

**CADERNOS INTERDISCIPLINARES**  
**SOBRE DIREITO**

**4**

Tauã Lima Verdan Rangel  
(Organizador)

## CADERNOS INTERDISCIPLINARES SOBRE DIREITO

*Tema:*  
*Democracia & Constitucionalidade*  
(Volume 4)



**Cadernos Interdisciplinares sobre Direito**  
**Democracia & Constitucionalidade**

---

© Dos Organizadores - 2025

Editoração e capa: Tauã Lima Verdan Rangel

Imagen da capa: Composição C XII - László Moholy-Nagy

Revisão técnica e ortográfica: os autores

Livro publicado em: 06/07/2025

**Conselho Editorial (Editora Edições e Publicações):**

Ana Angelica de Paula Ferrazi (UNESP)

Ana Flávia Ferreira de Melo (UFG)

Amanda Leal Barros de Melo (UFPB)

Danielle Teixeira Tavares Monteiro (PUC Minas)

Karoline Alves Leite (UFAM)

Leopoldo Costa Junior (UnB)

Marcos Andrade Alves dos Santos (UFRN)

Priscilla Barbosa de Oliveira Melo (UEFS)

*Esta obra é uma produção independente. A exatidão das informações, opiniões e conceitos emitidos, bem como da procedência das tabelas, quadros, mapas e fotografias é de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).*

Editora Edições e Publicações

Tel.: (14) 99705-8979

Sítio eletrônico: <https://www.editoraep.com>

Redes sociais:

Instagram: [https://www.instagram.com/editora\\_ep/](https://www.instagram.com/editora_ep/)

Facebook: <https://www.facebook.com/edicoespublicacoes>

E-mail: [editoraep2022@gmail.com](mailto:editoraep2022@gmail.com)

**CIP – Brasil – Catalogação na Publicação**  
**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

R196

Rangel, Tauã Lima Verdan. Cadernos interdisciplinares sobre direito: Democracia & Constitucionalidade (Volume 4) – 1ª ed – Ourinhos/SP. Editora Edições & Publicações (E&P), 2025.

294 p.: il.

ISBN: 978-65-5057-127-6

1. Direito  
LIVRO BRASILEIRO. I Título II Democracia III Constitucionalidade

FORMATO: E-BOOK (PDF)

CDD 340

## ORGANIZADOR

### **Tauã Lima Verdan Rangel**

Pós-Doutorando vinculado ao Programa de Estágio Pós-Doutoral (PEPD) da Universidade Estadual do Norte Fluminense, em desenvolvimento junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, com enfoque na Agenda 2030 da ONU (Edital PROPPG 04.2024), na área de concentração “Fome Zero, Saúde & Bem-Estar”. Pós-Doutor em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Mestre e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Professor Universitário, Pesquisador e Autor, pela Editora Iole, da coleção “Escritos Jurídicos” sobre o Projeto de Florença (2023), sobre o Acesso à Justiça (2023), sobre os Juizados Especiais (2023), sobre o Pós-Pandemia (2023), sobre Emergências Sociais (2022), sobre Justiça Social (2022), sobre Liberdade Familiar (2022), em tempos de Pandemia (2022), sobre Vulnerabilidade (2022), sobre Sexualidade (2021), sobre Direitos Humanos (2021), sobre Meio Ambiente (2021), sobre Segurança Alimentar (2021) e em Tempos de Covid-19 (2020). Autor, pela Editora Pimenta Cultural, da coleção “Direito em Emergência” (v. 1, 2 e 3) (2020, 2021 e 2022). Autor dos livros: Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste (Editora Bonecker, 2019); e Fome: Segurança Alimentar e Nutricional em pauta (Editora Appris, 2018). Organizador principal, pela Editora Schreiben, dos livros “Questões raciais: educação, perspectivas, diálogos e desafios”, “Relações étnico-raciais: reflexões, temas de emergência e educação”, “Educação e abordagens étnico-raciais: interdisciplinaridades em diálogo”, “20 anos da Lei nº 10.639/03 e 15 anos da Lei nº 11.45/08: avanços, conquistas e desafios” e “Abordagens étnico-raciais: necropolítica, raça e interdisciplinaridades”. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

---

## SUMÁRIO

---

Apresentação (ou algumas reflexões sobre a importância da Pesquisa e da Extensão na Formação Superior) .....	8
Tauã Lima Verdan Rangel	
Produção Científica .....	21
O princípio da supremacia do Texto Constitucional como mecanismo de justificação do controle de constitucionalidade .....	22
Letícia Barbosa Pin, Lucas Marques Laurindo & Tauã Lima Verdan Rangel	
A teoria da "não recepção" no âmbito do controle de constitucionalidade de normas anteriores ao Texto Constitucional .....	35
Camila Lustosa Moura, Izabelle Torquato Guedes & Tauã Lima Verdan Rangel	
A delimitação da expressão “parâmetro constitucional” no âmbito da teoria do controle de constitucionalidade .....	45
Amanda Santiago Ambrosio, Lara Moraes Beltcher & Tauã Lima Verdan Rangel	
Os tratados e as convenções de direitos humanos como parâmetros do controle de constitucionalidade na sistemática brasileira .....	64
Gabriel Teixeira dos Santos, Letícia Figueira Silva Medeiros & Tauã Lima Verdan Rangel	
A técnica do “apelo ao legislador” como mecanismo de manutenção e higidez do ordenamento jurídico.....	75
Luiza Surce Souza, Maria Luiza Barbosa Pupa & Tauã Lima Verdan Rangel	
O veto presidencial como instrumento de promoção do controle de constitucionalidade .....	86
Alexia Sapavini, Davi Silva Possebom & Tauã Lima Verdan Rangel	
A mutação interpretativa e constitucional enquanto fenômeno do constitucionalismo contemporâneo .....	97
Ingrid Rocha Silva, Patrick Martins Ribeiro & Tauã Lima Verdan Rangel	

A delimitação da expressão “bloco de constitucionalidade” no âmbito do controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal .....	105
Déborah Dáfne Bigue Machado, Maria Eduarda Soares Canal & Tauã Lima Verdan Rangel	
O estado de coisa inconstitucional em terras brasileiras: caracterização do instituto à luz da atuação do Supremo Tribunal Federal.....	115
Rhaia de Souza Sader, Victor Meneguelli Oliveira Gonçalves & Tauã Lima Verdan Rangel	
O instituto de “negativa de cumprimento” da lei inconstitucional por parte do chefe do executivo: uma análise à luz do contexto brasileiro.....	123
Heitor Marques de Mendonça Mendonça, Fabio Agrizzi Cypriano Filho & Tauã Lima Verdan Rangel	
A teoria da inconstitucionalidade por arrastamento no âmbito brasileiro .....	133
Letícia Silva Nascimento, Karina Ambrozio & Tauã Lima Verdan Rangel	
Omissões inconstitucionais e o reconhecimento da mora legislativa: uma análise à luz da jurisprudência do STF .....	144
Calebe Pereira Domingues, Lívia Araújo Azevedo do Nascimento & Tauã Lima Verdan Rangel	
O reconhecimento da fundamentalidade dos direitos políticos à luz da Constituição brasileira .....	153
Isabele Costa Gomes, Júlia Dara Pereira Silva & Tauã Lima Verdan Rangel	
Partidos nanicos? Uma análise da pseudo-representatividade no âmbito do multipartidarismo brasileiro .....	161
Maria Eduarda Clara Sobreira, Victória Maralha Terra & Tauã Lima Verdan Rangel	
Federalismo partidário? uma análise do instituto à luz das recentes alterações legislativas eleitorais .....	170
André Ricardo Rodrigues Filho, Edgard Ribeiro Rocha & Tauã Lima Verdan Rangel	
Proposta de emenda constitucional de iniciativa popular? Uma análise sobre o cabimento de tal instituto .....	178
Carla Rodrigues Ribeiro, Genildo Wagner Matias Santos & Tauã Lima Verdan Rangel	
A proposta de lei de iniciativa popular enquanto instrumento de democracia direta .....	184
Vania Lyra da Cunha Canedo, Janaína Fernandes Sant'Anna & Tauã Lima Verdan Rangel	

<b>Direito Eleitoral e Gênero: uma análise da reserva de participação feminina no âmbito das candidaturas legislativas.....</b>	<b>197</b>
Kellyn Karolinne Piassi, Lilia Gyslla Coelho Louzada & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>Democracia em tempos de conectividade e internet .....</b>	<b>207</b>
Hugo Guedes Dardengo, Patrick M. L. Crissafe Santos & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>Democracia direta e o instituto do referendum em análise.....</b>	<b>215</b>
Ana Rute Sales dos Santos, Julia Costa Dias Ataydes & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>A cláusula de barreira eleitoral em análise: reflexões à luz do multipartidarismo .....</b>	<b>224</b>
Hugo Rocha Ramos Pinto, Eduarda Alves Scharra de Souza & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>Fusão e a incorporação de partidos políticos a luz do princípio da autonomia partidária .....</b>	<b>236</b>
Leonardo Hartuiq Peterle & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>A reserva de cotas de participação feminina nas eleições como instrumento de promoção da isonomia material .....</b>	<b>245</b>
Carolaine Soares Bastos, Mariana de Castro Soares Depes Quagliano & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>Os institutos e fundações de pesquisa como instrumentos de promoção da função educadora dos partidos políticos .....</b>	<b>257</b>
Beatriz Dillem Mendonça, Raissa Lopes Ventura & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>A utilização de políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral .....</b>	<b>267</b>
Victor Ferreira & Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>Proposta de emenda constitucional de iniciativa popular? Uma análise sobre a (im)possibilidade do instituto no direito brasileiro .....</b>	<b>282</b>
Guilherme Tófano & Tauã Lima Verdan Rangel	

# APRESENTAÇÃO



---

## APRESENTAÇÃO (OU ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA E DA EXTENSÃO NA FORMAÇÃO SUPERIOR)

---

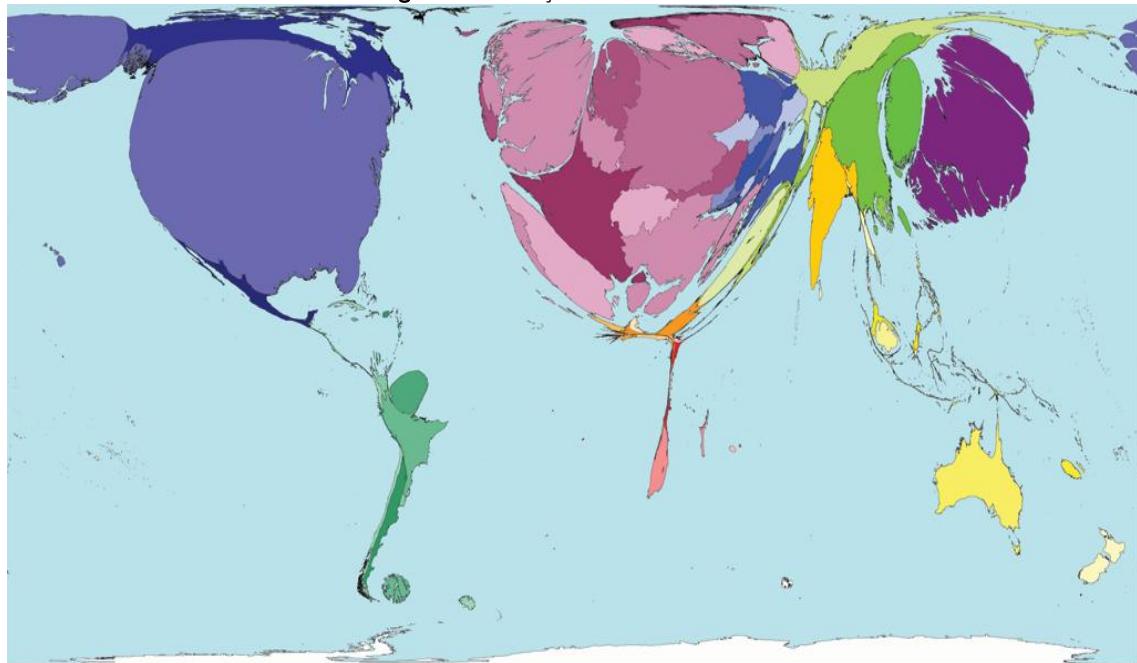
Nas últimas décadas, denota-se uma verdadeira e importante reformulação do processo de ensino-aprendizagem no Ensino Superior, o que implica na concepção da Academia como um espaço em que se opera a convergência da tríade Ensino, Pesquisa e Extensão. Tal aspecto, no campo do Direito, reverbera com maior intensidade, notadamente em decorrência da necessidade de fortalecimento da tecnologia e inovação, os quais são responsáveis por exigir um novo perfil profissional.

Assim sendo, a educação essencialmente bancária, concebida até as últimas décadas do século passado, já não encontra assento no perfil formacional esperado. Aliás, prova disso é observável das Resoluções CNE/CES nº. 5 e 7, ambas de 2018, e nº 2, de 2021, que estabelecem um perfil discente alinhado com perspectivas emancipadoras e crítico-reflexivas. Não apenas. As demandas mais contemporâneas e que envolvem o Ensino, a Pesquisa e a Extensão passam a reclamar uma formação que ultrapasse o padrão compartmentado e isolado dos componentes curriculares. Por via de consequência, reclama-se uma formação mais sólida, assentada no diálogo com contornos interdisciplinares, multidisciplinares e em constante diálogo com os mais diversos campos do conhecimento.

Ademais, nesta premissa, não se pode olvidar que tal proposta, de igual modo, caminha para uma interconexão entre a Academia, por meio de seus docentes e discentes, com a comunidade e circunvizinhança em que aquela se insere. Sem embargos, passa-se a pensar em um perfil formacional que também seja sensível com questões próprias e que se manifestam no contexto social, econômico, ambiental e humanístico em que a Academia se insere. No cenário envolvendo a produção científica

mundial, duas realidades bem distintas devem ser colocadas em destaque, a saber: realidade macro (mundial) e realidade micro (nacional).

**Figura 1.** Produção Científica Global.



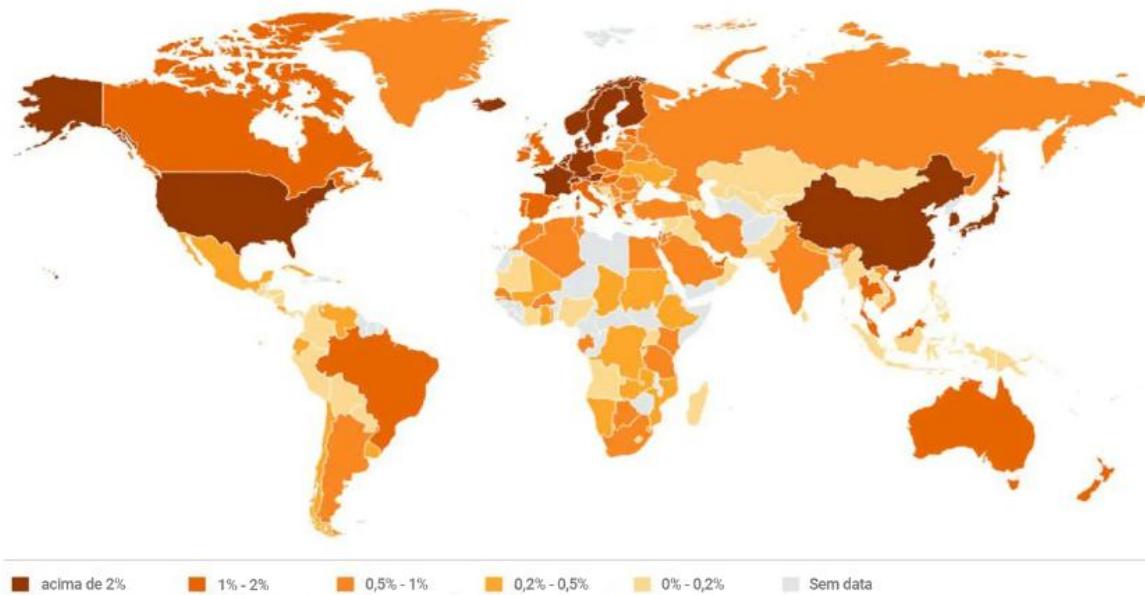
Disponível em: [http://blog.drall.com.br/wp-content/uploads/2015/07/mapa\\_producao\\_cientifica.png](http://blog.drall.com.br/wp-content/uploads/2015/07/mapa_producao_cientifica.png).  
Acesso em 07 mai. 2024.

A primeira repousa na premissa que a produção científica global, conforme se infere da figura 1, está concentrada nos países ditos “desenvolvidos” e alguns subdesenvolvidos, a exemplo da Índia e da China. Ora, denota-se, a partir de uma realidade macro e tendo por base o mapa 01, que o Brasil desempenha papel tímido na produção científica, destacando-se pouco em tal cenário.

Por sua vez, inclusive, a partir da figura 2, verifica-se, no contexto global, considerando o ano de 2018, os investimentos dos Estados no campo da pesquisa científica, proporcionalmente comparado ao produto interno bruto (PIB) de cada país. Neste passo, o Brasil, de acordo com a Unesco, direciona cerca de 1% a 2% do PIB para gastos brutos com pesquisa e desenvolvimento.

**Figura 2.** Gastos brutos com pesquisa e desenvolvimento (GERD), proporcionalmente ao PIB de cada país (em 2018).

Gastos brutos com pesquisa e desenvolvimento (GERD); proporcionalmente ao PIB de cada país (em 2018)



Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/dados-mostram-que-ciencia-brasileira-e-resiliente-mas-esta-no-limite/>. Acesso em 07 mai. 2024.

Herton Escobar, por sua vez, chama a atenção para o seguinte panorama estrutural:

De um ponto de vista mais amplo, segundo os dados apresentados no relatório, o investimento total em atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico (P&D) no País, proporcionalmente ao seu produto interno bruto (PIB), aumentou de 1,08% em 2007 para 1,34%, em 2015, depois caiu para 1,26%, em 2017. Hoje estima-se que esteja em torno de 1% (ou menos); bem abaixo do nível de países desenvolvidos, como os Estados Unidos e Alemanha (que se aproximam de 3%), e da China (2,2%), que se consagra no relatório da Unesco como a nova grande potência do setor. Os números do gigante asiático são impressionantes. Entre 2008 e 2018, a China aumentou em 225% seu gasto bruto com pesquisa e desenvolvimento (GERD, na sigla em inglês), quase empatando com os Estados Unidos no top do ranking de países que mais investem nessa atividade — mesmo em momentos de crise ou recessão econômica (Escobar, 2021, n.p.).

Uma segunda realidade, peculiar à formação do Ensino Superior, atina à concentração nas Instituições Públicas (Federais e Estaduais) de parte expressiva da produção nacional. Logo, materializa laborioso e hercúleo trabalho o desenvolvimento de tal temática nas Instituições Privadas de Ensino Superior, notadamente por ser de conhecimento que tal eixo formativo não é obrigatório naquelas que se encontram na condição de “Faculdade”.

Há que se pontuar que, diante da crise do modelo jurídico-normativo dominante e da racionalidade formal, se vislumbra a necessidade de uma nova concepção paradigmática no âmbito da cultura jurídica. Com efeito, os fenômenos sociais não podem mais ser estudados sob a égide acabada da dogmática jurídica. A diversidade dos fenômenos impõe alternativas de construção de conhecimento jurídico através de um estudo metodológico conceitual.

A necessidade de reivindicação de uma remodelagem dos cursos jurídicos aparece num momento de consciência “da crise dos paradigmas que produzem o conhecimento científico e da necessidade de sua superação, preenchendo a lacuna apresentada através da flexibilização, intercâmbio e articulação entre os pesquisadores e os saberes por eles produzidos” (Bitencourt, 1998, p. 76. Neste sentido, ainda, cuida colacionar:

Nesse sentido, é flagrante o envelhecimento do ensino jurídico dado o status estacionário em que se encontram seus paradigmas teóricos e a sua incapacidade de compreender a heterogeneidade dos novos conflitos sociais, bem como sua dificuldade em entender a complexidade técnica das novas normas, as demandas e expectativas da sociedade e a emergência de novas fontes do Direito em razão da transnacionalização das relações jurídicas (Kokol; Meneghetti, 2010, p. 5.332).

É notória que a pesquisa em Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas cresceu significativamente quanto à sua qualidade, atingiu patamares internacionais, isso devido ao sistema de implantação da Pós-Graduação. Todavia, a pesquisa em Direito não obteve o mesmo êxito e seu crescimento apenas se deu quanto ao aspecto quantitativo.

Aliás, ao analisar a figura 3, denota-se que a pesquisa empreendida no campo do Direito sequer figura entre os dez primeiros *clusters* da produção científica, quando analisado o período de 2015 a 2020. Neste sentido:

**Figura 3.** Os 10 maiores *clusters* da rede de produção científica brasileira, segundo o número de artigos (2015-2020).



**Os 10 maiores *clusters* da rede da produção científica brasileira, segundo o número de artigos (2015-2020)<sup>23</sup>**

Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/dados-mostram-que-ciencia-brasileira-e-resiliente-mas-esta-no-limite/>. Acesso em 07 mai. 2024.

Aliás, em consonância com Herton Escobar:

Essa produção é medida, principalmente, pelo número de trabalhos científicos publicados em revistas internacionais, que vem aumentando linearmente há muitos anos no Brasil (e no mundo). Apesar de todas as

dificuldades, o País se mantém como o 13º maior produtor de conhecimento científico no mundo, com participação em 372 mil trabalhos publicados internacionalmente no período 2015-2020, segundo um relatório recente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), organização social vinculada ao MCTI. Isso equivale a 3% da produção científica mundial acumulada no período. Os principais temas abordados pela ciência brasileira nesses últimos cinco anos, segundo o relatório, foram educação, biodiversidade, nanopartículas, pecuária e agricultura (Escobar, 2021, n.p.).

Marcos Nobre (2003, p. 4) atribui esse fator à hipótese de que o relativo atraso se deu pelo fato da junção de dois elementos: o isolamento em relação a outras disciplinas das Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas e uma peculiar confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica. Alexandre Veronese e Roberto Fragale Filho (2004, p. 53) levantam outra questão: “Será que a área de Direito possui outras especificidades e, por causa delas, seu desenvolvimento e prática são distintos daqueles realizados nas demais disciplinas das ciências humanas?”. Diante desses apontamentos cumpre ressaltar os argumentos ponderados pelos autores para que se possa refletir sobre a pesquisa em direito e se é capaz de ajudar a restaurar o ensino jurídico no Brasil.

Vale lembrar que o texto apresenta outro conceito para a docência, rompendo com a ideia de mera transmissão professoral de conteúdo e optando pelo conceito de professor-pesquisador, ou seja, o que alimenta o seu ensino com a investigação e a pesquisa para Marcos Nobre (2003, p. 07) a pesquisa em Direito não acompanhou o mesmo patamar internacional o qual alcançou as ciências humanas, devido ao isolamento do ensino jurídico. A ausência de rigor científico para a realização de pesquisas é vista com maus olhos pelos cientistas sociais, e os teóricos do Direito não se acostumaram a apreciar as questões alheias às jurídicas em suas pesquisas e ambos os lados, na visão do autor, saem perdendo.

Ora, é imprescindível o desenvolvimento de um novo modelo jurídico, cujas características epistemológicas sejam concebidas a partir de uma nova racionalidade e de uma nova ética, através de sujeitos estimulados ao debate jurídico e à reformulação do objeto cognoscitivo do Direito. Os novos interesses dos sujeitos compreendem uma

visão transdisciplinar da realidade social. A problemática produzida pelo novo contexto social exige a superação da concepção tradicional do ensino jurídico, o que possibilita o (re)pensar das regras que compõem o ordenamento normativo e a vida social.

É nessa nova perspectiva paradigmática de construção do conhecimento em Direito que a pesquisa contribui para a formação do ensino jurídico, vez que amplia as atividades de ensino-aprendizagem, possibilitando reflexões e novas investigações sobre o objeto em estudo, o que resulta na efetiva elaboração de um processo criativo. A pesquisa é, sobretudo, uma criação.

Ademais, o exercício da pesquisa reflete a busca de produção de novos conhecimentos através da adoção de uma metodologia eficiente e adequada. Entende-se que o processo de ruptura e afirmação de paradigmas delineados por formas autônomas de vida heterogênea e modalidades alternativas de regulação social conduz à busca de novos parâmetros de sociedade. A pesquisa abre a visão sobre a crise do Direito, vez que rompe a

[...] “praxis tecnicista” impulsionando os operadores do direito para uma investigação crítica e consciente que irá romper a estrutura do pensamento híbrido. Em verdade, trata-se de trabalho crítico que visa afastar as ideologias retrógradas. Neste contexto, “a pesquisa se insere na articulação do ensino do Direito enquanto exigência de identificar parâmetros para a compreensão da legitimidade epistemológica de novos conceitos e de ampliação crítica de novas categorias em condições de organizar uma prática docente na qual a disponibilidade dos artefatos científicos operacionais e de hipóteses de trabalho não venham a funcionar como substitutivos de uma visão global dos fenômenos pesquisados, ao risco de condicionar todo o procedimento de investigação e de predeterminar os seus resultados” (Sousa Júnior, 1996, p. 94).

A escolha de um novo paradigma pressupõe mudanças, adoção de estratégias viáveis e operacionalizáveis que possam proporcionar uma Ciência Jurídica adequada à modernidade. O desafio que se instala, em relação ao ensino-aprendizagem, é a escolha do método capaz de captar essa realidade em movimento e repleta de informações.

Cumpre ressaltar que o exaurimento do atual paradigma da Ciéncia Jurídica Tradicional descontina lenta e progressivamente o horizonte para a construço de um novo modelo de uma sociedade mais aberta, pluralista e multicultural. O Direito como ciéncia deve ser analisado pelo estudioso da metodologia científica a partir de sua teoria de conhecimento e da relaço dessa produçao teórica com a sociedade.

Logo, a científicidade do Direito é inegável, tendo em vista a sua capacidade de (re)construir os fatos a partir de seus procedimentos formais. No plano jurídico reconhecem-se várias metodologias de pesquisas. Essas são voltadas exclusivamente para a solução de problemas práticos, relativos à interpretação e aplicação das normas de direito aos casos particulares. A epistemologia contemporânea encarregou-se de desmistificar a ideia de ciéncia como equivalente à ideia de descrição. Atualmente, o papel do cientista não é passivo, mas essencialmente ativo no processo de conhecimento. É dele que nascem as hipóteses, as teorias que buscam compreender e explicar os fatos da realidade, além das possibilidades de intervenção nessa mesma realidade.

Hodiernamente, a pesquisa ocupa lugar de destaque nos cursos jurídicos, vez que qualifica a formação profissional dos estudantes de direito, tendo estes amparo nos programas de iniciação científica. A pesquisa jurídica no Brasil tem se limitado em grande parte à pesquisa sociojurídica, embora, tenha havido um considerável crescimento, após 1996, na pesquisa institucional nas áreas do Direito Internacional, Direito Público e Teoria do Direito.

A propósito, o que caracteriza a atividade de pesquisa nas Ciéncias em geral, inclusive na Ciéncia Jurídica é o seu caráter de inovação, em razão da busca de uma nova abordagem sobre um fenômeno ou da constituição de novos objetos. Nessa esteira, a pesquisa diferencia-se de outras atividades similares, tais como: o levantamento bibliográfico ou de jurisprudênci, embora essas constituam parte integrante da pesquisa jurídica.

A pesquisa é uma atividade racional e sistemática que exige o planejamento de todas as ações desenvolvidas ao longo de seu processo de autoconstrução. É um procedimento prático de produção de conhecimento. Em complemento, nos dizeres de Bittar (2001), é a pesquisa que facilita a preservação de recursos, a reserva de dados, a descoberta de informações, a crítica social e política, tendo-se por consequência a politização da sociedade, bem como o aumento da qualidade de ensino e a dispersão de informações pela sociedade, a pluralização de saberes, a autonomia nacional, o fortalecimento do pensamento e da identidade cultural, a resolução de problemas técnicos e práticos humanos, a eliminação da alienação do espírito (Bittar, 2001).

Mister ressaltar que a pesquisa interdisciplinar, considerada um modelo global de cientificidade, enquanto modo de conhecer, promove uma aproximação epistemológica capaz de aglutinar múltiplas concepções, articulando os mais diversos pontos de integração dos fenômenos da vida social. O processo de pluralidade de conhecimento restaura o saber-pensar. Ora, nenhuma forma de conhecimento é, em si mesma, racional; só a configuração de todas elas é racional e é, pois necessário dialogar com outras formas de conhecimento, deixando-se penetrar por elas.

A adoção da pesquisa interdisciplinar permeia uma cultura inquietante capaz de transformar em práticas rotineiras os sinais teóricos exteriorizados das ações humanas projetadas no mundo. A distinção que se opera entre o sentido e o significado dessas práticas presume um deslocamento da visão cognoscente, vez que incorpora a totalidade de múltiplos conhecimentos.

A pesquisa jurídica possui suas características próprias de acordo com a singularidade do saber jurídico. A pesquisa jurídica pode ser classificada em pesquisa epistemológica e pesquisa operatória. A pesquisa epistemológica, inicialmente, se destinaria à investigação do próprio objeto da ciência jurídica, questionando-se sobre sua identidade e seus fundamentos científicos ou valorativos e, num segundo momento, à interrogação da própria atividade investigativa dos juristas. Já a pesquisa operatória abrange não só as disciplinas que tratam dos fenômenos sociais relacionados ao direito,

mas igualmente as disciplinas que abordam o direito como um conjunto de instrumentos e técnicas. Esta pesquisa objetiva a produção de conhecimentos sobre Direito e a transformar esses conhecimentos em saberes práticos.

A pesquisa jurídica tende, na atualidade, com a mudança de paradigma imposta pela globalização, cada vez mais à pesquisa multidisciplinar e coletiva, o que implica o intercâmbio de pesquisadores de várias áreas do conhecimento, dispostos em redes cada vez mais globais. Em síntese, sobreleva reconhecer a importância da pesquisa no ensino jurídico, bem como nas atividades profissionais dos operadores do Direito, porquanto nenhuma atividade racional do sistema de produção do conhecimento em Direito se encerra em si mesmo.

A pesquisa como um marco teórico referencial deve ser estimulada em todos os cursos jurídicos, porquanto representa a aquisição, nas relações de ensino/aprendizagem. Por fim, entende-se que a pesquisa, mormente a interdisciplinar, representa o liame necessário para o enriquecimento e o aprimoramento nas relações ensino/aprendizagem no âmbito do discurso jurídico, face às lacunas existentes nas relações interpessoais da sociedade contemporânea.

Nesse sentido, entende-se que a pesquisa jurídica nos cursos de graduação e extensão deve ser cada vez mais incentivada, objetivando a aquisição de novos conhecimentos em razão do surgimento de novos modelos de paradigmas resultantes da globalização. A pesquisa é um instrumento que permite introduzir os discentes de graduação na pesquisa científica, sendo um instrumento de apoio teórico e metodológico à realização de um projeto que contribua na formação profissional do aluno.

Tem a finalidade de despertar vocação científica e incentivar talentos potenciais entre discentes de graduação universitária, mediante participação em projeto de pesquisa, orientados por pesquisador qualificado. Repise-se que a pesquisa é o elemento despertador de uma nova percepção do Direito, fomentando a construção a partir do pensamento crítico. De acordo com as diversas concepções de ciência e com a questão da criatividade diante dos métodos científicos, é comum o pesquisador se deparar com

uma pluralidade de formas de se fazer a pesquisa. Ora, compreendida como capacidade de elaboração própria, a pesquisa está assentada em uma multiplicidade de horizontes no contexto científico. Ao lado disso, cuida pontuar, ainda, que a pesquisa é, também, um estudo pessoal, pois carrega em si marcas, inferências e atitudes investigativas de quem a faz. É um estudo delineado pelo rigor que é compreendido de diversas formas no cenário científico.

Salta aos olhos que a pesquisa é responsável por aproximar o Direito das demais ciências e da realidade, porquanto fomenta a compreensão dos fenômenos sociais em sua plenitude. O discente do curso de Direito deve desenvolver a consciência de que a pesquisa não traz benefício para si próprio, indo além, eis que estabelece deveres a serem cumpridos com a sociedade e com a justiça. Desta feita, o discente do curso de Direito deve ser estimulado a pensar criticamente, a questionar as leis e a confrontá-las com os acontecimentos produzidos pela realidade.

Há que se reconhecer, portanto, que o estabelecimento da pesquisa como um dos pilares imprescindíveis para a formação dos discentes, em centro universitário, se apresenta dotado de peculiar relevância, porquanto rompe as tradicionais barreiras da ministração de conhecimento essencialmente teórico. Gize-se, neste aspecto, que a descrição de institutos e a exploração de aportes doutrinários teóricos, por parte do Direito, colocam em constante debate a necessidade de uma “contemporaneização” da Ciência Jurídica, permitindo ao discente, agora na condição de pesquisador, o desenvolvimento de uma visão crítica, desatrelada de conceitos pré-estabelecidos e de uma margem exclusivamente teórica, encontrando na pesquisa um novo prisma analítico.

*Prof. Dr. Tauã Lima Verdan Rangel*  
Pós-Doutor em Sociologia Política (UENF).  
Doutor e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF).  
Professor Universitário (FDCI) e Líder do Grupo de Pesquisa  
“Faces & Interfaces do Direito”.

## REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Crime & Sociedade**. Curitiba: Juruá, 1998.

ESCOBAR, Herton. Dados mostram que Ciência Brasileira é resiliente, mas está no limite. *In: Jornal da USP*, São Paulo, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/dados-mostram-que-ciencia-brasileira-e-resiliente-mas-esta-no-limite/>. Acesso em 07 mai. 2024.

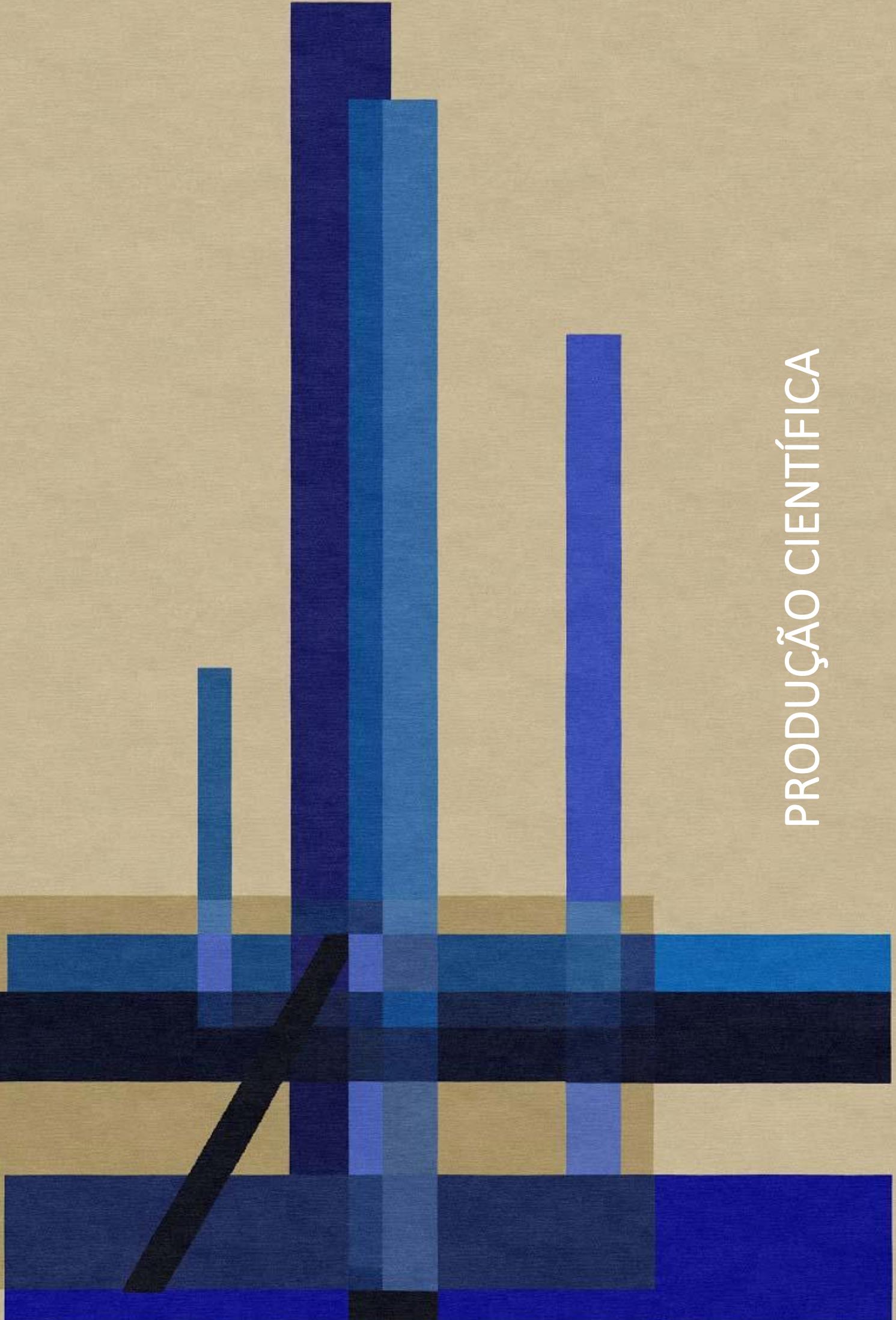
FRAGALE FILHO, Roberto. VERONESE, Alexandre. A Pesquisa em Direito: diagnóstico e perspectiva. **Revista Brasileira de Pós Graduação (CAPES)**, v.1, n.2, p. 53-70, nov. 2004. Brasília: CAPES, 2004.

