

**FEMPAR – FUNDAÇÃO ESCOLA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ**

**ANDRÉ ALÉXIS DE ALMEIDA**

**O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DAS NORMAS  
PROGRAMÁTICAS**

**CURITIBA  
2009**

**ANDRÉ ALÉXIS DE ALMEIDA**

**O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DAS NORMAS  
PROGRAMÁTICAS**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Ministério Público – Estado Democrático de Direito, na área de concentração em Direito Constitucional, Fundação Escola do Ministério Público do Paraná - FEMPAR, Faculdades Integradas do Brasil - UniBrasil.

Orientador: Prof. Dra./Ms. Cibele Knoerr.

**CURITIBA  
2009**

## TERMO DE APROVAÇÃO

André Aléxis de Almeida

O Papel do Ministério Público na Efetivação das Normas Programáticas

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista no curso de Pós-Graduação em Ministério Público - Estado Democrático de Direito, Fundação Escola do Ministério Público do Paraná - FEMPAR, Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil, examinada pela Professora Orientadora Cibele Knoerr.

---

Prof. Dra./Ms. Cibele Knoerr  
Orientadora

Curitiba, 01 de julho de 2010.

*"O objetivo do direito é a paz, a luta é o meio de consegui-la. Enquanto o direito tiver de rechaçar o ataque causado pela injustiça – e isso durará enquanto o mundo estiver de pé –, ele não será poupado. A vida do direito é a luta, a luta de povos, de governos, de classes, de indivíduos." (Rudolf Von Ihering).*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1. EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE</b> .....	<b>9</b>
<b>2. HERMENEUTICA CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>10</b>
2.1. PRINCÍPIO DA MAXIMA EFETIVIDADE .....	10
2.2. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.....	11
<b>3. PRINCIPAIS CORRENTES DO DIREITO</b> .....	<b>12</b>
3.1. JUSNATURALISMO .....	12
3.2. POSITIVISMO JURÍDICO.....	13
<b>4. A CONSTITUICAO</b> .....	<b>14</b>
4.1. CONCEITO .....	14
<b>5. CLASSIFICAÇÃO CONCEITUAL DAS CONSTITUIÇÕES</b> .....	<b>16</b>
5.1. SENTIDO POLÍTICO .....	16
5.4.SENTIDO SOCIOLÓGICO .....	16
5.3 SENTIDO JURÍDICO.....	16
<b>6. CLASSIFICAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES</b> .....	<b>17</b>
6.1. QUANTO AO CONTEÚDO .....	17
6.2. QUANTO A FORMA .....	18
6.3.QUANTO AO MODELO DE ELABORAÇÃO.....	18
6.4.QUANTO A ORIGEM.....	18
6.5.QUANTO A ESTABILIDADE.....	18
6.6.QUANTO A EXTENSÃO E FINALIDADE.....	19
6.7. CLASSIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA .....	19
<b>7. APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS</b> .....	<b>20</b>
7.1. NORMAS DE EFICÁCIA PLENA .....	20
7.2. NORMAS DE EFICÁCIA CONTIDA .....	21
7.3. NORMA DE EFICACIA LIMITADA.....	21
7.4. CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE .....	21
<b>8. CONTITUCIONALISMO</b> .....	<b>23</b>
8.1.ORIGEM .....	23
8.2. CONCEITO .....	24
<b>9. ESTADO SOCIAL</b> .....	<b>25</b>
9.1. DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	26
9.2. DIREITOS SOCIAIS – SEGUNDA DIMESÃO .....	28
9.3. POLITICAS PUBLICAS. ....	29
9.4. RESERVA DO POSSÍVEL .....	31
9.5. MÍNIMO EXISTÊNCIAL.....	32
<b>10. NORMAS PROGRAMATICAS</b> .....	<b>33</b>
10.1.CONCEITO .....	33
10.2. PRINCIPAIS CRÍTICAS .....	34
10.3. VISÃO CONTEMPORÂNEA .....	35
<b>11. PAPEL DO MINITÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS</b> .....	<b>36</b>

<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>43</b>

## INTRODUÇÃO

Há muito se discute a natureza das normas programáticas na Constituição, sobressaindo a sua dimensão dirigente cuja juridicidade e força vinculante, deve ser reconhecida e garantida pela jurisdição constitucional.

A feição dirigente não provém apenas das normas programáticas, sendo uma nota típica e global de todo o texto constitucional pátrio, pois, em certo sentido, todos os direitos fundamentais possuem uma dimensão programática, notadamente se concebidos normativamente como princípios, consubstanciando-se em mandados de otimização.

As normas programáticas e os deveres que resultam dos direitos fundamentais acabam repercutindo não apenas na existência e no reconhecimento de direitos subjetivos judicialmente exigíveis, mas também sobre as etapas componentes da estruturação das políticas públicas, interdizendo ao Poder Público a eleição de prioridades que colidam com as dos programas constitucionais, como a implementação de medidas que sejam ineficientes ou inadequadas e, ainda, a inércia no desenvolvimento e execução das mesmas.

Entretanto, as normas programáticas são vistas como meros programas políticos não vinculantes que estampam regras genéricas e abstratas, desestimulando, assim, as lutas sociais por esses direitos acobertados. Dessa forma, o Estado pode evadir-se do seu dever constitucional e legislar no sentido oposto, a fim de retardar a promoção dos direitos fundamentais, sob o manto da falta de efetividade das normas programáticas.

Ocorre assim um sentimento de frustração, de radical separação no plano constitucional, entre realidade e norma, entre ser (*sein*) e dever ser (*Sollen*), fazendo que a Constituição não passe de um mero pedaço de papel (*ein Stück Papier*).

O passado, o presente e o futuro de uma determinada comunidade política se exprimem nos textos constitucionais dirigentes, seja como memória, seja como crítica e resistência, seja como projeção, relacionando-se, especialmente nesse último âmbito, com as políticas públicas.

Por conseguinte, apontada a relação entre dirigismo e as políticas públicas, urge compreender que as políticas públicas exprimem um programa de ação estatal,

que resultam num planejamento em que já deve haver a repercussão da programaticidade e dos objetivos constitucionais como dos direitos fundamentais, afirmando-se que a constitucionalização da política a reabilita enquanto instância decisória.

Objetiva-se, portanto, sustentar a pertinência do dirigismo constitucional brasileiro sobre as políticas públicas, vinculando, positivamente, o Poder Público na atividade de direção política e, conseqüentemente, possuindo uma dimensão transcendente para além do presente, para além da resistência, para além do mínimo vital, voltando-se para o máximo existencial pela realização ótima das utopias projetivas que residem no texto constitucional enquanto auto-representação da sociedade.

Assim, o presente trabalho busca primeiramente trazer o pensamento dominante de cada época, bem como as transformações desenvolvidas por cada escola de Direito, com a sua conseqüente transformação na forma de ver o Direito ante a sociedade.

Após, busca-se apresentar a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal e, por fim, para o Estado Social. Ainda, tenta-se evidenciar a necessidade do Constitucionalismo nesta época, tanto para frear os ímpetos de governantes que utilizam a Máquina Pública de forma errônea, como para proteger os direitos fundamentais dos cidadãos, que após tantas lutas para conquistarem, os vêem sem efetividade, ante a inércia do povo.

Desse modo, desculpas ao léu, como da falta de erário para a concretização das normas sociais, devem ser ponderadas e racionalizadas, de modo a atingir o objetivo fim de um Estado (Constituição), a paz social.

Por fim, analisa-se o papel do Ministério Público como defensor das instituições democráticas, bem como a capacidade de contribuir para a efetivação das normas programáticas, garantido, assim, que as políticas públicas estejam de acordo com os objetivos fundamentais da República (artigo 3º. da CF). Visa-se, então, coibir que as políticas públicas visem somente interesses políticos e de poder (*wille zur macht*), punindo aqueles que contribuam para o seu descumprimento e, criando condições, em todas as pessoas, de uma vontade de constituição fundamentada na necessidade de uma ordem legal que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido, na compreensão de que essa ordem é legitimada por algo mais

do que apenas fatos e na consciência de que tal ordem não será eficaz sem o auxílio da vontade humana.

## 1. EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE

No princípio era a força, depois vieram as famílias, tribos, sociedades primitivas. Com o tempo surgiram os mitos e os deuses que, por meio de seus líderes religiosos estabeleciam as primeiras leis – divinas – contendo carga altamente axiológica.

