

# CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS CONSTITUCIONAIS

*Ana Lúcia Raymundo*  
*Jeanne Karenina Santiago Bezerra*

## 1. Introdução.

Questão muito discutida nos últimos tempos, e que tem sido objeto de vários estudos é a colisão entre princípios constitucionais.

No presente estudo iremos discorrer sobre o conflito de princípios e regras constitucionais, bem como, será salientado que a Constituição Federal é composta de princípios e regras. Onde a norma é o gênero e os princípios e as regras são as espécies.

Para dirimir o conflito entre os princípios e as regras constitucionais, o órgão julgador deve utilizar-se do princípio dos princípios, que é o princípio da proporcionalidade, devendo ponderar sobre qual a norma que deve prevalecer no caso sob exame, vez que, não há hierarquia normativa entre normas constitucionais, o que há é uma hierarquia valorativa, na análise do caso concreto, a fim de que haja uma solução justa para a lide.

## 2. Conceito:

Antes de adentrarmos ao tema proposto é interessante darmos uma visão do que são os princípios, através dos conceitos de alguns doutrinadores, o que se segue:

Para José Afonso da Silva.

*A palavra princípio é equivocada. Aparece com sentidos diversos. Apresenta acepção de começo, de início. Norma de princípio (ou disposição de princípio), por exemplo, significa norma que contém o início ou esquema de um órgão, entidade ou de programa, como são as normas de princípio intuitivo e as de princípio programático. Não é nesse sentido que se acha a palavra princípio da extensão princípios fundamentais do Título I da Constituição. Princípio aí exprime a noção de “mandamento nuclear de um sistema.”<sup>1</sup>*

Celso Antônio Bandeira de Mello, define princípio como:

*... mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.*

Mais adiante ressalta que: *Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio*

---

<sup>1</sup> -SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, p. 95, 19ª ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2001.

*atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, ao ofende-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se todas as estruturas nelas forçadas.*<sup>2</sup>

Em razão da fundamental característica normativa dos princípios, afigura-se o acertado conceito exarado por CRISAFULLI, já em 1952:

*Princípio é, com efeito, toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e portanto resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém.*<sup>3</sup>

A Constituição por sua vez é considerada como um sistema composto de regras e princípios.

### **3. Princípios e Regras Constitucionais.**

Para haver uma maior compreensão deve-se fazer a distinção entre as normas que são regras e as normas que são princípios, pois a norma é o gênero, enquanto as regras e os princípios são espécies. Devemos para tanto citar o posicionamento de Luís Roberto Barroso, quanto ao assunto:

*... a dogmática moderna avaliza o entendimento de que as normas jurídicas, em geral, e as normas constitucionais, em particular, podem ser enquadradas em*

---

<sup>2</sup> - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 15ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, p. 817-818.

<sup>3</sup> Apud BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. Malheiros Editores, 1998, p.230.

*duas categorias diversas: as normas-princípios e as normas-disposição. As normas-disposição, também referidas como regras, têm eficácia restrita às situações específicas as quais se dirigem. Já as normas-princípio, ou simplesmente princípios, têm, normalmente, maior teor de abstração e uma finalidade mais destacada dentro do sistema.*<sup>4</sup>

Portanto, com base em GOMES CANOTILHO, pode-se distinguir regras e princípios, utilizando-se os cinco critérios propostos por ele:

*a) O 'grau de abstracção' (abstracção): os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as 'regras' possuem uma abstracção relativamente reduzida.*

*b) 'Grau de determinabilidade' na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador? Do juiz? ), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa.*

*c) 'Caráter de fundamentalidade no sistema' das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito).*

*d) 'Proximidade da ideia de direito': os princípios são 'standards' juridicamente vinculantes radicados nas exigências de 'justiça' (Dworkin) ou na 'ideia de direito' (Larenz); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.*

*e) 'Natureza normogenética': os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a 'ratio' de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamental.*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> - BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, 2ª ed. Saraiva, São Paulo, 1998, p.141.

<sup>5</sup> - CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, 5ª ed. Coimbra. Almedina, 1991, p. 172-173.

Desse modo, podemos perceber que as regras têm um conteúdo de informação bem menor, pois se referem a um fato, nela tipificado, os princípios, por sua vez, se reportam a valores, cujo conteúdo é bem mais ampliado. Além do que, os princípios podem existir de forma implícita no sistema normativo, o que não é possível acontecer com as regras, que têm que estar expressas. As regras quando são contraditórias, geram antinomia normativa, que é solucionada através do afastamento de uma delas. Os princípios, por sua vez, podem se apresentar contrapostos uns aos outros.