KOKOL, Awdrey Frederico; MENEGHETTI, Rosa Gitana Krob. A contribuição da pesquisa no Direito para o ensino jurídico no Brasil. *In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, Anais...*, Fortaleza, 09-11 jun. 2010, p. 5.530-5.546. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4126.pdf>. Acesso em jun. 2025.

NOBRE, Marcos. **Apontamentos sobre a pesquisa em Direito no Brasil**. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, jul. 2003. Disponível em: <http://www.direitogv.com.br>. Acesso jun. 2025.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. **Ensino Jurídico: Pesquisa e Interdisciplinaridade, Ensino Jurídico: Novas Diretrizes Curriculares**. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1996.

# PRODUÇÃO CIENTÍFICA



## O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO TEXTO CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE JUSTIFICAÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

---

Leticia Barbosa Pin<sup>1</sup>  
Lucas Marques Laurindo<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O foco principal deste trabalho é a análise da constituição enquanto norma fundamental, com ênfase em sua supremacia e no papel central que desempenha na organização e estruturação do ordenamento jurídico. Ao longo da pesquisa, busca-se compreender a constituição em seus aspectos tanto formais quanto materiais, destacando sua função essencial de estabelecer as bases para a convivência em sociedade e a criação de normas jurídicas que assegurem direitos fundamentais.

A partir dessa reflexão, será discutido o processo de criação, alteração e controle da constituição, incluindo o estudo das constituições rígidas e flexíveis, além da relevância do controle de constitucionalidade para a proteção dos direitos e garantias constitucionais, essenciais para a estabilidade do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: leticiapin.alu@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: lucasmarqueslaurindo123@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Diante da concepção de Constituição, objeto de grande importância para a organização de uma sociedade política dando a ela garantias essenciais a sua existência, pode-se compreender, em seu sentido material, o instinto humano em fazer parte de uma sociedade, isto é, a necessidade de um convívio em coletividade. Somente ao final do século XVIII, observou-se a necessidade em organizar suas atividades a partir de uma constituição formal, a qual originou-se no interesse em uma constituição jurídica normativa, dando início ao sentido formal à constituição. Nesse sentido, o termo constituição engloba tanto o sentido formal, quanto o sentido material limitando as ações de quem dela compõe (Mitidiero; Marinoni; Sarlet, 2023, p. 17).

A Constituição, *a priori*, assume uma obrigação importantíssima em assumir o controle sob a sociedade, de modo a enfrentar os desafios históricos trazidos deste a antiguidade. Através desses desafios, tais como as desigualdades encontradas na população e a concentração econômica do Estado, foi que surgiu a obrigação do Estado em assumir o comando de normas que regularizasse a sociedade. Diante dessa necessidade enfrentada, a Constituição não apenas se viu obrigada na esfera normativa

como no interesse em levar à sociedade uma boa convivência dando a elas o devido respeito como pessoa (Mendes; Franco, 2021, p. 24).

Portanto, o sentido geral de uma constituição deve ser observado não somente em seus princípios, mas também em suas finalidades, sendo ela política, sociológica e jurídica. Em uma visão política a constituição é vista como soberana, por outro lado, a visão sociológica traz um acoplamento entre o direito e a política, por fim, o sentido jurídico traz a aplicabilidade das leis para mundo real, resguardando os direitos fundamentais de cada indivíduo. Dessa forma, quando estamos diante de um conceito de constituição, é necessária uma separação jurídica ante as diferentes concepções. Assim, a existência de uma constituição apresenta uma pluralidade conceitual proporcionando direitos e deveres (Araujo Júnior, Vidal, 2021, p.9).

Assim, a constituição prevalece ante a quaisquer conflitos normativos dando origem a um ponto de partida e direcionando a criação de novas leis. De acordo com Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonçalves Branco, em relação à supremacia da Constituição:

O conflito de leis com a Constituição encontrará solução na prevalência desta, justamente por ser a Carta Magna produto do poder constituinte originário, ela própria elevando--se à condição de obra suprema, que inicia o ordenamento jurídico, impondo--se, por isso, ao diploma inferior com ela inconciliável. De acordo com a doutrina clássica, por isso mesmo, o ato contrário à Constituição sofre de nulidade absoluta (Mendes, Franco, 2021, p. 50)

Tais informações contidas na magna carta consideram-se a fonte de competência para o Direito através de seu conjunto normativo. Essa organização constitucional traz consigo um equilíbrio para o governo de um povo, além de um pluralismo sociopolítico que dá a ela o status de fonte máxima do direito (Tavares, 2024, p. 36).

Considerado um dos maiores juristas do século XX, o austríaco Hans Kelsen, tendo como influência o pensamento kantiano, tinha uma concepção estritamente jurídica da Constituição, desenvolvendo uma teoria pura. A vertente defendida por Kelsen baseava-se na objetividade e exatidão buscando respostas em outras ciências como a filosofia e a

sociologia, na política e na realidade a partir das várias necessidades encontradas à época. Assim, a constituição parte do princípio do caráter normativo, alegando que a constituição é o próprio direito, o dever ser e não do ser, isto é, o foco está no que deve ser, e não no que é, cuja lei maior é encontrada na constituição (Barroso, 2024, p. 59).

Ademais, segundo a concepção jurídica de Constituição para Hans Kelsen, este apresenta uma dinâmica de escalonamento com diferentes camadas de normas jurídicas. Para Kelsen, o direito regula sua própria criação fazendo com que uma norma jurídica possa regular e dar origem a uma outra não apresentando um sistema de normas jurídicas. Assim, pode-se compreender que a unidade das normas jurídicas é criada por conta da cadeia que tem como resultado o fato de criação, fazendo uma ligação entre ambas as normas que estão vinculadas a uma outra norma e assim por diante, até chegar a uma norma fundamental criando o fundamento de validade mais elevado que dá início a uma cadeia de criação (Kelsen, 2021, p. 69).

A estrutura escalonada diz respeito à norma fundamental, essa norma possui, em termos de direito positivo, o nível mais elevado sendo ela representada pela constituição. Outrossim, a constituição pode ainda determinar meios e conteúdos legislativos futuros, com as promessas de que algumas leis devem ser reproduzidas tendo em vista que a não produção de leis que não contém o assunto formal e a punição adequada são difíceis de serem conexas no mundo jurídico por motivos os quais são considerados técnicos-jurídicos. Por meio da constituição pode-se evitar a utilização de determinados conteúdos considerados desnecessários à sociedade, trazendo com isso eficácia para os criadores do texto legal, por exemplo, com relação à produção da lei inconstitucional ou até mesmo com relação a uma possível impugnação e anulação da lei inconstitucional (Kelsen, 2021, p. 69).

Destarte, a supremacia constitucional apresenta, com base na doutrina escalonada de Kelsen, vários temas por ele abordados. Dois dos principais temas são a interpretação das normas jurídicas e a norma fundamental pressuposta, a primeira diz respeito ao fato de uma norma considerada inferior ser determinada pela norma

superior, já a segunda a norma fundamental pressuposta ocorre devido, falando de maneira hierárquica, ser ela a norma mais elevada nessa estrutura (Kelsen, 2021, p. 4).

No que concerne ao período pós-positivismo, tendo como marco inicial a partir da segunda metade do século XX quando o Direito já não se adaptava ao então positivismo, quando da superação do conhecimento convencional, o pós-positivismo não aboliu por inteiro o positivismo, mas deu a ela mais ideias de justiça e legitimidade promovendo uma dimensão entre a ética e o Direito. Dessa forma, a Filosofia migrou para o mundo jurídico materializando valores dadas à sociedade em princípios, que a partir de então passam a estar previstos na constituição de forma explícita ou até mesmo implícita (Barroso, 2012, p. 328).

O grande apogeu ocorreu com a reviravolta na matéria trazendo discussões conflitantes entre o direito e a moral, discussões essas trazidas pelo positivismo. Isso ocorreu devido aos horrores do grande marco histórico que foi a Segunda Guerra Mundial e as suas questões que, de fato, foram marcadas por vários debates levando as normas constitucionais para outros caminhos. Com o julgamento dos nazistas pós-Segunda Guerra foi discutido, por exemplo, o argumento de que “como lidar com relação aos oficiais nazistas que cumpriam ordens superiores à época, as quais determinavam a execução de milhões de pessoas? (Barcellos, 2025, p. 21).

Em razão disso, foi observada a necessidade de reaproximar o direito e a moral, denominada “virada kantiana”, referenciada pelo filósofo Emmanuel Kant. Os valores então foram incorporados à constituição em normas jurídicas superiores, intituladas como princípios, resultando não somente em benefício ao plano internacional, mas também trazendo reflexos internos nos Estados. Por essa razão, grande parte dos países passaram a incluir em suas constituições princípios basilares decorrentes desse marco histórico como a igualdade, solidariedade e dignidade da pessoa humana, entre outros (Barcellos, 2025, p. 22).

Assim, sob a perspectiva pós-positivista, cabe analisar os benefícios perante a sociedade através de uma necessidade histórica. Seus princípios estudados e avaliados

como necessários colaboraram para os avanços históricos dos países influenciando a uma diferente forma de interpretação das normas constitucionais superiores dando o mínimo exigido à população. Portanto, a inclusão desses princípios a um grau superior sendo objeto de controle constitucional, passou a ser classificado como limite material ao passo que qualquer norma violadora desses princípios será descrita como inconstitucional (Barroso, 2012, p. 333).

Sob a perspectiva de superioridade da norma constitucional, tendo em mente sua primazia, há de se observar todo o sistema jurídico que advém dela. Partindo dessa abordagem, tem se que todas as disposições produzem diferentes assuntos e diferentes efeitos jurídicos, e por isso são submetidas a um escalonamento. Com isso, nas palavras do professor Uadi Lammêgo Bulos:

Seria ingênuo admitir normas constitucionais de idêntica eficácia, sempre prontas para serem aplicadas, porque as constituições são diplomas incompletos. Albergam múltiplos interesses, que derivam de forças antagônicas. Elaboradas em ambientes conturbados, a realização de suas promessas e de seus compromissos fica sob os cuidados do legislador ordinário, que, numa etapa futura da vida constitucional do Estado, irá implementar as aspirações cristalizadas no texto supremo (Bulos, 2023, p. 372)

Portanto, sob o ponto de vista de Uadi Lammêgo Bulos 2023, a norma constitucional, independentemente do grau de eficácia, exerce poder imperativo se manifestado de maneiras distintas. Dessa forma, partindo do princípio da presunção de constitucionalidade, é apresentado que as normas jurídicas são dotadas de uma presunção de validade. Essa presunção ao ser conflitante com a constituição, será desclassificada pela declaração de inconstitucionalidade através do controle difuso e concentrado do Estado.

Aludida interpretação pode ser observada partindo do sistema norte-americano de que a norma declarada inconstitucional somente poderá ocorrer quando da manifesta e inequívoca invalidade, ou da doutrina alemã, que não declara a norma jurídica como inconstitucional quando, de alguma forma, pode ser interpretada atendendo o que prevê

a constituição eliminando as interpretações incompatíveis (Moraes, 2024, p. 127).

Certo é que, a distinção entre a constituição rígida e a constituição flexível está intimamente ligada às lacunas deixadas pelo legislador. Não há que se falar em rigidez constitucional ou distinção entre poder constituinte originário e derivado senão pela previsão expressa no texto constitucional. A origem americana do controle constitucional traz uma ideia de que não há necessidade em apresentar expressamente o controle na norma constitucional, basta que seu sistema o defina, e neste caso, o poder judiciário assume essa função através da decisão do juiz aplicando ou recusando a lei (Araújo Júnior; Vidal, 2022, p. 27).

Seguindo esse raciocínio, a constituição brasileira adotando o controle preventivo e repressivo estabelece, quanto ao primeiro, autonomia ao Presidente da República à imposição do veto, conforme dispõe o art. 66, §6º, “Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente [...]” e, quanto ao segundo, após a entrada em vigor da lei, poderá ser superado pelo Congresso Nacional, como estabelece o §4º do art. 66, “O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores” (Brasil, 1988). Dessa forma, o controle repressivo cabe ao Poder Judiciário.

Por fim, analisando uma concepção geral sobre a constituição e o ordenamento jurídico, observa-se a verificação da adequação de um ato jurídico denominado controle de constitucionalidade. Esse controle apresenta tanto a observância dos devidos meios e requisitos formais quanto ao controle do órgão que o editou, trabalhando como órgão examinador. Assim, o princípio da Supremacia do Texto Constitucional apresenta como conteúdo basilar a estrutura jurídica do Estado, partindo dela o ordenamento jurídico tendo em vista possuir como filtro a interpretação divergente do Judiciário (Ferreira Filho, 2022, p. 28).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um modelo de soberania popular, sendo por meio dela que se consolidou o Estado Democrático de Direito no país (Bernardi; Nascimento, 2018, p. 03). Seu principal objetivo é garantir os direitos fundamentais a todos os brasileiros, tais como o direito à igualdade, à liberdade, à segurança e à moradia. Para cumprir sua função protetiva, a Constituição se destaca pela supremacia constitucional, princípio fundamental que a diferencia de toda a legislação infraconstitucional, assegurando sua posição no topo da hierarquia normativa do ordenamento jurídico brasileiro (Pinto; Jung, 2019, p. 07).

O conceito de soberania da constituição foi formulado pelo jurista Hans Kelsen, chamada Teoria da Pirâmide de Kelsen, segundo Kelsen, a Constituição ocupa o vértice da estrutura normativa, prevalecendo de forma suprema sobre as demais normas jurídicas e assegurando sua preeminência no sistema jurídico nacional (Oliveira; Lago, 2015, p. 01). Em outras palavras, a Constituição pátria constitui o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, sendo necessária sua observância na criação de leis, de decretos, de decisões judiciais e até em contratos *inter partes* garantindo, assim, a estabilidade e a continuidade do Estado Democrático de Direito.

Em razão disso, o processo de criação de normas constitucionais é extremamente complexo, sendo sua alteração ou elaboração distinta entre as constituições rígidas e flexíveis. Assim, as constituições rígidas são aquelas que podem ser alteradas somente através de processo legislativo próprio, como por exemplo a atual constituição brasileira (Hamilton Júnior, 2017, p. 108). Por outro lado, as constituições flexíveis são aquelas que sofrem alteração como se lei infraconstitucional fosse, ou seja, mediante o processo legislativo ordinário (Tavares; Ramos, 2025, p. 130).

A supremacia constitucional pode ser analisada sob duas óticas: material e formal. A supremacia material refere-se ao conteúdo da Constituição, ou seja, aos seus princípios e normas fundamentais, sendo tal característica presente nas constituições flexíveis

(Bernardi; Nascimento, 2018, p. 04). Nesse contexto, portanto, nenhuma norma infraconstitucional pode se sobrepor ou contrariar os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal, pois ela é a norma máxima do ordenamento jurídico, que orienta e limita as demais legislações (Hamilton Júnior, 2017, p. 112).

Por outro lado, a supremacia formal se refere ao procedimento e às condições formais estabelecidas para a criação e alteração da Constituição, sendo um atributo exclusivo das constituições rígidas. De acordo com Marcelo Novelino (2021), a supremacia formal se manifesta na superioridade hierárquica das normas constitucionais sobre todas as demais normas infraconstitucionais, as quais somente terão validade se forem produzidas em conformidade com os procedimentos e conteúdos previamente estabelecidos pela Constituição (Novelino, 2021, p. 189).

Dada a rigidez constitucional decorrente de seu caráter formal, quando uma norma entra em conflito com a Constituição Federal, não se trata de simples revogação da lei, mas sim de sua declaração de inconstitucionalidade. Isso ocorre porque a incompatibilidade com a Constituição exige um procedimento distinto daquele aplicado às leis ordinárias (Bernardi; Nascimento, 2018, p. 05). Nesse sentido, quando uma lei é elaborada sem observância do procedimento adequado estabelecido pela Carta Magna, ela apresenta um vício formal, conforme explica Barroso (2022): “Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico” (Barroso, 2022, p. 47)

A título de exemplo, caso um estado-membro legisle sobre a população indígena, a norma estadual será declarada inconstitucional, haja vista que invadiu a competência atribuída à União, incorrendo em vício formal de iniciativa, violando o artigo 22, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente tema apresentado, faz se mister rememorar seu principal foco, que consiste em analisar o estudo constitucional como mecanismo de justificação do controle de constitucionalidade, elemento integrante da dignidade da pessoa humana, visando o ser humano como um todo, através do princípio da Supremacia do Texto Constitucional como mecanismo de justificação do controle de constitucionalidade. Dessa forma, concluiu-se no desenvolvimento que, para que isso se concretize na prática, o referido princípio observa tanto o caráter material quanto formal, para uma justa aplicação do direito. Com isso, a magna carta deve ser priorizada, de maneira a dar à sociedade direitos fundamentais.

Dando continuidade, com relação ao resultado e discussão do presente texto, também é interessante ressaltar que o princípio da supremacia do Texto Constitucional possui um complexo processo de criação de normas. A alteração ou elaboração distinta entre as constituições rígidas e flexíveis interferem no texto constitucional sendo aquelas através de processo legislativo e está de forma infraconstitucional. De todo modo, a constituição deve ser vista com cautela numa perspectiva não somente coletiva, mas também particular, apreciando cada caso concreto os interesses particulares.

Dessa forma, em alguns momentos, situações que a princípio poderiam ser resolvidas com uma simples aplicação de princípio podem gerar prejuízos ainda mais graves ao Estado, além de ferir outros princípios fundamentais. Por isso, é necessária uma boa interpretação do legislador pois, caso contrário, pode gerar um dano ainda mais drástico, através de suas aplicações, que em tese deveriam ser benéficas à Constituição, mas com uma realidade completamente diferente.

Tecidos esses comentários, é evidente que a Supremacia da Constituição ainda enfrenta desafios levando a uma problemática a ser analisada atualmente. Para isso, é necessário a observância de diferentes métodos, efetivando assim as normas já vigentes, bem como moldar e aprimorar os dispositivos legais para que elevam a importância

constitucional, gerando um melhor resultado. Assim, o direito constitucional e sua importância à sociedade, tem a capacidade de levar ao crescimento do Estado, motivo este que em alguns casos não necessita da mudança geral da constituição, mas a ideia de melhor forma de sua aplicação, visto ser o alicerce de grande importância, não somente para o país, mas também para o mundo.

Destarte, partindo da ideia de que o direito não é uma ciência exata, pois se adapta a mudanças ao longo do tempo, medidas exequíveis são necessárias para resolver a aplicação constitucional. Nesse viés, cabe, não somente ao Governo Federal, mas a toda coletividade buscar uma maior forma para benefício social nos padrões de qualidade de vida, através de uma maior proteção ao Estado Democrático de Direito. Com relação ao Governo Federal, como instância máxima de administração executiva, deve-se criar ainda mais projetos incentivadores ao estudo do Direito nas escolas públicas, além de promover programas de educação constitucional. Já com relação à coletividade, essa ação pode ser feita por meio de anúncios publicados em redes sociais de grande alcance, como Instagram, Facebook e Twitter, a fim de que, com o avanço tecnológico, a conscientização da população seja ainda maior.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. H. Mouta. A supremacia constitucional e a aproximação dos instrumentos de controle difuso e concentrado em decorrência da repercussão geral no recurso extraordinário. **Caderno Virtual**, [S. l.], v. 3, n. 45, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3935>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ARAÚJO JÚNIOR, Luiz Alberto David; VIDAL, N. Serrano. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. Barueri: Manole, 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 7 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BULOS, Uadi Lâmego. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

DUQUE, Marcelo Shenk. A importância do direito ordinário frente à supremacia da Constituição. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir./UFRGS**, n. 1, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

NASCIMENTO, Francis Pignatti do; BERNARDI, Renato. A supremacia da constituição e a teoria do poder constituinte. **REGRAD - Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM - [S.I.]**, v. 11, n. 01, p. 246-264, ago. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/2623>. Acesso em: 25 mar. 2025.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

PINTO, Emerson de Lima; JUNG, Mariana Kovara. Interpretação constitucional: a garantia da supremacia da constituição. **Revista InterAção**, v. 10, n. 2, p. 19-30, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5902/2357797539611>. Acesso em: 25 mar. 2025.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025.

SIQUEIRA JÚNIOR., Paulo Hamilton. **Direito processual constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017.

TAVARES, Andre R. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025.

## A TEORIA DA "NÃO RECEPÇÃO" NO ÂMBITO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ANTERIORES AO TEXTO CONSTITUCIONAL

---

Camila Lustosa Moura<sup>1</sup>  
Izabelle Torquato Guedes<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa tem como objetivo apresentar as diferentes concepções jurídicas de Constituição e suas implicações para a sapiência dos sistemas jurídicos contemporâneos, analisando as colaborações teóricas de pensadores como Hans Kelsen e Ferdinand Lassalle. Além disso, distingue as normas materialmente constitucionais das normas formalmente constitucionais dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, trata-se de uma reflexão sobre como as variadas perspectivas constitucionais influenciam a interpretação e aplicação do Direito, sobretudo posteriormente a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em outras palavras, é a importância de entender como a norma fundamental de maneira basilar do sistema legal, enquanto se considera simultaneamente a necessidade da unidade da ordem jurídica

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: lustozamouracamila@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: izabelletorquato33@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

assegurando coerência e harmonia entre as normas que compõem o ordenamento jurídico.

Ressalta-se que o a análise aborda acerca da teoria da não recepção e sua importância para a efetividade constitucional, demonstrando como o controle de compatibilidade entre normas infraconstitucionais anteriores e a nova ordem constitucional contribui para a supremacia da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

A concepção jurídica de Constituição, centrada na norma fundamental como alicerce do sistema legal, busca uma visão pura e estruturada do Direito, valiosa para a análise da validade das normas e a compreensão do sistema jurídico (Varela, 2010). Hans Kelsen foi um de seus principais expoentes, ao propor que o Direito seja compreendido como uma estrutura normativa separada de influências externas, validando-se por si só, sem depender de valores morais, religiosos ou sociais. (Kelsen, 1992 *apud* Varela, 2010)

Para Kelsen (1992 *apud* Varela, 2010, p. 129), "o Direito é sempre Direito positivo, e sua positividade repousa no fato de ter sido criado e anulado por atos de seres

humanos, sendo, desse modo, independente da moralidade e de sistemas similares de normas". Nessa perspectiva, o jurista distingue dois sentidos para a Constituição: o lógico-jurídico, que é a norma fundamental hipotética, que é pressuposto base para a validade da Constituição positiva, e o jurídico-positivo, considerada a norma positiva superior, responsável por regular a criação de outras normas, possuindo um modo especial de alteração. (Kelsen, 1992 *apud* Varela, 2010)

A norma fundamental hipotética é essencial para Kelsen, pois justifica a validade da Constituição sem recorrer a valores externos, sendo entendida como "O poder constituinte é autorizado a emanar normas obrigatórias para toda a coletividade' ou 'a coletividade é obrigada a obedecer às normas emanadas do poder constituinte'". (Varela, 2010, p.130). Em contrapartida, Lassalle (2009) observa que, em qualquer lugar e a todo instante, a Constituição e suas questões são temas recorrentes de discussão. No entanto, pouco progresso se fazia em relação à compreensão da verdadeira natureza de uma Constituição, já que, comumente, ao se questionar um profissional do Direito, a definição apresentada seria a de que se trata da lei primordial ou fundacional de um dado Estado, o que refletia uma visão tradicional e não a representação profunda da Constituição.

Entretanto, Kelsen critica tal concepção, a qual acreditava que a Constituição deveria ser o reflexo dos fatores reais de poder, tendo em vista que, para ele, a Constituição é puro dever de ser, e não representação do ser. Por isso, a validade do Direito não pode ser identificada com fatos naturais, pois o Direito se sobrepõe à realidade. (Varella, 2010). O debate sobre a distinção entre normas materialmente e formalmente constitucionais também é importante para compreender a concepção, adaptação e evolução das Constituições, visto que são responsáveis pela delimitação do poder estatal, bem como na definição de direitos e deveres dos cidadãos, além de permitirem maior flexibilidade do ordenamento jurídico às novas realidades. (Martins, 2024)

Quanto às Normas materialmente constitucionais, estas são fundamentais para a ordem constitucional, mesmo não estando explicitamente na Constituição escrita. Isso

porque, podem derivar de princípios, jurisprudência, tratados internacionais ou costumes. (Martins, 2024). Por conseguinte, verifica-se que a constituição material compreende o conjunto de normas que possuem conteúdo essencialmente constitucional, ou seja, abrange normas que disciplinam a estrutura estatal, a forma de governo e os direitos fundamentais. (Ramos, 2020)

Para ilustrar tal conceito, o artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 caracteriza-se como norma materialmente constitucional, uma vez que consagra direitos fundamentais. (Ramos, 2020). Já a concepção de normas formalmente constitucionais refere-se àquelas que são incorporadas ao texto de uma constituição, definindo os direitos e deveres dos cidadãos e os limites do poder estatal. Além disso, possuem um status jurídico superior em relação às normas infraconstitucionais, o que significa que, em caso de conflito, elas prevalecem. (Martins, 2024)

No entanto, tais normas podem abranger uma variedade de temas que não se enquadrariam tradicionalmente na categoria constitucional, uma vez que, o critério de inclusão na Constituição é principalmente formal, e não necessariamente material. Segundo Ramos (2020), um exemplo disso seria o disposto no art. 242, § 2º, da CF/88, uma vez que, embora esteja dentro da Constituição, trata em sua redação do Colégio Pedro II, do Rio de Janeiro, que não se correlaciona com direitos fundamentais, estrutura do Estado ou forma de governo, podendo, desta forma, ser tratado em uma norma infraconstitucional.

Nesse sentido, Diniz (2003 *apud* Varella, 2010) entende que a Constituição formal abrange normas que pela forma, isto é, pelo simples fato de estarem previstas na Constituição, pouco importando sua matéria ou conteúdo, são adjetivadas de constitucionais. Outro ponto importante é a unidade da ordem jurídica, princípio fundamental do Direito, que visa garantir a coerência e a harmonia entre as normas que compõem o sistema legal. Essa unidade é essencial para a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões judiciais, tendo como ideia central que todas as leis,

decretos, regulamentos e demais fontes do Direito devem estar interligadas e não podem se contradizer, formando um conjunto coeso e integrado. (Meireles, 2015)

Tem-se como base da unidade da ordem jurídica a hierarquia das normas, onde a Constituição Federal está no topo, seguida pelas leis complementares, leis ordinárias e outros atos normativos abaixo dela. Essa hierarquia garante que as normas inferiores estejam sempre alinhadas com as superiores, evitando conflitos e contradições. Além disso, princípios gerais do Direito, como a boa-fé, a razoabilidade e a proporcionalidade, funcionam como guias para interpretar e aplicar as normas, garantindo que o sistema legal seja justo, coerente e previsível. (Meireles, 2015)

Conforme o entendimento de Bobbio (1999 *apud* Silva, 2012), para que se entenda um conjunto de normas como sendo um ordenamento jurídico, é preciso que seja unitário e essa unidade se dará por meio da construção escalonada, onde há uma estrutura hierárquica para dispor as normas. Destaca-se, que a unidade da ordem jurídica enfrenta desafios como conflitos de normas, lacunas na lei e divergências de interpretações. Para superar esses desafios, o sistema legal conta com mecanismos como o controle de constitucionalidade, que permite verificar se as leis estão em conformidade com a Constituição Federal, e os recursos aos tribunais superiores, que permitem uniformizar a interpretação das leis. (Meireles, 2015)

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A teoria da não recepção surge no contexto da evolução do direito constitucional brasileiro, especialmente após a Constituição de 1988, que representou um marco para a redemocratização e a busca por uma nova ordem jurídica. Essa teoria está intrinsecamente ligada à discussão sobre a supremacia da Constituição e a necessidade de garantir a efetividade de suas normas. (Barroso; Barcellos, 2003)

Ao longo de sua história, o Brasil passou por períodos marcados por sucessivas Constituições, as quais não conseguiam se concretizar na prática, devido à baixa de

iniciativa política e à tradição de considerar a Lei Fundamental como mera ordenação de programas de ação. Nesse sentido, a Constituição de 1988 representou um recomeço, com um lastro de legitimidade e a esperança de que o povo se tornasse protagonista no processo político, conforme entendimento de Barroso e Barcellos (2003).

Sendo assim, afirma-se que, no sistema brasileiro, o direito constitucional demorou a se desvincular de outras ciências sociais, como história, sociologia e filosofia, além da política, visto que, por muito tempo, desempenhou um papel mais programático, convocando ações dos órgãos públicos, ao invés de ser um conjunto de normas imperativas. (Barroso, 2024). No entanto, esse quadro mudou e agora, com força normativa, o direito constitucional organiza a realidade social e política, impondo deveres e garantindo direitos. Além disso, a atuação dos tribunais constitucionais destacou a importância da jurisprudência, expandindo a jurisdição constitucional e a relevância das decisões judiciais, o que proporcionaram ao direito constitucional um período de ascensão científica e política. (Barroso, 2024)

Nesse contexto, a teoria da não recepção se desenvolve como um mecanismo para garantir que as normas infraconstitucionais que não se adequassem aos princípios e valores da nova Constituição fossem consideradas inválidas. Por isso, essa teoria está relacionada com a superação do positivismo jurídico, que via o Direito como um conjunto de normas emanadas do Estado, sem necessariamente estarem vinculadas a valores éticos ou de justiça. (Barroso; Barcellos, 2003)

O pós-positivismo, que surge como reação ao fracasso da corrente positivista, busca uma reaproximação entre o Direito e a Ética, valorizando os princípios e os direitos fundamentais. Logo, a teoria da não recepção se encaixa nesse contexto, pois permite que o Judiciário declare a não aplicabilidade de normas que violem os princípios constitucionais, mesmo que essas normas tenham sido válidas em um momento anterior. (Barroso; Barcellos, 2003). Dessa forma, considerando o entendimento dos Mestres supramencionados, entende-se que a teoria da não recepção é um importante instrumento para garantir a supremacia da Constituição e, principalmente, a efetividade

de suas normas, visto que concede ao Judiciário o exercício do controle de constitucionalidade, assegurando a proteção dos direitos fundamentais. Ademais, tal teoria se desenvolve como parte de um movimento mais amplo de valorização dos princípios e de busca por uma ordem jurídica mais justa, em consonância com os valores da sociedade. (Barroso; Barcellos, 2003)

Importante ressaltar, que a teoria da não recepção veda a eficácia uma norma infraconstitucional, embora válida sob a Constituição anterior. Isso porque, tal norma não é automaticamente incorporada ao novo ordenamento constitucional, caso seja incompatível com a nova Carta Magna, uma vez que, quando uma nova Constituição entra em vigor, ela estabelece uma nova ordem jurídica, revogando a Constituição anterior. (Santos, 2024). Deste modo, as normas infraconstitucionais, quais sejam, leis, decretos etc., que estavam em vigor sob a respaldo da Constituição anterior, passam por um processo de análise para determinar se serão recepcionadas ou não pela nova ordem constitucional. (Santos, 2024)

Cumpre destacar, que a referida incompatibilidade pode ser material ou formal. Na primeira hipótese, a norma deve ser materialmente compatível com a nova Constituição, caso contrário, ela não será recepcionada e, portanto, será considerada revogada, enquanto na segunda circunstância, a norma pode ser recepcionada, desde que receba as devidas adequações formais. (Santos, 2024)

Outrossim, é crucial compreender a teoria da não recepção da inconstitucionalidade superveniente, tendo em vista que, no direito brasileiro, a doutrina majoritária e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) não reconhecem a inconstitucionalidade superveniente, ou seja, entende-se que uma norma editada antes da Constituição e incompatível com ela não é declarada inconstitucional, mas sim não recepcionada, sendo considerada revogada desde a data da promulgação da nova Constituição, conforme explana Santos (2024):

Assim, no Brasil, de acordo com a doutrina majoritária e com a jurisprudência do STF, não se reconhece a inconstitucionalidade

superveniente da norma, ou seja, normas editadas antes da Constituição e incompatíveis com ela não serão declaradas inconstitucionais e sim não recepcionadas, quedando-se revogadas desde a data da promulgação da nova Constituição", até porque, nas palavras do Ministro Paulo Brossard, o legislador não deve obediência a uma Constituição que sequer existe ainda, afinal "só por adivinhação, poderia obedecê-la, uma vez que futura e, por conseguinte, ainda inexistente (Santos, 2024, p. 179).

Além disso, vale destacar a diferença de controle de constitucionalidade e recepção, visto que, enquanto o primeiro verifica a compatibilidade vertical de normas (se uma norma infraconstitucional é compatível com a Constituição), a análise de recepção examina se uma norma preexistente é compatível com a nova ordem constitucional para ser integrada a ela (Santos, 2024).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o resumo comprehende a análise das concepções jurídicas de Constituição, evidenciando a relevância da norma fundamental como base do sistema legal e a necessária diferença das normas materialmente e formalmente constitucionais para uma melhor compreensão do ordenamento jurídico brasileiro.

Cumpre salientar também a relevância do princípio da unidade da ordem jurídica e da teoria da não recepção como mecanismos essenciais para garantir a supremacia constitucional, visto ser um tema de grande importância para a efetividade das normas constitucionais, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou um marco na redemocratização do país e na busca por uma nova ordem jurídica.

Portanto, eis o desafio dos operadores do Direito e da academia jurídica: a busca por uma compreensão mais aprofundada das bases teóricas do Direito Constitucional para que se alcance uma interpretação e aplicação mais coerente e efetiva das normas constitucionais, visando a proteção dos direitos fundamentais e a realização dos valores democráticos consagrados na Constituição de 1988, cumprindo assim o compromisso

com a construção de um Estado Democrático de Direito verdadeiramente justo e igualitário.

## REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista23/revista23\\_25.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf). Acesso em: 02 abr. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. Apresentação de Tercio Sampaio Ferraz Júnior. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.
- COSTA, Ana Paula Motta. As garantias processuais e o direito penal juvenil: como limite na aplicação da medida socioeducativa de internação. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-46, 2003. Disponível em: [www.emerj.tjrj.jus.br](http://www.emerj.tjrj.jus.br). Acesso em: 01 abr. 2025.
- MARTINS, Josélia. Normas materialmente e formalmente constitucionais: Explorando o status constitucional. *In: Direito Real*, portal eletrônico de informações, 2024. Disponível em: [direitoreal.com.br](http://direitoreal.com.br). Acesso em: 8 abr. 2025.
- MEIRELES, Ingrid. A unidade e completude do ordenamento jurídico e sua coerência. *In: JusBrasil*, portal eletrônico de informações, 2015. Disponível em: [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br). Acesso em: 09 abr. 2024.
- RAMOS, Lucas Cotta de. Constituição material e constituição formal. *In: JusBrasil*, portal eletrônico de informações, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/constitucional-material-e-constitucional-formal/840406589>. Acesso em: 9 abr. 2025.
- SANTOS, Eduardo dos. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2024.

VARELLA, Luiz Henrique Borges. As concepções clássicas de Constituição. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, [S.l.], v. 2, p. 123-135, 2010. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11999/1/2010\\_art\\_lhbvarella.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11999/1/2010_art_lhbvarella.pdf). Acesso em: 08 abr. 2025.

## A DELIMITAÇÃO DA EXPRESSÃO “PARÂMETRO CONSTITUCIONAL” NO ÂMBITO DA TEORIA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

---

Amanda Santiago Ambrosio<sup>1</sup>

Lara Moraes Beltcher<sup>2</sup>

Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O controle de constitucionalidade é um dos elementos centrais do Estado Democrático de Direito, pois garante que a Constituição permaneça no topo do sistema jurídico e que todas as demais normas estejam em conformidade com ela. Nesse cenário, entender o que se considera como “parâmetro constitucional” é fundamental para assegurar a coerência e a eficácia desse mecanismo, já que é com base nesse referencial que se verifica a validade dos atos normativos infraconstitucionais. No entanto, o uso da expressão “parâmetro constitucional” não é simples ou uniforme, exigindo uma reflexão que envolva tanto a teoria jurídica quanto a prática decisória, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: amandasantiagoambrosio@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: larabeltcher03@hotmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

A Constituição Federal de 1988, enquanto norma fundamental, estabelece diretrizes formais e materiais que orientam esse controle. Ainda assim, a complexidade do ordenamento jurídico e as transformações nas interpretações constitucionais ao longo do tempo têm gerado discussões sobre quais normas podem efetivamente ser utilizadas como parâmetro. Além dos dispositivos expressos no texto constitucional, surgem dúvidas sobre a possibilidade de invocação de princípios implícitos, normas internacionais de direitos humanos incorporadas com status constitucional e até de normas infraconstitucionais que carreguem conteúdo constitucional relevante.