Ilustra com clareza essa época, o célebre diálogo entre Antígona e Creonte, na tragédia de Sófocles:

“... a Justiça, a deusa que habita com as divindades subterrâneas, jamais estabeleceu tal decreto entre os humanos; nem eu creio que teu édito tenha força bastante para conferir a um mortal o poder de infringir as leis divinas, que nunca foram escritas, mas são irrevogáveis; não existem a partir de ontem, ou de hoje; são eternas sim! E ninguém sabe desde quando vigoram! Tais decretos, eu, que não temo o poder de homem algum, posso violar sem que por isso me venham punir os deuses! Que vou morrer, eu bem sei; é inevitável; e morreria mesmo sem a tua proclamação”<sup>1</sup>.

Resta evidente que, na antiguidade, o Direito era concebido como algo transcendente, quiçá, superior às leis editadas pelos governantes (leis do homem), ou, como insistia Cícero, que a lei não era “uma invenção do espírito humano”<sup>2</sup>.

Na idade média surgiram as monarquias absolutistas, que estabeleciam um direito ilimitado para os soberanos, regidos pelos princípios sobre os quais *quod regi placuit lex est, the king do no wrong, le roi ne peut mal faire* ou, simplesmente traduzidas na frase: “*L'État c'est moi*”.

Doravante as pessoas se organizaram em grupo, reconhecendo a necessidade da vida em sociedade.

Não tardou a perceberem a necessidade de uma vida política e passaram a buscar incessantemente uma forma criteriosa de organização coletiva, nos quais todos pudessem se sentir autores dos seus destinos, ou pelo menos construir um destino mais ou menos comum. Mesmo que tal busca fosse um desejo, um impulso natural de afirmação da condição humana de associativismo. No entanto, a história

---

<sup>1</sup> SÓFOCLES. **Antígona**. Rio de Janeiro: Edições de Ouro. Pg. 227-228.

<sup>2</sup> CÍCERO, Marco Túlio. **Tratado das leis**. Educs. Livro I. Cap. VI.

nos ensina que a maioria sempre esteve ausente do processo decisório quando o assunto se torna os negócios da cidade.

Pode-se citar como valioso exemplo a sociedade ateniense, que marcadamente se caracterizou por inventar um sistema governativo, no qual todos os cidadãos pudessem se manifestar acerca de dúvidas, insatisfações, debatendo continuamente sobre os interesses públicos, acabou por amargar com as contínuas manobras por parte daquele grupo insatisfeito em compartilhar o poder. Mesmo sendo de amplo espectro, a democracia ateniense se via as turras com os aristocratas ciosos de suas prerrogativas, e furiosos por vê-las alvo de votações e debates pelos cidadãos<sup>3</sup>.

Assim foi criado o que hodiernamente conhecemos como Estado e, junto com ele, nasceram várias instituições. Destarte, foi preciso estabelecer regras e princípios claros de uma construção política de sociedade, que visassem definir, claramente, o papel político de cada instituição, de cada órgão.

Então, foi atribuída à Constituição tal tarefa, que como se observa, assumiu na modernidade, a condição de própria existência de uma sociedade pretensamente política.

## 2. HERMENEUTICA CONSTITUCIONAL

Segundo Carlos Maximiliano: “o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”<sup>4</sup>.

### 2.1. PRINCÍPIO DA MAXIMA EFETIVIDADE

Também chamado de princípio da eficiência, diz que o interprete deve emprestar ao texto constitucional a inteligência que confira maior eficiência. O princípio apresenta-se intimamente ligado com os direitos fundamentais, que, dotados de comandos de aplicabilidade imediata e de âmbito de incidência necessariamente

---

<sup>3</sup> Somente cidadãos atenienses maiores de vinte anos poderiam votar.

<sup>4</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hemêneutica e Aplicação do Direito**. 16 ed. Forense. Pg 01.

prospectivo quando em colisão com outros valores constitucionais, deve ser realizado de maneira mais ampla.

No tocante as normas programáticas, tais normas não podem ter aplicação integral, pois devem aguardar a norma regulamentadora para terem aplicação integral. No entanto, é evidente que o aplicador da lei, deve extrair a maior eficiência possível das normas programáticas.

Não obstante algumas normas de direito social estejam estabelecidas em um programa, pode-se concluir, a luz do princípio da máxima efetividade, as linhas diretoras para atuação das unidades políticas devem ser concretamente exigíveis, não se curvando diante das desculpas políticas, pois os administradores nunca estarão diante de uma condição ótima para a realização dos direitos sociais e que a Constituição, para cumprir seu papel estabilizante diante das tensões sociais, precisa que seja efetivamente cumprido os seus dispositivos.

Assim, observa-se que o princípio da máxima efetividade constitui-se uma moderna técnica de controle da constitucionalidade das leis.

## 2.2. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Esse princípio, conquanto tenha tido aplicação clássica no Direito Administrativo, foi descoberto nas últimas décadas pelos constitucionalistas, quando as declarações de direitos passaram a ser atos de legislação vinculados. Trata-se de norma essencial para a proteção dos direitos fundamentais, porque estabelece critérios para a delimitação desses direitos.

O seu escopo é a ponderação entre os meios utilizados e os fins perseguidos, indicando que a interpretação deve pautar o menor sacrifício ao cidadão ao escolher dentre os vários possíveis significados da norma. Resumidamente, os meios legais restritivos e os fins obtidos devem situar-se numa justa medida impedido-se a adoção de medidas legais restritivas e desproporcionadas, excessivas, em relação aos fins obtidos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. **O princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro**. Livraria do advogado. Pg. 81.

O princípio da proporcionalidade constitui uma verdadeira garantia constitucional, protegendo os cidadãos contra o uso desatado do poder estatal e auxiliando o juiz na tarefa de interpretar as normas constitucionais. Por isso, o princípio em questão confunde-se com o princípio da razoabilidade, podendo ser utilizado como sinonímia.

### **3. PRINCIPAIS CORRENTES DO DIREITO**

#### **3.1. JUSNATURALISMO**

A teoria jusnaturalista funda-se no Direito Natural, que em sua primeira fase, apresenta-se constituído por princípios gerais de conduta que teriam sido revelados por Deus, já que inerentes ao próprio homem e à própria natureza, ou seja, haveria um Direito ideal, perfeito e que expressasse o justo, não decorrendo de uma norma jurídica emanada do Estado.

Inicialmente, o jusnaturalismo apresentou-se com uma concepção comológica, fundada na idéia de que os direitos naturais corresponderam à dinâmica do próprio universo. Posteriormente, o desenvolvimento do pensamento jusnaturalista se processou com base no humanismo socrático, do idealismo platônico e do realismo aristotélico.

Num segundo momento, a doutrina na idade Média sofreu forte influência do cristianismo, passando, então, a prevalecer o ser e agir com justiça, frente a uma aspiração de justiça. Destacam-se, nesse período, os trabalhos produzidos por Santo Agostinho.

No século XVIII, surge o jusnaturalismo racionalista, impulsionado pelos ideais iluministas da época. Tal movimento entende a razão humana como um código de ética universal, pressupondo um ser humano único. Tal corrente e, após a revolução burguesa, foi dogmatizada e codificada, ocupando espaço notável nas leis codificadas, em especial nas constituições. Em apertadas linhas, entende-se que existe uma lei comum, fornecida pela razão, que contém normas obrigatórias por si mesmas, em razão do que são concebidas como necessárias por Deus.

Este momento representou o ápice do jusnaturalismo e, ao mesmo tempo, a sua superação histórica, vez que com a codificação o direito se aproximou da lei, e à luz da Escola da Exegese, criou-se uma hermenêutica neutra e objetiva.

Luís Roberto Barroso, dissertando sobre o tema, expôs de forma concisa sobre o momento de declínio vivido pelo jusnaturalismo com a codificação e o Estado liberal, no século XIX, aduzindo que os direitos naturais “já não traziam a revolução, mas a conservação. Considerado metafísico e anti-científico, o direito natural é empurrado para a margem da história pela onipotência positivista do século XIX”<sup>6</sup>.

Hodiernamente, o jusnaturalismo representa um direito supra-legal, constituído por um sistema de princípios que deve servir de pressuposto para o direito positivo.

### 3.2. POSITIVISMO JURÍDICO

É o conjunto de dogmas, elaboradas pelo homem (Estado), em determinado tempo e lugar, através de leis e, que sofrem as mutações naturais da vida em sociedade.

Como de praxe nas ciências jurídicas, o positivismo sofreu algumas variações conceituais. De alhures, a lição do professor Antonio M. Hespanha:

*“As várias escolas entenderam de forma diversa o que fossem ‘coisas positivas’. Para uns, positiva era apenas a lei (positivismo legalista). Para outros, positivismo era o direito plasmado na vida, nas instituições ou num espírito novo (positivismo histórico). Positivismo era também o seu estudo de acordo com as regras das novas ciências da sociedade, surgidas na segunda metade do século XIX (positivismo sociológico, naturalismo). Finalmente, para outros, positivismo eram conceitos jurídicos genéricos e abstratos, rigorosamente construídos e concatenados, válidos independentemente da variabilidade da legislação positiva (positivismo conceitual)”<sup>7</sup>.*

De forma perfunctória, o positivismo jurídico tem como características essências, a aproximação entre Direito e norma; a afirmação de uma ordem jurídica

---

<sup>6</sup> Barroso, L.R. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro**. In: Revista Diálogo Jurídico Salvador: CAJ, vol I, no.6. setembro 2001.