Deve-se concluir que não há hierarquia entre os princípios constitucionais. Todas as normas constitucionais estão em um mesmo nível, o que decorre do princípio da unidade da Constituição, não podendo haver normas constitucionais antinômicas, acontecendo, algumas vezes, a tensão das normas entre si. Inclusive, por ser a Constituição a base estrutural da sociedade e do Estado, é mais do que óbvio concluir que não há hierarquia entre as normas constitucionais, sejam princípios ou regras. Afastando toda e qualquer hipótese de normas constitucionais inconstitucionais, isso quando estiver se reportando ao poder constituinte originário, vez o Supremo Tribunal Federal admite a inconstitucionalidade de normas constitucionais inconstitucionais, quando emanadas do poder constituinte derivado.

#### **4. Princípio da Proporcionalidade.**

Como forma de elucidar a colisão entre princípios e regras constitucionais, que são normas de mesmo grau hierárquico, o órgão julgador deve tomar por base o “princípio dos princípios”, qual seja, o princípio da proporcionalidade, que busca solucionar o conflito, sem que haja desrespeito a

nenhuma das normas, mas que uma norma seja mais valorada, do que a outra em determinado caso concreto, procurando da melhor forma, preservar os princípios em jogo.

Na lição de WILLIS SANTIAGO GUERRA FILHO: *O princípio da proporcionalidade, entendido como um mandamento de otimização do respeito máximo a todo o direito fundamental, em situação de conflito com outro(s), na medida do jurídico e faticamente possível, tem conteúdo que se reparte em três “princípios parciais” (Teilgrundsätze): “princípio da proporcionalidade em sentido estrito” ou “máxima do sopesamento” (Abwägungsgebot), “princípio da adequação” e “princípio da exigibilidade” ou “máxima do meio mais suave” (Gebot des mildesten Mittels).*

O “princípio da proporcionalidade em sentido estrito” determina que se estabeleça uma correspondência entre o fim a ser alcançado por uma disposição normativa e o meio empregado, que seja juridicamente a melhor possível. Isso significa, acima de tudo, que não se fira o “conteúdo essencial” (Wesensgehalt) de direito fundamental, com o desrespeito intolerável da dignidade humana, bem como que, mesmo em havendo desvantagens para, digamos, o interesse de pessoas, individual ou coletivamente em apreço, as vantagens que traz para interesses de outra ordem superam aquelas vantagens.

Os subprincípios da adequação e da exigibilidade ou indispensabilidade (Erforderlichkeit), por seu turno, determinam que, dentro do faticamente possível, o meio escolhido se preste para atingir o fim estabelecido, mostrando-se, assim, “adequado”. Além disso, esse meio deve se mostrar “exigível”, o que significa não haver outro, igualmente eficaz, e menos danoso a direitos fundamentais.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. Celso Bastos Editor, p. 67-68.

Quando não for possível compatibilizar interesses conflitantes, deve-se contemplar qual deve ceder lugar, no caso concreto, a fim de que o dilema tenha uma solução adequada no conflito.

No processo de ponderação não se atribui preferência a um ou outro princípio ou direito, pelo contrário, deve o julgador assegurar a aplicação das normas conflitantes, no caso concreto, de forma que uma delas seja mais valorada, enquanto a outra sofre atenuação. A complexidade e relevância do processo de ponderação de normas deve levar em consideração todas as circunstâncias do caso sob exame, pois cada caso tem suas peculiaridades, que merecem ser analisadas.

Dessarte, havendo conflito entre princípios e regras constitucionais, não é necessário que um deles seja absolutamente negado para que o outro possa ter validade. Deve-se fazer um balanceamento entre eles, de acordo com o caso concreto, evitando a contradição de suas normas.

Inclusive, como já citamos anteriormente, mas que não é demais ressaltar, a Constituição é una, o que é característica do Estado Democrático, ficando evidente o seu caráter “positivo-normativo”, o que possibilita uma coerência normativa de todo o ordenamento jurídico. Devendo os julgadores interpretar e aplicar as disposições constitucionais de forma sistemática e de forma teleológica.