Diante disso, o objetivo do presente estudo é analisar como se dá a delimitação da ideia de “parâmetro constitucional” no contexto do controle de constitucionalidade, considerando seus reflexos teóricos e práticos. Para isso, adota-se uma abordagem dogmática inicial, com base nos fundamentos doutrinários que sustentam a hierarquia normativa, seguida de uma investigação da jurisprudência do STF, especialmente no que se refere à aplicação concreta do conceito em ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) e arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia adotada nesta pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem teórico-bibliográfica e documental. O trabalho desenvolve-se a partir da análise da Constituição Federal de 1988, de jurisprudência selecionada do STF, e de obras doutrinárias relevantes sobre teoria da Constituição, controle de constitucionalidade e hermenêutica constitucional. Foram utilizados como referenciais teóricos autores como Hans Kelsen, Luís Roberto Barroso, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, entre outros.

O estudo foi estruturado em duas grandes etapas: inicialmente, procede-se à construção conceitual e teórica do objeto, com a apresentação das principais concepções de Constituição, a distinção entre Constituição e ordenamento jurídico, e a evolução da teoria constitucional do positivismo ao pós-positivismo. Na etapa seguinte, realiza-se a

análise do uso da expressão "parâmetro constitucional" nas ações de controle concentrado, investigando quais normas constitucionais são admitidas como parâmetro nas ADIs, ADCs e ADPFs, bem como os limites interpretativos impostos ou flexibilizados pela jurisprudência do STF.

A pesquisa também se vale da análise de precedentes judiciais paradigmáticos, com o intuito de ilustrar a atuação do STF na definição de parâmetros constitucionais e de avaliar em que medida essa atuação contribui para a segurança jurídica e para a efetividade do controle de constitucionalidade no Brasil.

## **DESENVOLVIMENTO**

De modo geral, entende-se a Constituição como a norma fundamental de um Estado, servindo como base para todo o ordenamento jurídico e político. Moraes conceitua da seguinte forma:

Constituição, *lato sensu*, é o ato de constituir, de estabelecer, de firmar; ou, ainda, o modo pelo qual se constitui uma coisa, um ser vivo, um grupo de pessoas; organização, formação. Juridicamente, porém, Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Além disso, é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para a edição de normas jurídicas, legislativas ou administrativas (Moraes, 2023, p. 6).

Ademais, à luz de Barroso (2024, p. 56), "a Constituição, portanto, cria ou reconstrói o Estado". Desse modo, verifica-se que a Constituição de uma nação estabelece os princípios estruturantes do poder estatal, definindo a organização do Estado, a distribuição de competências e os direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido, Silva (2005, p. 45) entende que a Constituição é o estatuto jurídico supremo que condiciona a validade de todas as normas inferiores. Assim, por ocupar o topo da

hierarquia normativa, todas as demais leis devem estar em conformidade com seus preceitos, sob pena de serem declaradas inconstitucionais.

Cumpre ressaltar que, para alguns, a Constituição representa um projeto político que expressa a identidade de uma nação. Sua elaboração está intimamente ligada ao contexto histórico e social, refletindo as demandas e aspirações coletivas. Barroso (2024, p. 56), argumenta que, na tradição liberal moderna, a Constituição vai além da mera descrição institucional, assumindo um papel ativo na formação da ordem jurídica e política por meio de um ato deliberado de vontade coletiva, geralmente consolidado em um texto formal.

Por outro lado, existe uma segunda interpretação acerca da ideia de Constituição, sendo esta contrária à interpretação sociológica. Conforme Barroso (2024, p. 59), “na vertente oposta situa-se a concepção estritamente jurídica da Constituição, vista como lei suprema do Estado”. Nesse sentido, para o jurista e principal expoente da Teoria Pura do Direito, Hans Kelsen, a Constituição é analisada sob uma perspectiva estritamente normativa, desvinculada de considerações políticas, sociológicas ou históricas.

Desse modo, acerca da interpretação de Hans Kelsen, Barroso expõe:

Ligada ao positivismo normativista, essa corrente teve seu ponto culminante na elaboração teórica de Hans Kelsen, considerado um dos maiores juristas do século XX. Em busca de um tratamento científico que conferisse “objetividade e exatidão” ao Direito, Kelsen desenvolveu sua teoria pura, na qual procurava depurar seu objeto de elementos de outras ciências (como a sociologia, a filosofia), bem como da política e, em certa medida, até da própria realidade (Barroso, 2024, p. 59).

A partir dessa visão, Hans Kelsen propõe uma separação rigorosa entre o Direito e outros domínios do conhecimento, especialmente a política, a moral e a sociologia, defendendo uma abordagem científica e neutra da norma jurídica. Conforme Kelsen (2021, p. 25), a Teoria Pura do Direito “se recusa especialmente a servir a quaisquer interesses políticos, a oferecer a esses interesses uma ideologia através da qual a ordem social existente é legitimada ou desqualificada”. Assim, o autor afirma:

Com isso, ela se opõe nitidamente à ciência do direito tradicional que, consciente ou inconscientemente, em um momento mais, em outro menos, tem um caráter ideológico. Exatamente por sua tendência anti-ideológica, a teoria pura do direito se prova como uma verdadeira ciência. Pois a ciência, como conhecimento, tem a aspiração imanente de revelar seu objeto. A ideologia encobre, porém, a realidade, na medida em que – com a intenção de conservar a realidade, defendê-la – a transfigura, ou – com a intenção de atacar a realidade, destruí-la e substituí-la por outra – a desfigura. Toda ideologia tem sua raiz no querer, não no conhecimento, e sua origem em certos interesses, mais precisamente, interesses diversos do interesse na verdade (Kelsen, 2021, p. 25)

Isto posto, conforme Barroso (2024, p. 59), ao se afastar de outras ciências e da própria política, Hans Kelsen propõe uma visão do Direito e da Constituição como estruturas essencialmente formais, baseadas na normatividade e na ideia de dever-ser. Nessa concepção, o valor jurídico não depende da justiça do conteúdo ou do contexto político em que se insere. A ordem jurídica, para ele, constitui-se como um sistema hierárquico de normas, tendo a Constituição como o ponto mais alto e como fonte de validade das demais normas.

Contudo, o pensamento jurídico não permaneceu estagnado na rigidez do positivismo normativista. As graves falhas do modelo estritamente legalista, como as decisões formalmente válidas, mas materialmente injustas, evidenciaram a necessidade de uma reorientação filosófica no Direito. Nesse contexto, surge o pós-positivismo, corrente que representa uma superação tanto do jusnaturalismo quanto do positivismo clássico, fundando-se em uma perspectiva integradora e axiologicamente comprometida com a justiça.

Segundo Barroso (2012, p. 328), “o pós-positivismo não surge com o ímpeto da desconstrução, mas como uma superação do conhecimento convencional”. Para o autor, trata-se de uma nova etapa do constitucionalismo moderno, em que se promove “uma volta aos valores, uma reaproximação entre ética e Direito”. Essa concepção rejeita tanto o dogmatismo formalista do positivismo quanto a abstração metafísica do jusnaturalismo, abrindo espaço para uma leitura moral do ordenamento jurídico que

valoriza os princípios constitucionais como expressão dos valores fundamentais da sociedade.

Desse modo, o pós-positivismo representa uma abertura valorativa do sistema jurídico, permitindo que o julgador considere, ao lado da letra fria da lei, os princípios fundamentais e os direitos consagrados na Constituição. Conforme Fernandes e Bicalho (2011, p. 111), o pós-positivismo busca impor limites axiológicos ao aplicador do direito, conferindo-lhe uma pretensão de correção e justiça na concretização normativa. Dessa forma, decisões jurídicas que outrora poderiam ser legitimadas apenas por sua conformidade formal com a lei passam, agora, a ser analisadas sob a ótica de sua compatibilidade com os valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a justiça.

Além disso, a Constituição é alçada à posição de locus principal dos princípios e se torna o eixo normativo em torno do qual se estrutura todo o ordenamento jurídico. Os princípios constitucionais deixam de ocupar função meramente interpretativa ou supletiva, como no paradigma positivista, e passam a ter eficácia normativa direta, orientando não apenas a produção legislativa, mas também a atuação dos poderes públicos e do próprio Judiciário (Fernandes e Bicalho, 2011). Nesse cenário, os autores ainda ressaltam:

A Constituição passa a ser o local propício para os princípios; passa ao epicentro das discussões jurídicas com a superação da era dos códigos, irradiando efeitos sobre a atividade política e jurídica. As Constituições são centrais para o século XX e XXI como os códigos foram para o século XIX. George Marmelstein (2008, p. 12) também ressalta essa posição central dos princípios no ordenamento, bem como sua sede constitucional. Os princípios saltam “dos Códigos (...) para as Constituições, onde em nossos dias se convertem em fundamento de toda a ordem jurídica, na qualidade de princípios constitucionais” (Fernandes; Bicalho, 2011, p. 124 *apud* Bonavides, 2009, p. 289).

É nesse contexto que a Constituição passa a ser compreendida não apenas como um conjunto de normas organizadoras do Estado, mas como um documento ético-

político, impregnado de valores fundamentais que orientam a atuação estatal e a proteção dos direitos individuais e coletivos. Como ressalta Barroso (2012, p. 329) “os princípios constitucionais, portanto, explícitos ou não, passam a ser a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Eles espelham a ideologia da sociedade, seus postulados básicos, seus fins”.

Dessa forma, com base nos autores supramencionados, a Constituição no pós-positivismo deixa de ser um texto jurídico puramente normativo para assumir uma função normativa e valorativa, constituindo-se como instrumento de concretização da justiça e da efetivação dos direitos fundamentais. Assim, o julgador é visto não mais um mero aplicador da lei, mas sim um intérprete comprometido com os valores constitucionais, cuja tarefa é realizar uma ponderação racional e argumentativa entre os princípios em conflito, a fim de alcançar a solução mais justa para o caso concreto. Por fim, consolidada a compreensão de que a Constituição ocupa papel central no ordenamento jurídico contemporâneo, especialmente no pós-positivismo, impõe-se destacar a distinção conceitual entre a própria Constituição e o ordenamento jurídico como um todo.

Embora interligados, esses dois elementos não se confundem. A Constituição é a norma fundamental do sistema jurídico, enquanto o ordenamento representa o conjunto estruturado de todas as normas jurídicas válidas, de hierarquias diversas, que regem a vida social. Assim, a Constituição é o fundamento de validade, a fonte primária e superior que confere legitimidade às normas que integram o ordenamento. Como explica Barroso (2024, p. 57), “a Constituição é a norma fundamental e superior, que regula o modo de produção das demais normas do ordenamento jurídico e limita o seu conteúdo”.

Ademais, acerca do ordenamento jurídico, Fontoura explica:

O conjunto de normas e regras jurídicas são denominadas como ordenamento, também podendo ser chamado como ordem jurídica ou sistema jurídico. O ordenamento se trata da dimensão hierárquica das normas, em outras palavras, regras e princípios do direito de um determinado Estado.

Uma grande característica desta hierarquia, a qual você deve conhecer, é que os dispositivos normativos superiores dão a validade e acabam subordinando os dispositivos normativos de categorias inferiores. Sendo assim, podemos afirmar que Constituição Federal de 1988 ocupa o primeiro lugar do ordenamento, ou seja, o seu ápice, enquanto as demais leis devem ser compatíveis com a mesma (Fontoura, 2023, p. 1).

Portanto, evidencia-se que a Constituição não apenas ocupa o ápice do sistema normativo por sua superioridade hierárquica, mas também por sua função fundante, ao estabelecer os parâmetros de validade e produção das demais normas. O ordenamento jurídico, por sua vez, representa a totalidade das normas em vigor, estruturadas de modo hierárquico e coordenado, cuja coerência depende da conformidade com a Constituição. Nesse sentido, a distinção entre Constituição e ordenamento jurídico reside justamente no papel da primeira como fonte de validade e unidade sistemática do segundo, assegurando sua harmonia, integridade e eficácia.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Quando se pensa em controle de constitucionalidade, é preciso ter em mente que seu principal pressuposto é a existência de uma norma superior que sirva de parâmetro para a aferição da validade das demais normas do ordenamento jurídico. Simão (2015), em sua obra “Elementos do Sistema de Controle de Constitucionalidade”, explana que se denomina parâmetro de constitucionalidade a norma de referência utilizada para o controle de constitucionalidade.

No contexto brasileiro, esse parâmetro é a Constituição Federal, em razão, primordialmente, do princípio da supremacia constitucional. Esse princípio implica na concepção de que todas as normas infraconstitucionais devem estar em conformidade com o texto constitucional, caso contrário são consideradas inconstitucionais. Logo, pode-se dizer que o parâmetro de controle se constitui como o referencial normativo que

orienta o juízo de compatibilidade entre a Constituição e os atos normativos dela decorrentes. Simão ensina:

Compõe o parâmetro direto todo o texto normativo da Constituição, seja ele originário, seja produto de revisão ou reforma, inclusive o integrante do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, desde que esteja, é claro, em plena eficácia normativa. É importante salientar que nosso Direito Constitucional não se exaure no texto da Constituição. Isso porque existem muitas normas constitucionais que não estão presentes em seu texto. A Constituição do Brasil de 1988, por exemplo, prevê expressamente que outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são parâmetros diretos de constitucionalidade (CF, art. 5º, §§ 2º e 3º) (Simão, 2015, p. 67).

José Afonso da Silva (2005) explana em sua obra, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, que a supremacia da Constituição é o fundamento lógico e jurídico do controle de constitucionalidade. Sob esse viés, como lei fundamental e superior do Estado, a Constituição se situa no vértice do ordenamento jurídico e impõe sua autoridade sobre todas as demais normas. Assim, a sua força normativa exige mecanismos que assegurem a sua observância, sendo o controle de constitucionalidade uma decorrência necessária desse princípio estruturante. Barroso, em sua obra “Interpretação e Aplicação da Constituição”, seguindo a mesma lógica, endossa que:

Toda interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado. Por força da supremacia constitucional, nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental. Na prática brasileira, já demonstramos em outra parte, no momento da entrada em vigor de uma nova Carta, todas as normas anteriores com ela contrastantes ficam revogadas. E as normas editadas posteriormente à sua vigência, se contravierem os seus termos, devem ser declaradas nulas (Barroso, 2012, p. 165).

Nesse sentido, pautando-se na doutrina, é possível constatar que, conforme Barroso (2012) ensina, na mesma obra supracitada, a Constituição é o ponto de referência e medida da validade das normas jurídicas inferiores, funcionando como critério de aferição da legitimidade dos atos do Poder Público. Isso reforça a ideia de que, no contexto brasileiro, a Constituição possui força normativa, exercendo papel central na organização jurídica e política do Estado. Sob esse prisma, não apenas o texto constitucional em sentido estrito, mas também os princípios constitucionais implícitos ou decorrentes da interpretação sistemática da Carta são invocados como parâmetros no controle de constitucionalidade.

É mister salientar, ainda, que os parâmetros de controle variam conforme a forma de controle exercida. Pensando no controle concentrado, por exemplo, utiliza-se dispositivos específicos da Constituição Federal, normalmente naqueles ligados a direitos fundamentais e à repartição de competências. Nesse tipo de controle, conforme Moraes (2025), procura-se obter a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, visando-se à obtenção da invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais.

O controle difuso, por sua vez, que é realizado por qualquer juiz ou tribunal, pode ter como parâmetro tanto normas constitucionais explícitas quanto valores constitucionais interpretados a partir da jurisprudência dos tribunais superiores, conforme Moraes (2025) esse tipo de controle, caracteriza-se pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal realizar no caso concreto a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal. De todo modo, em ambos os casos, o parâmetro constitucional não se restringe à literalidade do texto, mas abrange a interpretação sistemática e principiológica da Carta Magna.

Tratando-se do controle concentrado de constitucionalidade, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e das ações declaratórias de constitucionalidade (ADC), a identificação precisa do parâmetro de controle é indispensável para a viabilidade

da ação. No Brasil, adota-se o modelo de Constituição rígida e escrita, de modo que apenas as normas formal e materialmente constitucionais, ou seja, aquelas inseridas no texto da Constituição Federal de 1988, podem servir de parâmetro nessas ações, conforme Simão:

Outra consequência da abstração e do caráter objetivo do controle é permitir que a decisão se valha de fundamentos jurídicos diversos. Vale dizer, muito embora a decisão esteja condicionada ao pedido formulado, não podendo declarar inconstitucional outra espécie normativa senão aquela requerida, tem plena liberdade para se basear em qualquer fundamento jurídico, mesmo os não deduzidos pelo requerente (Simão, 2015, p. 134).

Hodiernamente, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido que não se admite o uso de normas infraconstitucionais, ainda que com conteúdo constitucional, como parâmetro para análise em ADI ou ADC. Tal entendimento está fundamentado no princípio da supremacia da Constituição e na hierarquia normativa do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, na ADI 4.097 (BRASIL, 2009), o STF decidiu que normas infraconstitucionais não podem servir como parâmetro de controle de constitucionalidade, mesmo que possuam conteúdo constitucional. Veja-se:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. ADI. Inadmissibilidade. Art. 14, § 4º, da CF. Norma constitucional originária. Objeto nomológico insuscetível de controle de constitucionalidade. Princípio da unidade hierárquico-normativa e caráter rígido da Constituição brasileira. Doutrina. Precedentes. Carência da ação. Inépcia reconhecida. Indeferimento da petição inicial. Agravo improvido. **Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder constituinte originário.**

(ADI 4.097 AgR, Rel. Min. Cesar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 12.02.2009, DJe 06.03.2009.)

No âmbito das normas constitucionais que atuam como parâmetro, incluem-se os dispositivos expressos da Constituição, como os direitos e garantias fundamentais, as normas sobre organização do Estado e a repartição de competências, além de princípios

constitucionais estruturantes, como o princípio da legalidade, da separação dos poderes e da dignidade da pessoa humana. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonçalves Branco (2014), abordam o tema em sua obra “Curso de Direito Constitucional”, afirmando que o parâmetro de controle de constitucionalidade é a Constituição, compreendida em sua totalidade: normas de organização do Estado, definidoras de direitos e garantias fundamentais, normas programáticas e princípios constitucionais.

Contudo, o STF tem aceitado, em certos casos, o uso de normas constitucionais de eficácia limitada como parâmetro, desde que já tenham sido integradas por norma infraconstitucional ou tenham recebido interpretação judicial consolidada que lhes confira operatividade. O doutrinador José Afonso da Silva (2008), em sua obra “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, explica que, as normas constitucionais de eficácia limitada, embora dependam de regulamentação para produzirem todos os seus efeitos, podem servir de parâmetro para o controle de constitucionalidade quando já tenham sido integradas por norma infraconstitucional ou tenham recebido interpretação judicial consolidada que lhes confira operatividade.

Ademais, é importante ressaltar que, além das normas constitucionais expressas, o STF tem reconhecido, com base em interpretação sistemática da Constituição, a possibilidade de utilização de princípios implícitos como parâmetros, desde que deles se possa extrair conteúdo normativo suficientemente claro e definido. Porém, é necessário que tais normas tenham densidade normativa suficiente. Conforme abordados pelos autores:

No que toca ao parâmetro de controle da ADC não há distinção relevante a seu equivalente no controle da ADI. Alcança-se todo o texto constitucional, aqui abrangidas normas de caráter formal ou material. O parâmetro também atinge princípios constitucionais materiais, mesmo que não indicados explicitamente no texto da Constituição. De igual modo, reporta-se a tratados internacionais de direitos humanos com força de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição da República (Mendes, Branco, 2025, p. 1275)

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 9.882/1999, com o objetivo de proteger preceitos fundamentais da Constituição Federal contra lesões ou ameaças resultantes de atos do Poder Público. Diferentemente das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e das ações declaratórias de constitucionalidade (ADC), que se restringem ao controle de normas em face do texto constitucional, a ADPF admite uma maior flexibilidade quanto ao parâmetro de controle. Nessa ação, o parâmetro não se limita exclusivamente à literalidade da Constituição, mas abrange os chamados “preceitos fundamentais”, expressão que demanda interpretação e delimitação. Nesse contexto, Paulo Hamilton Siqueira Junior, em sua obra “Direito processual constitucional” pondera que:

Os preceitos, regras e princípios fundamentais são aquelas normas basilares do sistema jurídico consagradas pelo texto constitucional. Note-se que fundamental é o preceito basilar imprescindível, visto que não se trata de preceito fundamental qualquer norma contida na Constituição. Os preceitos fundamentais pela própria denominação decorrem do texto constitucional. Esses preceitos são consagrados na Constituição Federal, uma vez que a lei não pode ampliar o conceito de preceito fundamental que se encontra calcado no texto constitucional (Siqueira Júnior, 2017, p. 328).

No mesmo sentido, Simão (2015) ensina:

Bem, o difícil é definir o que se entende por preceito fundamental, mas, por outro lado, temos a certeza de que o preceito fundamental decorre da Constituição e não de lei, por isso o seu desrespeito gera inconstitucionalidade. Preceito fundamental é aquele que expressa a base ideológica da Constituição, a sua alma, os valores superiores por ela defendidos por meio de suas normas (Simão, 2015, p.190).

Outro diferencial da ADPF está na admissibilidade do controle de constitucionalidade de normas pré-constitucionais, ou seja, anteriores à Constituição de 1988, o que não é possível em sede de ADI ou ADC. Isso se justifica pela ausência de outro meio eficaz para sanar lesões ou ameaças a preceitos fundamentais, nos termos do art.

4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999. Nesse contexto, admite-se como parâmetro tanto o texto constitucional vigente quanto seus princípios implícitos ou decorrentes de interpretação sistemática, desde que dotados de densidade normativa suficiente. A ADPF, portanto, representa um importante instrumento de defesa da Constituição em face de situações excepcionais de lesividade, conforme salienta o autor:

No descumprimento de preceito fundamental, que é uma forma de inconstitucionalidade, o ato inconstitucional ofende uma parte importante da Constituição, que são os preceitos fundamentais. A arguição de descumprimento de preceito fundamental enriqueceu o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, considerado um dos mais evoluídos do mundo. Pode ser considerado uma ponte de ligação entre os métodos difuso e concentrado de fiscalização da supremacia da Lex Mater. A arguição de descumprimento de preceito fundamental constitui, portanto, um mecanismo inovador na fiscalização de constitucionalidade. Possibilita, dentre outros aspectos, o controle de constitucionalidade concentrado de leis municipais, que, pela sistemática tradicional, só se fazia possível pela via difusa. Permite, também, o controle de constitucionalidade dos atos não normativos, bem como de atos anteriores à promulgação do Documento Supremo. (Siqueira Júnior, 2017, p. 327).

Por fim, cabe ressaltar que a atuação do STF na apreciação da ADPF tem demonstrado uma tendência à utilização de princípios constitucionais como parâmetro decisivo. A Corte tem reconhecido que, ainda que não haja violação a uma norma expressa, a afronta a um preceito fundamental, como a dignidade da pessoa humana, o devido processo legal ou a laicidade do Estado, pode justificar a procedência da ação. Nesse sentido, a ADPF revela-se um mecanismo de proteção do núcleo essencial da Constituição, funcionando como verdadeira cláusula de salvaguarda da ordem constitucional. Sobre a ADPF, os autores explicam:

Nesse contexto, cabe enfatizar que a ADPF vem completar o sistema de controle de constitucionalidade de perfil relativamente concentrado no Supremo Tribunal Federal, uma vez que as questões, até então excluídas de apreciação no âmbito do controle abstrato de normas e de outras ações diretas, podem ser objeto de exame no âmbito do novo

instituto. Há, também, a ampliação das hipóteses de cabimento da ADPF para questionamento de litígios estruturais que demandam uma resposta coordenada dos poderes públicos, como a ADPF 347 (sistema carcerário brasileiro), ADPF 709 (tutela do direito à saúde dos povos indígenas na crise da covid-19) e ADPF 984 (critérios para definição da alíquota de ICMS sobre combustíveis pelos Estados e DF) (Mendes, Branco, 2025, p. 1197).

No controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal exerce a função de guardião da Constituição, sendo o intérprete máximo de seus preceitos. Nesse contexto, surge a indagação sobre a possibilidade de o STF reconhecer, no julgamento de ações como ADI, ADC ou ADPF, parâmetros constitucionais distintos daqueles apontados pelo autor na petição inicial. A resposta afirmativa a essa questão decorre da natureza da jurisdição constitucional, que não se limita aos contornos formais da lide, mas visa assegurar a supremacia da Constituição como um todo, mesmo que para isso seja necessário invocar fundamentos diversos dos apresentados pelas partes, conforme Moraes (2025) ensina:

Importantíssimo ressaltar que o Supremo Tribunal Federal fica condicionado ao pedido, porém não a causa de pedir, ou seja, analisará a constitucionalidade dos dispositivos legais apontados pelo autor, porém poderá declará-los inconstitucionais por fundamentação jurídica diferenciada, pois, tal como o *Bundesverfassungsgericht*, não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial (Moraes, 2025, p. 829).

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que não está adstrito apenas aos fundamentos jurídicos invocados na petição inicial das ações de controle concentrado. Isso ocorre porque, na função de Corte Constitucional, cabe-lhe interpretar a Constituição de forma sistemática e identificar os preceitos constitucionais efetivamente violados, mesmo que não expressamente alegados. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 505.477 (Brasil, 2007), por exemplo, o STF afirmou que, no processo objetivo, a Corte atua sem vinculação à causa de pedir constante da petição inicial. Essa

orientação visa garantir a efetividade da jurisdição constitucional, permitindo que o Tribunal vá além da literalidade da petição para alcançar o núcleo do conflito normativo. Trata-se de uma atuação que reforça o caráter objetivo do controle concentrado, cujo interesse ultrapassa os limites subjetivos da demanda.

Em diversas ocasiões, o STF já reconheceu fundamentos constitucionais não indicados pelo autor da ação, ampliando ou reformulando os parâmetros originalmente propostos. Essa postura se justifica pela compreensão de que o processo objetivo não se submete estritamente ao princípio da congruência, como ocorre no processo de partes. Isso significa que o Tribunal pode julgar com base em fundamentos constitucionais diversos, desde que respeitada a ampla defesa nos casos em que houver repercussão subjetiva. A Corte, portanto, tem liberdade para definir, com base em seu juízo técnico, quais normas constitucionais são efetivamente relevantes para o deslinde da causa. Veja-se:

É da jurisprudência do Plenário, o entendimento de que, na ação direta de inconstitucionalidade, **seu julgamento independe da *causa petendi* formulada na inicial, ou seja, dos fundamentos jurídicos nela deduzidos, pois, havendo, nesse processo objetivo, argüição de inconstitucionalidade, a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição e não apenas diante daqueles focalizados pelo autor.** É de se presumir, então, que, no precedente, ao menos implicitamente, hajam sido considerados quaisquer fundamentos para eventual argüição de inconstitucionalidade, inclusive os apresentados na inicial da presente ação. (ADI 1.896-MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 18-2-1999, P, DJ de 28-5-1999.)

A doutrina corrobora essa posição, ao reconhecer que a atuação do STF nesse campo deve se pautar pelo princípio da supremacia da Constituição e pela busca da coerência sistêmica do ordenamento. Assim, o STF exerce função ativa na conformação do conteúdo constitucional, não se limitando a uma postura passiva diante das alegações das partes, como é o entendimento de Hesse (1991, p. 14) ao afirmar que “a Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade. Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social.” Essa liberdade

interpretativa, contudo, deve ser exercida com cautela e fundamentação robusta, a fim de não comprometer a segurança jurídica e o contraditório. Ainda que se trate de processo objetivo, a intervenção judicial deve se pautar por critérios de racionalidade e previsibilidade, sob pena de instaurar-se instabilidade jurisprudencial.

Por fim, cumpre destacar que essa liberdade do STF está em consonância com sua missão institucional, estabelecida em seu Plano Estratégico 2022/2023, de “Garantir a supremacia da Constituição, com respeito à segurança jurídica, aos direitos fundamentais e à integridade do Estado Democrático de Direito.” (Brasil, 2022, p. 13). Ao reconhecer fundamentos constitucionais diversos, o Tribunal contribui para o fortalecimento do papel integrador da jurisdição constitucional. A atuação da Corte não se resume a responder ao pedido formulado, mas consiste, essencialmente, na preservação da normatividade da Constituição. Dessa forma, o STF assegura que a Constituição seja compreendida em sua plenitude, ainda que para isso seja necessário transcender os limites argumentativos da parte autora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente obra buscou analisar o conceito de parâmetro constitucional no controle de constitucionalidade, destacando sua centralidade para a manutenção da supremacia da Constituição no ordenamento jurídico brasileiro. Partindo de uma abordagem doutrinária e jurisprudencial, foi possível constatar que o parâmetro de controle não se restringe ao texto literal da Constituição, abrangendo também princípios expressos e implícitos, normas constitucionais de eficácia limitada com operatividade reconhecida e tratados internacionais com status constitucional.

Nesse contexto, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal, em sua função de Corte Constitucional, não está limitado aos fundamentos jurídicos indicados na petição inicial das ações de controle concentrado. Observando a jurisprudência da Corte, como nos julgados RE 505.477 e ADI 1.896-MC, pode-se observar a consagração da

possibilidade de identificação de fundamentos constitucionais diversos, desde que respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa quando houver repercussão subjetiva.

Ademais, insta frisar que, sob a perspectiva do pós-positivismo, a Constituição assume não apenas função normativa, mas também valorativa, orientando a atuação dos poderes públicos com base em princípios fundamentais. Tal abordagem exige do julgador um papel ativo e responsável, com decisões fundamentadas e coerentes, a fim de garantir a previsibilidade e a segurança jurídica. Isto posto, foi possível chegar à conclusão que a definição e aplicação adequada dos parâmetros constitucionais são essenciais para a efetividade do controle de constitucionalidade. Dessa forma, a atuação do STF deve preservar a integridade da Constituição e assegurar sua aplicação sistemática, contribuindo para a estabilidade e legitimidade da ordem jurídica.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís R. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

BARROSO, Luís R. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 7 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.896-MC*, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 18 fev. 1999. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 maio 1999. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347316>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plano Estratégico da Gestão 2022/2023*. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em:  
[https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/PE\\_Gestao\\_2022\\_2023-Rosa\\_Weber.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/centralDoCidadaoAcessoInformacaoGestaoEstrategica/anexo/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/PE_Gestao_2022_2023-Rosa_Weber.pdf). Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 505.477*, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. 25 maio 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, 15 jun.

2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/constitucional/leis-infraconstitucionais/verlegislacao.asp?item=259>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.097**, Agravo Regimental. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgado em: 12 fev. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 mar. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=596929>. Acesso em: 13 abr. 2025.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: o atual paradigma jusfilosófico constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 48, n. 189, p. 105-128, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242864/000910796.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

FONTOURA, Danielle. O que é ordenamento jurídico: tudo que você precisa saber para entender a sua importância e funcionamento. In: **EasyJur**, portal eletrônico de informações, 5 fev. 2023. Disponível em: <https://easyjur.com/blog/o-que-e-ordenamento-juridico-tudo-que-voce-precisa-saber-para-entender-a-sua-importancia-e-funcionamento/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Série Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SIMÃO, Calil. **Elementos do Sistema de controle de constitucionalidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015.

---

## OS TRATADOS E AS CONVENÇÕES DE DIREITOS HUMANOS COMO PARÂMETROS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA SISTEMÁTICA BRASILEIRA

---

Gabriel Teixeira dos Santos<sup>1</sup>  
Letícia Figueira Silva Medeiros<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação dos tratados e convenções de direitos humanos como parâmetros do controle de constitucionalidade no Brasil. A Constituição Federal de 1988, ao garantir a proteção dos direitos fundamentais, abre caminho para uma interpretação mais ampla que integra as normas internacionais nesse campo. O controle de constitucionalidade, mecanismo jurídico essencial para assegurar a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição, se torna mais robusto ao considerar os tratados de direitos humanos como instrumentos que devem ser observados pelos tribunais brasileiros.

Esse estudo visa destacar a evolução normativa e jurisprudencial que tem

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: gabriel.teixeira240901@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: leticia0901trabalho@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

permitido a aplicação desses tratados no ordenamento jurídico nacional, promovendo uma maior proteção aos direitos fundamentais e alinhando o Brasil aos compromissos assumidos em fóruns internacionais. Ao longo do trabalho, será explorado o impacto dessa incorporação, bem como os desafios que ainda persistem, buscando uma reflexão sobre a efetividade do controle de constitucionalidade no contexto dos direitos humanos.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Hans Kelsen, um dos mais proeminentes teóricos do direito do século XX, apresentou uma concepção de Constituição centrada na ideia de norma fundamental. Para Kelsen, a Constituição não é apenas um conjunto de normas formais, mas sim a base que confere validade a todas as outras normas jurídicas, sendo a norma que estrutura e orienta o ordenamento jurídico. Em sua obra "Teoria Pura do Direito", ele argumenta que a Constituição ocupa uma posição hierárquica superior, sendo a fonte de legitimidade de todas as demais normas do sistema jurídico (Kelsen, 1998 *apud* Pinheiro Neto, 2021).

Segundo Kelsen, qualquer norma que não esteja em conformidade com a Constituição não pode ser considerada válida, pois a sua autoridade emana dessa norma fundamental. No entanto, é importante destacar que essa visão de Kelsen foi complementada por outros autores, como Norberto Bobbio, que, em "A Era dos Direitos", reforça a ideia de que a Constituição, além de ser a norma suprema, também se configura como um instrumento que assegura os direitos fundamentais e organiza a estrutura de poder, funcionando como um pacto social que limita o exercício do poder do Estado e protege os direitos dos cidadãos (Bobbio, 2004 *apud* Martins, 2020).

José Afonso da Silva, em sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", amplia a visão sobre a Constituição, sugerindo que a supremacia constitucional é essencial para garantir a proteção dos direitos fundamentais e para a própria organização do poder público. Ele argumenta que a Constituição deve ser vista como um princípio superior que orienta tanto as leis quanto as decisões judiciais e as ações do poder executivo, sendo a base para a aplicação da justiça e a defesa do Estado de Direito (Silva, 2009 *apud* Ferreira, 2021). Nesse sentido, a Constituição, para Kelsen, é mais do que um conjunto de normas; ela é a expressão da vontade geral, cuja função é estabelecer e garantir os direitos e deveres fundamentais dentro de uma estrutura de poder legítima e organizada.

A supremacia da Constituição é, portanto, um dos pilares da teoria kelseniana, sendo fundamental para garantir a unidade e a coerência do sistema jurídico. A Constituição, para Kelsen, é a norma que dá validade a todas as demais, criando um sistema jurídico em que todas as normas infraconstitucionais devem estar em conformidade com ela para serem válidas (Kelsen, 1998 *apud* Pinheiro Neto, 2021). Essa supremacia não é apenas formal, mas também material. No entanto, a concepção de supremacia material e formal da Constituição envolve uma reflexão mais profunda. A supremacia formal, conforme a teoria de Kelsen, refere-se à posição hierárquica da Constituição, que ocupa o topo da pirâmide normativa do ordenamento jurídico. Nesse

sentido, qualquer norma infraconstitucional que contradiga a Constituição é considerada inválida (Kelsen, 1998 *apud* Pinheiro Neto, 2021).

A supremacia material, por sua vez, abrange o conteúdo da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais que ela consagra. Aqui, a Constituição não é apenas uma norma organizadora do Estado, mas também uma norma que protege valores essenciais à convivência social, como a dignidade humana, a liberdade e a igualdade (Canotilho, 2008 *apud* Fernandes, 2016). Esse aspecto material da Constituição vai além da simples hierarquia formal e se preocupa com a preservação de princípios fundamentais que devem ser respeitados por todas as normas infraconstitucionais.

No que diz respeito ao controle de constitucionalidade, a teoria kelseniana também oferece uma contribuição significativa. O parâmetro de controle de constitucionalidade, de acordo com Kelsen, é um mecanismo essencial para garantir a supremacia da Constituição. Ele distingue entre o controle concentrado e o controle difuso: no controle concentrado, apenas tribunais constitucionais possuem a competência para declarar a inconstitucionalidade de normas infraconstitucionais, enquanto no controle difuso, qualquer juiz pode fazer tal declaração em um caso concreto. José Afonso da Silva, ao discutir o controle de constitucionalidade, destaca que o parâmetro de controle deve ser claro e bem definido, para que os tribunais possam realizar uma análise consistente das normas infraconstitucionais e garantir que estas respeitem os princípios e direitos consagrados na Constituição (Silva, 2009 *apud* Ferreira, 2021).

Canotilho, por sua vez, enfatiza que o controle de constitucionalidade não se limita a verificar a conformidade formal das normas, mas também exige que os tribunais analisem se essas normas estão em consonância com os valores e direitos fundamentais consagrados na Constituição. Para ele, a fiscalização da Constituição é uma função essencial que assegura que o sistema jurídico permaneça fiel aos princípios constitucionais, tanto no aspecto formal quanto material (Canotilho, 2008 *apud* Fernandes, 2016).

Dessa forma, a concepção kelseniana de Constituição, complementada pelas ideias de Bobbio, Silva e Canotilho, enfatiza a importância da Constituição como norma fundamental que organiza o Estado, estabelece direitos e limita o poder. A supremacia da Constituição, tanto formal quanto material, é essencial para garantir a coerência do sistema jurídico e a proteção dos direitos fundamentais. O controle de constitucionalidade, por meio de parâmetros claros e precisos, é um mecanismo crucial para assegurar a validade das normas infraconstitucionais e a efetividade da Constituição como norma suprema do ordenamento jurídico.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os tratados e convenções de direitos humanos desempenham um papel fundamental no controle de constitucionalidade no Brasil. O controle de constitucionalidade é um mecanismo jurídico que visa assegurar a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição Federal de 1988. No Brasil, esse controle pode ser realizado de forma difusa, quando qualquer juiz ou tribunal pode analisar a constitucionalidade de uma norma em um caso concreto, ou de forma concentrada, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) exerce essa função por meio de ações específicas, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) (Mendes; Coelho; Branco, 2021). Com a incorporação dos tratados e convenções de direitos humanos ao ordenamento jurídico, esses instrumentos passaram a ser considerados no controle de constitucionalidade, funcionando como parâmetros para a interpretação das normas internas.