<sup>7</sup> HESPANHA, A. M. **Panorama Histórico da Cultura Jurídica Européia**. 1977. pg. 174-175.

uma e emanada do Estado; conceitos e instrumentos adequados para a solução de qualquer caso e a subsunção do fato à norma<sup>8</sup>.

Imperioso ressaltar que mesmo contrapondo-se a teoria jusnaturalista, algumas normas positivadas são de Direito Natural que, por não serem dotadas de sanção natural, tiveram de ser inseridas no ordenamento jurídico criado pelo homem, ou seja, foram positivadas.

A derrocada do positivismo está intimamente ligada aos fascistas italianos e aos nazistas alemães, pois as barbáries cometidas pelas duas nações estariam acobertadas pelo princípio da legalidade<sup>9</sup>, vez que todos os atos estariam previstos em lei.

Do clamor por um ordenamento jurídico estreitamente ligado a valores éticos e da criação da lei, somente como uma estrutura formal, é que surge o pós-positivismo. Essa teoria do Direito tenta redefinir os aspectos da hermenêutica constitucional, com base numa justiça além de uma mera igualdade material e do reconhecimento e efetivação dos direitos fundamentais.

## 4. A CONSTITUICAO

### 4.1. CONCEITO

Etimologicamente, Constituição deriva do verbo “constituir” e tem como origem remota o vocábulo latino “constitutionis”, cuja carga semântica herdou. Ademais, em sentido amplo, Constituição também significa: organizar, estabelecer, compor, a parte essencial, a constituição de algo<sup>10</sup>.

Quanto ao conceito de constituição propriamente dito, aquele que a define como tal, entre tantos outros autores contemporâneos, destaca-se o Professor José Afonso da Silva:

---

<sup>8</sup> BARROSO, L.R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009. Pg. 240.

<sup>9</sup> No julgamento de Nuremberg, os acusados alegaram o cumprimento das leis e das ordens emanadas pelas autoridades.

<sup>10</sup> Constituição. In: **Minidicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1977 – 7ª. Ed., Curitiba: Positivo, 2009.

*“A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as suas respectivas garantias”<sup>11</sup>.*

Se na Antigüidade grega, sobretudo no pensamento de Aristóteles, o significado de constituição assume uma concepção idealista, somente na contemporaneidade o sentido de constituição assume uma relação de imposição legal, o poder público, na figura do Estado, fica obrigado a obedecer aquilo que fora determinado pela constituição, ou seja, é dentro de uma constituição onde são encontrados os mecanismos que asseguram aos cidadãos uma estreita relação entre poder e legalidade. Andrew Vincent destaca que: “Por constituição nós entendemos, quando falamos com exatidão, aquele conjunto de leis, instituições e costumes, derivados de certos princípios fixos de razão, dirigido a certos objetos fixos de bem público, que compreende o sistema geral, de acordo com que a comunidade concorda em ser governada”<sup>12</sup>.

Outrossim, a Constituição, deve ser entendida juridicamente como a Lei Fundamental e Suprema de um Estado, que contenha normas referentes a estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo, e aquisição do poder de governar, além da distribuição de competências, direitos, garantias e deveres do cidadão. Em apertadas linhas, ela é a Lei Fundamental ao Estado e ao seu povo, ditando ao primeiro os limites de atuação como forma de proteger ou tutelar o segundo<sup>13</sup>. Sem sombras de dúvida, essa é a forma mais eficiente de aferir a legitimidade aos atos governamentais.

Por fim, não é correto pensar que a constituição é por si só a condição suficiente da limitação do poder, é isso sim, após lutas homéricas de vidas ceifadas, a celebração de um pacto normativo entre os homens na execução de um programa mínimo onde as regras de convivência sejam claras e norteadoras para a composição de conflitos futuros, necessitando para todo efeito de permanente atuação e firmeza da ação do povo.

---

<sup>11</sup> SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 23ª. ed. Ed. Malheiros, SP, pg. 39-40

<sup>12</sup> VICENT, Andrew. **Ideologias Políticas Modernas**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro: 1995, p.80.

<sup>13</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. Pg. 1

Nessa esteira, o Professor Canotilho<sup>14</sup> leciona sobre o ideal de constituição:

*“... este conceito ideal identifica-se fundamentalmente com os postulados políticos-liberais, considerando-os como elementos materiais caracterizadores e distintivos os seguintes: (a) a constituição deve consagrar um sistema de garantias da liberdade (esta essencialmente concebida no sentido de reconhecimento de direitos individuais e da participação dos cidadãos nos atos do poder legislativo através do parlamento; (b) a constituição contém o princípio da divisão de poderes, no sentido de garantias orgânicas contra abusos dos poderes estaduais; (c) a constituição deve ser escrita (documento escrito)”.*

## 5. CLASSIFICAÇÃO CONCEITUAL DAS CONSTITUIÇÕES

### 5.1. SENTIDO POLÍTICO

É algo que emana de um ato do poder soberano. Esse ato determinaria a estrutura mínima do Estado, dando lugar à Constituição em sentido próprio. Outras regras teriam menor importância e constariam em outros documentos, assim seriam genericamente denominadas “leis constitucionais”.

O expoente máximo desse enfoque, Carl Schmitt, dizia que: “o que existe como magnitude política é juridicamente considerado digno de existir”<sup>15</sup>.

### 5.4. SENTIDO SOCIOLÓGICO

A Constituição precisa ser a conjugação de realidade e norma, entre ser (*sein*) e dever ser (*Sollen*), refletindo as forças sociais que estruturam o poder, sob pena de que a Constituição não passe de um mero pedaço de papel (*ein Stück Papier*)<sup>16</sup>.

### 5.3 SENTIDO JURÍDICO

---

<sup>14</sup> CANOTILHO, J.J. G. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p 27.

<sup>15</sup> SCHMITT, C. **Teoria de lá Constitución**. Alianza Universidad Textos, p. 46.

<sup>16</sup> LASSALE, F. **O que é uma constituição?**. Líder. 2001.

O alemão Hans Kelsen pretendeu conferir objetividade e exatidão ao Direito, com base em sua teoria pura. Para ele, a Constituição é vista como a Lei Suprema do Estado, localizando-se no topo de um sistema escalonado de normas. Assim, a norma fundamental seria o fundamento de validade de todas as demais ordens.

Assim, deduz-se que a Constituição existiria com base na força normativa, pela qual ordena e conforma o contexto social e político.

## **6. CLASSIFICAÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES**

Imperioso elucidar que a forma e o conteúdo das diversas Constituições trouxeram algumas classificações com o escopo de realçar as características peculiares do texto constitucional.

Evidentemente o método de classificação varia de acordo com cada autor. Assim, será utilizada a classificação empregada pelo Professor Alexandre de Moraes.

### **6.1. QUANTO AO CONTEÚDO**

Essa classificação diz respeito ao grau de minúcia empregado no texto constitucional. Assim pode ser dividida em material e formal.

As materiais consistem num conjunto de regras materialmente constitucionais, codificadas ou não, em um único documento. Entende-se por “materialmente constitucionais” aquelas que identificam a forma e a estrutura do Estado, o sistema de governo, a divisão e o funcionamento dos poderes, o modelo econômico, além dos direitos, deveres e garantias fundamentais. Trazendo à tona a realidade brasileira, tais elementos estariam inseridos nos artigos 1º., 2º. e 18º da Constituição.

As formais consistem num conjunto de regras expressamente contidas num documento solene, estabelecidas pelo poder originário. Entende-se por “formalmente constitucionais”, aquelas normas colocadas na Constituição e que não fazem parte da estrutura mínima e essencial de qualquer Estado, como por exemplo, o artigo 231 da Constituição brasileira.

Frisa-se que tal classificação fica sem sentido no ordenamento constitucional brasileiro, pois, para efeitos de emenda constitucional, inexistem

diferença entre normas materialmente e formalmente constitucionais, ficando todas submetidas ao mesmo processo de reforma. Há, no entanto, normas em que o constituinte entendeu ser necessárias petrificá-las, isto é, torná-las imutáveis<sup>17</sup>.

## 6.2. QUANTO A FORMA

Constituição escrita é aquela representada por um texto completo organizado. Tal classificação corresponde ao conceito de Constituição legal elaborada por Konrad Hesse<sup>18</sup>, que coloca a Carta fundamental no ápice da pirâmide normativa e atribui-lhe coercibilidade.

