

ISBN 85-02-00478-6



NORMA CONSTITUCIONAL E SEUS EFEITOS

Maria Helena Diniz

NORMA CONSTITUCIONAL E SEUS EFEITOS

Maria Helena Diniz



editora
SARAIVA

CAPÍTULO IV

CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUANTO À SUA EFICÁCIA

1. DISTINÇÕES DOUTRINÁRIAS DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

A doutrina norte-americana encabeçada por Cooley, seguida, no Brasil, por Ruy Barbosa, distingue as normas constitucionais em¹:

a) *Auto-executáveis (self-executing; self-acting)*, se puderem executar o dever imposto, por fornecerem uma norma que possibilite a fruição e proteção do direito outorgado. Tratam-se de preceitos constitucionais completos, que não requerem nenhuma complementação por lei infraconstitucional. São mandamentos constitu-

1. Thomas M. Cooley (*A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union*, Boston, 1903, p. 119 e 120) escreve "self-executing provisions. But although none of the provisions or a constitution are to be locked upon as immaterial or merely advisory, there are some which, from the nature of the case, are as incapable of compulsory enforcement as are directory provisions in general. The reason is that, while the purpose may be to establish rights or to impose duties, they do not in and of themselves constitute a sufficient rule by means of which such right may be protected or such duty enforced. In such cases, before the constitutional provisions can be made effectual, supplemental legislation must be had; and the provision may be in its nature mandatory to the legislature to enact the needful legislation, though back of it there lies no authority to enforce the command. Sometimes the constitution in terms requires the legislature to enact laws on a particular subject; and here it is obvious the requirement has only a moral force: the legislature thought to obey it; but the right intended to be given is only assured when the legislation is voluntarily enacted. Other provisions are completely self-executing, and manifestly contemplate no legislation whatever to give them full force and operation"; Ruy Barbosa, *Agão chiel originária*, Rio de Janeiro, 1915, p. 31-54; *Comentários*, cit., v. 2, p. 474-6.

cionais para os quais não será necessário designar uma autoridade, nem indicar processo especial. São disposições onde o direito ins-tuído já contém em si os meios de execução, por serem executíveis *proprio vigore*. Por dispensarem quaisquer leis suplementares, têm aplicação imediata aos casos a que se referem.

b) *Não auto-executáveis (not self-executing; not self-enforcing provisions ou not self-acting)*, se somente indicarem princípios, sem, contudo, estabelecerem normas que lhes deem eficácia. Requerem, portanto, ação legislativa ulterior para sua efetivação; dependem de lei que as complementem, pois só depois dessa complementação legis-lativa podem ser executadas.

Nos Estados Unidos há, ainda, quem apresente as normas cons-titucionais como?

a) *prescrições mandatórias (mandatory provisions)*, por serem normas constitucionais materiais e essenciais, de cumprimento ir-re-cusável;

b) *prescrições diretórias (directory provisions)*, se tiverem con-teúdo regulamentar, permitindo ao legislador dispor diferentemente.

Pontes de Miranda, diversamente de Ruy Barbosa, preferiu a denominação normas bastantes em si, normas não bastantes em si, conforme dispensassem, ou não, regulamentação para sua aplicação. Além disso, alude às normas programáticas que "são aquelas em que o legislador, constituínte ou não, em vez de editar uma norma de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se não de orientar os poderes públicos"³.

Autores italianos, como Caetano Azzariti⁴, discriminam as normas constitucionais em:

a) *Preceptivas*, de caráter obrigatório e impositivo.

b) *Diretivas*, sem obrigatoriedade, podendo ser violadas pela lei ordinária, sem que com isso seja inconstitucional. Contêm, tão-

2. V. a respeito as críticas feitas a esta distinção por Alfredo Buraid, *Da ação direta de inconstitucionalidade no direito positivo*, São Paulo, 1958, p. 48; Lúcio Biliencourt, *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, Rio de Janeiro, 1968, p. 57 e 58; Francisco Campos, *Direito constitucional*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 392.

3. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, Rio de Janeiro, 1947, v. 1, p. 85.

4. Azzariti, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, p. 98.

somente, uma direttriz ao legislador futuro, não tendo, portanto, qualquer eficácia, nem são consideradas normas jurídicas.