A análise sobre a aplicação dos tratados e convenções de direitos humanos como parâmetros do controle de constitucionalidade no Brasil evidencia a relevância desse tema para a efetivação dos direitos fundamentais. Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, consolidou-se o entendimento de que tratados e convenções internacionais de direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico nacional com o rito do art. 5º,

§3º, da Constituição Federal, possuem status de emenda constitucional, o que reforça a proteção dos direitos humanos no país (Sarlet, 2012 *apud* Silva; Dias, 2023).

Os tratados internacionais de direitos humanos são acordos firmados entre Estados com o objetivo de garantir a proteção e promoção dos direitos fundamentais. No Brasil, a Emenda Constitucional n. 45/2004 trouxe um marco importante ao estabelecer que os tratados de direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional, em dois turnos e por três quintos dos votos, possuem status de emenda constitucional (Brasil, 2004). Antes dessa mudança, a posição hierárquica dos tratados internacionais era motivo de debate. O STF consolidou o entendimento de que os tratados de direitos humanos aprovados sem esse rito possuem status supralegal, ou seja, estão acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição (STF, RE 466.343/SP). Esse reconhecimento reforça a aplicação desses tratados no controle de constitucionalidade.

No entanto, há discussões acerca do status normativo dos tratados internacionais de direitos humanos que não seguiram esse rito. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado a compreensão de que tais tratados possuem status supralegal, ou seja, estão acima da legislação ordinária, mas abaixo da Constituição. Esse posicionamento tem impactado decisões relacionadas a temas sensíveis, como a impossibilidade de prisão civil do depositário infiel, conforme previsto no Pacto de San José da Costa Rica, reafirmando a prevalência dos direitos humanos (Canotilho, 2003 *apud* Silva; Dias, 2023).

O STF tem utilizado tratados e convenções de direitos humanos como parâmetro interpretativo no controle de constitucionalidade e de convencionalidade. Um exemplo emblemático é o caso da prisão civil do depositário infiel, como hipótese de controle de convencionalidade. A Constituição Federal prevê essa possibilidade no artigo 5º, inciso LXVII, mas o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica, que veda tal prática. O STF, ao julgar o Habeas Corpus nº. 87.585/TO, decidiu que o tratado deve prevalecer, tornando inaplicável a prisão civil do depositário infiel (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2009). Esse precedente demonstra que os tratados de direitos humanos influenciam diretamente o controle de constitucionalidade ao serem utilizados para declarar a

incompatibilidade de normas internas com obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

Ademais, a incorporação dos tratados internacionais ao controle de constitucionalidade tem sido fundamental para a harmonização entre o direito interno e as normas internacionais. Esse processo tem garantido uma interpretação mais ampla e protetiva dos direitos fundamentais, considerando parâmetros internacionais para a análise da compatibilidade das leis e atos normativos com a Constituição Federal. A utilização desses tratados como critério de controle tem fortalecido a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões judiciais (Mazzuoli, 2019 *apud* Biasuz, 2019).

Os tratados internacionais de direitos humanos que são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com o rito previsto no artigo 5º, §3º, da Constituição Federal, são equiparados às Emendas Constitucionais (ECs). Esse rito exige a aprovação do tratado pelo Congresso Nacional em dois turnos e por três quintos dos votos, o que confere a esses tratados a mesma força normativa das emendas constitucionais. Assim, tratados como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradeantes (CAT), entre outros, que seguem esse procedimento, possuem status de norma constitucional e podem ser modificados apenas por outra emenda constitucional, não podendo ser alterados por leis ordinárias. Esse tratamento equipara tais tratados às ECs, reforçando o compromisso do Brasil com a proteção dos direitos fundamentais e assegurando uma interpretação harmonizada entre a Constituição e os compromissos internacionais assumidos pelo país (Barroso, 2015 *apud* Silva; Dias, 2023).

A incorporação dos tratados e convenções de direitos humanos ao controle de constitucionalidade fortalece a proteção dos direitos fundamentais e alinha o Brasil aos

compromissos internacionais assumidos. Esse processo contribui para uma interpretação mais ampla e garantista da Constituição, promovendo maior segurança jurídica e respeito aos princípios democráticos. Além disso, reforça a responsabilidade do Estado brasileiro perante organismos internacionais, evitando condenações em tribunais internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Piovesan, 2013 *apud* Silva, 2019). A esse respeito, Flávia Piovesan (2013 *apud* Silva, 2019) destaca que a incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos fortalece a supremacia dos direitos fundamentais e amplia a proteção do indivíduo no âmbito jurídico nacional e internacional.

Entretanto, ainda existem desafios na efetiva aplicação desse controle, principalmente em relação à resistência de alguns setores em reconhecer a força normativa dos tratados internacionais de direitos humanos. A ausência de um mecanismo uniforme de incorporação desses tratados ao ordenamento jurídico nacional pode gerar inconsistências na aplicação dos direitos humanos, comprometendo a proteção dos indivíduos (Barroso, 2015 *apud* Silva; Dias, 2023). Dessa forma, para que os tratados e convenções de direitos humanos sejam efetivamente utilizados como parâmetros do controle de constitucionalidade, é necessário o fortalecimento do papel do STF na harmonização entre o direito interno e o direito internacional. Além disso, é imprescindível que haja uma maior conscientização por parte dos operadores do direito sobre a relevância desses instrumentos normativos na proteção dos direitos fundamentais (Sarlet, 2012 *apud* Silva; Dias, 2023).

Portanto, os tratados internacionais de direitos humanos desempenham um papel essencial na proteção dos indivíduos e na garantia da dignidade humana, sendo indispensáveis para a consolidação de um controle de constitucionalidade mais abrangente e coerente com os valores democráticos e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (Piovesan, 2013 *apud* Silva, 2019). A relevância dessa aplicação reflete-se também na jurisprudência do STF, que vem consolidando o entendimento de

que os tratados de direitos humanos devem ser considerados na interpretação da Constituição Federal.

Além disso, a sociedade tem se beneficiado dessa evolução normativa, pois o uso dos tratados internacionais no controle de constitucionalidade proporciona maior segurança jurídica e amplia a proteção dos direitos fundamentais. Dessa forma, a utilização dos tratados e convenções de direitos humanos como parâmetro no controle de constitucionalidade representa um avanço significativo na proteção dos direitos fundamentais e na harmonização do direito interno com as normas internacionais (Mazzuoli, 2019 *apud* Biasuz, 2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o estudo sobre os tratados e convenções de direitos humanos como parâmetros do controle de constitucionalidade no Brasil destaca a importância de alinhar o ordenamento jurídico nacional com os compromissos internacionais assumidos pelo país. A incorporação desses instrumentos ao sistema jurídico brasileiro, especialmente com a Emenda Constitucional nº 45/2004, fortalece a proteção dos direitos fundamentais e proporciona uma interpretação mais ampla e garantista da Constituição Federal.

No entanto, ainda existem desafios na efetiva aplicação desse controle, especialmente diante de resistênciase da falta de uniformidade na incorporação dos tratados. A superação desses obstáculos é essencial para assegurar que os direitos humanos sejam verdadeiramente respeitados no Brasil, garantindo a dignidade da pessoa humana e o cumprimento dos compromissos internacionais. Ofortalecimento do papel do Supremo Tribunal Federal (STF) e a conscientização dos operadores do direito sobre a relevância desses tratados são passos fundamentais para o aprimoramento do controle de constitucionalidade no país, com vistas a uma justiça mais equânime e compatível com os valores democráticos globais.

## REFERÊNCIAS

BIASUZ, Caroline Sartori. Resenha sobre o Curso de Direito Internacional Público de Valerio de Oliveira Mazzuoli. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/curso-de-direito-internacional-publico/916769417>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido no Recurso Extraordinário n. 466.343/SP**. Brasília-DF: STF, 2008. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido Habeas Corpus n. 87.585/TO**. Brasília-DF: STF, 2009. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em mar. 2025.

FERNANDES, Fernanda Sell de Souto Goulart; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Constituição e Deficit Procedimental na Garantia dos Direitos Fundamentais no Brasil: Análise a Partir da Proposta de José Joaquim Gomes Canotilho. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, Brasil, v. 1, n. 1, p. 260–274, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3356>. Acesso em: 13 mar. 2025.

FERREIRA, Jonathan. Controle de Constitucionalidade. *In: Jusbrasil*, portal eletrônico de informações, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/controle-de-constitucionalidade/1211393408>. Acesso em: 13 mar. 2025.

MARTINS, Pablo. *A Era dos Direitos*. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/82978/a-era-dos-direitos>. Acesso em: 13 mar. 2025.

PINHEIRO NETO, Otoniel. *A Constituição e a interpretação no positivismo de Hans Kelsen*. *In: Conjur*, portal eletrônico de informações, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-03/opiniao-constituicao-interpretacao->

positivismo-kelsen/. Acesso em: 13 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. São José, Costa Rica, 1969. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 19 mar. 2025.

SILVA, Gelson. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. *In: Academia*, portal eletrônico de informações, 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/95554113/Direitos\\_humanos\\_e\\_o\\_direito\\_constitucional\\_i](https://www.academia.edu/95554113/Direitos_humanos_e_o_direito_constitucional_internacional_by_Fl%C3%A1via)nternacional\_by\_Fl%C3%A1via. Acesso em: 17 mar. 2025.

SILVA, Raquel Torres de Brito; DIAS, Clara Angelica Gonçalves Cavalcanti. A eficácia dos direitos fundamentais e suas problemáticas mais notórias no contexto hodierno jurisdicional constitucional. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 32, n. 12, p. 236–250, 2023. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6916>. Acesso em: 19 mar. 2025.

## A TÉCNICA DO “APELO AO LEGISLADOR” COMO MECANISMO DE MANUTENÇÃO E HIGIDEZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO

---

Luiza Surce Souza<sup>1</sup>  
Maria Luiza Barbosa Pupa<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 representa o pilar do ordenamento jurídico pátrio, sendo legislação maior, base de todo o ordenamento jurídico e normas infraconstitucionais. Para garantir que essa supremacia seja de fato respeitada, mesmo com as pressões políticas e contexto histórico, o arcabouço jurídico constitucional prevê o chamado controle de constitucionalidade, ferramenta de extrema relevância para manter a conformidade das leis e atos normativos com os preceitos constitucionais.

A partir da análise de renomados doutrinadores, como Paulo Bonavides, Gilmar Ferreira Mendes e Alexandre de Moraes, é possível compreender a importância e a complexidade do controle de constitucionalidade, bem como suas diversas classificações e mecanismos de aplicação. A função do controle não se limita a um simples puramente jurídico e frio, mas também envolve uma proteção institucional dos direitos

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: luizasurce123@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: marialuizapupa18@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

fundamentais, especialmente diante das transformações políticas e sociais vivenciadas pelo país.

Nesse sentido, o presente resumo científico tem como objetivo tratar dos diversos tipos de controle de constitucionalidade e suas classificações existentes no ordenamento jurídico brasileiro, destacando suas principais características, legitimidades, formas de atuação e relevância na manutenção da segurança jurídica e da estabilidade normativa. Será dado especial enfoque ao controle concentrado e difuso, assim como às formas mais recentes de atuação da jurisdição constitucional, como a inconstitucionalidade progressiva e a técnica do apelo ao legislador, que demonstram a evolução e sofisticação do controle no contexto contemporâneo com os três poderes constitucionais.

Com base nesse panorama, busca-se evidenciar que, independentemente da forma adotada, o controle de constitucionalidade se revela como instrumento essencial à defesa da ordem constitucional, à efetivação dos direitos fundamentais e à harmonia entre os Poderes da República, fortalecendo, assim, o Estado Democrático de Direito. Entretanto, também se levanta o cuidado que a técnica de apelo ao legislador precisa ao ser aplicada, de forma a não desequilibrar o sistema de freios e contrapesos constitucionais.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

O material utilizado neste estudo é de natureza bibliográfica e qualitativa, fundamentado em obras de autores renomados como Hans Kelsen, Paulo Bonavides, Gilmar Ferreira Mendes, Alexandre de Moraes e outros. O resumo foca especialmente no conceito de controle de constitucionalidade e na análise do apelo ao legislador, uma ferramenta jurídica utilizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para alertar o legislador sobre a necessidade de ajustar normas que estejam em processo de inconstitucionalização. Para isso, são analisados textos doutrinários e decisões do STF que aplicam esse mecanismo, demonstrando sua relevância no sistema jurídico brasileiro.

O método adotado é qualitativo, com uma abordagem analítica e interpretativa dos conceitos de controle de constitucionalidade e o papel do apelo ao legislador. A pesquisa investiga como essa ferramenta tem sido utilizada pelo STF, principalmente em contextos em que normas, embora ainda formais, estão caminhando para a inconstitucionalidade. O objetivo central do estudo é compreender o papel do apelo ao legislador como ferramenta para garantir a compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição. A pesquisa visa mostrar como essa técnica jurídica contribui para a preservação da supremacia da Constituição, ao mesmo tempo em que assegura a interação entre o Poder Judiciário e o Legislativo. Além disso, busca-se entender as implicações do uso do apelo para a evolução do direito constitucional brasileiro, destacando sua importância na manutenção da coerência e da integridade do ordenamento jurídico.

## DESENVOLVIMENTO

*A priori*, antes de adentrar no núcleo deste resumo científico, é válido trabalharmos com conceitos primários, a começar do que seria a concepção jurídica de Constituição. A fim de trazer uma concepção mais completa, trabalhar-se-á, aqui, o que o Jurista e Filósofo Hans Kelsen comprehende. Para Kelsen, em sentido lógico e jurídico, a Constituição seria uma norma hipotética e fundamental, complementando em seu raciocínio que ela seria o vértice de todo o sistema normativo, levando sempre em consideração a sua posição de superioridade jurídica em relação às demais normas que pertencem ao direito positivo. (Melgaré, 2019, p. 6)

Seguindo essa teoria kelsiana, a hierarquia das normas supracitada, em que a validade da norma é baseada na norma superior, reafirma que a Constituição é a LEI que possui mais importância em todo o ordenamento jurídico de um país soberano, sendo este o requisito de validade de todas as demais leis. Isto é, para uma lei ser válida, ela precisa ser compatível com a Constituição; caso isso não ocorra, tal lei será objeto de inconstitucionalidade (Melgaré, 2019, p. 6)

Ocorre que essa noção de Constituição é compreendida em sentido material, ou seja, no sentido de lei escrita como modo de vida de uma sociedade política, ou seja, uma concepção mais antiga. Ocorre que, hodiernamente, também se trabalha com a ideia de uma Constituição formal, que engloba o pensamento de uma constituição jurídica ou normativa. Em resumo, esse entendimento diz que uma unidade jurídica estar em uma Constituição ou pertencer a ela não significa que se tenha realmente a Constituição formal normativa. Em apertada síntese, a Constituição, em sentido material, trabalha-se com o conteúdo das normas que organizam o poder político; já em sentido formal, a preocupação é a posição que a Constituição ocupa no ordenamento jurídico, bem como sua posição hierárquica no país. (Melgaré, 2019, p. 6)

Entendendo o poder soberano da norma constitucional, verifica-se claramente que, em cada ordenamento jurídico, o ponto de referência de todas as demais legislações comuns deriva de uma fonte inicial: o poder originário. Essa derivação é extremamente necessária para a manutenção do Estado de Direito e para garantir o que se denomina princípio da unidade do ordenamento jurídico, que nada mais é do que assegurar que o poder originário constitui a fonte das fontes das demais normas jurídicas. (Bobbio, 1999, p. 45). Norberto Bobbio também defende a unificação do ordenamento ao afirmar que:

Que seja unitário um ordenamento simples, isto é, um ordenamento em que **todas as normas nascem de uma única fonte, é facilmente compreensível**. Que seja unitário um ordenamento complexo, deve ser **explicado**. Aceitamos aqui a teoria da 5 construção escalonada do ordenamento jurídico, elaborada por Kelsen. **Essa teoria serve para dar uma explicação da unidade do ordenamento jurídico complexo**. Seu núcleo é que **as normas de um ordenamento não estão todas no mesmo plano**. Há normas superiores e inferiores. As inferiores dependem das superiores. Subindo das normas inferiores àquelas que se encontram mais acima, chega-se a uma norma suprema, que não depende de nenhuma outra norma superior, e sobre a qual repousa a unidade do ordenamento. (Bobbio, 1999, p. 48-49).

Ao verificar a explanação dada pelo doutrinador, observa-se que, para que se tenha um conjunto de normas denominado ordenamento jurídico, é extremamente

necessário que ele seja unitário, havendo uma estrutura hierárquica, conforme defendido por Hans Kelsen. Dito isso, conclui-se a ideia de que ao poder originário é dada a legitimidade de criar normas válidas; ou seja, em termos técnicos, a norma constitucional deve fundamentar as normas infraconstitucionais.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Entratanto para manter a soberania das normas constitucionais sobre as infraconstitucionais é necessário utilizar-se da ferramenta denominada de controle de constitucionalidade, que nada mais é que uma segurança que a jurisdição constitucional e seus Direitos e garantias prevalecerão ao chocar-se com a política e até contexto histórico da época. (Bonavides, 2020).

Na visão do autor Paulo Bonavides, o Controle de constitucionalidade é o conjunto de instrumento no qual aquele que é legitimado utilizará para fazer a verificação de validade de determinada norma, observando se há existência de vícios materiais ou circunstâncias em relação aos preceitos da Constituição. (Bonavides, 2020). Nesse mesmo caminho, Gilmar Ferreira Mendes ensina que :

[...] os conceitos de constitucionalidade e inconstitucionalidade não traduzem, tão-somente, a ideia de conformidade ou inconformidade com a Constituição. Assim, tomando de empréstimo a expressão de Bittar, dir-se-á que constitucional será o ato que não incorrer em sanção, por ter sido criado por autoridade constitucionalmente competente e sob a forma que a Constituição prescreve para sua perfeita integração; inconstitucional será o ato que incorrer em sanção – de nulidade ou de anulabilidade – por desconformidade com o ordenamento constitucional (Mendes, 2009, p. 1054)

Encarando essa ideia de controle de constitucionalidade, os doutrinadores constitucionais, muito falam em classificação desse controle, no qual, se vislumbra nessa classificação o momento em que é exercido o controle, nessa apreciação temos o que chamamos de controle preventivo ou repressivo, além disso, também temos a verificação

do objeto e o órgão julgador, sendo o controle também classificado como difuso ou concentrado. (Mendes, 2009). No que tange a essas classificações o Doutrinador e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes conceitua a classificação de controle concentrado da seguinte maneira:

O controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade surgiu no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 16, de 6-12-1965, que atribuiu ao Supremo Tribunal Federal competência para processar e julgar originariamente a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. **Esse controle é exercido nos moldes preconizados por Hans Kelsen para o Tribunal Constitucional austríaco, competindo ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.** Por meio desse controle, procura-se obter a **declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em tese, independentemente da existência de um caso concreto, visando-se à obtenção da invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais.** (Moraes, 2023, p. 847) (negrito nosso)

Alexandre de Moraes (2023), ainda, cita as várias espécies de controle concentrado previstos na nossa própria Constituição Federal, assim destacamos: Ação direta de inconstitucionalidade genérica (art. 102, I, a); Ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 36, III); Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º); Ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, a, in fine; EC nº 03/93) e por fim a Arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º).

Com base nos ensinamentos supracitados, verifica-se que, o controle concentrado é uma ferramenta jurídica destinada a adequação de normas aos ditames da Constituição Federal, quando essas violam a Constituição Federal, e conforme bem destacado pelo Doutor Ministro Alexandre de Moraes, ele é realizado pelo guardião da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal. (Moraes, 2023).

Em seguimento a essa classificação, tem-se o que denomina-se Controle de Constitucionalidade Difuso, que existe no Brasil desde 1891, na Constituição Republicana, Especificamente, no teor do Art. 59, a maior peculiaridade desse controle é

o fato de ser exercido somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Judiciário (qualquer tribunal ou juiz singular). Por essa razão, quando é proposta uma lide ao magistrado, o Estado Juiz deve trazer à luz do direito sobre o impasse e solucioná-lo. E, em certos casos, incidentalmente, para realizar a resolução, é preciso analisar a constitucionalidade da norma ou ato. Conforme observado, a análise de constitucionalidade será um deslinde do caso concreto e não o objeto principal da ação, como vemos em uma ADI. (Moraes, 2023).

Após compreensão de cada tipo de controle, identificamos clara distinção entre controle concentrado e difuso, sendo o primeiro exercido, especificamente pelo STF, por meio de uma ação cujo o objeto principal é análise de constitucionalidade e o segundo, por sua vez, é exercido em cada caso concreto, quando o juiz singular ou Tribunal precisa enfrentar essa análise de constitucionalidade para conseguir solucionar a lide e resolver o objeto principal da ação. Entretanto, embora haja diferenças entre os dois tipos de controle, verifica-se que no fim, ambos garantem a sobrenaria da Constituição Federal, bem como a segurança do ordenamento jurídico pátrio. (Moraes, 2023).

Prosseguindo no estudo da classificação dos tipos de controles constitucionais, temos também a verificação da inconstitucionalidade progressiva ou, também conhecida como “norma ainda constitucional”, que, em sua concepção, trata de uma análise e definição de quando a norma ainda é considerada constitucional, porém caminha progressivamente para a inconstitucionalidade. Um exemplo da aplicação desse tipo de controle é o Art. 68 do Código de Processo Penal, no qual dispõe que o Ministério Público promova ação de reparação em favor de pessoas hipossuficientes.

O Supremo Tribunal Federal, bem como o Superior Tribunal de Justiça, determinaram que esse artigo 68 do Código de Processo Penal ainda é considerado constitucional nos locais onde não há Defensoria Pública estruturada, porém tal previsão caminha progressivamente para a inconstitucionalidade com a estruturação da Defensoria em todo o território brasileiro, chegando a um momento em que tal previsão será de fato inconstitucional. Vejamos o julgado:

Enquanto não criada por lei, organizada – e, portanto, preenchidos os cargos próprios, na unidade da Federação – a Defensoria Pública, permanece em vigor o artigo 68 do Código de Processo Penal, estando o Ministério Público legitimado para a ação de resarcimento nele prevista. De fato, por essa interpretação, o art. 68 do CPP está em processo de inconstitucionalização progressiva, isto é, com a transferência dessa atribuição do Ministério Público à Defensoria Pública. Mas, como o cidadão não pode ficar sem o amparo jurídico do Estado, mantém-se a legitimidade do parquet para propor a ação civil *ex delicto*, enquanto não implementada esta substituição (RE 135328/SP, DJ 20.04.2001 STF).

Neste campo, no qual se verifica o caminho progressivo para a inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal vem utilizando uma técnica jurídica que tem ganhado muita fama na atualidade, denominada “apelo ao legislador”. Nessa ferramenta, o Guardião da Constitucionalidade indica ao Legislativo o dever de agir em situações em que a norma está caminhando para a inconstitucionalidade. (Souza, 2007)

Nesse cenário, a ferramenta “apelo ao legislador” restringe-se a apontar a necessidade de ajuste na norma legal, o que geralmente inclui as circunstâncias que causaram essa necessidade, bem como os caminhos que se espera trilhar na atualidade. Não se trata, em hipótese alguma, de uma proposta legislativa, pois cada um dos três poderes é soberano. Isso significa que, mesmo com o apelo do Tribunal, cabe ao Legislativo fazer sua análise e atender ou não à súplica do Judiciário. (Souza, 2007).

Considerando a explanação anterior, define-se, então, o apelo ao legislador como uma técnica constitucional definida pelo Supremo Tribunal Federal para servir como ferramenta na relação entre o Direito e a política, de forma que, ao reconhecer que determinado texto normativo ou situação jurídica ainda não se tornou inconstitucional, há a necessidade de apelar ao legislador para que, dentro de um prazo determinado, proceda à correção e adequação da situação, a fim de garantir segurança constitucional às normas jurídicas. De acordo com o Doutrinador Gilmar Mendes, pode-se compreender que:

Assim, o apelo ao legislador é ferramenta jurisdicional desenvolvida pelo BVerfGE configurada por peculiar sentença de rejeição de constitucionalidade cujo conteúdo preventivo opera no campo preliminar da patologia constitucional. Na práxis constitucional alemã, tal instituto pode ser classificado em três tipos: (a) em virtude de mudança nas relações fáticas ou jurídicas; (b) em virtude de descumprimento de dever constitucional de legislar; (c) em virtude da falta de “evidência” de constitucionalidade. (Mendes, 1992, p. 45)

Salienta-se que, embora o Supremo Tribunal Federal realize o apelo, muitas vezes com prazo a ser concluído, tal prazo possui caráter recomendatório, não estando o legislador obrigado a atender os prazos estipulados, tampouco cumprir com o apelo requerido. Isso se dá pela razão de o Legislativo ser um poder soberano, assim como o Judiciário, não possuindo hierarquia entre eles. (Moreira, 2025)

O conceito de apelo ao legislador, surge como uma ferramenta que pode ampliar a interação entre os poderes em um Estado democrático de Direito. Esse mecanismo pode ser útil na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal, seja como uma forma de autocontenção da Corte ou como uma maneira de incentivar o Parlamento a corrigir normas que se tornaram inconstitucionais. No entanto, é importante que o apelo seja feito com cautela, sem um tom autoritário para evitar que o Poder Judiciário exceda excessivamente espaço ao Legislativo, principalmente quando verificamos o contexto atual, no qual o poder judiciário é constantemente atacado por “ultrapassar suas competências originárias”. Além disso, o uso dessa técnica deve sempre ser acompanhado da hermenêutica constitucional, que garante que o processo seja orientado por premissas jurídicas sólidas e coerentes e não pela politicagem. (Moreira, 2025)

Vale salientar que, ao adotar a ferramenta "apelo ao legislador", o Judiciário não deixa de apreciar a lide do caso concreto que é analisado. Geralmente, nesses casos, declara a constitucionalidade da situação em questão, registrando que esta não será mais aceita, porém, cabe ao legislador intervir para a regularização plena da constitucionalidade. Em suma, a técnica "apelo ao legislador" oferece ao Legislativo a possibilidade de sanar a ofensa à Constituição, antes que o Judiciário, em caso de omissão

do poder competente, realize a eliminação da inconstitucionalidade com efeitos ex nunc..  
(Souza, 2007)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos conceitos e classificações de controle constitucional, temos neste resumo científico o foco em pontuar a técnica do apelo ao legislador como mecanismo de manutenção e higidez no ordenamento jurídico. Considerando a explanação anterior, define-se, então, o apelo ao legislador como uma técnica constitucional definida pelo Supremo Tribunal Federal para servir como um instrumento de acesso ao poder judiciário para que com harmonia possam juntos resguardar a norma constitucional, cada um por meio de suas atribuições, respeitando sempre o sistema de freios e contrapesos.

Ocorre que, embora o controle constitucional tenha diversos mecanismos para que os três poderes utilizem essa ferramenta, de forma preventiva para evitar que a norma constitucional nasça, e também de forma repressiva para combater aquela que já se encontra no mundo jurídico. O Apelo ao legislador é mais uma forma de “controle”, que na prática demonstra, por diversas vezes a omissão do Poder legislativo na sua função típica de legislar.

Por consequência a isso, e a determinação de prazos para o cumprimento do apelo ou resolução da omissão, essa nova ferramenta que muito se tem sido utilizada pelo STF, pode causar um efeito negativo, ao invés dos dois poderes coexistirem amigavelmente, acaba por gerar conflitos pela cobrança ativa de um poder sobre o outro, Portanto, embora a técnica de apelo ao legislador seja uma ferramenta muito útil, é necessário, principalmente em contexto históricos no qual há um extremismo político, o cuidado para que a ferramenta não seja o pior de desentendimentos entre os poderes constitucionais.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. 25 ed. Rio de Janeiro: Podvm, 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes. 16 out. 2009.

MELGARÉ, Plínio. **Direito Constitucional**. São Paulo: Almedina, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Apelo ao Legislador – *appellentscheidung* - na Práxis da Corte Constitucional Federal Alemã. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 29, n. 114, abr.-jun. 1992. Disponível em:  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175956/000464726.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em abr. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

SILVA, Beclauze Oliveira; SAMPAR, Rene; SOUZA, Vinicius Martins Antunes de. O apelo ao legislador, entre o diálogo e a última palavra – uma ferramenta possível? **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 137-162, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/77559/52805>. Acesso em: 9 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

## O VETO PRESIDENCIAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

---

Alexia Sapavini<sup>1</sup>  
Davi Silva Possebom<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em um cenário onde as tensões entre os poderes Executivo e Legislativo são frequentemente evidentes, compreender as dimensões e os impactos do voto torna-se essencial para a promoção da saúde institucional. Este estudo se propõe a investigar as implicações do exercício dessa prerrogativa presidencial, à luz do princípio da supremacia da Constituição, e a forma como ela atua na filtragem de propostas legislativas que podem comprometer os direitos fundamentais e a estabilidade do ordenamento jurídico. Ao reconhecer o voto não apenas como um instrumento de discordância política, mas como um meio de salvaguardar os valores constitucionais, pretende-se iluminar as complexidades desse processo, evidenciando tanto suas potencialidades quanto os riscos que sua aplicação inadequada pode acarretar.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: malexiasapavini@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: davispossebom@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

Assim, a análise do voto presidencial se transforma em uma reflexão sobre a natureza do poder e sua relação com a democracia, e visa explorar as nuances desse tema e considerar as fundamentações teóricas que sustentam a prática. Estimula-se, portanto, um olhar crítico e reflexivo que desafia o entendimento tradicional acerca da relação entre os poderes, colocando em perspectiva a necessidade de um equilíbrio que respeite a complexidade do Estado Democrático de Direito.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

O voto presidencial, reveste-se de significativa relevância no cenário jurídico e político brasileiro, dado que se configura como um mecanismo jurídico destinado a garantir que as normas infralegais sejam compatíveis com a Constituição, preservando a supremacia da norma fundamental e evitando que legislações conflitantes com os princípios e direitos constitucionais sejam aplicadas. Conforme expõe Alexandre de Moraes, “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, verificando seus requisitos formais e materiais” (Moraes, 2016, p. 519).

Trata-se de um mecanismo presente no sistema de freios e contrapesos, sendo caracterizado como uma ação política típica do modelo presidencialista. De acordo com Ferreira Filho (1999, p. 58), trata-se de “manifestação de discordância do Presidente da República em relação ao projeto aprovado pelo Congresso Nacional”. A origem desse instituto é um tema que suscita intensas discussões entre os estudiosos do Direito, e remonta a práticas jurídicas que datam de civilizações antigas. Diversos autores têm contribuído para sua elucidação, oferecendo uma gama de perspectivas e fundamentações a fim de enriquecer o entendimento acerca de sua natureza e função.

Nesse contexto, Sérgio Resende de Barros, em sua análise do voto no cenário brasileiro, destaca que suas raízes podem ser rastreadas até as antigas pólis gregas, onde práticas de controle legislativo emergiram na busca pela preservação da ordem e pela prevenção de abusos de poder:

[...] ‘um esboço de voto’, encontrado na Grécia monárquica, sob forma de consulta popular. Com efeito, o basileu, para tomar decisões, convocava a assembleia dos cidadãos, com o fito de assistir às reações destes sobre os projetos. A assembleia não discutia. Nem votava. Era espectadora. O rei falava. A assembleia registrava. “Mas, suas reações, traduzidas pelos gestos e pelos murmúrios dos cidadãos, eram também uma maneira de tornar conhecidas as aspirações do povo e, frequentemente, estimulavam a prudência do legislador. Aí está, talvez, a primeira forma do voto, se bem que exercida por uma Assembleia, de forma simbólica e de efeitos aleatórios (Barros, 1987, p. 12)

Logo, o voto pode ser observado desde os primórdios da organização política como importante instrumento destinado a equilibrar as tensões entre diferentes classes sociais e a dinâmica do poder, embora sua formulação em moldes semelhantes ao atual, tenha surgido apenas no século XVIII, com a Constituição norte-americana, haja vista o desenvolvimento dos pilares do Estado Moderno e suas bases teóricas, especialmente no que tange a separação de poderes (Dallari, 2015, p. 13).

A relevância atual desse mecanismo fica evidente na Constituição de 1988, que incorpora o veto no artigo 66, estabelecendo o procedimento a ser seguido, bem como os prazos pertinentes para sua manifestação e deliberação:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (Brasil, 1988).

De tal modo, no âmbito do processo legislativo, o veto torna-se um importante mecanismo de controle recíproco entre os poderes, especialmente no sistema presidencialista. Paulino Jacques, citado por Rodrigues (1993, p. 34), conceitua o veto como:

A recusa do Presidente da República de sancionar o projeto de lei. Antítese da sanção visa coibir os excessos do Poder Legislativo, obrigando-o a reexaminar a matéria impugnada. É um instituto próprio do governo presidencialista, que se desenvolveu e aperfeiçoou nos Estados Unidos (Rodrigues, 1993, p. 34).

Há de ser sempre expresso, decorrendo sempre da manifestação explícita do Presidente da República, haja vista que omitindo-se este em se manifestar no prazo estipulado para tanto, é presumida a sanção tácita (CF, art. 66, § 3º). Não obstante, conforme destaca Moraes (2016, p. 484), faz-se necessário que o veto seja “[...] sempre motivado, a fim de que se conheça as razões que conduziram à discordância, se referentes à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público”. No mais, é possível ir além de tal argumento e sustentar que o veto, fora expor um motivo, deve ser acompanhado de uma motivação. Lucia Valle Figueiredo (2001, p. 174) explica a diferença:

Constitui-se a motivação na exposição administrativa das razões que levaram à prática do ato. Na explicação das circunstâncias de fato que, ajustadas às hipóteses normativas, determinaram a prática do ato. (...) Podemos conceituar ‘motivo’ como o pressuposto fático, ou acontecimento no mundo fenomênico, que postula, exige ou possibilita a prática do ato (Figueiredo, 2001, p. 174).

Assim, enquanto o motivo configura o pressuposto fático, ou seja, o acontecimento no mundo real, a motivação corresponde à exposição escrita das razões que ensejaram a prática do ato, sendo a transcrição desses motivos com a narração dos fatos em conformidade com a hipótese normativa. Não obstante, conforme mencionado acima, tais justificativas quando baseadas na inconstitucionalidade da proposta, atuam como forma de controle preventivo de constitucionalidade, bem como previnem, de tal maneira, que a norma a ser aprovada pelo Legislativo entre em conflito com a Constituição; ou, quando em argumentos relativos ao interesse público, refletem o compromisso do Presidente com seu programa de governo, tal qual a racionalidade legislativa, possibilitando-lhe vetar projetos que, em sua avaliação, não atendam ao bem coletivo (Bastos, 2000, p. 368).

Portanto, entende-se como função do veto prevenir abusos do Legislativo, estabelecendo um equilíbrio necessário entre os poderes. Em suas reflexões, Ernesto Rodrigues aponta que o veto serve tanto para impedir os excessos do Congresso quanto

para forçar a revisão ou reconsideração dos projetos, tendo um papel salutar no sistema político (Rodrigues, 1981, p. 33). Ademais, denota-se que o veto deve ser formal, devendo ser exarado por escrito para análise do Presidente do Senado Federal. Por fim, conforme lecionado pelo jurista Celso Bastos, “O veto pode ser suprido pelo Legislativo, por maioria absoluta de cada uma das Casas reunidas em sessão conjunta, no prazo de trinta dias, contados de seu recebimento pelo Presidente do Senado (art. 66, § 4º). Como se nota, temos no Brasil o veto relativo e não o absoluto” (Bastos, 2000, p. 368).

Dessa forma, observa-se que o veto presidencial desempenha um papel essencial na contenção de eventuais excessos do Poder Legislativo, consolidando-se como um mecanismo de controle que busca assegurar a compatibilidade das normas com os preceitos constitucionais e os interesses públicos. No entanto, ao fundamentar sua decisão na inconstitucionalidade da norma, o chefe do Executivo antecipa uma avaliação que, em última instância, caberia ao Poder Judiciário, promovendo, de tal maneira, sua função como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade. Nesse diapasão, torna-se indispensável compreender as nuances desse controle preventivo, seus limites e implicações, especialmente no contexto do ordenamento jurídico brasileiro.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao atuar de forma preventiva no controle de constitucionalidade, o veto presidencial emerge como um dos instrumentos que concretizam a supremacia da Constituição Federal. No entanto, tal prerrogativa também levanta questionamentos sobre os limites da atuação do Executivo na função legislativa e sua interação com os demais mecanismos de controle constitucional. A supremacia da Constituição é um princípio estruturante do ordenamento jurídico brasileiro que visa assegurar a conformidade de todas as normas infraconstitucionais com a Carta Magna vigente. Assim, qualquer legislação que a contrarie deve ser corrigida ou extirpada do

ordenamento jurídico, evitando que normas inconstitucionais se consolidem. Ainda no contexto do princípio em tela, Alexandre de Moraes sustenta que:

A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la (Moraes, 2016, p. 518).