A Constituição não-escrita é formada a partir de vários textos esparsos, sedimentada em costumes, jurisprudências e convenções. Cita-se como exemplo a Constituição Inglesa, Israelense e Neozelandesa.

## 6.3. QUANTO AO MODELO DE ELABORAÇÃO

Constituição dogmática se apresenta como produto escrito e sistematizado por um órgão constituinte, nos ideais da política e do direito dominante.

A Constituição histórica é fruto da lenta e contínua síntese da história e tradições de um determinado povo.

## 6.4. QUANTO A ORIGEM

São promulgadas aquelas Constituições que são criadas a partir do trabalho de uma Assembléia Nacional Constituinte, composta por representantes do povo, eleitor através de um processo democrático.

São outorgadas aquelas Constituições fruto de um autoritarismo, imposta pelo poder dominante, sem a participação popular.

## 6.5. QUANTO A ESTABILIDADE

---

<sup>17</sup> TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Método, 10 ed. 2006.

<sup>18</sup> HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

Há Constituições que são imutáveis, isto é, que tem um núcleo que não pode ser alterado nem mesmo por emenda constitucional. Esse núcleo é composto pelas chamadas cláusulas pétreas<sup>19</sup>, que representam verdadeiras relíquias históricas.

Constituição rígida é aquela que exige para sua alteração, um processo mais solene e difícil do que o existente para a edição de leis ordinárias, como o artigo 60 da Constituição brasileira. Na contramão, a Constituição flexível não exige qualquer processo solene para sua alteração, utilizando-se do mesmo processo legislativo ordinário.

Há ainda a Constituição semi-flexível ou semi-rígida, pela quais algumas regras exigem um processo solene para sua alteração, enquanto outras podem ser sem qualquer dificuldade.

Alexandre de Moraes entende que a Constituição brasileira é super-rígida, “uma vez que em regra poderá ser alterada por um processo legislativo diferenciado, mas, excepcionalmente, em alguns pontos é imutável (CF, art. 60, §4º. – cláusula pétrea)”<sup>20</sup>.

## 6.6. QUANTO A EXTENSÃO E FINALIDADE

Essa classificação diz respeito ao grau de minúcia e abrangência disposto no texto constitucional. Assim dividem-se em:

Sintética: quando se limitam a traçar diretrizes gerais de organização e funcionamento do Estado, através de texto carregado de conteúdo principiológico. Tais Constituições não necessitam de modificações formais, já que permitem a evolução interpretativa com maior facilidade. O exemplo máximo dessa classificação é a Constituição dos Estados Unidos da América.

Analítica: examinam e regulamentam todos os assuntos dos princípios que adoram, resultando em um aumento do seu texto. Traz-se como exemplo as Constituições Portuguesa e Espanhola.

## 6.7. CLASSIFICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

---

<sup>19</sup> As cláusulas pétreas estariam fora do conceito de rigidez, pois rigidez enquadra-se na classificação de mutabilidade, isto é, do que pode ser alterável.

<sup>20</sup> MORAES, A. **Direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005. Pg. 05.

Pelo o exposto, a Constituição Federal brasileira é classificada em: forma, escrita, dogmática, promulgada, rígida e analítica.

## 7. APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Tal temática suscita debates desde os idos do constitucionalismo em solos tupiniquins. O primeiro a aventurar-se em classificar as normas constitucionais foi Ruy Barbosa, que reproduziu e adaptou a teoria Norte Americana, dividindo em auto-aplicáveis (self executing) e não auto-aplicáveis (not self executing). Tal classificação era claramente insatisfatória.

Na década de 50, o doutrinador Meirelles Teixeira, apresentou seu inconformismo a teoria de inspiração norte-americana. Então, utilizando-se das lições de Vezio Crisafulli, classificou as normas constitucionais em duas categorias: Normas de Eficácia Plena e Normas de Eficácia Limitada ou Reduzida, estas últimas dividindo-se em normas programáticas e normas de legislação.

Então, no final da década de 60, o professor José Afonso da Silva, aprofundou o tema com brilhantismo. Destarte, adota-se a classificação elaborada pelo Eminent Professor, por se a mais aceita na doutrina e, inclusive no Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup>.

### 7.1. NORMAS DE EFICÁCIA PLENA

Produzem seus efeitos imediatamente. Assim, o professor Jose Afonso da Silva<sup>22</sup> as conceitua como: “aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente ao interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular”.

---

<sup>21</sup> Mandado de Injunção nº. 438-2/GO, DJU, 16 agosto de 1995, RT, 723:231-8.

<sup>22</sup> SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. Editora Malheiros. 3ª edição. Pg. 101

Em síntese, são aquelas que não necessitam de qualquer integração legislativa infraconstitucional. Como exemplos têm-se os artigos 21,22 e 24 da Constituição Federal.

## 7.2. NORMAS DE EFICÁCIA CONTIDA<sup>23</sup>

Nos dizeres do Professor 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 em que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados”<sup>24</sup>.

Portanto, essas normas recebem normatividade suficiente para tutelar os interesses de que cogitam, mas prevêm legislação infraconstitucional integradora para reduzir a sua eficácia e aplicabilidade. Tal redução ainda poderia acontecer diante de um conceito vago como: ordem pública, bons costumes, segurança nacional, etc. Nestes casos, a redução seria promovida pela Administração Pública, sendo que eventual conflito seria resolvido pelo Poder Judiciário. O inciso XIII do art. 5º. da CF, apresenta-se como o exemplo mais ilustrativo.

## 7.3. NORMA DE EFICACIA LIMITADA

São aquelas que não produzem todos os seus efeitos de imediato necessitando de um comportamento legislativo infraconstitucional ou da ação dos administradores para o seu integral cumprimento.

O Professor José Afonso da Silva criou uma subdivisão dentro desta classificação, trazendo as normas constitucionais de princípio institutivo e de princípio programático. Essa classificação será abordada mais adiante.

## 7.4. CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE

---

<sup>23</sup> TEMER, M. Op. Cit.. pg. 27: “ normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que tem aplicabilidade imediata, integral, plena, mas que podem ter reduzido o seu alcance pela atividade do legislador infraconstitucional”, por isso prefere adotar a nomenclatura redutível ou restringível.

<sup>24</sup> SILVA, J. A. da. Op. Cit. Pg116.

Constituição dirigente é aquela que contém orientações para a atuação futura dos órgãos do Estado. Portanto, uma Constituição dirigente é justamente aquela que possui normas programáticas, que estabelecem programas para os órgãos estatais. Aliás, alguns autores até denominam a Constituição dirigente de "Constituição programática".

O constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho, entendia que a Constituição Dirigente é: "como o bloco de normas constitucionais em que se definem fins e tarefas do Estado e se estabelecem diretivas e estatuem imposições"

<sup>25</sup>.

As injustiças e abusos praticados pelas elites em épocas passadas, foram a mola propulsora para uma nova concepção de constituição, estruturada, principalmente, na limitação do poder do Estado e na garantia dos direitos fundamentais.

Desse raciocínio, nasce o modelo de Constituição Dirigente. A Constituição não mais pode ser considerada um simples instrumento de governo, definidor de competências e procedimentos, mas sim deve aspirar e determinar um plano global de determinação de tarefas, estabelecendo programas, diretrizes e definindo fins para o Estado e sociedade.

Os poderes públicos têm uma significativa quota de responsabilidade no desempenho de tarefas econômicas, sociais e culturais, incumbindo-lhe pôr à disposição dos cidadãos prestações de várias espécies, como instituições de ensino, saúde, segurança, transportes, telecomunicações etc. Na medida em que se concretizam essas responsabilidades, resultam para os cidadãos o direito de igual acesso, obtenção e utilização de todas as instituições públicas criadas pelos poderes públicos, a par do direito de igual quota-parte (participação) nas prestações que esses serviços ou instituições prestam à comunidade<sup>26</sup>.

Observa-se que tal evolução no constitucionalismo encontra-se intimamente ligada com a própria evolução do Estado.

Ainda, entende-se que a constituição dirigente é a vinculação do legislador às imposições da materialidade da Constituição, pela exata razão de que, nesse

---

<sup>25</sup> CANOTILHO, J.J. G. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. pg. 224.

<sup>26</sup> Idem.

contexto, o Direito continua a ser um instrumento de implementação de políticas públicas negligenciadas.

O Mestre Canotilho reviu suas posições e afirmou que a Constituição dirigente morreu, afirmando, então que “a lei constitucional não tem capacidade para ser uma lei dirigente transportadora de metarrrativas (‘transformação da sociedade no sentido de uma sociedade sem classes’, ‘garantia da felicidade dos cidadãos’, etc)”<sup>27</sup>.