## **5. Exemplo.**

A título exemplificativo podemos citar o conflito entre os princípios encartados no caput do artigo 37 da Constituição Federal, com o disposto no artigo 173, § 1º, II também da Constituição de 1988, no caso de empregados de empresa pública federal com prerrogativa de fazenda pública, que

é demitido sem justa causa, quando a demissão dos empregados estatais, não pode ser desmotivada, carecendo da realização de processo administrativo que aponte a justificativa e a convergência do interesse público. Pois, exige-se concurso para a admissão e motivação para a rescisão contratual. No entanto, vejamos o que dispõem os artigos em conflito:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:....*

*Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

*§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*

...

*II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*

....

No exemplo supra as empresas públicas estão adstritas a respeitarem os princípios basilares da administração pública, incluindo-se dentre estes o da motivação dos atos. Ademais, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no *caput*, do artigo 37 da Constituição Federal devem nortear os atos praticados pelos agentes

da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Portanto, não é lícito que as empresas públicas demitam imotivadamente os seus empregados, vez que a demissão somente é possível se houver justa causa ou razão de ordem econômico-financeira, ou de ordem técnica, devidamente fundamentada no ato de dispensa.

O ato de demissão sem justa causa dos empregados públicos perpetrado pelo administrador público é eivado de nulidade, pois embora as empresas públicas integrem a administração pública indireta, seus atos de gestão submetem-se aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, pelo que a dispensa de seus empregados, embora possível, pois não são detentores de qualquer estabilidade, deve ser motivada e obedecer a critérios objetivos, sendo, portanto direito dos empregados públicos demitidos sem justa causa serem reintegrados ao cargo e função outrora exercida.

Não devendo o administrador público para revestir de legalidade o ato de demissão sem justa causa do empregado público, mencionar que as empresas públicas gozam da prerrogativa de demitir seus empregados sem justa causa, por estarem acobertados pelo artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

Ademais, o empregado admitido por empresa estatal mediante a realização de concurso público nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, ainda que a sua condição de celetista não tenha afinidade com a figura da estabilidade assegurada pelo artigo 41 do mesmo Diploma Legal, não pode ser dispensado imotivadamente. É que, como não foi livre a sua admissão, é certo que também não é livre o seu desligamento, visto que o administrador, que gerencia a coisa pública transitoriamente deve demonstrar a motivação de seus atos, haja vista o interesse público decorrente.

Pois, se contratou o empregado público foi porque, em tese, existia interesse público, da mesma forma se entendeu necessária a sua dispensa, o interesse é o mesmo. Assim, como a empresa pública necessitou dos préstimos do empregado, constitui interesse da coletividade que ela demonstre porque não os necessita mais. Entendimento contrário sobrepuja os princípios da impessoalidade, da moralidade e da legalidade, basilares da administração pública em geral, razão pela qual a dispensa do empregado público, sem justa causa, revela ato arbitrário do administrador, vez que o ato da demissão é um ato vinculado, e não discricionário, o qual deve ser declarado nulo.

E como é da sapiência de todos os que militam na Seara Jurídica, ao ser decretada a nulidade de um ato, restituem-se as partes ao *status quo ante*. Assim, a reintegração do empregado é consectário lógico e natural dessa declaração, razão não assistindo ao Judiciário negar tal direito ao empregado público demitido sem justa causa, que foi demitido sem que soubesse a razão de sua demissão.

## **6. Conclusão.**

Para finalizar é interessante citar o pensamento de ALEXANDRE DE MORAIS:

*A Constituição Federal há de ser interpretada, pois somente por meio da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, se encontrará o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sociopolítico-econômica e almejando sua plena eficácia.*<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> - MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 13ª ed. Atlas, São Paulo, 2003, p. 44.

Em todos os casos concretos em que haja a colisão entre normas princípios e normas regras constitucionais, o julgador ao proferir a sua decisão deve ponderar, através do princípio da proporcionalidade, qual das duas normas deve ser mais valorada no caso em análise.

Por não haver norma constitucional inconstitucional, isso quando for norma do poder constituinte originário, pois quando for norma do poder constituinte derivado, o Supremo Tribunal Federal entende possível ser declarada a sua inconstitucionalidade.

Desse modo, deve-se concluir que não há hierarquia normativa entre normas constitucionais, o que há é a hierarquia valorativa na aplicabilidade ao caso concreto.

## **7. BIBLIOGRAFIA.**

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, 2ª ed. Saraiva, São Paulo, 1998.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. Malheiros Editores, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, 5ª ed. Coimbra. Almedina, 1991.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Processo Constitucional e Direitos Fundamentais. Celso Bastos Editor.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 15ª ed., São Paulo, Malheiros Editores.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 13ª ed. Atlas, São Paulo, 2003, p. 44.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 19ª ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2001.