Dessa forma, ao exercer o voto com fundamento na inconstitucionalidade de um projeto de lei, o presidente não apenas resguarda a coerência do sistema normativo, mas também protege a estabilidade institucional e os direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse contexto, o controle de constitucionalidade no Brasil se dá de forma repressiva, a fim de, após a edição da norma, por meio da atuação do Poder Judiciário, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, declarar sua inconstitucionalidade e retirá-la do ordenamento jurídico; e preventiva, buscando impedir que normas inconstitucionais sequer sejam promulgadas, atuando como uma barreira antes da produção de efeitos jurídicos. Conforme devidamente exposto pela Professora Anna Cândida da Cunha Ferraz, ao citar Jorge Miranda e Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Assim, o controle prévio é aquele que se exerce antes de concluído o processo de formação do comportamento ou do ato, inclusive no que pertine à sua efetiva execução. Destarte, em regra, é o controle que opera antes que o comportamento ou o ato se aperfeiçoem, tornem-se obrigatórios, existentes válidos e eficazes. [...] O objetivo do controle preventivo é impedir, vedar ou dificultar a vigência de normas indubitavelmente inconstitucionais; é evitar que um ato jurídico inconstitucional, especialmente uma norma inconstitucional, venha a ser promulgada e se torne válida e eficaz. Assim, essa modalidade de

controle constitui, em essência, um instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias, grosseiras e inequívocas, que justifiquem a fiscalização a priori (Ferraz, 1999, p. 280 e 281).

Dessa forma, o veto presidencial insere-se precisamente nesse controle preventivo, permitindo ao chefe do Poder Executivo impedir que normas que conflitem com a Constituição entrem em vigor. Assim, o veto funciona como uma salvaguarda da supremacia constitucional, evitando que o Legislativo produza normas que violem direitos fundamentais ou princípios estruturantes do Estado. Assim, Silva (2011) destaca que essa atribuição do chefe do Executivo reforça a lógica de que a constituição pode - e deve - prever interferências de um poder sobre os outros, com o objetivo de estabelecer um sistema de freios e contrapesos para evitar o arbítrio e o desmando sobre os governados. Embora o veto possa ser derrubado pelo Congresso Nacional, sua exigência de maioria absoluta para a rejeição fortalece sua eficácia como instrumento de controle.

Dessa forma, exercício recorrente do veto pode desempenhar um papel duplo no equilíbrio entre os Poderes, tanto ao promover a harmonia institucional quanto ao potencializar conflitos políticos. Quando empregado de maneira criteriosa, em conformidade com os princípios constitucionais e orientado pelo interesse público, o veto contribui para o fortalecimento do diálogo interinstitucional, prevenindo confrontos desnecessários. Contudo, sua utilização com motivações predominantemente políticas pode intensificar disputas entre o Poder Executivo e o Legislativo, comprometendo a dinâmica cooperativa e dificultando a tramitação e aprovação de futuras proposições legislativas.

Segundo Moya (2005), ao analisar o histórico político brasileiro, observa-se que diversos presidentes abusaram do poder de veto para impedir que parlamentares opositores exercessem plenamente sua função legislativa. Essa prática não apenas obstrui o processo legislativo, mas também enfraquece o equilíbrio institucional necessário para a governabilidade democrática. Portanto, é essencial que o veto seja utilizado de forma criteriosa e em conformidade com os princípios constitucionais, visando sempre ao interesse público e à manutenção da cooperação entre os Poderes.

Assim, a análise crítica do voto presidencial revela sua ambivalência enquanto ferramenta política e constitucional. Embora tenha a função primária de garantir o controle sobre eventuais excessos do Legislativo, sua instrumentalização meramente política pode subverter tal propósito, fragilizando a cooperação entre os Poderes e exacerbando conflitos institucionais. Portanto, torna-se imprescindível que sua aplicação seja pautada por critérios técnicos e jurídicos, assegurando que a prerrogativa presidencial seja exercida dentro dos limites da razoabilidade e da proporcionalidade. Somente dessa forma será possível preservar a integridade do ordenamento democrático, garantindo que o voto continue a servir como um mecanismo de equilíbrio e não como um instrumento de obstrução política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este resumo revela a inter-relação entre o controle de constitucionalidade e o voto presidencial, evidenciando a preocupação do ordenamento jurídico brasileiro em garantir que o processo legislativo respeite os princípios fundamentais estabelecidos pela Carta Magna. A revisão bibliográfica e a fundamentação legal destacam que o voto presidencial, como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade, desempenha um papel fundamental na preservação da supremacia da Constituição Federal. Trata-se de mecanismo criado para assegurar que normas incompatíveis com o ordenamento jurídico não sejam promulgadas, ao atuar como um filtro contra a inconstitucionalidade, e reforça a proteção dos direitos fundamentais e a estabilidade institucional, alinhando-se ao princípio da rigidez constitucional e ao sistema de freios e contrapesos.

No entanto, sua utilização exige equilíbrio, pois, embora seja uma ferramenta essencial para a simetria entre os Poderes, seu emprego excessivo ou motivado por interesses políticos pode gerar conflitos institucionais e comprometer a dinâmica democrática. Dessa maneira, revela-se imperativo que o voto seja exercido com base em

critérios jurídicos sólidos e no interesse público, evitando tanto omissões diante a violações constitucionais, quanto abusos que prejudiquem a cooperação e a coexistência harmoniosa entre Executivo e Legislativo.

Desse modo, o veto presidencial se consolida como uma ferramenta indispensável à defesa da Constituição, desde que aplicado com prudência e em consonância com os princípios democráticos e o Estado de Direito. Sua efetividade depende, portanto, não apenas de sua previsão normativa, mas também da maturidade institucional e do compromisso dos agentes políticos com a preservação da ordem constitucional.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Sergio Resende de. **Veto**: uma proposta para a nova república. Orientador: Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. 1987. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987. Disponível em:  
<https://repositorio.usp.br/item/000717698>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Entenda a Tramitação Do Veto - Congresso Nacional**. Brasília-DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em:  
[www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto](http://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/entenda-a-tramitacao-do-veto). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRITO, Luiz Navarro de. **O veto legislativo – Estudo Comparado**. Brasília: Ministério da Justiça, Serviço de Documentação, 1966.

DALLARI, Paulo Massi. **O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. Orientador: Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal. 2015. 104f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em:  
[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03052016-103219/publico/Paulo\\_Massi\\_Dallari\\_Dissertacao.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03052016-103219/publico/Paulo_Massi_Dallari_Dissertacao.pdf). Acesso em abr. 2025.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Notas sobre o controle preventivo de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 142, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARTINS, Danniel Adriano Araldi. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Juspodivm, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo, Atlas, 2016, Disponível em: [direitoutp2016.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/08/alexandre\\_de\\_moraes\\_-\\_direito\\_constitucional\\_-\\_atualizado\\_at\\_ec\\_95\\_de\\_15-dez-2016\\_-\\_2017\\_pdf\\_.pdf](http://direitoutp2016.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/08/alexandre_de_moraes_-_direito_constitucional_-_atualizado_at_ec_95_de_15-dez-2016_-_2017_pdf_.pdf). Acesso em: 21 mar. 2025.

MOYA, Maurício Assumpção. **Executivo versus legislativo**: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000). Orientador: Profa. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida. 2005. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Políticas, Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001518613>. Acesso em abr. 2025.

RODRIGUES, Ernesto. **O veto no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

RODRIGUES, Ernesto. **O veto no Direito comparado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

## A MUTAÇÃO INTERPRETATIVA E CONSTITUCIONAL ENQUANTO FENÔMENO DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

---

Ingrid Rocha Silva<sup>1</sup>  
Patrick Martins Ribeiro<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo tem como objetivo principal abordar como a mutação interpretativa e constitucional é um fenômeno fundamental no constitucionalismo atual, demonstrando a habilidade das Constituições de se ajustarem às mudanças sociais, políticas e culturais sem a exigência de modificações formais em seu conteúdo. Este procedimento se dá através da interpretação judicial, legislativa ou até mesmo administrativa, possibilitando que as normas constitucionais ganhem novos significados de acordo com as necessidades e realidades presentes.

Observa-se que, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal tem um papel fundamental neste cenário, empregando a mutação constitucional para assegurar que os princípios e valores da Constituição continuem pertinentes e eficientes em face das transformações

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: [ingridrocha441@gmail.com](mailto:ingridrocha441@gmail.com);

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: [patrickribeiro572002@gmail.com](mailto:patrickribeiro572002@gmail.com);

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: [tauau\\_verdan2@hotmail.com](mailto:tauau_verdan2@hotmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

sociais. Apesar de sua força, este mecanismo requer cautela para prevenir interpretações que possam distorcer o sentido original da Constituição ou prejudicar sua estabilidade.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o Google Acadêmico, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

A Constituição é um sistema unitário e harmônico de normas jurídicas que cria o Estado, regulamentando a forma de Estado, a forma de governo, o sistema de governo, o regime de governo, o modo de aquisição e exercício do poder estatal, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação e os direitos e garantias fundamentais, é a norma fundamental que regula o funcionamento do poder político e a ordem social, ela possui domínio estatal e que tem por fim legitimar, regular e limitar o poder político bem como traçar os critérios ordenadores da sociedade. A noção de ordem jurídica e política de domínio estatal supõe que a Constituição cria, justifica e regula o regime político de um Estado, constituindo um fundamento na qual se baseiam as relações entre governantes e governados (Morais, 2018)

A supremacia formal também é conhecida como “normas formalmente constitucionais”, elas aparecem como um reflexo do poder constituinte originário e sua

rigidez frente as normas infraconstitucionais, ou seja, são aquelas que fazem parte de um documento elaborado pelo poder constituinte originário e que necessitam de um procedimento mais rigoroso para sua modificação, onde se exige um processo mais nobre e solene, sendo um pouco distinto do processo legislativo. (Lenza, 2024)

A supremacia material, também é conhecida como normas constitucionais, que trata do conteúdo trazido pela constituição, onde dispõe principalmente sobre os aspectos da: Organização do estado, limitação do poder político, Direitos e garantias constitucionais do cidadão, ou seja, são as normas fundamentes basilares que fazem parte do núcleo ideológico constitutivo do Estado e da própria sociedade. Neste caso, pode-se definir como Supremacia material, o conteúdo básico referente a composição e ao funcionamento de ordem política da constituição. (Lenza, 2024)

A palavra “Constituição” abrange uma grande graduação de significados, desde o mais amplo possível. Quando se trata de Constituições rígidas, é válido lembrar que elas tiveram seus inícios nas revoluções políticas dos séculos XVIII e XIX, como a Revolução Americana e a Revolução Francesa. Esses acontecimentos buscaram limitar o poder do governo, estabelecendo princípios fundamentais em documentos escritos, que só poderiam ser alterados por meio de um processo formal e rigoroso. (Barroso, 2024)

Uma constituição rígida é caracterizada por possuir um processo de alteração bem mais rigoroso que o destinado às outras leis. Com isso, fica mais difícil modificar a constituição do que uma lei ordinária, seja pelo quórum de aprovação (quantidade mínima de parlamentares), seja pela limitação imposta a determinadas matérias. Como exemplo de Constituição rígida, tem-se atual Constituição Brasileira, cuja promulgação ocorreu em 1988. (Barroso, 2024)

O processo mais rigoroso de alteração constitucional no sistema brasileiro é a emenda constitucional, previsto no art. 60 da Constituição Federal considerado, o Poder Constituinte é uma consequência do princípio das Constituições escritas, visto ser característica lógica da Constituição costumeira, precisamente, o fato de não haver diferença entre o poder que traça a regra fundamental e o que estabelece a norma

ordinária. Outra conexão lógica do Poder Constituinte é a superioridade da Constituição sobre a lei, o que determina uma graduação também hierárquica entre a natureza do Legislativo constituinte e o Legislativo ordinário. Esta hierarquia na conceituação jurídica dos dois poderes, que subsiste ainda quando exercidos pelo mesmo órgão, se exprime através do processo de elaboração da regra jurídica. Quando ela é emenda constitucional, esse processo é mais complexo e rígido do que quando ela é lei comum. (Franco, 2019)

Pode-se distinguir mais de um aspecto no Poder Constituinte, quando ele funciona dentro do Legislativo ordinário, como faculdade de emenda à Constituição, observamos preliminarmente que ele em parte é constituinte, visto que já se encontra instituído no texto constitucional, que traça as regras do seu funcionamento. Atualmente são previstas até mais regras de funcionamento havendo uma limitação jurídica ao Poder constituinte instituído, visto que são proibidas as emendas constitucionais que tendam a abolir a Federação ou a República (art. 217, § 6.º). (Franco, 2019)

Assim, a origem do Poder Constituinte ordinário, ou instituído, é a própria Constituição. Ele é um órgão superior da Constituição e a sua superioridade se marca, apenas, pela competência expressa de emendá-la, o que não afasta a competência das Cortes Supremas judiciais de introduzirem verdadeiras emendas no texto constitucional, através de interpretações construtivas, como vimos que se deu, mais de uma vez, nos Estados Unidos, e, ainda, recentemente, ocorreu no Brasil, quando o Supremo Tribunal Federal, aceitando uma chamada resolução votada sob coação pelo Congresso, emendou iniludivelmente a Constituição, no capítulo dos impedimentos do presidente da República. (Franco, 2019)

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A mutação interpretativa e constitucional são conceitos fundamentais no Direito Constitucional contemporâneo. Elas vão representar maneiras pelas quais a Constituição

se adapta às mudanças na sociedade sem que o texto constitucional seja alterado formalmente. Em complemento, as mutações constitucionais começaram a surgir por volta do século XIX nos Estados Unidos, onde a primeira Corte Americana foi uma das primeiras a adotar a ideia de que a constituição poderia ser reinterpretada sem mudanças no texto, tendo como principal abordagem a mutação interpretativa, que seria o entendimento de acordo com as novas mudanças sociais (Peixoto, 2021).

A mutação ganhou grandes debates e grande desenvolvimento também pelos juristas alemães por volta do século XX, com grandes amplificações teóricas onde sua origem remonta um conceito significativamente amplo do constitucionalismo moderno com grandes influências dos Estados Unidos e França. A mutação constitucional ocorre quando o poder constituinte difuso se manifesta. Trata-se de um mecanismo que permite que a própria Constituição seja adaptada às novas realidades e formas sociais sem a necessidade de reforma ou alteração formal. Esse processo garante flexibilidade e, ao mesmo tempo, atualização ao longo do tempo, sendo denominado mutação interpretativa. (Barroso, 2009)

Essa mutação ocorre com maior frequência quando a Constituição Federal, ao longo dos anos, se distancia da vivência e da atualidade da sociedade, tornando necessário que, em algumas ocasiões, seja relida ou interpretada de maneira mais contemporânea. Para que essas interpretações sejam realizadas, o intérprete enfrentará algumas limitações, dentre as quais está a literalidade do texto a ser analisado. Isto é, o intérprete deverá observar o significado proporcionado pelo texto, o que pode ser entendido como uma limitação semântica. Dessa forma, é possível concluir que não há mutação constitucional que viole os princípios estruturantes da Constituição Federal. (Barroso, 2009)

Não obstante as Constituições sejam feitas para perdurarem no tempo, a sociedade, inevitavelmente, muda; novos padrões culturais surgem (ex.: divórcio, autonomia das mulheres, relações homoafetivas), especialmente, a partir do Estado de Bem-Estar Social); as inovações tecnológicas (máquina a vapor, energia elétrica, telefone,

automóvel, avião, internet, clonagem, celulares) criam novas relações sociais, de modo que o texto constitucional também precisa ser modificado. (Peixoto, 2021)

A possibilidade de alterar formalmente o texto constitucional pela via das emendas reflete o exercício do denominado poder constituinte derivado reformador. Entende-se esse poder como aquele apto e idôneo para modificar a Constituição Federal, seguindo regras e procedimentos próprios, inscritos na própria Constituição. O poder de revisar a Constituição nasce e atua nos moldes estabelecidos dentro dos quadros da Constituição que ele próprio, poder constituinte derivado reformador, é chamado a alterar. Nesses termos, de acordo com Gomes Canotilho (1992, p. 99 *apud* Melgaré, 2019, p. 35), “o poder de revisão constitucional é, consequentemente, um poder constituído tal como o poder legislativo”. Por precisão conceitual, é mais um poder constituído que constituinte.

O poder constituinte derivado reformador é aquele que é previsto e instituído pelo poder constituinte originário. Esse poder originário é definido como o poder inicial, responsável por criar uma nova Constituição, substituindo a anterior ou organizando um novo Estado, conforme exposto pelo Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2011). Afinal, “uma Constituição pressupõe, antes de tudo, um poder constituinte”. Com base nas reflexões apresentadas, conclui-se que a capacidade de modificar a Constituição decorre de uma disposição estabelecida pelo poder constituinte originário, que delimita sua atuação. (Saraiva, 2009, p. 22, *apud* Melgaré, 2019)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição não representa apenas um livro ou um vasto conjunto de normas escritas, mas representa o alicerce jurídico e político de um estado democrático de direito. A constituição Federal organiza, protege direitos extremamente fundamentais e garante a estabilidade institucional de um País. A mutação constitucional, necessariamente pela via interpretativa, aparece exatamente como um objeto capaz que

consegue garantir que a constituição continue viva, atual e com reciprocidade com as transformações em que a sociedade passa, mesmo que essas mudanças não alterem em absolutamente nada com a estabilidade institucional.

Perante este presente trabalho, é possível apreciar que a chamada mutação constitucional interpretativa não abrange a alteração do texto normativo, mas faz apreciar o sentido e o alcance de suas normas a partir das novas interpretações dadas pelos poderes competentes, principalmente quando se trata do Supremo Tribunal Federal. Estar-se-ia diante de uma grande evolução silenciosa, mas que é considerada bastante decisiva, que permite que a Constituição dialogue com as novas realidades e também com os grandes desafios contemporâneos, nessa forma não se faz necessário que se recorra ao complexo processo de reforma formal.

Pode-se concluir que a mutação constitucional representa uma forma de efetividade e atualidade da Constituição Federal, sem romper com sua base normativa. De modo incisivo, a interpretação é legítima e necessária em contextos onde o texto Constitucional, mesmo sem ser alterado, já não atende as demandas sociais. Cabe aos juristas, operadores do direito e a sociedade acompanhar criticamente este processo, observando a legalidade, proporcionalidade e a preservação dos princípios constitucionais fundamentais.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto, **Curso de direito constitucional contemporâneo** 12 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

FRANCO, Afonso Arinos de M. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13 ed. São Paulo: Grupo GEN, 2009.

MELGARÉ, Plínio. **Direito Constitucional**. São Paulo: Almedina, 2019.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de Direito Constitucional: Teoria da Constituição**. t.2. São Paulo: Almedina, 2018.

PEIXOTO, Paulo Henrique L. **A Mutação Constitucional e o Supremo Tribunal Federal: Interpretação e Aplicação das Normas Constitucionais**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

---

## A DELIMITAÇÃO DA EXPRESSÃO “BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE” NO ÂMBITO DO CONTROLE EXERCIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

---

Déborah Dáfne Bigue Machado<sup>1</sup>

Maria Eduarda Soares Canal<sup>2</sup>

Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho tem como objetivo examinar a supremacia da Constituição Federal de 1988 diante do contexto do Estado Democrático de Direito. A Constituição, enquanto expressão normativa da vontade da população e núcleo que estrutura a ordem jurídica, estabelece limites ao exercício do poder do Estado e orienta a conformação legislativa e jurisdicional do país. Nesse cenário, quanto ao controle de constitucionalidade, revela-se como instrumento imprescindível à preservação da hierarquia normativa e a efetividades dos direitos fundamentais.

Ademais, analisa-se o conceito de bloco de constitucionalidade, proveniente da tradição jurídica francesa, e sua recepção no ordenamento jurídico. Esse conceito permite a ampliação do conteúdo constitucional para além do conteúdo da Constituição

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: dafnerbigue@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: mariaeduardasoarescanal@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

formal, abrangendo princípios e normas com determinado valor constitucional, inclusive aqueles previstos em tratados internacionais. Tal perspectiva suscita relevantes reflexões sobre limites da jurisdição constitucional, especialmente diante dos riscos de ativismo judicial e da necessária observância aos princípios da separação de poderes e segurança jurídica.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

A Constituição Federal de 1988 é um marco da Democracia brasileira, um símbolo de garantia dos Direitos Fundamentais básicos de todo povo brasileiro, sendo responsável pela manutenção do Estado Democrático de Direito. (Nascimento, 2018)

O Brasil, enquanto Estado Constitucional de Direito, reflete uma transformação significativa em sua estrutura normativa e jurídica, em que a Constituição rígida emerge como parâmetro superior para a validade das normas infraconstitucionais, impondo a subordinação da legalidade às suas diretrizes. A Constituição, portanto, não só estabelece os direitos fundamentais, mas também impõe limites e obrigações aos poderes estatais e fornece um sistema de proteção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana. Essa estrutura normativa impõe que a legislação infraconstitucional, ao ser elaborada ou

aplicada, sempre esteja em conformidade com os princípios constitucionais, evidenciando que a Constituição não é apenas uma norma de organização do Estado, mas também uma fonte essencial de direitos e garantias que devem ser observados por todos os poderes. (Souza, 2022)

O Estado Constitucional é, propriamente, a existência de uma Constituição democrática como norma superior a lei. O fato de a Constituição positivar os princípios fundamentais que caracterizam o regime político e conferem precisa identidade no plano histórico-constitucional, viabiliza que a Constituição esteja acima da lei ordinária. Os preceitos ou normas que integram a Constituição encontram-se num grau hierarquicamente superior e face das demais normas jurídicas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro. (Souza, 2022)

A supremacia Constitucional é dividida em material e formal. A supremacia material se refere ao conteúdo material de uma Constituição, isto é, existe supremacia material apenas naquelas Constituições flexíveis, ou costumeiras, onde os costumes e as leis constitucionais têm voz (Nascimento, 2018). A Constituição material é o acervo de princípios fundamentais estruturados e caracterizantes, conferindo substância e identidade, sendo uma manifestação direta e imediata de um a ideia de Direito que prevalece em certo tempo e lugar, ela permanece enquanto mudam os preceitos ou as regras atráveis de sucessivas revisões ou por outras formas ou vicissitudes, diante das situações e os fatos da vida política, econômica social e cultural, sua permanencia torna-se requisito de segurança jurídica. (Miranda, 2023)

Já a supremacia formal tem um procedimento específico de formação e, em geral de modificação, tem lugar específico no ordenamento e é considerada sistemática. Seu núcleo operativo reside na Constituição originária e primeiramente criada pelo poder constituinte, sendo uma Constituição rígida (Miranda, 2023). O aspecto formal da Constituição diz respeito ao seu texto e o material diz respeito a própria matéria. (Peixoto, 2008) A Constituição formal é desde logo, conjunto materialmente formal constitucionais,

porque a forma não pode valer por si, vale enquanto se reporta a certa substância (Miranda, 2023)

É na Constituição federal que estão presentes as diretrizes básicas do Estado Democrático de Direito, onde todas as pessoas públicas ou privadas estão submetidas a esta supremacia, de modo que não se pode admitir que uma lei incompatível com a Constituição, seja formal ou material, possa ser aplicada. (Nascimento, 2018). Neste sentido, todas as normas devem se adequar aos parâmetros constitucionais, sendo que a Constituição encontra-se no ápice do sistema jurídico de um país, haja vista que a norma jurídica para ser válida precisa buscar seu fundamento de validade na norma superior (Nascimento, 2008). Nesse sentido, Luís Roberto Barroso

A Constituição se revela suprema, sendo o fundamento de validade de todas as demais normas. Por força dessa supremacia, nenhuma lei ou ato normativo — na verdade, nenhum ato jurídico — poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição. (Barroso, 2008, p. 23)

Percebe-se que as normas do ordenamento jurídico se organizam segundo uma estrutura hierárquica, cuja relevância impata, sobretudo, para resolução de antinomias que qualifica duas noções, quais sejam, poder e dever. Encontra-se ali também a representação do ordenamento jurídico com a execução de uma série sucessiva de poderes, poder constitucional, legislativo, regulamentar, jurisdicional, negocial. Essa estrutura possui forma de pirâmide, que é comum aos mais diversos ordenamentos jurídicos. (Vidal, 2018). Assim discursa Noberto Bobbio.

Geralmente se representa a estrutura hierárquica de um ordenamento por meio de uma pirâmide, donde se pode falar também de construção em pirâmide do ordenamento jurídico. Nessa pirâmide, o vértice é ocupado pela norma fundamental; a base é constituída pelos atos executivos (Bobbio, 2011, p. 61)

No topo da pirâmide encontra-se a norma suprema, considerada por Bobbio como fundamental, que não depende de nenhuma outra e sobre a qual repousa a unidade do ordenamento. Seu conteúdo é o fundamento de legitimidade de todo o sistema. Além da legitimidade, a norma fundamental estabelece um critério de validade, ou seja, as condições para que uma norma seja reconhecida como válida. (Vidal, 2018)

Kelsen (2021, p. 60), chamou essa pirâmide de escalonamento, onde uma norma superior dá origem a uma norma inferior, sendo que a inferior está subordinada a superior. Assim conforme Hans Kelsen.

Uma pluralidade de normas constitui uma unidade, um sistema, uma ordem, quando sua validade pode ser reconduzida a uma única norma como fundamento último dessa validade. Essa norma fundamental constitui-se como a fonte comum da unidade na pluralidade de todas as normas que constituem uma ordem. E a pertinência de uma norma a determinada ordem ocorre somente quando sua validade pode ser reconduzida à norma fundamental que constitui essa ordem. (Kelsen, 2021, p. 60).

Portanto, ordenamento jurídico é a unidade de normas entre as quais existe uma ordem, sendo a Constituição como norma suprema e fundamental centralizando esse ordenamento, dando uma coerência entre as normas infraconstitucionais. Para assegurar que as normas infraconstitucionais estejam em conformidade com o parâmetro que é a Constituição, utiliza-se o mecanismo do controle de constitucionalidade. O controle da constitucionalidade no Brasil pode ser caracterizado pela originalidade e diversidade de instrumentos processuais destinados à fiscalização da constitucionalidade dos atos do poder público e à proteção dos direitos fundamentais. (Mendes, [s.d.])

Portanto, o controle de constitucionalidade é a investigação da compatibilidade entre as normas e os atos normativos com a Constituição, onde, sendo a lei conciliável com a Constituição caracteriza-se constitucional. (Ribeiro, 2013)

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo sua origem na doutrina francesa, o bloco de constitucionalidade remonta a um conjunto de normas que, junto com a constituição codificada de um Estado, formam um bloco normativo de nível constitucional, designando um conjunto de princípios e regras de valor constitucional. O bloco de constitucionalidade francês foi formalmente definido pelo *Conseil Constitutionnel* em 16 de julho de 1971, quando, ao elevar a liberdade de associação ao *status* de "princípio fundamental reconhecido pelas leis da República", o Conselho estabeleceu que o sistema jurídico francês deveria considerar, além da Constituição de 1958, outros documentos como parte do conteúdo constitucional (Lopes, 2009)

Embora essa decisão tenha definido os documentos constitucionais relevantes, nos primeiros anos de sua atuação, o *Conseil Constitutionnel* aplicou essas normas com considerável flexibilidade, dada a falta de precisão sobre o conteúdo exato do bloco. Esse caráter expansivo levou à necessidade de uma construção teórica mais clara para delimitar os princípios que deveriam ser considerados no bloco de constitucionalidade, evitando-se o risco de ativismo judicial. (Lopes, 2009). Por essa razão, surgiu a necessidade de estabelecer uma teoria robusta para delimitar os direitos e princípios constitucionais, evitando que o juiz constitucional agisse de maneira excessivamente expansiva ou arbitrária. (Lopes, 2009)

No Brasil, a defesa da existência do bloco de constitucionalidade está sustentada pelo §2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que afirma que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros direitos decorrentes dos princípios ou do regime nela adotados. Isso significa que, além dos direitos previstos de forma explícita na Constituição, há outros direitos implícitos, fundamentados nos princípios constitucionais, bem como aqueles previstos em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja signatário. Dessa forma, o bloco de constitucionalidade inclui não apenas a Constituição formal, mas também normas e tratados internacionais que têm efeito no

ordenamento jurídico brasileiro, ampliando a proteção aos direitos humanos. (Lopes 2009)

O bloco de constitucionalidade no Brasil, tem como transigência o momento pós-ditadura militar entre 1964 e 1984 com o ressurgimento de um Estado Democrático e Social Constitucional e sucessiva elaboração da Constituição de 1988. Esta Constituição representa a formatação de um paradigma jurídico para o país, de maneira que a legitimidade dos atos dos três poderes está vinculada às normas procedimentais, estruturais e materiais da Constituição. Além disso, a Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade de expansão dos direitos e garantias constitucionais, com base no artigo 5º, §2º, para além do regime inicialmente estabelecido. (Peres, 2018)

O conceito de bloco de constitucionalidade não se limita ao texto da constituição, abrangendo todos os princípios destes derivados. Consequentemente, acaba por se configurar maior que a própria constituição, pois alarga o espectro das disposições dotadas de conteúdo constitucional. O perigo desse entendimento é que com o bloco de constitucionalidade, o juiz tem que concretizar não apenas os princípios constitucionais previstos expressamente no texto constitucional, mas fora dele, pois, as normas, independentemente de estarem escritas ou contidas no texto da constituição, são englobadas pelo conceito de constituição diante dos valores que abarcam (Moreira, [s.d.])

Diante do exposto, deve-se reconhecer que a problemática emerge quando o bloco de constitucionalidade é empregado como fundamento para o controle judicial, especialmente diante da possibilidade de o Supremo Tribunal Federal realizar o controle de normas que não apresentam conteúdo constitucional explícito. Sem embargos, a aplicação expansiva desse bloco é suscetível a riscos, pois pode ensejar um ativismo judicial, no qual o Tribunal, ao fazer controle de normas e princípios fora do conteúdo constitucional, pode invadir esferas reservadas à legislação infraconstitucional, comprometendo a separação de poderes e a estabilidade do ordenamento jurídico (Moreira, [s.d.])

O bloco de constitucionalidade pode ser abordado de duas maneiras. A primeira, de caráter axiológico, foca no conteúdo das normas, reconhecendo seu status constitucional com base nos princípios ou regras materiais que elas contêm, independentemente de estarem ou não expressamente no texto da constituição. Já a segunda abordagem é mais pragmática, considerando o bloco como um parâmetro de controle de constitucionalidade, ou seja, como uma norma de referência que pode ser utilizada para invalidar legislações infraconstitucionais que sejam contrárias aos seus princípios. (Souza, 2013).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise realizada, é possível compreender a posição da Constituição Federal de 1988 como norma máxima do ordenamento jurídico do país, assegurando não somente a estruturação do Estado, mas também a proteção efetiva dos direitos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana. A teoria do bloco de constitucionalidade, mesmo com origem na doutrina francesa, tem se consolidado no país como mecanismo de ampliação da proteção constitucional, ao integrar normas e tratados internacionais de direitos humanos ao núcleo da Constituição.

Contudo, a expansão do conceito de bloco de constitucionalidade exige cautela, visto que sua aplicação irrestrita pode ensejar riscos à separação dos poderes e à segurança jurídica, especialmente quando utilizada como fundamento para controle de normas sem conteúdo constitucional explícito. Portanto, o reconhecimento e aplicação do bloco de constitucionalidade no Brasil representam um avanço no fortalecimento do Estado Democrático de Direito, se observados os limites institucionais e garantida a coerência com fundamentos constitucionais expressamente estabelecidos.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.** São Paulo: Saraiva, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro.** 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOBBIO, Noberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** Tradução Ari Marcelo Solon. Prefácio de Celso Lafer. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. São Paulo: EDIPRO, 2011.

SOUZA, André Peixoto de; FONSECA, Jéssica Kaczmarek Marçal Ribeiro da. Revisão judicial das leis: compatibilidade com o Estado Democrático de Direito e supremacia da Constituição e dos Direitos Fundamentais. **Revista Thesis Juris**, v. 11, n. 2, p. 371-388, 2022. Disponível em:  
<https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/20159/9905>. Acesso em 26 mar. 2025.

DO NASCIMENTO, Francis Pignatti; BERNARDI, Renato. A supremacia da constituição e a teoria do poder constituinte. **REGRAD** - Revista Eletrônica de Graduação do UNIVEM, v. 11, n. 01, p. 246-264, 2018. Disponível em  
<https://revista.univem.edu.br/REGRAD/article/view/2623>. Acesso em 26 mar. 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito:** Introdução à problemática jurídica-científica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021. Disponível em:  
<https://integrada.mnhbiblioteca.com.br/reader/books/9788530994198/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

LOPES, Ana Maria DÁvila. Bloco de constitucionalidade e princípios constitucionais: desafios do Poder Judiciário. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 43-60, 2009. Disponível em:  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p43/13589>. Acesso em 17 mar. 2025.

MENDES, Gilmar. **O controle de constitucionalidade no Brasil.** Disponível em:  
[www.sbdp.org.br/arquivos/material/1381\\_Texto\\_-\\_Gilmar\\_Mendes.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1381_Texto_-_Gilmar_Mendes.pdf). Acesso em, 26 mar. 2025.

MIRANDA, Jorge. **Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, Leya, 2023.

MOREIRA, Alexandre Mussoi. Bloco de Constitucionalidade: uma possibilidade de interpretação axiológica (o preâmbulo da Constituição de 1988). In: OLIVERIA, Cristiane Catarina Fagundes de (coord.). **Leituras do Direito Constitucional**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

MOURAO, Lucas Tavares. **Bloco de constitucionalidade como fundamento para o controle judicial do processo legislativo**. Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Viana Pereira. 2018. 200f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-B9KFQA>. Acesso em 26 de mar. 2025

OLIVEIRA, Eliziane Maria de Sousa. O controle jurisdicional dos atos do Poder Legislativo: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os atos interna corporis do Poder Legislativo. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (coord.). **Direito Público**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013, p. 205-216.

PEIXOTO, Francisco Davi Fernandes. Análise dos Aspectos Material E Formal da Constituição. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 3, 2008. Disponível em <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/201>. Acesso em 26 mar. 2025.

PERES, Allan Ramalho; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Soberania de consciência coletiva: uma proposta de compreensão do bloco de constitucionalidade Latino-Americano Contemporâneo. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, v. 52, n. 68, 2018.

RIBEIRO, Vinícius BARUFFI. Controle de constitucionalidade. **JICEX**, v. 2, n. 2, 2013. Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/413>. acesso em 26 mar. 2025.

SOUZA, Sueine Patrícia Cunha de. **Bloco de constitucionalidade e supremacia material: fundamentos de ampliação do parâmetro de controle constitucional**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10609/1/CD.pdf>. Acesso em 17 mar. 2025.

VIDAL, Pedro Walter Guimarães Tang; MOURA, Soadre Caroline Rolim de. A revisão pós-positivista das fontes do Direito: da unidade do ordenamento jurídico de Norberto Bobbio aos princípios de Ronald Dworkin e Robert Alexy. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, v. 6, n. 1, p. 214-240, 2018. Disponível em <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/298/151>. Acesso em 27 mar. 2025.

---

## O ESTADO DE COISA INCONSTITUCIONAL EM TERRAS BRASILEIRAS: CARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO À LUZ DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

---

Rhaia de Souza Sader<sup>1</sup>  
Victor Meneguelli Oliveira Gonçalves<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O fenômeno do estado de coisa inconstitucional refere-se à uma técnica decisória desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia, em *decisum* prolatado em 06 de novembro de 1997, pela referida. O instituto enfrenta situações de graves e sistemáticas violações aos direitos fundamentais, cujos fatores de origem abarcam falhas estruturais nas políticas públicas adotadas pelo Estado.

Diante disso, o presente estudo objetiva analisar a figura do estado de coisa inconstitucional no tocante a sua possível aplicação no contexto jurídico brasileiro, mormente em relação ao sistema carcerário nacional, pela óptica do Supremo Tribunal Federal (STF). O reconhecimento formal da situação lamentável do atual quadro prisional do Brasil, assim como a determinação de medidas públicas específicas pelo STF, mostra

---

<sup>1</sup> Técnica em Agroindústria pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: rhaiasaderr@gmail.com;

<sup>2</sup> Técnico em Agroindústria pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IFES). Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: victormeneguelligoncalves@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

o início do debate de mudanças dessa realidade na superação de violações aos direitos sociais.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

O estado de coisas unconstitutional caracteriza-se como um mecanismo jurídico desenvolvido a fim de enfrentar situações que envolvam violações graves e sistemáticas aos direitos fundamentais que afetam um grande número de pessoas, sendo de cunho estrutural. De acordo com Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015):

Quando declara o Estado de Coisas Inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação unconstitutional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do estado de unconstitutionalidades. (Campos, 2015, n.p.).

O mencionado sistema foi desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia, com a Decisão SU-559, de 6 de novembro de 1997, em que se discutia acerca dos direitos previdenciários dos professores colombianos. Na decisão, observou-se a omissão de dois municípios do departamento de Bolívar ao não filiarem seus docentes no Fundo Nacional de Prestações do Magistério, apesar de haver descontos em seus salários para subsidiar o fundo (Penedo; Líbero, 2024).