Insta esclarecer que o debate se a constituição brasileira é dirigente ou não, é muita grande. Cumpre destacar que um dos maiores defensores do dirigismo constitucional pela Carta Magna de 1988 é o eterno professor José Afonso da Silva<sup>28</sup>.

## 8. CONTITUCIONALISMO

### 8.1.ORIGEM

A origem do Constitucionalismo está intimamente ligada às Constituições Escritas dos Estados Unidos da América<sup>29</sup> (1787) e da França (1791), que estabeleceram:

*“1) um corpo sistemático de normas; 2) que formaram a cúpula da ordem estabelecida – lei suprema; 3) contido (preferencialmente) num documento escrito e solene, 4) versando sobre a organização política basilar de um Estado; 5) estabelecida pelo povo, por um representantes extraordinários (sic); 6) cuja finalidade é a limitação do Poder em vista da preservação dos direitos fundamentais do Homem”<sup>30</sup>.*

Assim, possível notar que constitucionalismo significa, em essência, limitação e supremacia da lei.

---

<sup>27</sup> Idem. Pg. 1333.

<sup>28</sup> SILVA, J. A. da. Op. Cit. pg. 8.

<sup>29</sup> O Direito Constitucional dos EUA começa antes, com as: *fundamental Orders of Connecticut* de 1639, da Declaração de Virgínia de 1776, bem como outras Declarações dos primeiros Estados.

<sup>30</sup> FERREIRA FILHO, M.G. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo:Saraiva, 2009.pg. 23.

Ademais, tal significado, pode sugerir a necessidade de uma Constituição escrita, o que não é verdade. O exemplo mais notório é o do Reino Unido, que apresenta ideal constitucionalista, independente de Constituição escrita. Na contramão, as ditaduras Latino-americanas não apresentavam tal ideal, mesmo com a vigência formal e solene de cartas escritas.

Como bem pondera o Ilustre Professor Luís Roberto Barroso<sup>31</sup>: *“Não basta, portanto, a existência de uma ordem jurídica qualquer. É preciso que ela seja dotada de determinados atributos e que tenham legitimidade, a adesão voluntária e espontânea de seus destinatários”*.

Essa breve e diminuta contextualização amolda-se, perfeitamente, na vontade de constituição (Wille zur Verfassung) abordada por Hesse:

*“Essa vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas. Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside igualmente na compreensão de que essa ordem constituída, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que, por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana”*<sup>32</sup>.

## 8.2. CONCEITO

Denominada também de *nova hermenêutica* ou *pós-positivismo*, esse conjunto ideológico, preocupado com a interpretação do Direito e sua função social, trouxe a proposta de elevação das relações entre princípios, regras e valores, na tentativa de superar as mazelas fruto do juspositivismo, ou como o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz: *“É este o movimento jurídico-político, desenvolvido a partir do último quartel do século XVIII, que reclama não só a adoção em todos os Estados do orbe de Constituições escritas, documentais, mas que elas tenham como conotação o desiderato de impedir o arbítrio. Ou seja, imponham uma organização limitativa do Poder”*<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Op. Cit.pg. 05.

<sup>32</sup> Op. Cit. Pg. 19-20.

<sup>33</sup> FERREIRA FILHO, M.G Op Cit. Pg 03-04.

Desenvolve-se o neo-constitucionalismo tendo como base a interpretação jurídica tradicional (métodos *literal*; *sistemático*; *histórico*; e *teleológico*), acrescentando a essência da efetividade social e garantia dos preceitos informadores da Lei Maior, pois se constatou a insuficiência dos métodos tradicionais para a completa satisfação das exigências do processo hermenêutico constitucional moderno.

Já não mais se concebe a literalidade da norma posta como única fonte de solução das controvérsias, nem a atividade do magistrado como mera aplicação do *princípio da subsunção*. Busca o pós-positivismo uma visão moral do Direito, um efetivo sentimento de justiça. O intérprete torna-se co-participante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis.

Isto se dá, pois as Cartas Políticas são, agora, um sistema aberto, repleto de princípios e regras atrelados a valores. É de fato a superação do legalismo estrito, sem a necessidade de se socorrer na metafísica, é a aproximação do Direito com a Moral, sublimação da dignidade da pessoa humana com a teoria dos direitos fundamentais, e a reabilitação da argumentação jurídica.

Com a importância assumida pelas constituições, os conflitos entre as normas constitucionais se tornaram motivo de complexo processo de interpretação, pelo que se requereu a *ponderação de interesses* nas decisões judiciais, para se buscar, dentro do espírito constitucional, a solução mais justa e razoável.

## 9. ESTADO SOCIAL

A função do direito, em um Estado Social, deixa de ser meramente negativa, para adotar uma concepção positiva, na medida em que passa a assegurar o desenvolvimento do indivíduo, por meio de uma intervenção social, cultural e econômica. O Estado não se limita mais a assegurar uma liberdade formal, mas procura estabelecer uma igualdade material, igualdade de oportunidades, justificando a intervenção Estatal.

Importante ressaltar que enquanto no Estado Liberal se sobressaia a figura do Poder Legislativo, no Estado Social é o Poder Executivo que ganha importante

relevo, tendo em vista que a necessidade de uma intervenção estatal. Após o término da segunda guerra mundial, desenvolveu-se uma outra forma de Estado de Direito, o Estado Democrático de Direito, que é concebido com base no respeito aos direitos fundamentais e sociais, além da democracia.

O Estado Democrático de Direito é, portanto, um *plus* em relação ao Estado Social, na medida em que o Direito é visto com instrumento necessário à implantação das promessas de modernidades não cumpridas pelo Estado Social.

O Estado Democrático de Direito materializou-se no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988. Basta uma leitura rápida, para notar-se que o artigo 1º., parágrafo único da Constituição Federal, estabelece que todo o poder emana do povo. Ademais, afirma que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. Tais afirmações, aliada a uma análise sistemática da constituição, indicam que os dispositivos constitucionais seguiram o caminho do estado do bem-estar social.

## 9.1. DIREITOS FUNDAMENTAIS

A força motriz de uma Constituição é o poder constituinte originário. Num primeiro momento esse poder é visto como ilimitado, entretanto ele está cercado pelos direitos do Homem. Assim, se a Constituição se destina a garantir os direitos subjetivos, presume-se um Direito objetivo que a precede. Nesse raciocínio, fica evidente que existe um Direito anterior das quais as projeções subjetivas (direitos do Homem) provêm.

Neste ponto, cumpre aclarar a diferença conceitual entre direitos do Homem e direitos fundamentais:

*“As expressões ‘direitos do homem e ‘direitos fundamentais’ são freqüentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distinguí-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantido e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancaríamos da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal*

*e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta*”<sup>34</sup>.

Assim, para o professor Canotilho<sup>35</sup>, os direitos fundamentais cumprem:

*“A função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-positivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa)”*.

É de mister importância o conceito de direitos fundamentais para aprofundar-se no tema em debate. Assim, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, entendem que:

*“Os Direitos Fundamentais constituem uma categoria jurídica, constitucionalmente erigida e vocacionada à proteção da dignidade humana em todas as dimensões. Dessarte, possuem natureza poliédrica, prestando-se ao resguardo do ser humano na sua liberdade (direitos e garantias individuais), nas suas necessidades (direitos econômicos, sociais e culturais) e na sua preservação (direitos à fraternidade e à solidariedade)”*<sup>36</sup>.

Sobre a natureza jurídica da referida normas, José Afonso da Silva afirma: “São direitos constitucionais na medida em que inserem no texto de uma Constituição ou mesmo constam de simples declaração solenemente estabelecida pelo poder constituinte. São direitos que nascem e se fundamentam, portanto, no princípio da soberania popular”.

Destaca-se que a positivação de um direito fundamental agrega-se na garantia do cumprimento de tais direitos, cuja a violação, nos casos concretos (a violação dos direitos do indivíduo) ou em casos abstratos (a edição de uma norma em desacordo com a Constituição) são passíveis de controle jurisdicional.

---

<sup>34</sup> CANOTILHO. J.J. G. Op. Cit. P. 529.

<sup>35</sup> Idem, pg. 541

<sup>36</sup> ARAÚJO, L.A.D. e NUNES JUNIOR, D.A. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. 4ª tiragem. Malheiros: São. Paulo. pg. 110-111.

Canotilho é enfático “... os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal, os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”<sup>37</sup>.

Alexy explicita que as questões sobre quais direitos têm os cidadãos e porque são exigíveis, converte-se em problemas jurídicos quando “una Constitución – como la Ley Fundamental de la República Federal da Alemania – somete la legislación, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial a las normas de derechos fundamentales, em tanto derecho de vigencia inmediata y ejerce um amplio control al respecto a través de um Tribunal Constitucional”<sup>38</sup>.

