

Análise da Constituição Federal e características dos prazos constitucionais

A CF - Constituição Federal possui 250 artigos.

Uma análise sistemática do documento revela que o número de artigos é maior do que o número de prazos específicos nela contidos.

Isso se deve ao fato de que muitos dos prazos estabelecidos na Constituição são de caráter indeterminado, refletindo sua natureza mandamental, ou seja, não é propriamente um código.

Isso significa que ela é um documento normativo que estabelece princípios e diretrizes fundamentais para a organização e funcionamento do Estado e para a garantia dos direitos dos cidadãos.

Um código, por sua vez, é um conjunto de normas detalhadas e específicas que regulam um determinado ramo do direito (como o Código Civil ou o Código Penal).

Fixação de prazos

Normalmente, os prazos constitucionais estabelecidos permitem certa flexibilidade.

Isso quer dizer que o legislador constituinte, seja originário (de 1988) ou derivado (parlamentar Federal), delega frequentemente a si ou ao Poder Executivo a responsabilidade de fixar prazos específicos via leis complementares, leis ordinárias ou regulamentos.

O legislador originário é o poder constituinte responsável por elaborar a Constituição de um país, estabelecendo os princípios fundamentais e a estrutura do Estado.

No Brasil, isso foi realizado pela Assembleia Constituinte de 1987/1988, que promulgou a Constituição de 1988.

Já o legislador derivado refere-se aos poderes instituídos pela própria Constituição que têm a competência para emendá-la ou complementá-la através de leis complementares, leis ordinárias e emendas constitucionais. Esses poderes derivam da autoridade estabelecida pelo legislador originário.

Importância e características dos prazos constitucionais

Apesar de não haver muitos prazos específicos na Constituição, os existentes são de suma importância. Eles possuem quatro características principais.

Superioridade hierárquica

A lógica jurídica positiva de Hans Kelsen estabelece que as normas constitucionais são superiores às normas infraconstitucionais.

Assim, os prazos constitucionais, como normas constitucionais, estão no topo da pirâmide normativa. Nenhuma lei complementar, lei ordinária, Código Penal ou Código Civil pode contrariar um prazo fixado pela Constituição.

A maior parte dos prazos constitucionais é indeterminada para evitar um engessamento do ordenamento jurídico devido à superioridade hierárquica desses prazos.

Para entender melhor

A pirâmide de Hans Kelsen, também conhecida como Pirâmide de Kelsen, é um modelo hierárquico para a estrutura normativa do ordenamento jurídico.

Nessa pirâmide, cada norma deve sua validade à norma superior, culminando na Constituição, que é a norma fundamental.

A estrutura é composta por, de baixo para cima: normas individuais e concretas (decisões judiciais, atos administrativos), normas regulamentares (decretos, regulamentos), leis ordinárias e complementares, e no topo, a Constituição. Esse modelo assegura a coerência e a validade das normas dentro do sistema jurídico.

Conteúdo político

Historicamente, desde a Revolução Francesa e Norte-Americana até meados do século XX, a Constituição tinha uma feição predominantemente política, regulando relações de poder.

Com o surgimento do Sistema Internacional de Direitos Humanos, a Constituição adquiriu uma natureza jurídico-política. Isso porque passou a integrar normas e princípios estabelecidos por tratados e convenções internacionais.

Então a Constituição passou a estabelecer não só a organização e funcionamento do Estado, mas também incorporou direitos e garantias fundamentais reconhecidos internacionalmente, influenciando diretamente a atuação do Estado em questões de direitos humanos.

A interpretação das normas constitucionais, incluindo os prazos, é responsabilidade das Supremas Cortes, como o STF, no Brasil, um processo conhecido como mutação constitucional.

Mutação constitucional é o processo pelo qual o significado e a interpretação de uma Constituição mudam ao longo do tempo, sem que haja uma alteração formal em seu texto.

Ela permite que a Constituição se adapte às novas realidades e demandas da sociedade, mantendo-se relevante e funcional, mesmo diante de mudanças significativas no contexto histórico e social

Os prazos constitucionais possuem um caráter político e podem ser flexibilizados para atender às necessidades da administração pública, respeitando o espírito da Constituição.

Dogmatismo

O dogmatismo contrapõe-se à flexibilidade política. Por ele a interpretação dos prazos deve ser endógena, ou seja, realizada dentro do próprio texto constitucional e alinhada aos seus objetivos e valores.