Dessa forma, constatou-se a inobservância dos ditames constitucionais tendo em vista que os municípios possuem a obrigação de filiar seus docentes ao Fundo Nacional de Prestações do Magistério, de acordo com o artigo 5º do Decreto n. 196 de 1995, conforme trecho extraído da Sentença SU-559:

Los actores afirman que a pesar de que llevan varios años vinculados laboralmente a los municipios demandados, como docentes, aún no han sido afiliados a ninguna Caja o Fondo de Prestación Social y, por lo tanto, no han recibido las respectivas prestaciones sociales en materia de salud, todo ello a pesar de que se les descuenta el 5% de su salario como aporte al pago de estas prestaciones. Los petentes aseguran que los municipios tienen la obligación de afiliarlos al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en virtud del artículo 5 del Decreto 196 de 1995, que estableció que los docentes municipales que estuviesen laborando a la fecha de entrada en vigencia del decreto y fuesen financiados con recursos de las entidades territoriales serían incorporados al mencionado Fondo. Agregan que su vinculación a los respectivos municipios es anterior a la fecha del decreto mencionado. (Colômbia. Corte Constitucional da Colômbia, 1997, n.p.).

Em suma, a Corte Colombiana ponderou que o dever de comunicar omissões que contrariam os ditames constitucionais é igualitário ao dever de comunicar os crimes, sendo de sua alçada, enquanto guardiões da constituição, garantir o cumprimento dos ditames constitucionais e, consequentemente, dos direitos fundamentais (Penedo; Líbero, 2024). Para que ocorra a comunicação devida, garantindo o efetivo cumprimento constitucional, há de se instaurar uma colaboração entre os poderes estatais, devendo as autoridades públicas comunicarem a Corte Colombiana acerca das situações geradas em inobservância à Constituição (Guimarães, 2017).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Estado Brasileiro de Direito, o instituto em análise obteve maior repercussão com o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a qual concerne sobre o sistema penitenciário brasileiro (Guimarães, 2017). Com foco no reconhecimento do estado de coisa inconstitucional do sistema penitenciário pátrio pelo Supremo Tribunal Federal, a ADPF em epígrafe também objetiva a determinação de adoção de possíveis medidas saneadoras das gravíssimas lesões a preceitos fundamentais arguidos pela Constituição da República, provindas de condutas omissivas e comissivas dos poderes públicos quanto ao atual tratamento prisional estipulado Estado (Guimarães, 2017).

Como é cediço, a exordial da ação narra a situação calamitosa que se instaurou no sistema penitenciário, tanto em razão da superlotação quanto da precariedade de suas condições, sucedendo, assim, em violações sistemáticas e massivas diversas aos direitos fundamentais dos detentos (Guimarães, 2017). Nesse ínterim, exibe-se a norma expressa do artigo 10 da Lei de Execução Penal (Lei n. 7.210/1984), a qual destaca as assistências sociais necessárias aos presos, visando a prevenção de novas condutas delitivas, além do retorno à convivência daqueles na sociedade. Veja-se:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade.

Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será:

I - material;

II - à saúde;

III -jurídica;

IV - educacional;

V - social;

VI – religiosa (Brasil, 1984).

Nesse sentido, destaca-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal (2023) no *decisum* do Recurso Extraordinário nº. 592.581 com Repercussão Geral, o qual gerou

o Tema 220 abrangendo a competência do Poder Judiciário para determinar ao Poder Executivo a realização de obras em estabelecimentos prisionais com o objetivo de assegurar a observância de direitos fundamentais dos presos.

**Tema 220 - É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes. (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2023). (Grifo acrescido).**

Desta feita, considerando que, presentemente, o Brasil abarca a terceira maior população carcerária mundial em termos absolutos, sendo mais de 700 mil (setecentos mil) pessoas já detidas em regime de encarceramento mais ou menos rígidos, fez com que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desenvolvesse um projeto pela valorização e proteção de direitos dos presos, em sentido amplo. O projeto “Cidadania nos Presídios”, que discute novas dinâmicas e metodologias para o sistema de execução e fiscalização de penas restritivas de liberdade, objetiva, no mais, “tornar o sistema de justiça mais humano, aproximando o juiz e a sociedade do jurisdicionado” (Brasil. Conselho Nacional de Justiça, [s.d.]).

O Conselho Nacional de Justiça, em publicação em seu *site* oficial, reitera, ainda:

[...] o modelo de encarceramento que praticamos, infelizmente, alimenta um ciclo de violências que se projeta para toda a sociedade, reforçado por uma ambiência degradante em estabelecimentos que pouco ou minimamente estimulam qualquer proposta de transformação daqueles que ali estão. O tratamento digno e com respeito de presos é indício da civilização de uma sociedade e o primeiro passo que se dá na tentativa de regenerar a vida daqueles que um dia haverão de estar entre nós. A reincidência e as condições desumanas das unidades prisionais são também fatores preocupantes. [...] Dentro dos presídios tornou-se rotineiro encontrar condições precárias e sub-humanas. Falta de espaço, de higiene, doenças em

série, profissionais mal treinados e corrupção são constantes no sistema prisional brasileiro. A violência é, sobretudo, um dos grandes desafios dos gestores do setor. (Brasil. Conselho Nacional de Justiça, [s.d.], n.p.).

A taxa de ocupação prisional no Brasil é equivalente a 161% (cento e sessenta e um por cento), isto é, em um espaço programado para custodiar 10 (dez) indivíduos, são encarceradas, em média, 16 (dezesseis) pessoas (Guimarães, 2017). Com efeito, o quadro calamitoso do sistema prisional nacional foi pretexto de condenações pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em base de medidas provisórias, ocasião em que fora reconhecido violação à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos e demais tratados internacionais, para além da obrigação do Estado em garantir o saneamento de situações de risco e a proteção à vida e à integridade física, psíquica e moral daqueles que se encontram privados de liberdade (Guimarães, 2017).

Ante o panorama de inegável violação sistemática e generalizada dos direitos fundamentais dos detentos no país, o Pleno do STF, por maioria de votos, em julgamento dos pedidos de medida cautelar formulados na exordial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, deferiu a cautelar que determinava aos juízes e tribunais que, observando os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, realizassem audiências de custódia em até 90 (noventa) dias, a fim de viabilizar o comparecimento do detido perante o juízo competente, no prazo de 24h desde a sua prisão. Outrossim, por maioria, deferiu-se também medida cautelar determinando à União que liberasse o saldo do Fundo Penitenciário Nacional para utilização nos fins para o qual foi criado (Guimarães, 2017).

Isto posto, sob a égide da jurisprudência colombiana, observa-se que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional evoluiu de modo que aquela Corte se preocupou em “sair dos Tribunais”, contribuindo numa construção dialógica das políticas públicas em esteio. Por outro lado, a recepção deste instituto no Brasil, em primeiro plano, não abarcou sua dimensão originário (Guimarães, 2017).

Diante disso, a carência de políticas públicas, ou a sua insuficiência, frente à concretização dos direitos sociais constitucionalmente assegurados pelo Estado, pode-se considerar forma de omissão constitucional dos poderes públicos. Pois, se o Estado detém o poder de privar alguém de liberdade, este também deterá o dever de garantir que o encarceramento não se dê em condições desumanas, eis que temos, ali, a formação de uma relação especial de sujeição. Se, por um lado, o Estado importa ao detento múltiplas restrições de liberdade, por outro, torna o Poder Público garantidor dos demais direitos fundamentais que não foram limitados (Guimarães, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o presente resumo aborda a aplicação primária do estado de coisa inconstitucional como um mecanismo jurídico utilizado pela Corte Constitucional Colombiana objetivando o reconhecimento das situações que contrariavam o expresso na Constituição, sendo uma forma de garantia dos direitos fundamentais e controle de constitucionalidade da aplicação legal.

No Brasil, o mencionado sistema foi utilizado para tratar do seu sistema penitenciário, tendo em vista a massiva população carcerária e a precariedade das condições disponibilizadas aos presos, assim como a fragilidade na efetivação e cumprimento dos preceitos fundamentais. Desta feita, o estado de coisa constitucional, mais especificamente no que se concerne ao Brasil, visa assegurar a todos o efetivo cumprimento dos preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República, de forma a incumbir ao Poder Judiciário o saneamento das situações que estiverem em desarmonia com o estabelecido na Carta Magna.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Sistema carcerário e execução penal: cidadania nos presídios. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cidadania-nos-presidios/>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em mar. 2025.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural. *In: Revista Consultor Jurídico*, portal eletrônico de informações, 1º set. 2015. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural#\\_ftn3](http://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural#_ftn3). Acesso em: 23 mar. 2025.

COLÔMBIA. **Corte Constitucional da Colômbia**. Sentença SU-559. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 23 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Direitos assegurados ao preso**. Disponível em: <https://www.tjdf.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/direito-constitucional/direitos-assegurados-a-pessoa-presa-assistencias-familiar-material-a-saude-juridica-educacional-e-religiosa>. Acesso em: 26 mar. 2025.

GUIMARÃES, Mariana Rezende. O estado de coisas inconstitucional: a perspectiva do Supremo Tribunal Federal a partir da experiência da Corte Constitucional Colombiana. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 16, n. 49, p. 79-111, jan.-jul., 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/455/407>. Acesso em: 23 mar. 2025.

PENELLO, Líbero. O estado de coisas inconstitucional: um novo conceito. *In: Instituto de Direito Real*, portal eletrônico de informações, 27 abr. 2024. Disponível em: <https://direitoreal.com.br/artigos/o-estado-de-coisas-inconstitucional-um-novo-conceito>. Acesso em: 23 mar. 2025.

---

## O INSTITUTO DE “NEGATIVA DE CUMPRIMENTO” DA LEI INCONSTITUCIONAL POR PARTE DO CHEFE DO EXECUTIVO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONTEXTO BRASILEIRO

---

Heitor Marques de Mendonça Mendonça<sup>1</sup>

Fabio Agrizzi Cypriano Filho<sup>2</sup>

Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa tem como objetivo central analisar a complexa temática da possibilidade de o Chefe do Poder Executivo recusar o cumprimento de normas infraconstitucionais que estejam em desacordo com a Constituição Federal de 1988. Este estudo se justifica pela relevância do tema para a manutenção do equilíbrio entre os poderes, a garantia da segurança jurídica e a defesa da supremacia constitucional. A análise abordará as diferentes perspectivas doutrinárias sobre o tema, bem como os limites e as condições para que tal prerrogativa seja exercida de forma legítima e responsável. As considerações aqui apresentadas visam contribuir para o aprofundamento do debate sobre o tema, oferecendo uma visão crítica e abrangente das questões envolvidas.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: mendoncaheitor74@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: fabioacfilho@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada nesta pesquisa consistiu na análise bibliográfica e documental de obras de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Foram consultados livros, artigos científicos, pareceres e outros documentos relevantes para o tema, com o objetivo de identificar as diferentes correntes de pensamento e os principais argumentos favoráveis e contrários à possibilidade de o Chefe do Executivo recusar o cumprimento de normas inconstitucionais. A pesquisa também se baseou na análise da legislação pertinente, em especial a Constituição Federal de 1988 e as leis que regulamentam o controle de constitucionalidade no Brasil. Entre as principais fontes consultadas, destacam-se as obras de Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Konrad Hesse, cujas contribuições foram fundamentais para a compreensão do tema.

## DESENVOLVIMENTO

A concepção de controle de constitucionalidade referencia-se à necessidade de garantir a supremacia da Constituição dentro do ordenamento jurídico. Trata-se de um conjunto de mecanismos institucionais, judiciais e administrativos destinados a aferir a compatibilidade das normas e atos com os preceitos constitucionais, de modo a preservar a integridade da Constituição e assegurar a efetividade de suas normas. No direito brasileiro, o controle de constitucionalidade é exercido tanto de maneira difusa — por qualquer órgão jurisdicional, em casos concretos — quanto de forma concentrada, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, por meio dos mecanismos próprios como a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (Barroso, 2022).

A doutrina diverge quanto à possibilidade de o Poder Executivo exercer, de forma autônoma, o controle de constitucionalidade das leis. Para Luís Roberto Barroso (2022), a Constituição admite essa conduta de forma excepcional. Ao reconhecer que o

ordenamento jurídico brasileiro atribui sanção de nulidade às normas inconstitucionais, o ministro do Supremo Tribunal Federal entende pela possibilidade judicial que o poder Executivo possui em negar cumprimento a uma lei que, de forma evidente, viole a Constituição, desde que o faça de forma fundamentada e com respaldo jurídico adequado (Barroso, 2022).

A propósito disso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em seu Direito Administrativo, ao estabelecer a distinção entre Administração e Governo, ressalta com clareza os campos de atuação dos Poderes Executivo e Judiciário, atribuindo a ambos a aplicação das normas aos casos concretos. O Judiciário visa resolver conflitos e garantir o cumprimento coercitivo da lei, especialmente mediante provocação, enquanto o Executivo aplica as normas por meio de atos concretos para a realização dos objetivos do Estado, respeitando os limites e determinações legais (Di Pietro, 2001, p. 50).

Além do mais, Barroso (2022) ressalta que essa prerrogativa deve ser utilizada com extrema cautela, constituindo exceção e não regra. O Chefe do Executivo, ao se recusar a aplicar uma norma inconstitucional, deve agir com base em pareceres jurídicos sólidos e dentro de uma lógica de preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito. Para o autor, esse tipo de resistência deve ser imediatamente submetido ao controle judicial, a fim de assegurar o equilíbrio entre os poderes e evitar abusos ou instabilidades institucionais.

Nesse contexto, é fundamental distinguir entre o controle preventivo e o controle repressivo de constitucionalidade. O controle preventivo ocorre antes que a norma produza efeitos jurídicos, geralmente durante o processo legislativo, quando se analisa a conformidade da proposta legislativa com os comandos constitucionais. Já o controle repressivo se dá posteriormente à promulgação e entrada em vigor da norma questionada, sendo a principal via para retirar do ordenamento aquelas leis ou atos normativos já existentes que afrontem a Constituição. O controle repressivo é predominantemente exercido pelo Judiciário, no âmbito do controle difuso e concentrado (Barroso, 2022).

Em sentido diverso, parte significativa da doutrina sustenta que a Constituição de 1988 não autoriza o Poder Executivo a exercer controle de constitucionalidade de forma direta, assim sendo, deve ser provocado judicialmente para tal negativa. Para esses autores, diante de uma norma inconstitucional, compete ao Chefe do Executivo recorrer aos instrumentos processuais próprios, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), prevista no art. 103, §1º da CF/88 e regulamentada pela Lei nº. 9.868/1999, para que o Supremo Tribunal Federal decida, no âmbito do controle concentrado, sobre a validade da norma questionada (Barroso, 2022).

Na visão de José Afonso da Silva, o princípio da supremacia da Constituição sustenta, indiretamente, que atos contrários a ela estão colacionados ao princípio de que a inconstitucionalidade invalida a norma no plano jurídico. Dessa forma, segue-se a ideia de que a constitucionalidade é pressuposto de validade de qualquer ato estatal, inclusive das leis. Isso ecoa no entendimento de que o Executivo, como guardião da legalidade, pode recusar-se a aplicar normas que conflitem com a Constituição, desde que fundamentado em análise técnica e jurisprudencial (Silva, 2020).

Deve ser destacado o entendimento de Gilmar Mendes (2021), ao abordar o tema, nele a excelência ressalta a possibilidade do Executivo em resistir ao cumprimento de uma norma inconstitucional como expressão do sistema de freios e contrapesos. Para o autor, essa postura reforça a autonomia do Executivo na defesa da Constituição, especialmente quando estão em jogo direitos fundamentais. No entanto, ele alerta que essa prerrogativa deve ser cercada de cuidados, sob pena de comprometer a harmonia entre os poderes e a segurança jurídica (Mendes, 2021).

Segundo Mendes (2021), a presunção de constitucionalidade das leis deve prevalecer como regra geral, sendo a negativa de cumprimento medida excepcional. Para ele, qualquer resistência constitucionalmente motivada precisa ser rapidamente submetida ao crivo do Judiciário, que deverá confirmar ou afastar a validade da norma, evitando que o Executivo extrapole sua competência constitucional (Mendes, 2021).

Um dos argumentos favoráveis à possibilidade de o Chefe do Executivo recusar o cumprimento de norma inconstitucional é a morosidade do Poder Judiciário em retirar tais normas do ordenamento jurídico. Durante esse intervalo, os efeitos da lei podem causar prejuízos graves e irreversíveis, o que justifica, em determinadas hipóteses, uma atuação imediata do Executivo. Nesses casos, configura-se um conflito entre o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF/88) e o princípio da supremacia da Constituição (art. 1º, *caput*, CF/88), sendo necessário ponderar os valores envolvidos (Silva, 2021).

No tocante ao papel do Executivo no controle preventivo de constitucionalidade, destaca-se sua atuação prévia à sanção e promulgação das leis, especialmente através do exercício do veto jurídico quando se identificar inconstitucionalidade em proposições legislativas. O veto presidencial por inconstitucionalidade é a principal expressão dessa prerrogativa, permitindo ao Chefe do Executivo impedir que normas contrárias à Constituição ingressem no ordenamento jurídico. Além disso, em situações excepcionalíssimas e diante de normas já em vigor manifestamente inconstitucionais, parte da doutrina reconhece a possibilidade de o Executivo realizar um controle preventivo incidental, negando cumprimento à norma até manifestação judicial definitiva, desde que haja sólida fundamentação jurídica e viva preocupação com a prudência institucional (Barroso, 2022; Mendes, 2021).

Konrad Hesse (1991 *apud* Mendes, 2021), ao tratar do princípio da força normativa da Constituição, destaca que sua verdadeira eficácia é posta à prova nos momentos de crise e adversidade. Para ele, a Constituição deve ser capaz de impor-se mesmo diante das maiores resistências políticas ou institucionais. Esse entendimento sustenta, de forma indireta, tanto a posição daqueles que defendem a possibilidade de negativa de vigência pelo Executivo quanto a posição contrária, uma vez que ambas as correntes invocam a supremacia da Constituição como fundamento central de sua argumentação (Mendes, 2021).

A análise permite concluir que, embora juridicamente possível em caráter excepcional, a recusa do Chefe do Executivo em aplicar normas inconstitucionais exige

critérios rigorosos de fundamentação, cautela e submissão imediata ao crivo do Judiciário. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da motivação exige que o Poder Público indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. A adoção dessa postura deve ocorrer dentro dos limites institucionais, assim respeitando o equilíbrio entre os poderes (Di Pietro, 2001).

Nesse cenário, é possível sustentar que, diante de uma norma flagrantemente inconstitucional, o Chefe do Executivo pode deixar de aplicá-la, invocando o dever de fidelidade à Constituição. Esse posicionamento, no entanto, deve ser sempre acompanhado da provocação do Poder Judiciário, a fim de validar ou rejeitar a medida adotada. Trata-se, assim, de um exercício de preservação constitucional que deve respeitar os limites institucionais e manter o equilíbrio entre os poderes constituídos (Hesse, 1991 *apud* Mendes, 2021).

Dessa forma, verifica-se que a possibilidade de negativa de cumprimento de norma inconstitucional por parte do Chefe do Executivo é tema que desperta relevantes divergências doutrinárias, especialmente no que se refere aos limites institucionais e às consequências dessa prática para o equilíbrio entre os Poderes. Tanto Luís Roberto Barroso quanto Gilmar Mendes reconhecem a viabilidade dessa conduta em situações excepcionais, desde que motivada por fundamentos constitucionais consistentes e acompanhada de pareceres jurídicos técnicos.

Para Barroso, trata-se de um mecanismo de preservação da ordem constitucional que deve ser utilizado com cautela e submetido prontamente ao controle do Judiciário. Gilmar Mendes, por sua vez, enfatiza o papel do Executivo como agente de resistência constitucional, sem desconsiderar os riscos decorrentes de eventuais abusos de poder. Em comum, ambos os juristas apontam a necessidade de que essa prática se mantenha como exceção e que o Judiciário permaneça como instância última e necessária para validar ou rejeitar tal medida, garantindo, assim, a segurança jurídica e a estabilidade institucional no Estado Democrático de Direito (Barroso, 2022; Mendes, 2021).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo recusar o cumprimento de norma infraconstitucional que está em contradição com a Constituição Federal de 1988, sem que o Poder Judiciário se manifeste quanto à constitucionalidade da norma (Silva, 2021). Desta forma, o estudo revelou uma relevante divergência doutrinária sobre o tema, evidenciando um debate que envolve aspectos fundamentais da separação de poderes, da supremacia constitucional e da segurança jurídica, assim como, levanta debates sobre a autonomia do poder executivo em relação às partes legislativas e judiciárias (Di Pietro, 2001).

Primeiramente, destaca-se que o princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição, impõe ao Executivo o dever de obediência à ordem jurídica, mas essa subordinação deve estar primariamente vinculada diretamente à própria Constituição e não apenas às leis infraconstitucionais. De acordo com José Afonso da Silva, “A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o princípio da supremacia da Constituição (...)" (Silva, 2005, p. 54). Isso indica que a legalidade, em sua acepção constitucional, exige fidelidade aos valores e princípios constitucionais, o que pode, em situações excepcionais, justificar a recusa do Executivo em aplicar normas que os contrariem flagrantemente (Silva, 2021).

A propósito disso, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2001, p. 50), em seu Direito Administrativo, ao estabelecer comparação entre Administração e Governo, distingue com clareza os campos de atuação dos poderes Executivo e Judiciário, atribuindo a ambos a aplicação das normas aos casos concretos. No caso do Judiciário, essa aplicação tem como finalidade resolver conflitos de interesses e garantir o cumprimento coercitivo da lei, especialmente quando há resistência no plano fático e mediante provocação da parte interessada. Já o Executivo aplica as normas por meio da prática de atos concretos

voltados à realização dos objetivos do Estado, conforme os limites ou determinações estabelecidas na legislação (Di Pietro, 2001).

Desta forma, autores como Luís Roberto Barroso defendem que essa prerrogativa existe de forma excepcional e condicionada. Para o ministro, o Chefe do Executivo pode deixar de aplicar norma inconstitucional desde que o faça com respaldo jurídico adequado, fundamentação clara e, sobretudo, de forma cautelosa, sendo que tal decisão deve ser submetida ao controle judicial, como forma de preservar o equilíbrio entre os poderes e evitar que o Executivo extrapole sua função constitucional (Barroso, 2022).

Ademais, Gilmar Mendes reconhece essa possibilidade, identificando nela uma expressão do sistema de freios e contrapesos, principalmente em defesa dos direitos fundamentais. Contudo, o ministro também adverte quanto ao risco de instabilidade institucional e enfatiza que a presunção de constitucionalidade das leis deve prevalecer como regra, sendo a resistência do Executivo uma medida extrema, sujeita à validação judicial imediata (Mendes, 2021).

Em contraponto, parte majoritária adota o entendimento de que tal atuação do Executivo representa um risco à separação dos poderes e à segurança jurídica. Para esses autores, a negativa de cumprimento deve ser precedida da devida provocação judicial, como por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), instrumento processual previsto no art. 103, §1º da CF/88. Assim, a competência para afastar normas inconstitucionais deve permanecer concentrada no Poder Judiciário, a quem cabe, com exclusividade, o exercício do controle de constitucionalidade de forma definitiva (Silva, 2021).

Na visão de José Afonso da Silva, o princípio da supremacia da Constituição sustenta indiretamente que atos contrários a ela estão colacionados ao princípio de que a inconstitucionalidade invalida a norma no plano jurídico, desta forma, segue a ideia de que a constitucionalidade é pressuposto de validade de qualquer ato estatal, inclusive das leis, ecoando no entendimento de que o Executivo, como guardião da legalidade,

pode recusar-se a aplicar normas que conflitem com a Constituição, desde que fundamentado em análise técnica e jurisprudencial (Silva, 2021).

Entre os argumentos favoráveis à atuação do Executivo está a morosidade do Judiciário, que pode permitir a produção de efeitos lesivos por normas inconstitucionais durante o tempo necessário para sua retirada do ordenamento. Nesses casos, a recusa fundamentada à aplicação da norma pode ser vista como um dever de proteção à própria Constituição e aos direitos fundamentais (Barroso, 2022).

Nesse sentido, a doutrina constitucional de Konrad Hesse contribui para a discussão ao afirmar que a força normativa da Constituição se manifesta, sobretudo, em momentos de crise, quando sua eficácia é posta à prova. Tanto os defensores quanto os críticos da atuação direta do Executivo utilizam esse argumento, reforçando o entendimento de que a Constituição é o parâmetro máximo da validade normativa (Hesse, 1991 *apud* Mendes, 2021).

A análise permite concluir que, embora juridicamente possível em caráter excepcional, a recusa do Chefe do Executivo em aplicar normas inconstitucionais exige critérios rigorosos de fundamentação, cautela e submissão imediata ao crivo do Judiciário. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 204), “O princípio da motivação exige que o Poder Público indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões (...). A adoção dessa postura deve ocorrer dentro dos limites institucionais, assim respeitando o equilíbrio entre os poderes”.

Por fim, a pesquisa confirma que a negativa de cumprimento de norma inconstitucional por parte do Executivo ainda é questão a ser equalizada, visto que envolve ponderações entre legalidade, supremacia constitucional e separação dos poderes. Portanto, esta possibilidade que tem o Chefe do Executivo deve ser encarada como uma exceção e nunca como uma regra de forma a garantir a frágil segurança jurídica e a estabilidade institucional no Estado Democrático de Direito (Silva, 2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada ao longo desta pesquisa permitiu concluir que a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo recusar o cumprimento de normas infraconstitucionais que estejam em desacordo com a Constituição Federal de 1988 é um tema complexo e controverso, que envolve diferentes valores e princípios constitucionais. Embora a doutrina e a jurisprudência reconheçam a possibilidade de tal prerrogativa em situações excepcionais, é fundamental que ela seja exercida com extrema cautela e responsabilidade, observando-se os limites e as condições estabelecidas pela Constituição e pelas leis.

A recusa de cumprimento de uma norma inconstitucional deve ser sempre fundamentada em pareceres jurídicos sólidos e submetida ao controle do Poder Judiciário, a fim de evitar abusos e garantir a segurança jurídica. Em suma, a presente pesquisa reafirma a importância do debate sobre o tema, bem como a necessidade de aprofundar a análise das questões envolvidas, com o objetivo de contribuir para a construção de um sistema jurídico mais justo e equilibrado.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Controle de constitucionalidade**: variações sobre o mesmo tema. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021. Disponível em: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/1416aib006009.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025.

## A TEORIA DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO NO ÂMBITO BRASILEIRO

---

Letícia Silva Nascimento<sup>1</sup>  
Karina Ambrozio<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho tem como objeto de pesquisa a teoria da inconstitucionalidade por arrastamento no âmbito jurídico brasileiro, embora não esteja prevista na Constituição. Essa teoria, também denominada consequencial ou reflexa, permite que normas juridicamente dependentes de dispositivos declarados inconstitucionais, sejam excluídas do ordenamento jurídico. Nesse contexto, o estudo propõe uma análise crítica e aprofundada da origem que faz com que tais fundamentos, limites e implicações práticas, a partir das revisões doutrinárias, os cortornos jurídicos venham repercurtir para que a teoria da inconstitucionalidade por arrastamento seja posta em prática.

Para tanto, serão investigados seus pressupostos doutrinários, suas principais manifestações de jurisprudencias proferidas pelo Supremo Tribunal Federalb (STF), bem

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: leticia13081996@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: karen2010\_amb@hotmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

como os riscos e desafios que poderão representar para o Estado Democrático de Direito. Trata-se, pois de3 uma reflexão necessária para compreender os caminhos e os limites do controle de constitucionalidade no Brasil.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia utilizada neste trabalho é de natureza qualitativa, com ênfase em pesquisa bibliográfica e documental, construídas a partir da análise de obras doutrinárias especializadas no tema, bem como em decisões paradigmáticas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. As obras selecionadas para aprofundamento da pesquisa consistem em embasamentos que indicam a técnica do arrastamento, bem como foram consultados artigos científicos que abordam de maneira crítica a atuação do STF no controle.

## DESENVOLVIMENTO

O ordenamento jurídico, á saber, é um sistema hierárquico de normas, na clássica formulação de Kelsen. Estaria, assim, escalonado com normas de diferentes valores, ocupando cada norma uma posição intersistemática, formando um todo harmônico, com interdependência de funções e diferentes níveis normativos de forma que "uma norma para ser válida é preciso que busque seu fundamento de validade em uma norma superior.

Assim, por diante, de tal forma que todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa". (Kelsen, 1995 *apud* Lima, 2002, p, 01). Trata-se, portanto, da célebre teoria da construção escalonada das normas jurídicas (*stufenbautheorie*).

Uma primeira perspectiva sobre hierarquia, com a qual os operadores do Direito estão naturalmente familiarizados, é a perspectiva jurídica pura. A Constituição é, assim,

uma norma jurídica e, para a maior parte dos sistemas, norma jurídica dotada de superioridade hierárquica em relação às demais.

Para o jurista Hans Kelsen, a Constituição define quem elabora as normas e como elas vão ser elaboradas, constituindo, assim, o ponto de partida e de validade de todo o sistema jurídico. Como será citado ao longo do tempo o significado de ser “norma jurídica” e as consequências dessa premissa em relação à Constituição pode variar consideravelmente. (Barcelos, 2024, p. 13). Não obstante a isso, a Constituição se caracteriza como um Estado Democrático de Direito não apenas porque isso está expresso no *caput* do art. 1º da Constituição Federal de 1988 (CF), mas porque, ao longo de seus dispositivos, estão previstas as características dessa modalidade de Estado.

De fato, aspectos como a limitação do poder das autoridades estatais pelo princípio da tripartição dos poderes, o pluralismo, a soberania popular e a previsão de direitos e garantias fundamentais, como se observa no art. 1º, V, parágrafo único, e nos Art. 2º e 5º da Constituição, corroboram essa afirmação. Os comandos normativos evidenciam o modelo de Estado adotado pelo Poder Constituinte originário de 1988. Sobre as disposições basilares da Constituição Federal, escreve Furtado (1993, p. 114):

Dessa forma, são basilares na estrutura do Estado Democrático de Direito o apego à constituição, sendo esta a ordem jurídica fundamental, suprema, emanada da vontade popular, onde são vinculados tanto os poderes de um modo geral, como seus atos e as garantias de uma livre atuação das regras da jurisdição constitucional (Furtado, 1993, p. 114).

Em primeiro lugar, uma separação conceitual. Jurisdição constitucional e controle de constitucionalidade não retratam uma mesma realidade. O termo jurisdição constitucional remete a todas as formas de aplicação da Constituição pelo Poder Judiciário, enquanto a expressão controle de constitucionalidade capta exclusivamente o juízo de congruência vertical entre a Constituição e uma lei ou ato normativo. A análise da constitucionalidade das espécies normativas do artigo 59 da CF consubstancia-se em

compará-las com determinados requisitos formais e materiais, a fim de verificar-se sua compatibilidade com as normas constitucionais. (Moraes, 2023, p. 824).

Importante notar, nessa linha de raciocínio, que, uma vez flagrada a inconstitucionalidade de um ato normativo, deve ele ser reconhecido como nulo, impedindo-se a existência de contradição no sistema. Bem por isso, a Constituição da República criou o controle de constitucionalidade dos atos normativos, cujo objetivo consiste, num primeiro momento, em instituir barreiras à introdução de normas inconstitucionais no cenário jurídico. Caso, no entanto, essas barreiras revelem-se ineficazes, estará armada uma segunda etapa do controle, na qual a meta passará a ser o reconhecimento da existência da norma inconstitucional no sistema. (Araújo Júnior, 2021, p. 36).

A definição da Constituição em sentido formal e material para Kelsen é baseada, essencialmente, em sua estrutura formalista do direito. Constituição em um sentido material seria aquela norma considerada superior tão somente por conter os procedimentos de criação e alteração das demais normas do ordenamento jurídico. Por outro lado, a sua formalidade estaria relacionada aos procedimentos difíceis de sua alteração. É necessário proteger a norma que contém as especificações sobre os órgãos políticos, sobre a produção normativa e, em alguma medida, sobre o conteúdo das leis; é essa a razão pela qual é atribuída a tais normas uma forma constitucional diferenciada das leis ordinárias. (Kelsen, 2000, p. 183-184 *apud* Magalhães; Sozinho; Carvalho, 2014)

Para o autor Paulo Benevides (2001 *apud* Magalhães; Sozinho; Carvalho, 2014), por sua vez, atesta que o conceito material de Constituição está relacionado à existência de matérias que devem, especificamente, ser regulamentadas por normas constitucionais, tais como: organização de poder, distribuição de competências, exercício de autoridade, forma de governo e direitos fundamentais – em suma, o conteúdo básico referente ao funcionamento da ordem pública. O conceito formal de Constituição, por seu turno, abarca as matérias que, enxertadas no corpo da Constituição, alcançam status constitucional, mesmo que não necessariamente se refiram aos elementos básicos ou

institucionais da organização política. A matéria goza de garantia e valor superior por estar prevista no texto constitucional, conforme aponta Bonavides (2001, p. 63-65 *apud* Magalhães; Sozinho; Carvalho, 2014)

Pode-se definir as Constituições atuais como sendo conjunto de normas, reunidas ou não em um texto escrito, que estabelecem a estrutura básica das instâncias de poder do Estado, regulam o exercício e a transmissão desse poder, enumeram os direitos fundamentais das pessoas e os fins da atuação estatal; no caso das Constituições escritas, a par das normas que expressam esses conteúdos fundamentais, pode haver outras defluentes de disposições inseridas em seu corpo por conveniências políticas do constituinte, tratando das mais diversas matérias, fato que não lhes retira o caráter de normas constitucionais, nem as torna inferiores hierarquicamente a qualquer outra norma da Constituição. (Paulo, 2025, p. 8)

O controle de constitucionalidade é uma das questões relevantes na teoria constitucional contemporânea, isso porque esse tipo de controle põe em debate a relação de maiorias representadas pelo Executivo e Legislativo e o Poder contramajoritário representado pelo Judiciário. Para entender o controle de constitucionalidade é a verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente da lei) à Constituição. Envolve a verificação tanto dos requisitos formais subjetivos, como a competência do órgão que o editou; objetivos, como a forma, os prazos, o rito, observados em sua edição, quanto dos requisitos substanciais, respeito aos direitos e às garantias consagrados na Constituição de constitucionalidade do ato jurídico. (Ferreira Filho, 2022, p. 42)

Quando ocorre que as leis são elaboradas com disposições em desacordo com a Carta da República, ocorre o chamado vício de inconstitucionalidade. Neste sentido, já se posicionou o conhecido constitucionalista Paulo Bonavides asseverando que:

[...] As leis, para serem constitucionais, não basta que hajam sido formalmente exaradas. Devem estar também materialmente em consonância com os superiores valores básicos da ordem fundamental

liberal e democrática, bem com a ordem valorativa da Constituição [...] (Bonavides, 1993 *apud* Menezes, 2012, p. 195).

Portanto, hoje, a doutrina entende haver inconstitucionalidade não somente quando o ato contraria a norma exequível, como também quando há omissão em tomar as providências necessárias à exequibilidade de normas não exequíveis por si. Assim o ato inconstitucional ensina tradicionalmente a doutrina, tanto estrangeira quanto nacional é nulo e írrito. Dessa forma, ele não obriga, não sendo de se aplicar. Ou, se aplicado, nula é essa aplicação. Assim, o efeito da declaração de nulidade retroage *ex tunc*, não sendo válidos os atos praticados sob o seu império. (Ferreira Filho, 2022, p. 42).

Nesse pensamento o clássico Kelsen preceitua

Não pode existir dentro de uma ordem jurídica algo como a nulidade. As normas jurídicas podem ser anuláveis, tendo esta anulabilidade vários graus. Assim, uma norma pode ser anulada com efeitos para o futuro, permanecendo intocados os efeitos já produzidos. Ou pode ser “anulada com efeito retroativo, por forma que os efeitos jurídicos que ela deixou atrás de si sejam destruídos. (Kelsen, 1962, p. 149 *apud* Ferreira Filho, 2022, p. 27).

Portanto, a inconstitucionalidade de uma norma jurídica possui característica por ser incompatível com a Constituição, visto que esta ocupa o ápice do ordenamento jurídico. Assim sendo, qualquer norma que contrarie o preceito fundamental deve ser considerada inconstitucional. Nesse sentido, ainda, sendo a Constituição a norma maior e superior a qualquer norma, a inconstitucionalidade já é nula no Direito, não podendo, portanto, ser declarada anulável.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em discussão acerca do Direito Constitucional, surgiu no ordenamento jurídico constitucional brasileiro a chamada teoria da inconstitucionalidade por arrastamento, ou seja, a inconstitucionalidade por arrastamento ocorre quando as normas legais mantêm,

entre si, vínculo de dependência jurídica, formando uma incindível unidade estrutural, de forma que não é possível ao Poder Judiciário proclamar a inconstitucionalidade de apenas algumas das disposições. Haja vista, mantendo as outras normas no ordenamento jurídico, porque as normas remanescentes perderiam o sentido, ou passariam a ter significado inteiramente diverso daquele que possuíam quando integradas às excluídas. (Paulo, 2024, p. 940.)