Esse ponto de vista foi muito criticado por Flaminio Franchini, Ugo Natoli e Balladore Pallieri⁵. Balladore Pallieri, diferentemente de Azzariti, considera que as normas diretivas produzem efeito, embora indireto, visto que não constroem o legislador a seguir um caminho, mas o obrigam a não tomar via diversa.

A doutrina italiana conclui pela seguinte classificação dos mandamentos constitucionais:

- a) *diretivos*, ou programáticos, dirigidos ao legislador sem excluam a possibilidade de existirem leis editadas em desacordo com eles;
- b) *preceptivos*, obrigatórios, ou de *aplicabilidade imediata*, por modificarem ou ab-rogarem leis contrárias, anteriormente editadas;
- c) *preceptivos*, obrigatórios, mas sem *aplicabilidade imediata*, invalidando novas leis que os violarem, embora não alcancem a eficácia das leis anteriores enquanto a sua aplicação estiver suspensa⁶.

O italiano Vezio Crisafulli⁷ propõe a classificação:

- a) Normas constitucionais de *eficácia plena* e com imediata aplicação.
- b) Normas constitucionais de *eficácia limitada*, que podem ser de legislação e programáticas. As de legislação, *insuscetíveis* de aplicação imediata por razões técnicas, são alusivas a uma norma futura, regulamentadora dos seus limites. As programáticas, verdadeiras normas jurídicas, são preceptivas, se bem que se dirijam diretamente aos órgãos estatais, principalmente ao Legislativo, conferindo direitos subjetivos. São as programáticas normas eficazes por terem *eficácia negativa*, ou seja, por paralisarem os efeitos de toda e qualquer norma jurídica contrária a seus princípios⁸.

5. Flaminio Franchini, *Efficacia delle norme costituzionale*, *Archivio Penale*, cit., p. 203; Ugo Natoli, *Limiti costituzionale dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955, v. 1; Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1955, p. 332.

6. Pinto Ferreira, *Eficácia*, in *Enciclopédia*, cit., p. 169.

7. Vezio Crisafulli, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

8. Geraldo Ataliba, *Lei complementar na Constituição*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, p. 20.

José Afonso da Silva⁹, criticando a teoria de Azzariti, ao afirmar que todas as normas têm eficácia e valor jurídico, apresenta-nos esta excelente classificação:

- a) normas de *eficácia plena* com aplicabilidade direta, imediata e integral, que incidem imediatamente e dispensam legislação complementar;
- b) normas de *eficácia contida* com aplicabilidade direta, imediata, mas, possivelmente, não integral, que produzem imediatamente efeitos, apesar de exigirem meios normativos de contensão de sua eficácia, por limitarem os direitos nelas consagrados;
- c) normas de *eficácia limitada declaratória de princípios instituídos ou organizativos e declaratória de princípios programáticos*, que dependem de lei orgânica ou complementar para a sua aplicação, tendo, porém, *eficácia ab-rogante* de legislação precedente incompatível (segundo a expressão de Geraldo Ataliba, "paralisante da eficácia destas leis, sem ab-rogá-las"), entre elas se incluindo as normas programáticas.

Pinto Ferreira¹⁰ propõe a distinção:

- a) normas constitucionais de *eficácia absoluta* não emendáveis, com força paralisante total sobre as normas que lhes conflitam;
- b) normas constitucionais de *eficácia plena*, constitucionalmente emendáveis;

- c) normas constitucionais de *eficácia contida*; e
- d) normas constitucionais de *eficácia limitada* (como as programáticas).

Celso Bastos e Carlos A. Britto afirmam: "Em suma, é a partir da vocação das normas constitucionais, para atuarem com ou sem o concurso de outra vontade modeladora dos seus comandos, que podemos classificá-las em normas de mera aplicação e normas de integração. Aplicação, atinente à atuação pura e simples da vontade constitucional que, sobre ser de plena eficácia, não se acasala com nenhum outro querer legislativo de menor hierarquia. Integração, no sentido de íntima composição de duas vontades legislativas: vocacionadas para a coalescência, uma de escalão constitucional e outra de

9. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade*, cit.; Norma constitucional, in *A norma jurídica*, cit., p. 45-8.