Isso garante que, apesar da possibilidade de interpretações políticas, a interpretação dos prazos respeite a hierarquia normativa e a essência da Constituição.

Linguagem aberta

A teoria da norma constitucional sugere que normas constitucionais são formuladas em linguagem de alta abstração e baixa densidade para alcançar um público maior.

Por exemplo, a inclusão de direitos amplos, como à alimentação saudável, em vez de especificar a quantidade de pães que alguém pode comprar.

Bloco de constitucionalidade

O conceito de bloco de constitucionalidade se refere ao conjunto de normas e princípios que possuem status constitucional, mesmo que não estejam explicitamente escritos no texto da Constituição formal.

Esse bloco é composto por elementos reconhecidos como tendo força constitucional e que servem para interpretar e aplicar a Constituição de forma abrangente.

- Sentido formal: é o texto da Constituição propriamente dita, o documento oficial que contém as normas e princípios fundamentais do país. No caso do Brasil, é a Constituição Federal de 1988.
- Sentido material: inclui normas que, apesar de não estarem formalmente no texto constitucional, são consideradas de natureza constitucional por seu conteúdo e importância. Essas normas refletem o espírito da Constituição e são vistas como essenciais para a compreensão e aplicação do direito constitucional.

Dentro dessa dualidade, o bloco de constitucionalidade mede a extensão da Constituição tanto em sentido formal quanto material.

Bloco de constitucionalidade em sentido formal no Brasil

No Brasil, o bloco de constitucionalidade em sentido formal é composto por quatro elementos:

- Constituição Federal de 1988: o documento principal da Constituição.
- ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: conjunto de normas com caráter temporário, destinadas a regular a transição entre a ordem constitucional antiga e a nova.

- Emendas constitucionais autônomas: emendas que, por uma questão de organização, não são inseridas diretamente no texto da Constituição, mas possuem força constitucional.
- Tratados internacionais: tratados que, após aprovação de três quintos em dois turnos nas duas casas do Congresso Nacional, alcançam status constitucional conforme a EC 45/04.

O bloco de constitucionalidade é fundamental para entender a extensão da Constituição e garantir sua aplicabilidade e interpretação. Ele permite que princípios e normas não explicitamente presentes no texto formal da Constituição sejam reconhecidos como parte do ordenamento constitucional, assegurando uma aplicação mais ampla e inclusiva dos direitos e deveres constitucionais.

Teoria das normas constitucionais e eficácia

As normas constitucionais podem ser diferenciadas conforme sua eficácia, formando uma tríade:

- Normas de eficácia plena: diretas, integrais e imediatas, com quase 100% de potência.
- Normas de eficácia contida: diretas e imediatas, mas não integrais, pois o legislador ordinário pode aumentar seus efeitos.
- Normas de eficácia limitada: indiretas, mediatas e não integrais, necessitando do legislador ordinário para surtir efeitos.

A distinção entre normas de eficácia contida e limitada está na necessidade do legislador.

Nas normas de eficácia contida, a atuação do legislador pode ocorrer, mas a norma continua a ter efeitos mesmo sem ele.

Nas normas de eficácia limitada, a atuação do legislador é indispensável para que a norma funcione

Prazos e ação legislativa

Os prazos mais fortes estão nas normas de eficácia contida e plena.

Caso o prazo não seja cumprido, é possível exigir uma ação legislativa ou administrativa, ajuizando uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Nas normas de eficácia limitada, a interposição legislativa é necessária, tornando a análise mais complexa.

Como muitos prazos são indeterminados, o STF precisa realizar uma análise de proporcionalidade e razoabilidade para identificar omissões inconstitucionais. Prazos determinados são mais fáceis de interpretar.

Exceção: Direitos fundamentais

Nos prazos relacionados a direitos fundamentais, as normas são exigidas imediatamente, independentemente de serem de eficácia plena, contida ou limitada. Esses direitos, inerentes à dignidade da pessoa humana, podem ser exigidos diretamente perante a Suprema Corte.