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal admite a declaração da inconstitucionalidade “por arrastamento” ou “por atração” de outras disposições que o autor não tenha expressamente requerido na inicial, em razão da conexão ou interdependência com os dispositivos legais especificamente impugnados.

É que nesses casos, reconhece o Tribunal, não há necessidade de impugnação específica pelo autor, dispositivo por dispositivo, uma vez que o eventual reconhecimento do vício relativamente a certos dispositivos conduzirá, por arrastamento, à impossibilidade do aproveitamento dos demais (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 397. Relator: Ministro Carlos Velloso)<sup>4</sup>. A hipótese de inconstitucionalidade por arrastamento é possível tanto em relação a dispositivos existentes na mesma lei ou ato normativo impugnado, quanto em relação a texto normativo diverso, porém elaborado sob o seu fundamento.

Na primeira hipótese, onde todos os dispositivos estarão na mesma lei ou ato normativo, serão declarados inconstitucionais artigos, parágrafos, incisos ou alíneas não impugnados originalmente, mas com absoluta relação de dependência com o dispositivo normativo impugnado e declarado inconstitucional. Na segunda hipótese, teremos leis ou atos normativos diversos, porém o substrato para a elaboração do dispositivo legal não impugnado tendo sido a lei ou ato normativo declarado inconstitucional deverá,

---

<sup>4</sup> ADI 2.653/MT, rel. Min. Carlos Velloso; ADI 397/SP, rel. Min. Eros Grau; ADI (MC) 2.648/CE, rel. Min. Maurício Corrêa; ADI (MC) 2.608/DF, rel. Min. Celso de Mello.

igualmente, ter sua nulidade declarada (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Acórdão proferido no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº. 631.698)

Tal modalidade de inconstitucionalidade não advém do texto legal, mas sim, de uma construção jurisprudencial, do Supremo Tribunal Federal, através de seu entendimento acerca dos reflexos legais das normas constitucionais, em face das mais diversas situações do ordenamento jurídico. (Moraes, 2023, p. 1555.). A inconstitucionalidade por arrastamento surge como um procedimento utilizado quando normas são tão conexas e dependentes uma da outra, que a declaração de inconstitucionalidade de uma, inviabiliza a manutenção constitucional da outra, afetando completamente sua força normativa.

Em outras palavras, tal prerrogativa de inconstitucionalidade permite que o Supremo Tribunal Federal, na figura de guardião da aplicação fidedigna da norma constitucional, possa expandir os efeitos de uma declaração de inconstitucionalidade, ainda que não conste nos pedidos. Cumpre salientar, ainda, que a inconstitucionalidade por arrastamento tem como escopo a tutela da segurança jurídica, tendo em vista que a existência de uma norma conexa a outra declarada inconstitucional e, por conseguinte, destituída de sentido causaria enorme desordem no ordenamento jurídico.

Assim, destaca Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal fica condicionado ao pedido, porém não a causa de pedir, ou seja, analisará a constitucionalidade dos dispositivos legais apontados pelo autor, porém poderá declará-los inconstitucionais por fundamentação jurídica diferenciada. (Moraes, 2023, p. 1555.)

A inconstitucionalidade por arrastamento define-se como uma técnica de controle de constitucionalidade pela qual, ao declarar uma norma como inconstitucional, as outras vinculam-se por dependencia lógica ou funcional. O Supremo Tribunal Federal (STF) em decisões jurisprudenciais define:

A inconstitucionalidade por arrastamento ocorre quando a norma impugnada e julgada inconstitucional possui relação de dependencia lógica ou funcional com outras normas que, embora não impugnadas diretamente, tornam-se igualmente inconstitucionais em razão da

perda de seu suporte. (STF, ADI 3.128, Relator Ministro Gilmar Mendes, 2006)

Nesse sentido, a norma principal, se considerada inconstitucional, a norma acessória, perde sua validade, pois não poderia subsistir autonomamente. Em sentido amplo, a exemplificação da-se no momento em que, uma lei que cria um cargo público, por exemplo, como norma principal, e outra que define o salário deste, caso o STF a declare inconstitucional, a lei que criou o salário do cargo será arrastada, mesmo que não tenha sido objeto direito da ação. Portanto, a teoria por arrastamento predomina em casos de ADI, onde a norma principal conduzirá à retirada das normas complementares no ordenamento jurídico, ainda que, não tenham sido objeto direto do pedido, visto que o critério determinante é o efeito vinculante que possui os julgados. O Ministro Gilmar Mendes define:

A não ser assim, deparando o tribunal constitucional com uma relação de interdependência entre as partes constitucionais e inconstitucionais da lei, a ponto de, formando uma unidade inseparável, a nulidade de uma ou mais normas esvaziar qualquer residual sentido útil ao sistema normativo e compatível com a constituição, devem ser alcançados “por arrastamento” pela pronúncia de nulidade. (Mendes, 2012, p. 199)

Em síntese, a aplicação da inconstitucionalidade normativa por arrastamento pode ser compreendida de forma simplificada como uma técnica de extensão dos efeitos de uma decisão, sendo que aplica-se essa teoria com base na ideia de que não há razão para que uma norma se matenha no ordenamento jurídico, não possuindo mais fundamento de validade. Assim sendo, a teoria no âmbito jurídico brasileiro, desempenha um importante papel na preservação da coerência e da efetividade em decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, visto que, embora não estejam previamente previstas na Constituição, consolida-se nas jurisprudências como mecanismo legítimo que evitará subsistência de normas declaradas inconstitucionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa analisou a teoria do arrastamento da inconstitucionalidade da norma jurídica e sua consolidação no STF. Conforme se demonstrou ao longo de toda pesquisa, trata-se de uma construção teórica que visa assegurar a efetividade das decisões proferidas no âmbito brasileiro em seu controle de constitucionalidade. Verificou-se, então, que a aplicação da técnica do arrastamento, não se encontra expressa na Constituição Federal, mas, todavia, admitida jurisprudencialmente pelo STF, preserva a unidade e a eficácia do sistema normativo.

Assim sendo, a Suprema Corte entende que, quando uma norma acessória está intrinsecamente ligada a outra declarada inconstitucional, sua manutenção irá comprometer a lógica de todo ordenamento jurídico e nas decisões proferidas. Em outras palavras, o efeito da declaração irá se estender as normas, cujo a validade ou aplicação depender da norma central impugnada. Contudo, a crítica do tema revelou também a existência de riscos e controvérsias, tendo como centro a possibilidade de violação aos limites da ação de segurança jurídica, sobretudo quando o STF se vale de técnica de arrastamento para estender efeitos de decisões em normas que não foram objeto direto da ação.

Nesse sentido, conclui-se que o arrastamento, embora legítimo e útil para o ordenamento jurídico, sendo inclusive em diversos contextos, exige critérios objetivos e muita prudência em sua real aplicação, ou seja, essa teoria em prática, deve ser utilizada como instrumento de reforço a supremacia constitucional e à integridade do sistema normativo. É necessário, portanto, que sua aplicação sempre esteja amparada por fundamentos sólidos, respeitando o processo legal e os limites institucionais do Poder Judiciário, visto que, a teoria representa um exemplo emblemático da capacidade do Poder Constitucional no país.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO JÚNIOR, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. Barueri: Manole, 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FURTADO, Luísa Elisabeth Timbó C. O estado democrático de direito e a sua relação com os direitos fundamentais. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 112-130, ago. 1993.

LIMA, George Marmelstein. A hierarquia entre princípios e a colisão de normas constitucionais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2625>. Acesso em: 22 mar. 2025.

MAGALHÃES, Breno Baía; SOZINHO, Danilo Thales Martins; CARVALHO, Gleiciane Barroso. Entre a forma e a matéria: A distinção entre tratados internacionais de direitos humanos materialmente e formalmente constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 51, n. 201, p. 275-296, jan.-mar. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502962/001002799.pdf>. Acesso em abr. 2025.

MENDES, Gilmar. **A Decisão Constitucional Vinculante**. 7 ed. Rio de Janeiro: Método, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 24. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

---

## OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS E O RECONHECIMENTO DA MORA LEGISLATIVA: UMA ANÁLISE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

---

Calebe Pereira Domingues<sup>1</sup>  
Lívia Araújo Azevedo do Nascimento<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 representa o marco jurídico-político mais relevante da história recente brasileira, consagrando um amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais. Contudo, sua efetividade prática ainda enfrenta obstáculos significativos. Entre os desafios que permeiam a concretização dos preceitos constitucionais, destaca-se a discussão sobre a força normativa da Constituição e o papel essencial do Poder Legislativo na regulamentação de seus dispositivos. A doutrina contemporânea tem reforçado a ideia de que a Constituição não pode ser vista apenas como um instrumento político, mas como norma jurídica dotada de imperatividade. Ainda assim, a distância entre o texto constitucional e sua aplicação efetiva evidencia a

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim – FDCI. E-mail: calebedomingues1@gmail.com

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim – FDCI. E-mail: liviaaaazjuridico@gmail.com

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

persistência de lacunas normativas que comprometem a realização plena dos direitos nela previstos.

Nesse cenário, ganha relevo a chamada omissão legislativa, fenômeno que ocorre quando o legislador deixa de cumprir o dever de editar normas infraconstitucionais indispensáveis à eficácia dos comandos constitucionais. A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), como guardião da Constituição, torna-se, portanto, fundamental para suprir essas lacunas, especialmente por meio de instrumentos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e o Mandado de Injunção (MI). A seguir, serão exploradas as principais implicações da mora legislativa e os mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro para enfrentar esse problema, com base na doutrina e na jurisprudência constitucional.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Muito se discute ainda se as Constituições possuem ou não força normativa, conforme esclarece Araújo (2021). Existe um consenso em grande parte do mundo, incluindo no Brasil, de que a Constituição não é um documento unicamente político, mas também jurídico. Essa concepção em torno da força normativa constitucional encontrou

rigidez na Europa na segunda metade do século XX e, no Brasil, no final da década de 1990. Com o reconhecimento da força normativa da Constituição em uma gama de Estados nacionais e o respectivo reconhecimento de sua jurisdição, surgiram grandes discussões acerca da interpretação e da efetivação das ideias difusas reunidas no documento constitucional.

Adiante das grandes discussões e questionamentos, tornou-se imprescindível a atuação do Poder Legislativo, órgão essencial para a concretização dos Direitos Fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. No entanto, diversas vezes percebe-se a inércia do legislador em regulamentar esses dispositivos, surgindo assim o fenômeno compreendido como mora legislativa. Tal conduta implica na efetividade da Constituição, ao passo que impede o pleno exercício de direitos, explica Lenza (2019).

A morosidade do Poder Legislativo na edição de normas regulamentadoras tem sido objeto de análise pelo STF, que atua como guardião da Constituição e é o órgão responsável por processar e julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e o Mandado de Injunção (MI). Tais procedimentos, em conjunto com o recurso extraordinário, compõem o núcleo do sistema de controle de constitucionalidade capazes de reorganizar a ordem constitucional, explica Mendes (2008).

Nesse sentido, Barcellos (2025) informa que as normas constitucionais podem ser violadas mediante condutas comissivas ou omissivas, a depender do teor da disposição constitucional em evidência. A Constituição, por exemplo, prevê em seu artigo 7º, incisos XVI e XXXIII, respectivamente, o direito ao pagamento adicional por horas extras e a vedação ao trabalho a menor 14 anos a qualquer título, logo, se um empregador não paga as devidas horas extras e contrata menor de 14 para o exercício de atividades laborais, violará a Constituição, no primeiro plano, por omissão e no segundo por ação.

Ainda sobre esse ponto, a omissão legislativa inconstitucional pode acontecer de maneira total ou parcial, explica Barcellos (2025). Consiste em ser a omissão legislativa

total quando a Constituição ordena que seja editada determinado direito, liberdade, prerrogativa ou tema genérico, e simplesmente não é editada tal norma. A situação de omissão legislativa total mais comum é aquela que impossibilita o exercício de direitos, pré-estabelecidos pelo texto constitucional, necessitando da regulamentação infraconstitucional pelo Legislativo.

Por outro lado, tem-se a omissão legislativa parcial, que de acordo com os ensinamentos de Barcellos (2025), já existe alguma regulamentação infraconstitucional, no entanto, ela não é suficiente ou adequada para garantir, em níveis mínimos, o direito, liberdade ou prerrogativa previstos na Carta Magna. A insuficiência poderá ser originária ou superveniente, por conta da omissão legislativa de atualizar a regulamentação em função de alguma circunstância fática.

Com relação ao exposto, Mendes (2008) explana que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) foi criada ao lado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), tratando-se de uma inovação da CF/88, que visa combater a chamada “síndrome da inefetividade das normas constitucionais”. Importante destacar ainda, que a ADO não representa uma ferramenta de proteção às situações individuais ou subjetivas, visando, precipuamente, à defesa da ordem jurídica.

Para Mendes (2008), a Constituição de 1988 carece, em linhas essenciais, de leis para a sua efetivação. Logo, compete ao Poder Legislativo, a responsável tarefa de construir um Estado Constitucional, mediante a elaboração de leis infraconstitucionais que possibilitem o pleno exercício do direito previsto na Carta Maior. Pode-se afirmar, portanto, que o objeto principal da ADO é a inobservância de um dever constitucional de legislar.

Diante da omissão legislativa aludida anteriormente, diversas ações como essas têm sido remediadas pelo STF por intermédio de decisões no âmbito de mandados de injunção. O Mandado de Injunção (MI), previsto de maneira expressa na CRFB/88 em seu art. 5º, inciso LXXI, é o Remédio Constitucional cabível quando diante da ausência de norma regulamentadora que torne inviável ou dificulte o exercício dos direitos e

liberdades constitucionais, bem como as prerrogativas inerentes à pessoa humana. Além disso, o MI pode ser impetrado tanto no controle difuso quanto no controle concentrado (Mendes, 2008).

## RESULTADO E DISCUSSÃO

A concepção de omissão constitucional pode ser conceituada como a inérvia total ou parcial dos órgãos estatais competentes em legislar normas regulamentadoras necessárias para efetivação de comandos constitucionais, especialmente aqueles que asseguram o exercício de direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de uma violação à Constituição por omissão, que se revela quando o Estado deixa de cumprir um dever jurídico de legislar ou agir, impedindo que a norma constitucional produza todos seus efeitos, conforme pontua Lenza (2019).

Por outro lado, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) configura importante instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, cuja finalidade é combater a inérvia do poder público na adoção de medidas legislativas ou administrativas indispensáveis à eficácia plena da Constituição. Trata-se de mecanismo que visa sanar omissões normativas inconstitucionais, especialmente aquelas que obstam o exercício de direitos fundamentais ou comprometem a funcionalidade do ordenamento jurídico, Rabelo (2014).

Sobre o exposto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem avançado no reconhecimento e tratamento da mora legislativa. No julgamento da ADO nº. 26, por exemplo, o STF reconheceu a omissão legislativa na criminalização da homofobia e da transfobia, decidindo, por analogia, aplicar dispositivos da Lei nº. 7.716/89, que trata de crimes de preconceito racial. O Tribunal justificou sua atuação como medida indispensável à proteção dos direitos fundamentais da população LGBTQIAPN+, diante da inérvia do Congresso Nacional, Mello (2019).

Importante faz-se destacar que a omissão pode ser total ou parcial. A omissão total refere-se à completa ausência de norma regulamentadora, enquanto a omissão parcial ocorre quando há norma existente, mas de conteúdo insuficiente ou excludente. Em ambos os casos, a ADO pode ser utilizada para compelir o poder público a agir, sendo que o Supremo Tribunal Federal não substitui ao legislador, mas apenas determina que este cumpra o seu dever constitucional (Lenza, 2019).

Apesar disso, os limites da atuação judicial são constantemente debatidos. A doutrina majoritária sustenta que o Judiciário deve atuar com parcimônia, evitando invadir a competência dos demais poderes. Entretanto, a persistência da inéria estatal impõe a necessidade de uma postura mais ativa do Judiciário para que os direitos constitucionais não se tornem letra morta (Barroso, 2018).

O reconhecimento da mora legislativa na ADO tem natureza eminentemente objetiva, sendo inadmissível pedido de condenação do Estado em virtude do descumprimento de legislar assim externa Celso de Mello (2019) em seu voto na ADO nº. 26. Vale ressaltar que, também, na ADO nº. 26 é compreendido que a mera existência de projetos de lei não é suficiente para afastar o estado de mora, especialmente diante da ausência de concretização efetiva da norma constitucional. Diante disso, observa-se que, na ADO nº. 74/DF, o STF reconheceu expressamente a mora legislativa do Congresso Nacional quanto à regulamentação do adicional de penosidade previsto no art. 7º, XXIII, da CF, um direito assegurado aos trabalhadores, tal ação foi proposta com fundamento da inéria do Poder Legislativo em editar norma infraconstitucional que viabilizasse a fruição plena desse direito fundamental social.

A Corte concluiu que a ausência de regulamentação normativa ao longo de mais de três décadas desde a promulgação da Constituição de 1988 configura a mora legislativa e a omissão inconstitucional. sendo destacado pelo seu Ministro relator Mendes (2024) a “inéria deliberandi” das Casas Legislativas impedindo o exercício do direito fundamental pelos trabalhadores. Sendo assim, conclui-se que a ADO é instrumento indispensável à efetividade do texto constitucional, permitindo que o

Supremo Tribunal Federal intervenha nos casos de omissão inconstitucional de maneira a preservar os princípios da dignidade da pessoa humana, da supremacia da Constituição e da separação dos poderes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 consagra um vasto conjunto de direitos fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito. No entanto, a efetivação desses direitos depende, em grande medida, da atuação proativa dos órgãos estatais competentes, especialmente do Poder Legislativo. A ausência dessa atuação, seja total ou parcial, configura a omissão legislativa inconstitucional, fenômeno que impede a plena concretização das garantias constitucionais e compromete a eficácia do ordenamento jurídico.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) assume papel fundamental como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade. Sua função é de compelir o Estado a cumprir o dever constitucional de legislar ou agir, restabelecendo o equilíbrio entre os Poderes e garantindo a concretização dos direitos fundamentais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido firme nesse sentido, como demonstrado nos julgamentos paradigmáticos da ADO nº. 26, que tratou da criminalização da homofobia e transfobia, e da ADO nº. 74/DF, sobre o adicional de penosidade.

Nesse sentido, essas decisões evidenciam o compromisso do STF com a proteção da dignidade da pessoa humana e a supremacia da Constituição, mesmo diante dos limites impostos pela separação dos poderes. Ainda que a atuação judicial em temas legislativos seja alvo de debates, o cenário de persistente mora legislativa exige uma postura mais efetiva do Judiciário como garantidor da ordem constitucional.

Portanto, conclui-se que a ADO é essencial para combater a inércia do Estado e promover a efetividade da Constituição de 1988. Sua utilização permite que o Supremo

Tribunal Federal atue como verdadeiro guardião da Constituição, assegurando que os direitos nela consagrados não se limitem ao plano ideal, mas se tornem efetivos na vida dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Henrique Diniz. Os efeitos do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão: a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a ADO n.º 26/DF. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 86, p. 131–155, 2021. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1490>. Acesso em: 24 Mar. 2025.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada e 05 de outubro de 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 23 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em 13 jun. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 74**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgado em 04 jun. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777991311>. Acesso em: 11 abr. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraivajur, - 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição constitucional no Brasil: o problema da omissão legislativa inconstitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p.

131–162, abr.-jun. 2008. Disponível  
em:<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/138/109/493>. Acesso em: 9 abr. 2025.

## O RECONHECIMENTO DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS POLÍTICOS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

---

Isabele Costa Gomes<sup>1</sup>  
Júlia Dara Pereira Silva<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No âmbito de uma sociedade democrática, os direitos políticos se mostram cruciais, assegurando que os cidadãos participem ativamente das decisões do governo. A nossa Carta Magna de 1988 reconhece esses direitos como vitais para a soberania popular e para que a vontade do povo seja de fato representada.

Diante disso, o estudo visa examinar a importância primordial dos direitos políticos, explorando suas principais características e a relevância de sua proteção para o fortalecimento da democracia no Brasil. Assim sendo, o objetivo é mostrar que os direitos políticos vão além de votar ou ser votado. Eles incluem várias formas de garantir que a sociedade participe de verdade na direção do país. Entender esses direitos e seus efeitos é importante para fortalecer a democracia e assegurar que os interesses da população sejam representados de forma legítima e segura.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: Isabele09costa@hotmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: juliadaraps@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Os direitos políticos conferidos aos cidadãos brasileiros, por meio da Constituição Federal (CF), são de suma importância para o funcionamento democrático do país, haja vista que esses direitos são fundamentais à garantia da participação ativa dos indivíduos na esfera política. Para José Jairo Gomes (2024), os direitos políticos são prerrogativas e deveres que estão diretamente relacionados à cidadania, destacando a centralidade desses direitos no processo de governança do Estado.

A Constituição Federal Brasileira foi a grande precursora responsável garantir os direitos políticos dos cidadãos, de modo a concretizar a democracia e a soberania popular no cenário nacional. Ainda, ao estabelecer o direito de todo cidadão para votar de forma direta e secreta, a redação da Carta Magna de 1988 se fez imprescindível à participação popular no processo político brasileiro; contudo, cabe salientar que há necessidade do preenchimento de requisitos legais para que o cidadão possua capacidade de exercer tal direito (Brasil, 1998).

Os direitos políticos, comumente resumidos ao exercício da capacidade de votar e ser votado, carece de requisitos que expressos na própria CF e envolve o direito-dever do alistamento eleitoral, essencial para a participação do cidadão no processo eleitoral.

Já a obrigatoriedade do voto, por sua vez, se estende aos maiores de 18 anos, com idade inferior a 70 anos e alfabetizados, postas as exceções do art. 14, §1º, II, da CF:

- II - facultativos para:
- a) os analfabetos;
  - b) os maiores de setenta anos;
  - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (Brasil, 1988).

Ademais, o § 3º do mesmo dispositivo constitucional estabelece os requisitos necessários ao exercício do direito de ser votado, tais como a nacionalidade brasileira, a plena capacidade de exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, a filiação partidária, o domicílio eleitoral e a idade mínima:

- § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
- I - a nacionalidade brasileira;
  - II - o pleno exercício dos direitos políticos;
  - III - o alistamento eleitoral;
  - IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
  - V - a filiação partidária;
  - VI - a idade mínima de:
    - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
    - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
    - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
    - d) dezoito anos para Vereador (Brasil, 1988).

Esses critérios garantem que o processo eleitoral seja justo e que os candidatos representem a população de maneira legítima. Nesse sentido, Pedro Henrique Távora Niess (2.000, p. 23 *apud* Kimura, 2002) afirma que a elegibilidade de um cidadão se caracteriza como um “pressuposto do exercício do regular mandato político (...)\”, enquanto define a inelegibilidade como “a barreira que desautoriza essa prática, com relação a um, alguns ou todos os cargos cujos preenchimentos dependam de eleição”,

desse modo, é garantido o direito de exercício político, sem infringir as normas que o regulamentam diante do Estado (Kimura, 2002).

Ao tratar de direitos políticos negativos, a Constituição distingue entre a perda e a suspensão desses direitos, em que a perda é definitiva e ocorre em situações como o cancelamento da naturalização por sentença judicial transitada em julgado ou, em algumas interpretações, pela aquisição de outra nacionalidade. Já a suspensão é temporária, como nos casos de incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, recusa de cumprimento de obrigação imposta a todos ou improbidade administrativa (Brasil, 1988).

A importância dos direitos políticos previstos na Carta Magna brasileira, portanto, vai além de sua simples previsão legal, ao passo que são a base de um regime democrático, permitindo a participação direta e indireta dos cidadãos no poder. No contexto de uma democracia representativa, como no Brasil, o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos, mas também tem a seu dispor mecanismos de democracia direta, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares, que possibilitam a intervenção direta nas decisões políticas do país (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]).

Por sua vez, os eleitores têm a responsabilidade de fazer escolhas conscientes, pois o voto é uma oportunidade de manifestar suas inclinações ideológicas nos representantes que atendam aos seus interesses e necessidades. Assim, ao exercerem seu direito ao voto, é fundamental que os cidadãos escolham aqueles que acreditam serem capazes de representar suas opiniões, valores e propostas (Cravo, 2022).

Por outro lado, caso os candidatos disponíveis não correspondam aos critérios do eleitor que considera essenciais para a representação política, lhe é conferida a liberdade de anular ou deixar em branco seu voto. Essas atitudes, por vezes, podem ser vistas como um sinal de protesto, uma forma de expressar insatisfação com as opções oferecidas ou com o próprio sistema político, sem abdicar de seu direito de participar do processo eleitoral (Cravo, 2022).

O voto é, portanto, não apenas uma obrigação, mas também uma ferramenta essencial para a manifestação da vontade popular, seja por meio da escolha de candidatos, seja pela expressão de desacordo com as alternativas apresentadas; vez que os governantes são um reflexo da sociedade manifestada em suas escolhas (Kimura, 2002).

## RESULTADO E DISCUSSÃO

A partir do que foi exposto na seção anterior, denota-se que os direitos políticos dos cidadãos devem ser reconhecidos como fundamentais em decorrência de sua essencialidade para o funcionamento de uma sociedade democrática e para a efetivação da soberania popular. Ao serem garantidos pela Constituição Federal, eles asseguram que o cidadão tenha a capacidade de influenciar diretamente ou indiretamente as decisões que afetam não apenas seu contexto pessoal, mas a sociedade e o futuro do país (Torres, 2014).

Como mencionado, a Carta Magna, em seus arts. 14 a 16, prevê os direitos políticos dos cidadãos brasileiros, os quais estão diretamente ligados ao exercício da soberania popular e à participação do povo na vida política do país. Esses dispositivos regulam principalmente os aspectos relacionados ao voto, à elegibilidade, às condições de elegibilidade, e aos partidos políticos, que são essenciais para a realização de um regime democrático (Brasil, 1988).

A fundamentalidade dos direitos políticos merece destaque, uma vez que, por meio dela, é garantido ao cidadão a participação ativa na vida política de uma nação, por meio da liberdade de manifestação política, de organização política e o direito de constituir partidos políticos. Esses direitos são essenciais para a construção de uma democracia, pois permitem que os indivíduos se expressem, se organizem e exerçam sua cidadania de maneira plena (Fachini, 2022).

É necessário compreender que os direitos políticos são a base do funcionamento de uma democracia, permitindo que o povo tenha voz ativa nas decisões do governo, e esta, em sua essência, depende da participação do povo no processo político. Portanto, sem o direito de votar e ser votado, não há possibilidade de um regime democrático, já que a expressão da vontade popular se torna limitada (Torres, 2014).

À luz de tal contexto, os direitos dos cidadãos políticos devem ser reconhecidos como fundamentais não apenas porque são uma parte essencial do sistema democrático, mas também porque garantem a liberdade, a igualdade e a justiça no processo político, que também compõem as bases constitucionais brasileiras. Eles permitem que o povo participe ativamente da construção da sociedade, resguardando a democracia e assegurando que os governantes ajam em conformidade com os interesses e as necessidades da população (Kimura, 2002).

Ainda no contexto político, também é dever do Estado garantir e efetivar os direitos fundamentais dos indivíduos, pois o sistema político de um país deve assegurar que todos os cidadãos tenham acesso pleno a suas garantias e condições para exercer a cidadania de forma livre e igualitária. O Estado não é apenas um ente regulador ou legislador, mas também um agente ativo na promoção de um ambiente político no qual a dignidade humana, a liberdade e a igualdade sejam realidades tangíveis para todos os indivíduos (Fachini, 2022).

Sem as referidas garantias, a soberania popular não poderia ser exercida plenamente, e o regime democrático se enfraqueceria, prejudicando o bem-estar coletivo e a liberdade individual, visto que a efetiva participação política reflete no progresso e desenvolvimento social, pois permite que as políticas públicas sejam moldadas de acordo com as demandas e prioridades da população (Cravo, 2022).

Finalmente, a proteção dos direitos políticos se faz essencial no fortalecimento da democracia, pois esta não se limita apenas à escolha de governantes, mas implica a garantia de que todos os cidadãos possam participar do processo político de forma equitativa e sem coerção. Assim, com a presença de direitos políticos sólidos, impede-se

que uma minoria dominante controle o poder de forma ilegítima, garantindo uma estrutura política mais justa e representativa (Kimura, 2002)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise nos leva entender de que os direitos políticos exercem um papel indispensável na formação do regime democrático brasileiro, assegurando que a população exerça sua soberania o seu direito através do voto e da possibilidade de também se candidatar nas eleições. Ademais, a inclusão de direitos políticos negativos garante a honestidade do processo eleitoral, coibindo excessos e fraudes.

Portanto, sua preservação e otimização são cruciais para a consolidação de um Estado Democrático de Direito que garanta a participação popular genuína na gestão do futuro do país. O governo tem a responsabilidade de assegurar o acesso universal a esses direitos, incentivando a educação política e enfrentando ações que possam minar a integridade das eleições e garantir a todos um país democrático.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Presidência da República, 1988.

CRAVO, Marco Antônio. Os direitos políticos como direitos fundamentais. *In: JusBrasil*, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-direitos-politicos-como-direitos-fundamentais/1354352980>. Acesso em: 17 mar. 2025.

FACHINI, Tiago. Direitos e garantias fundamentais: conceito e características. *In: Projuris*, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/o-que-sao-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 19 mar. 2025.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20 ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2024.

KIMURA, Alexandre Issa. **Aspectos dos direitos políticos**. Disponível em:  
[https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/353\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/353_arquivo.pdf). Acesso em: 17 mar. 2025.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos**. 2.ed. Bauru: Edipro, 2000.

TORRES, Damiana. A importância dos direitos políticos. *In: Tribunal Superior Eleitoral*, portal eletrônico de informações, 2014. Disponível em:  
<https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-4/a-importancia-dos-direitos-politicos>. Acesso em: 17 mar. 2025.

---

## PARTIDOS NANICOS? UMA ANÁLISE DA PSEUDO-REPRESENTATIVIDADE NO ÂMBITO DO MULTIPARTIDARISMO BRASILEIRO

---

Maria Eduarda Clara Sobreira<sup>1</sup>  
Victória Maralha Terra<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo expandido tem por finalidade central a análise da pseudo-representatividade no âmbito do multipartidarismo brasileiro, destacando-se a presença dos partidos nanicos e os desafios enfrentados pelo Sistema Eleitoral sobre o tema, haja vista que a criação dessas representações gera uma grande fragmentação da essência desenvolvida pela Constituição Federal em relação à liberdade partidária.

Em que pese a autonomia constitucional no que tange ao desenvolvimento de novos partidos políticos que expressem a concepção de um determinado grupo social, étnico ou racial, há um excedente exercício desta garantia, gerando uma consequência negativa para a conjunção eleitoral, conforme será exposto ao longo deste resumo.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: maria.sobreira3@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: victoriamaralhaterra@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

Logo, trata-se de uma discussão necessária para o aperfeiçoamento da prestação de serviços eleitorais e públicos à sociedade democrática de direito, com reflexo direto na representatividade de grupos e ideias minoritários, sem que o direito de criar novos partidos políticos seja limitado.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, cabe destacar que os partidos políticos são organizações que reúnem pessoas com ideologias, valores e objetivos comuns, com o propósito de influenciar ou conquistar o poder no Estado, por meio da participação em processos eleitorais e na formulação de políticas públicas. Assim sendo, os partidos buscam representar determinados segmentos da sociedade e seus interesses, oferecendo candidatos para cargos públicos e propondo soluções para questões políticas, econômicas e sociais (Piauí (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, [s.d.]).

Portanto, os partidos políticos desempenham um papel fundamental em sociedades democráticas e na organização política dos países, servindo como uma ponte entre a sociedade e o governo, organizando e representando os interesses do povo de

maneira estruturada, por meio de uma base de apoio popular (Piauí (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, [s.d.]).

No âmbito nacional, o multipartidarismo brasileiro é uma característica marcante do sistema político do país, resultante de uma combinação de fatores históricos, eleitorais e constitucionais, que se manifesta pela grande quantidade de partidos políticos no Brasil. Esse sistema está enraizado em uma tradição democrática pluralista e na ideia de representação das múltiplas facetas da sociedade, o que acarreta a criação de pequenos partidos políticos conhecidos como nanicos (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

Para uma melhor compreensão do conceito de partidos nanicos no contexto político brasileiro se refere a partidos que, embora estejam registrados e em funcionamento eleitoral, possuem uma representação muito reduzida, sobretudo na Câmara dos Deputados. São partidos que, em regra, não possuem uma base sólida de apoio popular, o que faz com que, em muitos casos, tenham pouca ou nenhuma relevância política, mas permaneçam no cenário devido a lacunas e falhas do sistema eleitoral (Brasil. Câmara dos Deputados, [s.d.]).

Nos últimos anos, houve um aumento de partidos pequenos conquistando mais votos e, consequentemente, mais cadeiras no Poder Legislativo brasileiro. Apesar de ainda representarem uma parcela minoritária do eleitorado, os referidos partidos vêm ganhando relevância, principalmente em decorrência da estratégia de associação com partidos maiores e ao uso de mecanismos eleitorais com tal finalidade, como a sobrevivência no sistema de propaganda eleitoral e no acesso ao fundo partidário (Ev; Melo, 2014).

O número elevado de partidos no país torna as negociações e coalizões políticas necessárias para o governo mais difíceis, pois, muitas vezes, as associações partidárias são frágeis e baseadas em interesses eleitorais e de poder, em detrimento de propostas políticas coesas de fato. Isso gera uma instabilidade política, dificultando a

implementação de políticas públicas consistentes (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

Para Sato, a ideia de que o pluralismo e a multiplicidade de partidos enfraquecem a efetiva representação dos grupos pelos quais atuam é equivocada. Uma vez que, na verdade, é essencial para a democracia, especialmente em uma sociedade como a brasileira, que é diversa, plural e complexa; tal representação dos diferentes segmentos sociais é vital para garantir que os diferentes interesses e valores sejam ouvidos no processo político. Entende, portanto, que o Brasil, com sua enorme diversidade social, econômica e cultural, exige um sistema político que possa atender a essa variedade, o que justifica a existência do multipartidarismo no país (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]).

Aludido entendimento não considera o pluripartidarismo como o principal problema do sistema político brasileiro, na verdade, defende que a multiplicidade de partidos é caracterizada como uma expressão da pluralidade social e democrática do Brasil, defendendo que não precisa haver a redução do número de partidos, mas o aumento da qualidade da representação e a coerência ideológica dos partidos. Para Sato (2015), a solução está em fortalecer o sistema político por intermédio da melhora na educação política, do maior compromisso ideológico e de reformas institucionais que promovam a representatividade genuína e o respeito às minorias (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]).

Já Barry Ames (2001), acredita que o sistema político brasileiro, ao ser excessivamente fragmentado, gera dificuldades na formação de estabilidade e na construção de coalizões eficazes entre partidos, sendo assim, esse cenário de multiplicidade de partidos gera uma paralisação decisória, ou seja, os governos enfrentam dificuldades em aprovar projetos de lei e implementar políticas públicas. Considerando que existem muitos partidos representando diferentes interesses, a negociação para alcançar um consenso nas decisões legislativas se torna mais difícil e demorada, o que

pode resultar em ineficiência governamental (Ames, 2001. *apud* Gomes; Paiva; Moisés, 2014).

Por sua vez, para Scott Mainwaring (1998), o problema do multipartidarismo também se deve à falta de raiz social dos partidos no Brasil, ao passo que a instabilidade das coalizões e a fragmentação dos partidos são, em parte, consequência do fato de que muitos partidos não têm uma base social forte ou uma clara identificação com grupos específicos da sociedade. Isso enfraquece a capacidade dos partidos de se articularem de forma coerente e consistente, dando espaço a alianças flexíveis, mas também mais vulneráveis e voláteis politicamente (Mainwaring, 1998. *apud* Gomes; Paiva; Moisés, 2014).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Desse modo, o sistema eleitoral e partidário brasileiro enfrenta desafios significativos, e muitas discussões se pautam na necessidade de mudanças para melhorar sua eficácia e representatividade. O excesso de partidos políticos, com muitos deles com pouca expressão real é uma das principais causas de sua fragilidade do cenário político brasileiro, considerando que a falta de solidez pode dificultar a governabilidade e criar instabilidade política (Reis; Silva, 2016).

O direito de formar partidos políticos, de expressar opiniões e de realizar protestos ou manifestações é garantido constitucionalmente, permitindo que diferentes segmentos da sociedade tenham visibilidade. Essa diversidade de ideias é vista como essencial para o dinamismo democrático, garantindo que a voz de minorias e de grupos diversos seja respeitada (Sato, [s.d.]). Contudo, a pseudo-representatividade dos grupos sociais, decorrente do multipartidarismo, pode encontrar suas raízes na liberdade de criação de partidos, que está diretamente interligada à ideia de liberdade de associação, um direito essencial garantido pelas democracias. Embora o sistema democrático garanta a soberania popular, é necessária uma representatividade eficaz dos grupos sociais, haja

vista que, conforme mencionado, a criação de partidos políticos frágeis gera uma falsa perspectiva de representação diante da sociedade. (Gomes; Paiva; Moisés, 2014)

Reformas políticas, como a implementação de uma cláusula de barreira e o fim das coligações proporcionais, são discutidas como possíveis soluções para melhorar a representatividade e a eficiência do sistema político no Brasil, contudo este ainda é um obstáculo a ser enfrentado no cenário eleitoral e partidário do país (Sato, [s.d.]). Para melhor compreensão, a cláusula de barreira é compreendida como uma norma do sistema eleitoral que busca limitar o funcionamento de partidos políticos que não cumpram certos requisitos, estabelecendo um percentual mínimo de votos ou de representação em esferas eleitorais para que um partido tenha direito a conquistar cadeiras no legislativo ou acessar recursos públicos (Brasil. Superior Tribunal Eleitoral, 2023).