10. Pinto Ferreira, *Eficácia*, in *Enciclopédia*, cit., p. 162.

graduação ordinária, ainda que a primeira seja de eficácia plena. Com o que a palavra *integração* assume um significado ambivalente, mais amplo que o consagrado pela teoria geral do direito (a propósito das lacunas jurídicas), pois ora toma o sentido de complemento, col-matção ou preenchimento de um vazio regatatório preexistente, ora tem a acepção de encurtamento, redução ou contração de um campo regatatório de maior abrangência. Daí as espécies *complementáveis* e *restringíveis*, em que o gênero das normas de integração se desdobra¹¹.

Celso Antônio Bandeira de Mello¹², ao classificar as normas constitucionais, toma como pressuposto o critério da consistência e amplitude dos direitos imediatamente resultantes. Ao analisar as normas de eficácia plena, observa que pode gerar posições jurídicas diferentes, mais fortes ou mais fracas. Por exemplo, o art. 22, I, segundo o qual compete à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, investe a União do poder de legislar, porém os administrados não colhem direito ou benefício algum, exceto o de que aquelas normas sejam editadas, privativamente, pela União; o art. 206, IV, que prescreve a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, já confere o direito de fruir desta gratuidade e de exigí-la, caso o estabelecimento oficial a viole. Leciona, ainda, que a de eficácia contida outorga uma posição jurídica mais consistente que a norma de eficácia plena. Exemplificativamente, o art. 5.º, XII, ao consagrar a inviolabilidade do sigilo de correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e telefônicas, salvo ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, está permitindo que a lei reduza o campo de abrangência da norma constitucional. Todavia, é preciso ressaltar que só pode demarcar, por via legal, aquele campo, nunca extinguí-lo, pois o art. 5.º, XII, contém em si direito fruível e exigível.

Para esse grande jurista existem:

a) Normas que conferem poder jurídico a um sujeito, que, por si, sem o concurso de outrem, frui do bem jurídico deferido. Por exemplo, o art. 5.º, X (inviolabilidade de domicílio); XV (direito de

11. Celso Bastos e Carlos A. Brito, *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*, São Paulo, Saraiva, 1982, p. 62.

12. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*, RDP, 57-58:233-56, 1981.

ir e vir) etc. A fruição desses direitos não requer a atuação alheia, mas uma abstenção do Poder Público, que não pode turbá-la. Tais normas criam uma posição jurídica imediata, de plena consistência, prescindindo de qualquer norma subsequente, por traduzir, além da fruição positiva, a possibilidade de exigí-la se for perturbada por outrem.

b) Normas que compõem o necessário para gerar uma utilidade concreta, suscetível de fruição positiva dependente de uma prestação alheia. Por exemplo, o art. 210, § 1.º, ao estatuir que "o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental", garante, imediatamente, o direito de fruir daquele ensino e de exigí-lo, caso os estabelecimentos omitam. Tais normas, ao delinearem a conduta do Poder Público, permitem o reconhecimento do comportamento suscetível de concretizar o benefício.

c) Normas que se limitam a determinar um fim a ser cumprido pelo Poder Público, sem apontar os meios para atingi-lo. Por exemplo, o art. 226, que reza: "A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado". Nestas normas a posição jurídica é menos consistente que nos casos anteriores, visto que não conferem fruição alguma, nem permitem exigir o desfrute de algo.

Ensinanos, ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello que as normas outorgadas de direitos imediatamente fruíveis e exigíveis admitem duas espécies de direitos e poderes: os insuscetíveis de restrição (art. 93, VI, relativo à aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade, facultativa após 30 anos de serviço) e os restringíveis por lei ordinária (art. 37, VII, sobre direito de greve, que requer regulamentação legal; e reclamam a seguinte divisão:

a) Normas delimitadoras do conteúdo do direito, com exatidão, porque se valem de expressões inelásticas (art. 7.º, XV, afimemente ao direito ao repouso remunerado).

b) Normas delimitadoras do conteúdo do direito que se utilizam de termos imprecisos e elásticos. Por exemplo, o art. 7.º, XXXIII, ao proibir trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito anos, levanta a questão de se saber em que consiste a periculosidade ou insalubridade. Essa imprecisão terminológica não lhe retira a imediata aplicabilidade, mas requer do magistrado, com o auxílio da ciência do direito, o esclarecimento dos conceitos jurídicos indeterminados.