Portanto, é necessária a interpretação desta fundamentalidade não somente do direito propriamente dito, mas também de sua proteção, quer no sentido formal ou material.

## 9.2. DIREITOS SOCIAIS – SEGUNDA DIMENSÃO<sup>39</sup>

A medida que as idéias liberais foram avançando durante o século XIX, os Estados foram adotando Constituições liberais, configurando o triunfo dos direitos dos Homens, no entanto, não significando a sua efetivação.

Em que pese a tentativa em tutelar os direitos fundamentados na liberdade, eles não eram suficientes para livrar o povo da miséria, ao passo que a burguesia possuía os meios para deles usufruírem. Tal panorama só provocou conflito entre os bem aquinhoados e o proletariado. Tais conflitos vieram a ser chamados de questões sociais, atualmente denominada luta de classes.

Surge, então, um ideal reacionário encabeçado por Augusto Comte e os socialista reformistas alemães. Não tardou para que a Igreja Católica viesse a tornar-se um forte acólito<sup>40</sup> em tais ideais. Surge então o cristianismo social que, aliado ao socialismo reformista ratificou os direitos sociais, mormente, pela Constituição de Weimar.

---

<sup>37</sup> CANOTILHO. J.J.G. Op. Cit. pg. 369.

<sup>38</sup> ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. Pg. 21.

<sup>39</sup> A doutrina moderna adota a nomenclatura dimensão ao invés de geração.

<sup>40</sup> Por meio da Encíclica Rerum Novarum, editada por Leão XIII em 1891.

Esse reformismo, acompanhado de um intervencionismo estatal típico do Estado-providência, veio suscitar a declaração de novos direitos. Estes, visando assegurar a todos uma vida digna e a igualdade de oportunidades, expressas no direito ao trabalho, educação, saúde, etc.

Tais direitos impõem ao Estado o fornecimento de prestações destinadas ao cumprimento da igualdade e redução dos problemas sociais. Como salienta Ricardo Cunha Chimenti<sup>41</sup>:

*“Por muito tempo esses direitos tiveram previsão apenas em normas de caráter programático, em razão da necessidade de meios e recursos para atuação do Estado nesse campo. A aplicabilidade direta e imediata dos direitos sociais é recente, dando ao indivíduo direito subjetivo de exigir do Estado prestações positivas, como, por exemplo, o direito subjetivo de assistência à saúde (direito de todos e dever do Estado, conforme dispõe o art. 196 da CF), independentemente de regulamentação por norma infraconstitucional. Os direitos à assistência social e à educação também estão incluídos entre os de segunda geração”.*

Frisa-se que o Capítulo II do Título II da Constituição Federal, que arrola os chamados direitos sociais, podendo ser dividido em três partes. Na primeira, há a indicação genérica dos direitos sociais; na segunda, estão enumerados os direitos individuais dos trabalhadores urbanos, rurais e domésticos; e na terceira, estão disciplinados os direitos coletivos desses trabalhadores. Frisa-se que os direitos fundamentais, incluindo os sociais, não estão exhaustivamente enumerados no Capítulo II da Constituição, existindo, portanto, direitos sociais dispersos ao longo de todo o seu texto.

Ademais, cumpre ressaltar que a universalidade dos direitos fundamentais está expressamente reconhecida na constituição Federal de 1988, pela adoção da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

### 9.3. POLITICAS PUBLICAS.

Para fins didáticos é mais alvissareiro começar uma linha de raciocínio com um conceito. Apesar do tema ser bem controverso, em linhas gerais, entende-se por

---

<sup>41</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha . Op. Cit. Pg. 48.

Políticas Públicas o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Hoje tão comum os debates sobre políticas públicas, até um passado recente nem se vislumbrava se quer algum serviço público.

As conquistas do Estado absolutista, em substituição à época do feudalismo, veio por meio da política mercantilista, que foi responsável pelo acúmulo de capitais necessários para o desenvolvimento das indústrias e do comércio europeu no século XVIII. Entretanto tal enriquecimento teve um alto preço para a população, em especial na classe burguesa, que foi quem provocou a revolução francesa. Após a Revolução Francesa, o poder sai da esfera da monarquia e passa para a burguesia; observa-se a partir daí que haverá uma mudança de dominação e, portanto, de legitimidade.

Iniciou-se, então, o Liberalismo, marcado pelo regime capitalista, onde o Estado adotava o modelo de estado mínimo, não devendo intervir nos assuntos econômicos. Acontece que, paradoxalmente, o capitalismo acumulou capital na mão de poucos, formando os primeiros cartéis e monopólio, só que o liberalismo defendia que o mercado era auto-regulável, não devendo sofrer qualquer interferência estatal para o regular.

Após um período histórico conturbando, com a eclosão da segunda guerra mundial, com a população cada vez mais pobre e descrente, ficou evidente a necessidade de um intervencionismo estatal. Surge, então, o Estado de Bem Estar Social.

Nessa época, a idéia de “serviço público” propagou-se e infiltrou-se nas instituições jurídicas do Estado, considerando ter sido através da prestação de diversos serviços que o Estado ofereceu condições mais dignas para a população. O serviço público acabou sendo o meio de legitimar a presença do Estado, uma vez que a população se encontrava descrente da legalidade. Esta legalidade é instrumentalizada por meio das políticas publicas e serviços públicos, que visavam, num primeiro momento, preservar a ideologia burguesa e, somente, num segundo momento, visavam valorizar a igualdade social.

Desse modo, com base na ideologia de que o Estado, intervindo na economia, gerou ineficiência, no começo da década de 80, iniciou-se uma nova transformação no Estado e o modelo neoliberal começou a ser implantado, juntamente com a mudança nos discursos das políticas públicas.

Assim, pode-se afirmar que um dos objetivos do Estado é manter a coesão social, meta que será atingida pela promoção de serviços públicos, por meio de políticas públicas.

#### 9.4. RESERVA DO POSSÍVEL

Considerando as limitações de ordem econômica à efetivação dos direitos sociais, passou-se a sustentar que estes estariam condicionados ao que se convencionou chamar de reserva do possível.

Trata-se de um conceito oriundo da Alemanha, baseado em paradigmática decisão da Corte Constitucional Federal, no julgamento do famoso caso *numerus clausus*, em que era pretendido o ingresso de uma pessoa no ensino superior público, embora não existissem vagas suficientes.

No julgamento, firmou-se posicionamento naquele tribunal constitucional de que o indivíduo só pode requerer do Estado uma prestação que se dê nos limites do razoável, ou seja, a qual o peticionante atenda aos requisitos objetivos para sua fruição.

De acordo com a jurisprudência da Corte Constitucional Alemã, os direitos sociais prestacionais estariam sujeitos à reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira racional, pode esperar da sociedade.

Todavia, a realidade constitucional alemã é deveras discrepante da brasileira. O que se vê por aqui é sempre o mesmo repetitivo discurso por parte do Poder Público, de que não há verbas suficientes no erário para a efetivação dos direitos sociais.

Nesse sentido, importante destacar:

“Apesar de a reserva do possível ser uma limitação lógica à possibilidade de efetivação judicial dos direitos socioeconômicos, o que se observa é uma banalização no seu discurso

por parte do Poder Público quando se defende em juízo, sem apresentar elementos concretos a respeito da impossibilidade material de se cumprir a decisão judicial. Por isso, as alegações de negativa de efetivação de um direito econômico, social e cultural com base no argumento da reserva do possível devem ser sempre analisadas com desconfiança. Não basta simplesmente alegar que não há possibilidades financeiras de se cumprir a ordem judicial; é preciso demonstrá-la. (...) Assim, o argumento da reserva do possível somente deve ser acolhido se o Poder Público demonstrar suficientemente que a decisão causará mais danos do que vantagens à efetivação de direitos fundamentais. Vale enfatizar: o ônus da prova de que não há recursos para realizar os direitos sociais é do Poder Público. É ele quem deve trazer para os autos os elementos orçamentários e financeiros capazes de justificar, eventualmente, a não-efetivação do direito fundamental”<sup>42</sup>

## 9.5. MÍNIMO EXISTÊNCIAL

O mínimo existencial corresponde ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna; existência aí considerada não apenas como experiência física - a sobrevivência e manutenção do corpo - mas também espiritual e intelectual, ligadas aos aspectos fundamentais de um Estado que se pretende. De um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento<sup>43</sup>.

Ressalte-se que as normas que concedem direitos econômicos e sociais, quando colocadas como a parcela mínima de existência digna que cada pessoa possui para sobreviver, consideram-se norma auto-aplicável, de eficácia plena.