Característica	**Normas de eficácia plena**	**Normas de eficácia limitada**	**Normas de eficácia limitada**
Definição	Normas que produzem todos os seus efeitos desde a promulgação da Constituição.	Normas que têm aplicação imediata, mas cuja eficácia pode ser restringida por lei.	Normas que necessitam de regulamentação por parte do legislador para produzir todos os seus efeitos.
Aplicação	Imediata e integral, não dependem de nenhuma norma adicional para serem aplicadas	Imediata, mas não integral, podendo ser limitada pelo legislador ordinário.	Mediata e não integral, dependem de legislação complementar ou ordinária para serem aplicadas.
Necessidade de atuação legislativa	Não necessitam de atuação legislativa para produzir efeitos.	Podem ser restringidas ou ampliadas pela atuação do legislador.	Necessitam de atuação legislativa para poderem produzir efeitos.
Exemplo	Direito à vida, liberdade de expressão.	Direito à propriedade, que pode ser regulado para atender sua função social.	Direito à saúde, que depende de regulamentação para definir como será prestado.
Impacto da inação legislativa	Permanecem plenamente eficazes mesmo sem atuação legislativa.	Permanecem eficazes, mas podem ter sua aplicação restringida pela legislação.	Não produzem efeitos enquanto não houver regulamentação legislativa.
Possibilidade de ação judicial	Podem ser exigidas judicialmente em sua totalidade	Podem ser exigidas judicialmente, mas a extensão dos efeitos pode depender de legislação.	Difícilmente podem ser exigidas judicialmente sem a regulamentação necessária.

Neoconstitucionalismo e horizontalização dos direitos

O neoconstitucionalismo é uma corrente teórica e prática do Direito que surge como uma resposta ao constitucionalismo clássico e às limitações percebidas na aplicação das constituições modernas. São características do neoconstitucionalismo:

- **Primazia da Constituição:** coloca a Constituição no centro do sistema jurídico, enfatizando sua superioridade e eficácia. A Constituição não é apenas um conjunto de normas, mas um documento com valor normativo máximo.
- **Força normativa da Constituição:** a Constituição deve ser diretamente aplicável, com normas que são autoexecutáveis e vinculantes para todos os poderes públicos e particulares. Isso implica uma maior força normativa e a possibilidade de aplicação direta dos direitos fundamentais.

- Interpretação constitucional: a interpretação das normas constitucionais deve ser feita para maximizar a proteção dos direitos fundamentais e realizar os valores constitucionais.
- Princípios constitucionais: os princípios constitucionais ganham destaque e são vistos como normas jurídicas vinculantes que orientam a interpretação e aplicação do direito.
- Jurisdição constitucional ativa: há fortalecimento do papel do Judiciário na proteção da Constituição e dos direitos fundamentais.
- Diálogo entre poderes: promove diálogo institucional entre os diferentes poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), de forma que a proteção dos direitos e a realização dos valores constitucionais sejam compartilhadas.
- Constitucionalização do Direito: tendência de "constitucionalizar" todas as áreas do Direito, ou seja, integrar os princípios e valores constitucionais em todas as esferas do ordenamento jurídico, seja no direito civil, penal, administrativo, entre outros.

O neoconstitucionalismo envolve a horizontalização dos direitos. Isso significa que os direitos fundamentais ganham status constitucional e passam a incidir de maneira equânime em todas as relações jurídicas.

Interdisciplinaridade e abstração no Direito Constitucional

Em qualquer área do Direito permite-se referenciar a dignidade da pessoa humana, a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade. Assim, o texto constitucional não é uma entidade isolada, mas interage com várias disciplinas jurídicas.

As normas constitucionais passam a servir como guia para aprofundamento da legislação ordinária ou complementar.

Prazos constitucionais e suas implicações

Os prazos constitucionais são abstratos e tratam da importância do texto constitucional em diversas matérias.

As relações jurídicas que serão analisadas se dividem em três categorias:

- Relação entre Estado e particular: o particular é o credor de um direito fundamental e pode exigir um comportamento do Estado. Por exemplo, se um medicamento necessário está listado nos protocolos do SUS, o Estado tem 24 horas para fornecê-lo. Se não o fizer, pode ser acionado judicialmente. Trata-se da eficiência subjetiva.
- Relação entre particulares: aplica-se a eficácia objetiva dos direitos fundamentais, pela qual particulares podem exigir algo de outro, sem a presença do Estado. Um exemplo é a disputa por uma vaga de estacionamento em um condomínio, que envolve o direito de propriedade. Trata-se da eficiência objetiva.
- Relação entre Estado e particular com sujeição especial: o Estado é credor e pode exigir comportamentos específicos de particulares. Exemplos incluem o prazo para votar ou obrigações de servidores públicos e presos. Trata-se da eficiência diagonal.