2. PROPOSTA CLASSIFICATÓRIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Baseados nas várias classificações apresentadas pela doutrina, propomos, tendo por critério a questão da intangibilidade e da produção dos efeitos concretos, que se distingam as normas constitucionais em:

- a) normas com eficácia absoluta;
- b) normas com eficácia plena;
- c) normas com eficácia relativa restringível; e
- d) normas com eficácia relativa complementável ou dependentes de complementação.

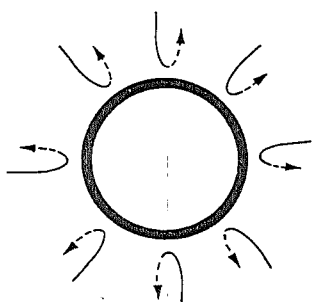
A. NORMAS SUPEREFICAZES OU COM EFICÁCIA ABSOLUTA

As normas constitucionais com *eficácia absoluta* são as intangíveis; contra elas nem mesmo há o poder de emendar. Daí conterem uma força paralisante total de toda a legislação que, explicita ou implicitamente, vier a contrariá-las. Distinguem-se, portanto, das normas constitucionais de eficácia plena, que, apesar de incidirem imediatamente sem necessidade de legislação complementar posterior, são emendáveis. Por exemplo, os textos constitucionais que amparam a federação (art. 1.º), o voto direto, secreto, universal e periódico (art. 14), a separação de poderes (art. 2.º) e os direitos e garantias individuais (art. 5.º, I a LXXVII), por serem insuscetíveis de emenda, são intangíveis, por força dos arts. 60, § 4.º, e 34, VII, *a* e *b*.

Tais normas possuem eficácia positiva e negativa. Têm eficácia *positiva*, por terem incidência imediata e serem intangíveis, ou não emendáveis, visto não poder ser modificadas por processo normal de emenda. Têm eficácia *negativa* por vedarem qualquer lei que lhes seja contrastante, daí sua força paralisante total e imediata, permanecendo intangíveis, ou não emendáveis, exceto por meio de revolução, que, como um ato de força, pode destruí-las, criando outras, instituindo uma nova ordem jurídica.

Nenhum procedimento constitucional permite a emenda dos comandos constitucionais absolutos. Certos princípios constitucionais deverão ser respeitados e intangíveis se o texto contiver a prescrição de sua inviolabilidade absoluta.

As normas constitucionais absolutas são insuscetíveis de reforma, sob pena de destruírem, ou suprimirem, a própria Constituição¹³. Pode-se representá-las pelo gráfico:



Seriam como um grosso aro de metal impenetrável, de modo que qualquer emenda seria inoperante, funcionariam como uma parede, em que, se contra ela jogássemos uma bola, ela rebocaria inexistente.

Há uma supereficácia paralisante, ou abrogante, das normas constitucionais absolutas, pois, aplicáveis imediatamente, sendo intangíveis e invioláveis, não poderão ser alteradas pelo poder constituinte derivado, sobrevivendo enquanto a Constituição for vigente. São, portanto, inoperantes as leis que, porventura, as limitarem ou que com elas conflitarem.

Assim, as normas que resguardam a federação, como o princípio da autonomia (arts. 18 e 34, VII, *c*) e da isonomia entre as pessoas político-constitucionais, o da igualdade numérica dos senadores (art. 46, § 1.º), que orientam o federalismo, também são de eficácia absoluta, pois seu desrespeito acarretaria a ruptura do sistema.

Esses preceitos impõem limites, explícitos e implícitos, à competência da reforma constitucional. São explícitos os impeditivos da alteração da federação, do sufrágio universal, da separação de poderes e dos direitos e garantias individuais, não havendo nem mesmo possibilidade de proposta de emenda para abolí-los. Diz Geraldo Ataliba¹⁴: "Na verdade, qualquer proposta que, indiretamente, remota, ou por consequência, tenda a abolir a federação... é igual-

13. William Marbury. The limitation upon the amending power, *Harvard Law Review*, 1919-1920, p. 223 e s.

14. Geraldo Ataliba, *Estudos e pareceres de direito tributário*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 3, p. 12.

mente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação". São implícitos não só os relativos à supressão do próprio artigo que impõe aquelas restrições (art. 60, § 4.º), mas também o impeditivo de reforma constitucional, que restringia as competências dos Estados (art. 25), acrescentando-as à União ou ao município, porque isso conduziria à abolição da federação; aquele que veda a perpetuidade de mandatos, porque a sua temporariedade é também um princípio federativo; e o que modifica o critério de rigidez estabelecido pelo constituinte. São circunstanciais os do art. 60, § 1.º, que impede a emenda na vigência da intervenção federal, do estado de sítio ou do estado de defesa¹⁵.