Merece registro quanto às normas programáticas, a existência da chamada vedação do retrocesso. Isso significa que ao ser instituída uma lei, regulamentando um dispositivo constitucional, o legislador infraconstitucional não poderá revogá-la, fazendo retornar ao estado de omissão legislativa, porque o direito dependente de regulamentação se incorporou ao patrimônio jurídico.

Demonstradas as diferenças entre o mínimo existencial e as normas constitucionais que estabelecem direitos econômicos e sociais, cabe diferenciá-los na prática.

---

<sup>42</sup> MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. Ed. Atlas: São Paulo, 2008.

<sup>43</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **Legitimação dos Direitos Humanos**, Editora: Renovar 2ª edição, 2006, Rio de Janeiro, p. 45.

Vale mencionar a experiência ainda em construção na jurisprudência em relação ao mínimo existencial no aspecto prestacional, Destacando-se a decisão proferida pelo relator Ministro Celso Mello em sede da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 MC/DF, promovida contra o veto presidencial sobre o § 2º do art. 55 (renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/03 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004. Embora a ação tenha sido julgada prejudicada em virtude da perda superveniente do objeto devido a edição da Lei mencionada, o relator posiciona-se em relação à idoneidade da mesma para viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto constitucional (no caso EC nº 29/00) venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando. Invoca inclusive a importância do papel conferido ao Supremo Tribunal Federal no exercício da jurisdição constitucional de tornar efetivo os direitos, econômicos, sociais e culturais. Assim, mesmo com as limitações em torno da cláusula da reserva do possível, existe a necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo essencial que constitui o mínimo vital.

## 10. NORMAS PROGRAMATICAS

### 10.1. CONCEITO

A passagem de uma ideologia liberal para uma social, bem como todos os seus conflitos, delinearam uma forte característica nas Constituições Contemporâneas. Dentre elas, foram dispostas as normas programáticas.

Para Pontes de Miranda<sup>44</sup>, normas programáticas são: *“aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regras jurídicas de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais hão de se orientar os Poderes Públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função”*.

---

<sup>44</sup> MIRANDA, P. de. **Comentários à Constituição de 1967** com a emenda nº 1 de 1969, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, Tomo III, 1987. pg 126-127.

O professor Jorge Miranda<sup>45</sup> salienta que:

*“são de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial – embora não único – p legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestidas de plena eficácia e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativa que de verdadeiros direitos subjectivos; aparecem, muitas vezes, acompanhadas de conceitos indeterminados ou parcialmente indeterminados”.*

As normas de eficácia limitada apresentam uma subdivisão em normas de princípio institutivo e programática. Aquelas, trazem um início de estruturação de uma entidade a guisa do artigo 18º., § 2º., da CF, que cria os territórios. Poderá, ainda, ser impositiva, quando determina ao legislador a edição de lei integradora (a constituição estabelece que a lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios), e poderá ser facultativa, quando permite apenas a edição de uma lei (CF, art. 25, § 3º.).

De outra sorte, as normas de princípio programático apresentam um programa a ser desenvolvido pelo Estado, mediante a regulamentação, pelo legislador ordinário, do direito nela previsto. Exemplo de previsão constitucional é a participação do trabalhador nos lucros ou resultados (CF, art. 7º., XI). Assim, entende-se que elas são normas de aplicação diferida, pois se limitam a enunciar comandos-valores para o futuro, devendo ser seguidas pelo Poder Público e observadas pelo legislador ordinário e pelo intérprete.

## 10.2. PRINCIPAIS CRÍTICAS

As principais críticas argumentam que as normas programáticas são principiológicas, estampando regras genéricas e abstratas, escapando de uma aplicação positiva e que estabelecem programas políticos não-vinculantes, sem

---

<sup>45</sup> In, Alex. Morais. Pg. 09 – Miranda. Manual de direito Constitucional. 4ed. Coimbra. T1. pg. 218.

fundar institutos ou determinando com clareza as bases das relações jurídicas que acolhem.

Há também ponderações de que as normas programáticas estar-se-ia desestimulando a luta social por tais direitos, por já estarem contemplados na Carta Magna, além de obstaculizar a funcionalidade do Direito, pois estaria por contemplar direitos sem garantias. Vindo, assim, criar um conformismo na população, que estaria arraigada na esperança de ver efetivado os direitos que já estão positivados.

Outro aspecto negativo das normas programáticas que tem grande carga axiológica, mas baixo grau de concreção, é que a efetividade destas normas depende de fatores eminentemente políticos.

### 10.3. VISÃO CONTEMPORÂNEA

A doutrina contemporânea afirma que todas as normas são dotadas de eficácia vinculativa imediata dentro de uma análise sistêmica da Constituição, repelindo-se a identificação das normas programáticas como mera intenção futura, simples programas ou mera exortação moral. Sustentam os autores que as normas programáticas têm eficácia vinculante e imediata, pois toda a norma constitucional é sempre obrigatória, pois deriva do Poder Constituinte sendo dotadas de supralegalidade e todas apontam no ápice do ordenamento jurídico a que as demais normas devem respeito.

Ademais, entendem que em diversos casos as normas programáticas detêm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante, condicionando a legislação futura e a atividade discricionária da Administração e do Poder Judiciário. Nos dizeres de José Afonso da Silva, as normas programáticas são “aquelas normas constitucionais, através das quais o constituinte, em vez de regular, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando a realização dos fins sociais do Estado”<sup>46</sup>.

Para Luís Roberto Barroso<sup>47</sup>, as normas programáticas “*traçam fins sociais a serem alcançados pela atuação futura dos poderes públicos. Por sua natureza,*

---

<sup>46</sup> SILVA. J.A. da. Op. Cit. Pg. 164.

<sup>47</sup> Op. Cit. Pg. 202.

*não geram para os jurisdicionados a possibilidade de exigir comportamentos comissivos, mas investem-nos na faculdade de demandas dos órgãos estatais que se abstenham de quaisquer atos que contravenham as diretrizes traçadas. Vale dizer: não geram direitos subjetivos na sua versão positiva, mas geram-nos em sua feição negativa". E prossegue: "Modernamente, já se sustenta a operatividade positiva de tais normas, no caso de repercutirem sobre direitos materialmente fundamentais, como por exemplo, os que referem o mínimo existencial".*

Nesse diapasão, o mesmo autor traz objetivamente os efeitos imediatos das normas programáticas, que:

"(a) revogam os atos normativos anteriores que disponham em sentido colidente com o princípio que substanciam; b) carregam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas incompatíveis.". Quanto ao ângulo subjetivo, as normas programáticas conferem aos jurisdicionados direito a: "a) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou à sujeição a atos que o atinjam, se forem contrários ao sentido do preceptivo constitucional; b) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesses constitucionais por ela protegidos"<sup>48</sup>.

Ademais o grande jurista brasileiro Ruy Barbosa, com peculiar brilhantismo, pondera que: "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"<sup>49</sup>.

## **11. PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS**

A Constituição da República, em vigor, apregoa que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (CF, art. 127, caput), arrolando, entre suas funções institucionais, a de "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção

<sup>48</sup> BARROSO, L.R.. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas** - limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro:Renovar, 2ª edição, 1993. pg 113.

<sup>49</sup> BARBOSA, R.. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, tomo II, São Paulo, 1933, p. 489.

do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (CF, art. 129, III).

Nessa linha de determinação, a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, estabelece, entre as diversas funções institucionais do Ministério Público da União, a de "zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte" (art. 5º, II, a), cabendo-lhe promover "a proteção dos direitos constitucionais, de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos", propondo "ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos" (art. 6º, incisos VII, a e d e XII).

Insta fortalecer a idéia de que o Ministério Público, mesmo quando de promotor da ação, reveste-se do caráter de fiscal da ordem jurídica, pois ao iniciar qualquer ação, o faz porque a Constituição ou a legislação que pretende proteger os bens jurídicos estabelecidos naquela, estão sendo descumpridos por ação ou omissão do agente, além de que, no curso dos processos, deverá atuar como defensor da aplicação da Constituição e da legislação que lhe densifica.

São conhecidas as desculpas da Administração Pública para a não efetivação dos direitos sociais. Para quase todas as situações, em geral, se alega falta de verbas públicas.

A respeito das obrigações do Ministério Público frente as constantes desculpas dos agentes políticos, imperioso transcrever um trecho do artigo do Promotor Fabiano Mendes Rocha<sup>50</sup>, *verbis*:

"Não se desconhece a limitação orçamentária para a implementação das políticas públicas e, por isso, importante encargo recai para o Ministério Público, a fim de comprovar objetivamente a capacidade orçamentária estatal para exigir a imediata efetivação do comando constitucional, pois a limitação material econômico-financeira afasta a razoável exigência de cumprimento. Denota-se, contudo, que não se pretende autorizar com isso uma manipulação orçamentária estatal, o que é indiscutivelmente censurável, quiçá abuso governamental. Por imperativo constitucional, o Ministério Público, Órgão defensor do interesse social, da ordem jurídica e do regime democrático, está legitimado a pleitear junto

---

<sup>50</sup> *Promotor de Justiça e Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal.*

ao Poder Judiciário que emita norma jurídica individualizável para o caso concreto e, assim, está ele – Ministério Público – autorizado constitucionalmente a se imiscuir na concretização de políticas públicas sociais em situações de patente inércia estatal, que, por sua vez, insiste o Poder Público em deixar de concretizar os preceitos constitucionais, tornando-os, assim, inoperantes e inexecutáveis, abstendo, dessa forma, do dever imposto pela Carta Magna, com inequívoco comportamento de violação negativa do texto maior”<sup>51</sup>.

As normas constitucionais que permitem o ajuizamento de mandado de injunção, em decorrência de tal raciocínio, na lição de Alexandre de Moraes, são as de eficácia limitada de princípio institutivo e de caráter impositivo e as programáticas vinculadas ao princípio da legalidade:

*“As normas constitucionais que permitem o ajuizamento do mandado de injunção assemelham-se às da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e não decorrem de todas as espécies de omissões do Poder Público, mas tão-só em relação às normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo e de caráter impositivo (por exemplo, art. 128, § 5.º; que estabelece a necessidade de edição de lei complementar para estabelecer a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público) e das normas programáticas vinculadas ao princípio da legalidade (por exemplo, o art. 7.º; XI, da Constituição Federal prevê a participação dos empregados nos lucros, ou resultados da empresa, conforme definido em lei, por dependerem de atuação normativa ulterior para garantir sua aplicabilidade)”<sup>52</sup>.*

Ao lhe atribuir a missão institucional correspondente à defesa dos interesses sociais indisponíveis, o legislador constitucional, representando a soberania da vontade popular, depositou no Ministério Público a confiança de que se caracterizaria como o guardião dos chamados direitos sociais, conforme discriminados no art. 6º da CF.

Na lição de Alexandre de Moraes, os direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da

---

<sup>51</sup> Revista Eletrônica da Justiça Federal, nº 2, ano 1, maio/2009. Artigo **Ministério Público e Direito de Crédito - Políticas Públicas e Discricionariedade Administrativa**.

<sup>52</sup> MORAES, A. de. Op. Cit. Pg. 154

igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

## CONCLUSÃO

As políticas públicas revelam-se cada vez mais atreladas ao texto constitucional, vinculadas à programaticidade dos objetivos fundamentais e dos direitos fundamentais, cabendo ao dirigismo constitucional irradiar sobre elas a dimensão não apenas de resistência – rechaçando aquelas que eventualmente decorram do ideário neoliberal –, mas projetiva de futuro.

Tal imbricação entre Constituição e política é de sobrelevada relevância diante do desencantamento da política e da crise da democracia representativa, repercutindo na defasagem e deficiência da política como instância de direção comunitária, o que se agrava diante da progressiva preponderância do poder econômico sobre o poder político, do mercado sobre o parlamento, dos interesses econômicos sobre os interesses públicos.

A juridicização da política pela Constituição brasileira leva a uma judicialização da política, conferindo ao Poder Judiciário uma importante participação na conformação e no controle das políticas públicas, sem que tal imperativo conduza a um governo de juízes, assegurando-se a liberdade de conformação do legislador, que não vai a ponto de permitir que se olvidem os objetivos e as finalidades que gozam de prioridade constitucional e que se relegue a política de desenvolvimento dos direitos fundamentais.

A concretização da dimensão política da jurisdição constitucional em tornar efetivo os direitos fundamentais – eficácia da própria Constituição Federal – quando negados pela inaceitável inércia governamental, que compromete o próprio caderno de encargos constitucionais e, assim, ofende os princípios e a eficácia e a integridade dos direitos individuais e coletivos.

Não se ignora, ainda, a questão da reserva do possível. A necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial. A liberdade de conformação do Estado, em tema de implementação de direitos assegurados pelo próprio texto constitucional, está vinculada ao postulado da supremacia da Constituição.

Tais preceitos expostos estão em perfeita harmonia com a concepção de novo modelo estatal, que tem como valor-fim a justiça social e a cultura, numa democracia pluralista exigida pela sociedade de massas do século XX (Pinto

Ferreira) e, por isso, o Ministério Público atua constitucionalmente para determinar ao Poder Público que salde o seu débito, isto é, a prestação positiva dos valores inerentes à dignidade da pessoa humana e cidadania, como é o caso das políticas públicas sociais-constitucionais.

O Ministério Público, como defensor das instituições democráticas, deve exigir da Administração Pública, dentro de um princípio da proporcionalidade a atuação de forma a concretizar os direitos fundamentais. De outra sorte, deve exigir que os poderes deixem de promover determinado ato, quando vier a atacar e dificultar diretamente nos direitos sociais.

Não se está querendo que o Estado venha a arcar com dívidas gigantescas, salientando que os cidadãos que arcariam com tal dívida, mas o que se pretende é a atuação efetiva, através dos remédios constitucionais disponíveis, não só do Ministério Público, como de todos os cidadãos.

Contribuição efetiva para que o Brasil tenha uma das maiores taxas de desigualdade em todo o mundo é, em boa parte de responsabilidade das pessoas que aqui vivem. Não pode incumbir o Ministério Público de atuar de forma solitária. Sem dúvida alguma, falta uma vontade de constituição. Falta uma maior luta para dar efetividade aos direitos sociais e que, em épocas passadas, foram alvo de incessantes lutas e, que hoje, estão consagrados em nosso ordenamento jurídico.

A Constituição não pode, assim, sufocar o fenômeno político, juridicizando-o em sua plenitude. O Direito e o Político têm de conviver e se interpenetrar. Como o próprio processo diuturno da política que não pode deixar de subsistir, e é evidente que este processo político só ocorrerá na medida em que haja espaço para que ele possa atuar e o excesso de normas programáticas de maneira a antecipadamente prever todas as áreas possíveis de atuação do Estado acabe por exaurir por completo a necessidade de novas decisões. Assim, tudo estaria antecipadamente decidido, não teríamos mais decisões a tomar, mas simplesmente medidas a executar, isto é, uma forma insuportável de autoritarismo jurídico-político.

Em síntese, a programaticidade e a conseqüente relativa efetividade de certas normas e preceitos constitucionais são fruto de um estágio da evolução do Movimento Constitucionalista que procura integrar as normas ao sistema jurídico e aos valores sociais sempre em busca da implementação de um Estado e uma Comunidade mais solidária com os menos afortunados, consagrando na Carta

Magna metas, fins e propósitos que deverão ser adotados com a evolução do ser humano rumo a construção de um mundo melhor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, L.A.D. e NUNES JUNOR, D.A. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. 4ª tiragem. Malheiros: São. Paulo.

BARBOSA, R.. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, tomo II, São Paulo, 1933, p. 489.

BARCELLOS, A.P. de. **Legitimação dos Direitos Humanos**, Editora: Renovar 2ª edição, 2006, Rio de Janeiro.

BARROSO, L.R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro**. In: Revista Diálogo Jurídico Salvador: CAJ, vol I, no.6. setembro 2001

\_\_\_\_\_. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2ed. Rio de Janeiro:Renovar,1993.

BASTOS, C.R. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo:Saraiva, 1994.

BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional**. 4 ed. Coimbra: Almedina,1986.

DINIZ, M. H. **Norma Constitucional e seus efeitos**. 2 ed. São Paulo:Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, M.G. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. São Paulo:Saraiva, 2009.

FERREIRA, P. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva 1989.

- HESPANHA, A. M. **Panorama Histórico da Cultura Jurídica Européia**. 1977.
- HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.
- HORTA, R.M. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte:Del Rey,1995.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- LASSALE, F. **O que é uma constituição?**. Líder.
- MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MIRANDA, P. de. **Comentários à Constituição de 1967** com a emenda nº 1 de 1969, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, Tomo III,1987
- MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MORAES, A. **Direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- PRIETO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- SALDANHA, N. **O jardim e a praça**; ensaio sobre o lado privado e o lado público da vida social e histórica. São Paulo: USP, 1993.
- SILVA, P. **Vocabulário Jurídico**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SILVA, J.A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SÓFOCLES. **Antígona**. Rio de Janeiro: Edições de Ouro.
- VICENT, Andrew. **Ideologias Políticas Modernas**. Jorge Zahar, Rio de Janeiro: 1995.
-