B. NORMAS COM EFICÁCIA PLENA

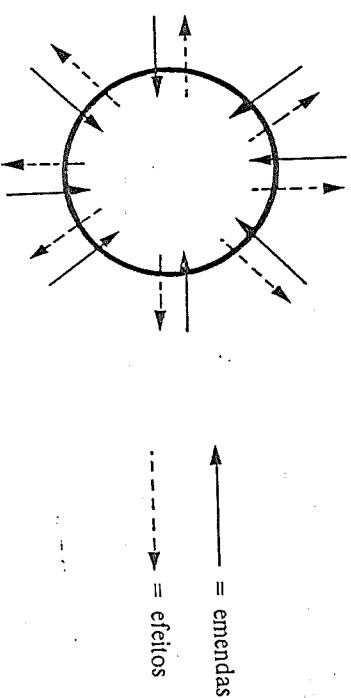
São plenamente eficazes¹⁶, as normas constitucionais que fôrhen idôneas, desde sua entrada em vigor, para disciplinarem as relações jurídicas ou o processo de sua efetivação, por conterem todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade da produção imediata dos efeitos previstos, já que, apesar de suscetíveis de emenda, não requerem normaço subconstitucional subsequente. Podem ser imediatamente aplicadas. Consistem, por exemplo, nos preceitos que contêmham proibições, confiram isenções, prerrogativas e que não indiquem órgãos ou processos especiais para sua execução. Por exemplo, podemos citar os arts. 1.º, parágrafo único, 14, § 2.º, 17, § 4.º, 21, 22, 37, 111, 44, parágrafo único, 69, 153, 155, 156 etc. da Constituição Federal vigente.

O constituinte emitiu essas normas suficientemente, pois incidem diretamente sobre os interesses, objeto de sua regulamentação jurídica, criando direitos subjetivos, desde logo exigíveis, uma vez que se pode saber, com precisão, qual o comportamento a seguir.

Este gráfico demonstra a peculiaridade delas serem bastantes em si mesmas, por conterem a possibilidade de produzir seus efeitos jurídicos concretos, e de comportar reformas, por meio de revisões e emendas.

15. Michel Temer, *Elementos*, cit., p. 25.

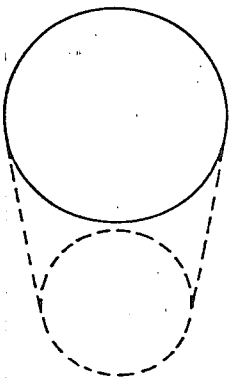
16. José Alfonso da Silva, *Aplicabilidade*, cit., p. 76, 81, 91-6; Ferraz Jr., *Teoria da norma*, cit., p. 118; Alfredo Ianniti Pitromalo, *Ancora sull' applicazione diretta delle norme della costituzione*, *Foro Italiano*, 4:137, 1948; M. H. Diniz, *Compêndio*, cit., p. 350.



C. NORMAS COM EFICÁCIA RELATIVA RESTRINGÍVEL

Correspondem essas normas às de eficácia contida de José Afonso da Silva, mas, acatando a lição de Michel Temer¹⁷, preferimos denominá-las normas constitucionais de eficácia redutível ou *restringível*, por serem de aplicabilidade imediata ou plena, embora sua eficácia possa ser reduzida, restringida nos casos e na forma que a lei estabelecer; têm, portanto, seu alcance reduzido pela atividade legislativa. São preceitos constitucionais que recebem do constituinte normatividade capaz de reger os interesses, mas contêm, em seu bojo, a prescrição de meios normativos ou de conceitos que restringem a produção de seus efeitos. São normas passíveis de restrição. Independentem para sua aplicabilidade de interferência do legislador, pois não requerem normaço futura, visto serem de aplicação imediata, mas prevêem meios destinados a restringi-las. Logo, enquanto não sobrevier a legislação restritiva, o direito nelas contemplado será pleno. Têm a possibilidade de produzir todos os efeitos jurídicos queridos, apesar de sujeitas a restrições nelas previstas ou dependentes de regulamentação ulterior que reduza sua aplicabilidade. Essas normas, assevera José Afonso da Silva, regulam suficientemente os interesses, mas deixam margem à atuação restritiva da competência discricionária do Poder Público nos termos legais ou dos conceitos gerais nelas enunciados. Podem ser assim, graficamente, representadas:

17. Michel Temer, *Elementos*, cit., p. 13 e 14.



Isto porque nascem com todas as potencialidades, porém, mediante conceitos nelas contidos ou por intervenção legislativa, seu âmbito eficaz não será ampliado, mas restringido, é o que ocorre, por exemplo, dentre outros, com os arts. 5.º, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XVI, XXIV, LX, LXI, LXVII, 15, 84, XXVI, 139, 170, parágrafo único, e 184 da Constituição Federal vigente.

Há apenas uma restrição normativa ao direito consagrado: a aplicabilidade dessas normas não está condicionada a uma ulterior normação infraconstitucional, mas ficará dependente das restrições constitucionalmente requeridas¹⁸.

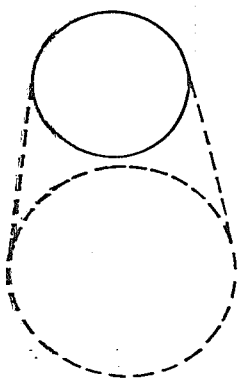
D. NORMAS COM EFICÁCIA RELATIVA COMPLEMENTAVEL OU DEPENDENTE DE COMPLEMENTAÇÃO LEGISLATIVA

d.1. Generalidades

Há preceitos constitucionais que têm aplicação mediata, por dependerem de norma posterior, ou seja, de lei complementar ou ordinária, que lhes desenvolva a eficácia, permitindo o exercício do direito ou do benefício consagrado. Sua possibilidade de produzir efeitos é mediata, pois, enquanto não for promulgada aquela lei complementar ou ordinária, não produzirão efeitos positivos, mas terão eficácia paralisante de efeitos de normas precedentes incompatíveis e impeditiva de qualquer conduta contrária ao que estabelecerem. Não receberam, portanto, do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação imediata, porque ele deixou ao Legislativo a tarefa de regulamentar a matéria, logo, por esta razão, não poderão produzir todos os seus efeitos de imediato, porém têm aplicabilidade mediata, já que

18. Sobre esse tipo de norma constitucional: José Alonso da Silva, *Aplicabilidade*, cit., p. 76, 96-108, 156, 157 e 254; Ferraz Jr., *Teoria da norma*, cit., p. 118; M. H. Diniz, *Compendio*, cit., p. 350.

incidirão totalmente sobre os interesses tutelados, após o regramento infraconstitucional. Por esse motivo preferimos denominá-las normas com eficácia relativa dependente de complementação legislativa, apresentando-as com o seguinte gráfico:



Surgem, por exemplo, como se fossem botões de rosa; com a interferência legislativa requerida, desabrochando, visto que haverá, com a regulamentação dos direitos que delas decorrem, uma ampliação de seus efeitos, que irradiarão concreta e imediatamente¹⁹.

São designadas por alguns autores como normas constitucionais de eficácia limitada por serem dependentes "de emissão de uma normatividade futura, em que o legislador ordinário, integrando-lhes a eficácia, mediante lei ordinária, lhes dê capacidade de execução em termos de regulamentação daqueles interesses visados"²⁰.

Podem ser²¹:

- a) normas de princípio institutivo, dependentes de lei para dar corpo a instituições, pessoas, órgãos, meios previstos;
- b) normas programáticas, que comandam o próprio procedimento legislativo, por serem estabelecedoras de programas constitucionais a serem desenvolvidos mediante legislação integrativa da vontade do constituinte.

19. Oswaldo A. Bandeira de Mello, *Princípios gerais*, cit., v. 1, p. 231 e 232; José Alonso da Silva, *Aplicabilidade*, cit., p. 75, 76 e 254; Ferraz Jr., *Teoria da norma*, cit., p. 118; M. H. Diniz, *Compendio*, cit., p. 350; Michel Temer, *Elementos*, cit., p. 14.

20. Vezió Crisafulli, *La costituzione*, cit., p. 159.
21. José Alonso da Silva, *Aplicabilidade*, cit., p. 77; Norma constitucional, in *A norma jurídica*, cit., p. 47.

d.2. Normas de princípios instituídos

As normas constitucionais de princípios instituídos²² requerem que o legislador estabeleça, mediante leis complementares ou ordinações, esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, para que tenham aplicabilidade plena ou imediata. Impõem ao Legislativo uma obrigação política. Exemplificativamente podemos enumerar os arts. 17, IV, 25, § 3.º, 43, § 1.º, I e II, 127, § 2.º, 148, I e II, 165, § 9.º, I, da Constituição Federal em vigor.

d.3. Normas programáticas

As normas constitucionais programáticas são as em que o constituinte não regula diretamente os interesses ou direitos nelas consagrados, limitando-se a traçar princípios a serem cumpridos pelos poderes públicos (Legislativo, Executivo e Judiciário) como programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente a consecução dos fins sociais pelo Estado²³. Por exemplo, os arts. 21, IX, 23, 170, 205, 211, 215, 218, 226, § 2.º, da Constituição Federal.

Têm eficácia jurídica porque:

- a) impedem que o legislador comum edite normas em sentido oposto ao direito assegurado pelo constituinte, antes mesmo da possível legislação integrativa que lhes dá plena aplicabilidade²⁴, condicionando assim a futura legislação com a consequência de ser inconstitucional;
- b) impõem um dever político ao órgão com competência normativa;
- c) informam a concepção estatal ao indicar suas finalidades sociais e os valores objetivados pela sociedade;
- d) condicionam a atividade discricionária da administração e do Judiciário;
- e) servem de diretrizes teleológicas para a interpretação e aplicação jurídica (subsunção, integração e correção);

22. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade*, cit., p. 77, 115-25.

23. José Afonso da Silva, *Norma constitucional*, in *A norma jurídica*, cit., p. 47, 132-50.

24. Michel Temer, *Elementos*, cit., p. 14.

f) estabelecem direitos subjetivos por impedirem comportamentos antagônicos a elas²⁵.

3. GRADUALISMO EFICACIAL DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Há, portanto, um gradualismo na eficácia das normas constitucionais, por não serem idênticas quanto à produção de seus efeitos e à sua intangibilidade ou emendabilidade.

Certos mandamentos constitucionais são completos e plenos, por não exigirem normação subconstitucional posterior, independentemente de leis complementares ou de leis ordinárias que permitam a sua aplicação imediata; outros não têm essa execução imediata, devendo ser complementados por leis ulteriores²⁶. Nestes últimos, os efeitos pretendidos pelo poder constituinte só ocorrerão se houver a requerida emissão de norma jurídica ordinária ou complementar.

Há um escalonamento na intangibilidade e nos efeitos dos preceitos constitucionais, pois a Constituição contém normas com eficácia absoluta, plena e relativa. Todas têm juridicidade, mas seria uma utopia considerar que têm a mesma eficácia, pois o seu grau eficaz é variável. Logo, não há norma constitucional destituída de eficácia²⁷. Todas as disposições constitucionais têm a possibilidade de produzir, a sua maneira, concretamente, os efeitos jurídicos por elas visados.

25. Consulte a respeito: José Afonso da Silva, *Norma constitucional*, in *A norma jurídica*, cit., p. 48; T. S. Ferraz Jr., *Introdução*, cit., p. 125.

26. Sobre a doutrina do gradualismo das normas constitucionais apreciadas quanto a sua intangibilidade e aplicabilidade, consulte: Liét Veaux, *Droit constitutionnel*, Paris, 1949.

27. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade*, cit., p. 75. Pinho Ferreira (Eficácia, in *Enciclopédia*, cit., p. 156) escreve: "A eficácia da norma jurídica tem como consequência automática o seu poder de gerar efeito jurídico, com maior ou menor grau, ou de maneira absoluta, ou plena, ou limitada, ou diferida, por meio de um comando, determinando um *agir* ou *não agir*, uma conduta positiva ou uma omissão, e neste caso com uma força paralisante da que é conflitante com o comando determinado".