No contexto político brasileiro, a cláusula de barreira foi instituída pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017. A referida norma estabelece que para um partido ter acesso ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, além de recursos do fundo partidário, é necessário atingir uma dada quantia de votos nas eleições, visando aumentar o desempenho destes (Brasil. Superior Tribunal Eleitoral, 2023).

Com a finalidade de estabelecer tais normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão brasileira, a Emenda Constitucional nº 97/2017 definiu como ocorrerá a transição entre as eleições de 2018 e 2030. Veja-se:

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:  
I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo

menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (Brasil, 2017).

Sendo assim, segundo a legislação, a partir das eleições de 2030, serão praticadas as normas que estabelecem as exigências mínimas para que o partido político tenha acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita em redes de rádio e televisão.

Portanto, depreende-se que o multipartidarismo e a pseudo-representatividade são dois grandes desafios para o sistema político brasileiro, os quais afetam diretamente a eficiência da governabilidade e a qualidade da representação política. Embora o sistema democrático permita a pluralidade de partidos, o excesso de partidos sem uma base sólida de apoio popular e a manipulação dos mecanismos eleitorais prejudicam a democracia e a governança (Reis; Silva, 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusivamente, observa-se que o presente resumo expandido discute principalmente acerca dos pequeníssimos partidos que surgiram em razão das brechas contidas no sistema eleitoral brasileira e o enfrentamento dos obstáculos relacionados

ao multipartidarismo e a pseudo-representatividade, já que são resultantes da própria liberdade garantida constitucionalmente a democracia.

Em que pese a soberania da Constituição Federal, da qual prevê o direito de criação de partidos políticos, nota-se que é fundamental a implementação de reformas políticas para limitar a composição de uma nova organização partidária, a fim de que realmente se tornem a representação de um grupo social no sistema eleitoral brasileiro e não mais um grupo sem base sólida e preceitos fundamentais, sem qualquer proporcionalidade.

Frente à ausência de tais medidas, ressalta-se que o número de pequenos partidos cada vez mais crescerá, prejudicando, deste modo, a máquina pública e eleitoral a cumprir seus deveres para com a sociedade democrática de direito e a efetiva representação de determinados grupos.

Portanto, à vista dos obstáculos atualmente enfrentados pelo Sistema Eleitoral Brasileiro, é imprescindível que seja realizada uma profunda reflexão sobre a limitação da liberdade de criação de partidos políticos, sem que haja violação dos direitos democráticos, e como fazê-los ser uma real expressão cultural, social e humana de determinado grupo, ainda que minoritário.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Partido Nanico. *In: Câmara dos Deputados*, portal eletrônico de informações, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/structure/adm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/glossarios/dicionario-de-libras/p/partido-nanico> Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo

de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário eleitoral explica o que é cláusula de barreira. *In: Tribunal Superior Eleitoral*, portal eletrônico de informações, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Setembro/glossario-eleitoral-explica-o-que-e-clausula-de-barreira>. Acesso em: 19 mar. 2025.

EV, Leonardo da Silveira; MELO, Paulo Victor Teixeira. De onde vem e como sobrevivem os nanicos? Análise da votação dos pequenos partidos brasileiros. *In: 38º Encontro Anual da ANPOCS, Anais...*, Caxambu, 27-31 out. 2014, p. 1-23. Disponível em: <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/EV-e-MELO-De-onde-vem-e-como-sobrevivem-os-nanicos-ANPOCS1.pdf> Acesso em: 16 mar. 2025.

GOMES, Ana Lúcia Henrique; PAIVA, Denise; MOISÉS, José Álvaro. **Multipartidarismo e qualidade da democracia**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/pesquisa-academica/grupos-de-pesquisa-e-extensao-gpes/GPE\\_03\\_14\\_Multipartidarismo\\_Qualidade\\_Democracia\\_Anna\\_Lucia\\_Henrique.pdf](https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/pesquisa-academica/grupos-de-pesquisa-e-extensao-gpes/GPE_03_14_Multipartidarismo_Qualidade_Democracia_Anna_Lucia_Henrique.pdf). Acesso em: 16 mar. 2025.

PIAUÍ (ESTADO). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí. Dos Partidos Políticos. *In: Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí*, portal eletrônico de informações, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tre-pi.jus.br/partidos/duvidas-frequentes/dos-partidos-politicos-e-das-coligacoes>. Acesso em: 18 mar. 2025.

REIS, Marisa Amaro dos; SILVA, Laís Sales do Prado. Multipartidarismo: excesso de partidos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v 11, n. 3, p. 97-119, 2016. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3626/2016\\_reis.multipartidarismo\\_excesso\\_partidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3626/2016_reis.multipartidarismo_excesso_partidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 16 mar. 2025.

SATO, Luciano Tadau Yamaguti. Pluripartidarismo: o problema é esse? **Tribunal Superior Eleitoral**, portal eletrônico de informações, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-5/por-que-a-urna-eletronica-e-segura>. Acesso em: 16 mar. 2025.

---

## FEDERALISMO PARTIDÁRIO? UMA ANÁLISE DO INSTITUTO À LUZ DAS RECENTES ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS ELEITORAIS

---

André Ricardo Rodrigues Filho<sup>1</sup>

Edgard Ribeiro Rocha<sup>2</sup>

Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente pesquisa buscou na análise do federalismo partidário, à luz das alterações legislativas. O objetivo da pesquisa foi analisar a importância do Federalismo Partidário para o cumprimento da democracia brasileira e a estrita observação da ordem jurídica e ao processo político dos partidos políticos. Dessa forma, a pesquisa teve ampla discussão na formação das políticas públicas apresentadas pelas federações partidárias com o objetivo de trazer um veredito de ideias na busca pela formação legislativa de ideias na formação dos institutos que decorre.

O federalismo partidário adquire importância na formação do *status quo* social, por meio de pensamentos divergentes e no meio da sociedade que se orienta por meio de divergências de escolhas e de pensamentos políticos com a finalidade de se atingir um

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: andre0701mari@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: edigar99@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

bem comum político, durante a pesquisa foram utilizados os seguintes autores: Gilmar Mendes, Luiz Roberto Barroso e Paulo Bonavides.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Os partidos políticos são instituições fundamentais para a organização e o funcionamento da democracia representativa. Conceitualmente, podem ser compreendidos como agrupamentos de indivíduos com afinidades ideológicas e programáticas, que se organizam com o objetivo de disputar o poder político e influenciar a formulação de políticas públicas. Trata-se de uma associação permanente, dotada de personalidade jurídica própria e estrutura interna definida. Segundo a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), é por meio dessas organizações que se assegura aos cidadãos o direito de se organizar politicamente e participar das eleições (Bonavides, 2017).

Do ponto de vista jurídico, o partido político é classificado como pessoa jurídica de direito privado, embora atue em uma esfera pública ao disputar cargos eletivos e influenciar decisões de Estado. Para atuar formalmente, o partido precisa ter seu estatuto

registrado no Cartório de Registro Civil e, posteriormente, obter o registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Tal exigência assegura não apenas sua legitimidade como instituição política, mas também sua conformidade com as normas constitucionais e eleitorais. Como bem afirma José Afonso da Silva, "o partido político é uma pessoa jurídica de direito privado que atua no âmbito público, com função essencial à democracia" (Silva, 2013, p. 228).

Além de sua natureza jurídica, os partidos cumprem funções sociais e políticas relevantes, como a formação da vontade popular, a articulação de demandas sociais e a mediação entre o Estado e a sociedade civil. Eles também exercem papel na educação política do eleitorado e na promoção do pluralismo democrático. De acordo com Bonavides (2017, p. 319), essas organizações são o elo institucional entre o povo e o poder, representando diferentes setores da sociedade e garantindo a alternância e a diversidade política no governo. Dessa forma, os partidos políticos não apenas representam interesses, mas estruturam o próprio funcionamento do sistema democrático.

A natureza jurídica dos partidos políticos é um tema amplamente discutido na teoria do direito constitucional, pois envolve a compreensão de como essas entidades se posicionam no sistema jurídico, especialmente no que diz respeito ao seu papel dentro do Estado democrático. Em termos gerais, os partidos políticos são organizações que têm como objetivo a formação, a representação e a expressão da vontade popular no processo eleitoral e no governo. A Constituição Federal de 1988, no artigo 17, reconhece sua existência e assegura sua autonomia, além de estabelecer regras específicas para seu funcionamento. Contudo, o debate sobre sua natureza jurídica gira em torno da classificação dos partidos, considerando-os como pessoas jurídicas de direito privado ou de direito público (Brasil, 1988).

De acordo com a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), os partidos têm personalidade jurídica própria e podem adotar sua estrutura, organizar suas finanças e filiar membros conforme suas diretrizes. No entanto, diferentemente das outras

associações civis, os partidos atuam de forma pública ao participar das eleições e influenciar as políticas públicas. Nesse sentido, ainda que sejam pessoas jurídicas de direito privado, sua função política lhes atribui um papel público, pois representam o interesse da coletividade e têm sua atuação diretamente ligada ao Estado. Em palavras de Bonavides (2017, p. 321), “os partidos são órgãos de representação política que, ao se organizar, assumem uma função pública, pois seus atos influenciam a constituição do governo e a formação da vontade popular”. Assim, o fato de os partidos políticos buscarem ocupar o poder através das eleições e influenciar a formação das políticas públicas lhes confere um caráter híbrido, misto de privado e público.

Em suma, a natureza jurídica dos partidos políticos pode ser caracterizada como mista, possuindo aspectos tanto de direito privado quanto de direito público. Sua organização e funcionamento são regidos por normas privadas, mas sua atuação política confere-lhes uma função pública, essencial para o fortalecimento da democracia. Ao participar do processo eleitoral e da formulação das políticas públicas, os partidos se tornam peças-chave na garantia da pluralidade e do direito à representação, cumprindo, assim, um papel fundamental na estrutura democrática do país.

Além disso, a natureza jurídica dos partidos reflete a própria dinâmica das instituições democráticas, uma vez que eles são a ponte entre os cidadãos e o poder público. Isso significa que, embora sua atuação se baseie em normas privadas para sua organização, os efeitos de suas ações são de interesse público. Nesse contexto, o Estado, por meio da Justiça Eleitoral, exerce uma função de fiscalização e regulamentação das atividades partidárias, como ocorre com o registro de partidos, a prestação de contas e a proibição de práticas que atentem contra a democracia. Nesse sentido, a autonomia dos partidos deve ser respeitada, mas dentro de limites impostos pela própria Constituição e pela legislação eleitoral (Mendes, 2019).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O princípio da liberdade partidária representa um dos fundamentos essenciais da democracia representativa, pois garante aos partidos políticos a livre formação, organização e funcionamento. Esse princípio está consagrado no artigo 17 da Constituição Federal de 1988, que reconhece aos partidos políticos a liberdade para definir sua estrutura interna, adotar critérios de escolha de candidatos e estabelecer suas diretrizes ideológicas, respeitando os princípios democráticos e a soberania nacional. Dessa forma, o Estado deve abster-se de qualquer ingerência excessiva que comprometa a autonomia partidária (Brasil, 1988).

A liberdade partidária inclui a possibilidade de os partidos políticos estabelecerem seu programa, suas normas internas e critérios de filiação, bem como de participarem livremente do processo eleitoral. Tal liberdade não é absoluta, sendo limitada por preceitos constitucionais, como a vedação ao recebimento de recursos financeiros de entidades estrangeiras e a proibição de funcionamento de partidos cujos programas sejam contrários à ordem democrática. Segundo Barroso (2015, p. 112), “a liberdade partidária é um reflexo do pluralismo político, garantindo a existência de diferentes visões ideológicas e políticas no debate público”.

Além disso, a liberdade partidária também assegura que os partidos possam se fundir, incorporar ou extinguir-se por decisão de seus filiados, sem imposições externas. Esse aspecto reforça o papel dos partidos como organizações autônomas, com capacidade de autorregulação. A interferência indevida do Estado ou de órgãos superiores comprometeria a livre competição política e o equilíbrio do sistema representativo. Assim, a liberdade partidária deve ser protegida como expressão da própria liberdade política e do exercício da cidadania (Barroso, 2015)

A autonomia dos partidos políticos complementa e reforça o princípio da liberdade partidária, sendo compreendida como a capacidade de auto-organização, autogoverno e autodeterminação dessas entidades dentro do sistema democrático. Essa

autonomia está prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 17, §1º, e permite aos partidos estabelecer sua estrutura interna, disciplinar seus membros, administrar seus recursos e decidir sobre suas alianças e coligações, desde que respeitada a legislação eleitoral e os princípios constitucionais (Brasil, 1988).

Essa autonomia se manifesta, por exemplo, na liberdade que os partidos têm de escolher seus candidatos e definir critérios de fidelidade partidária. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em diversas ocasiões a favor dessa prerrogativa, considerando que a infidelidade partidária pode justificar a perda do mandato, por se tratar de um desrespeito à vontade coletiva da agremiação. De acordo com Mendes (2019, p. 147), “a autonomia partidária é o que garante que os partidos se mantenham fiéis às suas diretrizes programáticas e ideológicas, assegurando coesão e identidade política”.

Outro aspecto da autonomia diz respeito à disciplina interna, permitindo aos partidos criarem instâncias próprias para julgamento e sanção de seus filiados. Essa prerrogativa garante a integridade da instituição, possibilitando que seus valores sejam preservados mesmo diante de divergências internas. Entretanto, essa autonomia deve respeitar os direitos fundamentais dos filiados, como o devido processo legal e a ampla defesa, conforme previsto no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A autonomia partidária também se estende à administração financeira dos partidos, que podem receber recursos do Fundo Partidário e aplicá-los conforme suas diretrizes, respeitando os limites legais e a fiscalização da Justiça Eleitoral. Isso reforça o papel institucional dos partidos como atores centrais no processo democrático, com responsabilidade sobre a aplicação de recursos públicos e privados na vida política. A Lei nº 9.096/1995 disciplina esses aspectos, buscando garantir transparência e responsabilidade fiscal (Brasil, 1995).

Contudo, é importante observar que a autonomia partidária, assim como a liberdade, não é absoluta. Ela deve coexistir com o interesse público e os princípios constitucionais. Em momentos de abuso, como fraudes em coligações ou manipulação

de candidaturas fictícias, a Justiça Eleitoral pode intervir para garantir a lisura do processo eleitoral. Assim, a autonomia não pode ser usada como escudo para práticas antidemocráticas ou para a violação de direitos fundamentais (Bonavides, 2017).

Por fim, a autonomia dos partidos políticos é essencial para o fortalecimento da democracia, pois lhes confere a capacidade de estruturar-se segundo suas convicções e objetivos. No entanto, essa autonomia deve ser exercida com responsabilidade e dentro dos marcos legais, de modo a contribuir para um sistema político representativo, plural e comprometido com os princípios republicanos (Mendes, 2019)

O Federalismo Partidário se apresenta como, a união de 2 ou mais partidos com a finalidade de se constituir um só partido. Dessa forma, feita a união dos respectivos partidos políticos com seus ideais estabelecidos se atinge a finalidade proposta pelo federalismo partidário. O intuito é o de criação de uma nacionalização nos partidos que suplante essa volatilidade que surge em atenção a diferenças regionais e locais, uma vez que "sistemas partidários nacionalizados refletem um importante componente da dinâmica da competição partidária, possui um efeito sobre fatores como a sobrevivência da democracia, competição política e no comportamento do legislativo e nas políticas públicas" (Morais *et al*, 2019, p. 55)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o federalismo partidário, pode-se reconhecer a importância do pluralismo político presente na constituição federal de 1988 (art 1º, V). Com a importância legislativa de se atribui que os partidos políticos devem cumprir sua finalidade no alcance de divulgacões de pensamentos, na proposta política para a democracia e a soberania nacional, que a própria Constituição Federal de 1988 prioriza na formação política presentes no art. 5º. Se, de um lado, tem-se o partidarismo legislativo devemos ressaltar a importância do processo legislativo para o regime democrático brasileiro que atribui a necessária preservação das instituições políticas para

o sistema eleitoral e para o alcance de propostas eleitorais que será apreciado pelo povo com fundamento no art. 1º, parágrafo único.

Ao cumprir o pluralismo político presente na CFRB de 1988, art. 1º, V. Se conclui que a federação partidária compactua com a livre liberdade de pensamento com a finalidade de se atingir o âmbito político nas propostas legislativas e no processo eleitoral, que adquiriu um papel de extrema relevância para o cenário político brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os partidos políticos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 24 abr. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

FERREIRA, Megbel Abdalla Ribeiro. Federação partidária. In: **Migalhas**, portal eletrônico de informações, 20 set. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/393884/federacao-partidaria>. Acesso em abr. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional: democracia e constitucionalismo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MORAIS, Leandro Rodrigues et al. A Nacionalização dos Partidos e do Sistema Partidário Brasileiro. **E-legis**, Brasília, n. 30, p. 54-71, set.-dez. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

---

## PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR? UMA ANÁLISE SOBRE O CABIMENTO DE TAL INSTITUTO

---

Carla Rodrigues Ribeiro<sup>1</sup>  
Genildo Wagner Matias Santos<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil previu, como artigo 1º, parágrafo único: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente." Ao fazê-lo, consagrou a soberania popular e introduziu mecanismos de democracia direta. Destes, um — a iniciativa popular, que está prevista no Artigo 61, §2º — surge como meio de introdução de projetos de lei no Congresso Nacional. Mas a Constituição não contempla explicitamente a opção de uma emenda constitucional por iniciativa popular.

Esse silêncio gerou debates doutrinários significativos: o poder de emenda constituinte derivado está disponível à soberania popular direta? Ou a rigidez constitucional é tal que a inovação sem previsão expressa não é possível? Este breve

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: [ribeirocarlarodrigues@gmail.com](mailto:ribeirocarlarodrigues@gmail.com);

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: [genildowagnermatias@gmail.com](mailto:genildowagnermatias@gmail.com);

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: [tauau\\_verdan2@hotmail.com](mailto:tauau_verdan2@hotmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

artigo, que é uma versão ampliada desse resumo expandido, tenta responder a essas duas questões, na medida do possível, com base na análise constitucional, doutrinária e jurisprudencial.

## MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa atual é exploratória e teórica, de natureza qualitativa, e busca analisar a legalidade da apresentação de uma proposta de emenda constitucional por meio de iniciativa popular. A metodologia adotada é dedutiva, iniciando o estudo a partir da análise da Constituição Federal de 1988, notadamente dos artigos 1º, parágrafo único, 60 e 61, §2º, a fim de investigar a compatibilidade entre o instituto de iniciativa popular e o processo de emenda constitucional.

## DESENVOLVIMENTO

Os direitos políticos são aqueles que garantem aos cidadãos o direito de participar ativamente da vida política do Estado, seja por meio do voto, seja por outras formas de participação. A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 14, assegura o direito ao voto, seja ele direto ou indireto, e garante que todos os cidadãos podem se tornar elegíveis, salvo em situações excepcionais, como a perda dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado. Esses direitos são essenciais para o exercício da democracia, pois conferem aos indivíduos a capacidade de influir diretamente nas decisões que moldam a estrutura política do país (Silva, 2016, p. 323).

Além disso, os direitos políticos estão intimamente ligados à ideia de cidadania ativa, na qual o cidadão não é apenas um espectador da política, mas exerce sua soberania por meio da participação em eleições e decisões políticas relevantes, como a proposta de emendas constitucionais. A possibilidade de uma iniciativa popular para emendar a Constituição está inserida nesse contexto, buscando ampliar a autonomia do

cidadão para alterar normas fundamentais do ordenamento jurídico, indo além da simples eleição de representantes (Silva, 2016, p. 324).

A democracia é um regime de governo no qual o povo é soberano, ou seja, o poder político emana do povo, sendo exercido, direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos. A democracia brasileira, consolidada pela Constituição de 1988, é representativa, na qual o povo escolhe seus representantes para legislar e tomar decisões importantes, incluindo aquelas que envolvem alterações constitucionais. No entanto, o modelo tradicional de democracia representativa, embora funcional, tem sido criticado por não possibilitar a participação direta e efetiva da sociedade em questões de grande relevância nacional, como a alteração da própria Constituição (Silva, 2016, p. 361).

A democracia direta é um modelo de governo onde o povo exerce diretamente o poder soberano, sem intermediários ou representantes. Nesse sistema, os cidadãos não apenas elegem representantes, mas também participam ativamente das decisões políticas, como a formulação e aprovação de leis e emendas constitucionais. O referendo e o plebiscito são exemplos de mecanismos de democracia direta previstos no artigo 14 da Constituição. (Souza Neto; Sarmento, 2012, p 52)

A democracia participativa é um conceito intermediário entre a democracia representativa e a democracia direta. Ela não substitui o sistema representativo, mas busca ampliar a participação cidadã, oferecendo mais formas de influência sobre o processo político. O principal objetivo da democracia participativa é integrar os cidadãos nas decisões políticas, permitindo a criação de canais para um envolvimento mais ativo e contínuo. Isso inclui formas de participação além das eleições, como audiências públicas, conselhos e a iniciativa popular. (Sarlet *et al.*, 2022, p. 412)

## RESULTADO E DISCUSSÃO

A proposta de emenda constitucional de iniciativa popular, embora não prevista explicitamente na Constituição de 1988, pode ser analisada a partir de diferentes

perspectivas jurídicas, doutrinárias e sociais, conforme a evolução do entendimento sobre a soberania popular e a democracia participativa. O artigo 60 da Constituição, que estabelece os requisitos para emendas constitucionais, restringe a iniciativa para as autoridades e órgãos do Estado, mas a ideia de ampliar esse direito à participação popular merece análise mais aprofundada. (Sarlet *et al.*, 2022, p. 412)

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de Iniciativa Popular representa uma inovação na estrutura política brasileira, com o objetivo de permitir que os cidadãos proponham mudanças à Constituição Federal por meio de um processo formal de emenda. O artigo 60 da Constituição Federal de 1988 estabelece que apenas o Presidente da República, os membros da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e as Assembleias Legislativas podem iniciar o processo legislativo para emendar a Constituição. A introdução da iniciativa popular nesse contexto busca ampliar a participação direta da sociedade nas mudanças constitucionais. Contudo, a viabilidade dessa proposta requer uma análise mais aprofundada das concepções de direitos políticos, democracia, democracia direta e democracia participativa. (Lenza, 2012, p. 946).

**Democracia Direta e Participativa** A ideia central de uma PEC de iniciativa popular repousa no princípio da democracia direta, onde o povo não apenas elege representantes, mas também participa de forma ativa na alteração das normas constitucionais. Conforme Lenza, a democracia no Brasil, tal como configurada pela Constituição de 1988, é representativa, mas mecanismos como o referendo e o plebiscito são considerados formas de participação direta. Contudo, essa forma de democracia direta, como o plebiscito e referendo, já está limitada a temas mais específicos, e a iniciativa popular para emendar a Constituição representaria uma ampliação dessa participação. (Lenza, 2012, p. 946)

A Proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular visa preencher essa lacuna, permitindo que a sociedade tenha voz direta na mudança da Carta Magna. Contudo, é importante analisar a viabilidade desse modelo dentro do sistema

democrático brasileiro, pois a introdução de uma nova forma de participação pode gerar tensões entre os princípios da democracia representativa e os da democracia direta (Moraes, 2023, p. 1386).

A introdução de uma Proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular no Brasil pode ser vista como um passo em direção a uma democracia mais participativa. Este modelo daria aos cidadãos uma ferramenta direta para modificar as normas constitucionais, sem passar pelos trâmites exclusivos da representação parlamentar. Assim, a medida ampliaria a participação popular e fortaleceria a legitimidade das normas constitucionais, refletindo um modelo de democracia mais inclusivo, que respeita a soberania do povo de maneira mais direta, sem excluir a importância dos representantes eleitos (Silva, 2016, p. 143).

A proposta de emenda constitucional por iniciativa popular se aproxima da democracia direta, pois permitiria que os cidadãos, sem a intermediação de parlamentares, propusessem mudanças à Constituição. Esse mecanismo de participação direta poderia fortalecer a democracia no Brasil, permitindo maior envolvimento dos cidadãos na construção do direito constitucional. Contudo, essa iniciativa traz desafios, especialmente em relação à representatividade, a necessidade de garantir que o processo não seja dominado por interesses minoritários ou grupos altamente organizados (Silva, 2016, p. 127).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de uma emenda constitucional de iniciativa popular se insere em uma análise complexa de como o sistema político brasileiro pode ser expandido para incorporar formas de participação mais diretas da sociedade. Ao abordar os conceitos de direitos políticos, democracia representativa, democracia direta e democracia participativa, fica claro que a possibilidade de iniciativa popular pode ser uma ferramenta

poderosa para fortalecer a democracia, ampliando a voz do povo na criação e alteração das normas constitucionais.

No entanto, a implementação desse mecanismo deve ser cuidadosamente estruturada, levando em conta desafios de representatividade e a necessidade de evitar o domínio de grupos minoritários. Em última análise, a introdução dessa proposta exige um novo entendimento sobre a soberania popular, respeitando as bases da democracia representativa, ao mesmo tempo em que enriquece o processo com formas de participação mais inclusivas e diretas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao). Acesso em abr. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conhecimento básico sobre como funciona a legislação**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>. Acesso em abr. 2025

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. São Paul. Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, História e Métodos de Trabalho**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

## A PROPOSTA DE LEI DE INICIATIVA POPULAR ENQUANTO INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA DIRETA

---

Vania Lyra da Cunha Canedo<sup>1</sup>  
Janaína Fernandes Sant'Anna<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A participação popular nas decisões políticas é um dos pilares de um regime democrático. Um regime que parte da soberania popular deve garantir a efetividade deste fundamento. Nessa perspectiva, a proposta de lei de iniciativa popular surge como uma ferramenta poderosa de democracia direta, permitindo que a sociedade civil atueativamente na construção do ordenamento jurídico. Este mecanismo, ao garantir que os cidadãos possam propor projetos de lei diretamente, fortalece a conexão entre o poder legislativo e os anseios populares, promovendo maior transparência e responsabilidade no processo legislativo.

O presente trabalho parte uma análise do conceito de democracia e perpassa pelas suas formas: direta, indireta e participativa. Destaca-se ainda a importância da

---

<sup>1</sup> Bancária. Graduanda em Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Espírito Santo (2001), Pós-graduada em Gestão Bancária pela Escola Superior Aberta do Brasil ESAB (2012), Especialista em Finanças Investimentos de Banking pela Pontifícia Universidade Católica PUC/RS (2018). Email: vanialyra@gmail.com

<sup>2</sup> Professora da SEDU. Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim, graduada em Ciências Sociais. Email: janainafernandes29@gmail.com.

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutoriais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

proposta de lei de iniciativa popular apontando sua relevância na Constituição de 1988 como instrumento de ampliação da participação democrática, bem como sua aplicação, requisitos, efetividade e limitações.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

O conceito de democracia não é único nem estático. A democracia moderna nasceu juntamente com o Estado Liberal, em oposição ao Absolutismo, forma de modelo vigente na Europa do séc. XVIII. Na democracia liberal o papel do Estado é limitado à defesa da ordem e segurança, e os direitos fundamentais de liberdade e propriedade são garantidos efetivamente somente à classe burguesa. Com a crise do liberalismo após o fim da Primeira Guerra Mundial busca-se superar o antagonismo existente entre igualdade política e desigualdade social. Surge assim o Estado Social, que conserva seu vínculo com o capitalismo e traz como principais características a intervenção do Estado no âmbito social e econômico e a busca da garantia de um mínimo bem-estar. Emerece então um novo modelo de Estado: O Estado Democrático de Direito. (Novelino, 2021 p. 288-291)

O Estado Constitucional Democrático, ou, Estado Democrático de Direito nasce da necessidade de um exercício democrático do Poder. Surgem então instrumentos de participação direta do povo nas decisões, a exemplo do plebiscito e do referendo. O Estado Democrático de Direito preocupa-se com a efetividade dos direitos fundamentais. Nele há uma ampliação do conceito de democracia de um conceito meramente formal para um conceito substancial, como decorrência da força normativa e vinculante dos direitos fundamentais. Outrossim, o poder legislativo passa a ter limitação vinculada à compatibilidade do conteúdo das leis com os valores da Constituição. (Novelino, 2021 p. 292-293)

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, conceito renovado a partir do Estado de Direito. No Estado Democrático de Direito, o governo atua regulado em leis de conteúdo democrático, ou seja, que realmente realizem o ideal de governo a partir do poder do povo, em nome deste e para este. (Dezen, Junior, 2008, p. 16). De acordo com o parágrafo único do Art. 1º da Constituição da República de 1988, todo poder emana do povo. Trata-se da soberania popular, reconhecendo o povo como o titular de todo o poder da República brasileira. Continua o texto constitucional afirmando que o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

A democracia classifica-se em três modalidades: direta, indireta ou representativa e semidireta ou participativa. A democracia adotada na Constituição Federal brasileira é a semidireta ou participativa. Nela, o povo elege seus representantes para que estes tomem as decisões em nome do povo. Em alguns casos, no entanto, admite-se a hipótese de que as pessoas atuem diretamente nas decisões. São exemplos desta atuação direta os plebiscitos e referendos, a ação popular e a iniciativa popular. (Martins, 2022, p. 472).

Em uma democracia direta, o povo toma as decisões diretamente, sem a necessidade de intermediários. Martins traz como exemplos da democracia direta algumas decisões da Grécia antiga que eram tomadas por um percentual da população, excluídos os escravos, os estrangeiros e as mulheres. (Martins, 2022 p. 1127). Um aspecto

negativo da democracia direta apontado por Macedo (2008) é que a população em geral não possui conhecimento técnico suficiente para decidir sobre questões complexas que envolvem segurança, estratégia e questões científicas e tecnológicas. Esse desconhecimento tornaria o povo suscetível a tomada de decisões esdrúxulas e à influência de argumentos carismáticos, sendo presas fáceis das demagogias. (Macedo, 2008 p. 183).

Outra forma de democracia é a indireta ou representativa. Nela o povo exerce o poder por meio de seus representantes eleitos. O cidadão elege seus representantes em eleições diretas e periódicas. A democracia indireta, conforme afirma Macedo, (2008) é também chamada de democracia liberal. Admite-se que o povo não possui condições para a tomada das decisões estatais e considera que os representantes eleitos estariam mais aptos à tomada de decisões para o povo. Uma crítica apontada a este modelo é a de que a democracia indireta seria incapaz de defender os interesses da maioria da população, sobretudo no Brasil, pois os representantes eleitos em regra não compartilham os mesmos interesses da parcela populacional que os elegeu (Macedo, 2008 p. 183).

O Brasil adota a democracia semidireta ou participativa. No modelo de democracia semidireta adiciona-se à democracia representativa alguns instrumentos de participação direta do povo nas decisões, a exemplo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Macedo (2008) faz uma distinção entre a democracia semidireta e a democracia participativa. Ele afirma que a democracia participativa seria mais ampla, contemplando outros instrumentos de participação e controle social além dos descritos no art. 14 da Constituição Federal.

Podem ser considerados exemplos de exercício direto de poder descritos na Constituição brasileira e que constituem uma democracia participativa: o direito de petição aos poderes públicos contra ilegalidade ou abuso de poder nos termos do Art. 5º, XXXIV, a CF/88; o Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário, nos termos do art. 5º, XXXVIII CF/88; a legitimidade de

qualquer cidadão para propor ação popular em defesa de direito difuso, nos termos do art. 5º, LXXIII CF/88. Dentre inúmeros outros dispositivos constantes na Constituição Federal de 1988. (Martins, 2022, p. 1129-1133)

A soberania popular está contemplada no art. 14 da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos políticos. O dispositivo constitucional traz que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. O sufrágio consiste no direito de votar e ser votado, e também de participar da atividade do poder estatal, trata-se de um direito presente nas repúblicas democráticas pelo qual o povo expressa sua vontade elegendo seus representantes. O sufrágio é universal, já que completamente apartado de qualquer forma de discriminação. O voto é secreto e direto porque não há qualquer tipo de intermediação entre o eleitor e o candidato. Vale salientar que o voto direto, secreto, universal e periódico, não poderá ser abolido ou alterado nem mesmo por emenda constitucional nos termos do art. 60 § 4º, II CF/1988.

Ainda analisando o art. 14 CF/88, sua segunda parte contempla que, nos termos da lei, a soberania popular será exercida mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Trata-se de rol exemplificativo, uma vez que encontramos na Constituição brasileira outras hipóteses de participação popular, como a ação popular, prevista no art. 5º, LXXII; a participação de cidadãos eleitos pelo coto direto na justiça de paz, prevista no art. 98, II; a participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça, conforme art. 103-B, XIII, dentre outros dispositivos constitucionais.

Importante se faz descrever resumidamente os instrumentos mencionados nos incisos do art. 14 da CF /88. A lei 9709/98, que regulamenta tais incisos, dispõe em seu art. 2º que plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. A diferença entre um e outro é que, enquanto o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo cabendo ao povo, pelo voto, denegar ou aprovar, no referendo há convocação posterior, cabendo ao povo a ratificação ou rejeição. Quanto à

iniciativa popular, o art. 13 CF / 1988 dispõe que esta consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados. A iniciativa popular requer no mínimo um por cento do eleitorado nacional distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Os direitos políticos estão dispostos no Título II da Constituição Federal, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, entre os artigos 14 e 16. Os direitos políticos determinam a liberdade de manifestação política, de se organizar politicamente e de constituir partidos políticos, apresentando regras, direitos e deveres do cidadão e da célula partidária política frente à sociedade. Eles consistem em direitos fundamentais essenciais, que existem para o exercício da democracia. Por meio deles o cidadão atua na vida pública de seu país, escolhendo os seus representantes e também atuando diretamente em casos específicos.

Tomando por base uma classificação trialista dos direitos fundamentais, eles são apresentados em três dimensões: direitos de defesa, direitos a prestações e direitos de participação. Novelino, (2021) destaca que os direitos de defesa são os que preservam as liberdades individuais, limitando o poder estatal. São exemplos o direito à privacidade e a liberdade de manifestação do pensamento. O direito a prestações é aquele que impõe ao Estado um dever de agir, seja na proteção de bens jurídicos ou no oferecimento de serviços, por exemplo. Os direitos sociais são exemplos de direito a prestações. No direito de participação estão inseridos os direitos políticos. O direito de participação objetiva garantir ao cidadão a participação na formação da vontade política, por meio do exercício dos direitos políticos positivos ou negativos. (Novelino, 2021 p. 316)

Conforme afirma Marcelo Novelino, direitos políticos são direitos públicos subjetivos fundamentais conferidos aos cidadãos para participarem da vida política do Estado e são adquiridos mediante o alistamento eleitoral. O autor classifica os direitos políticos em positivos e negativos. São direitos políticos positivos os que garantem o exercício da soberania popular por meio da participação em eleições podendo votar e ser votado, em plebiscitos, referendos, iniciativas populares e composição de partidos

políticos. Já direitos políticos negativos são as inelegibilidades e a perda ou suspensão dos direitos políticos. (Novelino, 2021 p. 572).

Direitos políticos são tidos como consequência da democracia, informação e pluralismo e merecem atenção para sua maior eficácia. Por exemplo quanto à participação direta do povo no processo democrático, Martins considera ainda tímida dado pouquíssimos projetos de iniciativa popular em âmbito federal, e a ocorrência de apenas um plebiscito e um referendo desde a promulgação da Carta Magna. Conforme o autor, “é lamentável que o povo seja tão pouco consultado sobre temas relevantes. Temas complexos acabam sendo influenciados por lobistas, grandes empresas, grandes setores da economia, menos pelo povo.” (Martins, 2022 p.1146)

## RESULTADOS E DISCUSSAO

No Brasil República, o governo provisório previu a necessidade de manifestação popular por meio do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular. Tratou-se de uma menção indireta ao referendo, no entanto, a Constituição de 1981 foi feita e o referendo nunca aconteceu. A primeira Constituição brasileira a fazer menção direta à realização de plebiscito foi a de 1937. No entanto, mais uma vez essa previsão não se concretizou. A Constituição de 1946 manteve o plebiscito apenas para a hipótese de criação de novos Estados. Foi apenas na Constituição de 1988 que o tema foi abordado com mais amplitude. (Martins, 2021 p. 1139-1140).

A Constituição de 1988 dispõe no parágrafo único do art. 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ao abordar os direitos políticos, a Constituição Federal apresenta no art. 14 as formas de exercício deste poder: o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. A primeira refere-se ao direito do povo de eleger seus representantes livremente, de acordo com seus interesses e convicções. As demais referem-se a formas de exercício direto de poder pelo cidadão, seja por meio de consulta

prévia (plebiscito), seja confirmando ou refutando questão concreta já efetivada (referendo) ou apresentando projeto de lei ao Poder Legislativo (iniciativa popular).

Importante ressaltar o art. 2º da ADCT que dispunha que em 7 de setembro de 1993 o eleitorado definiria por meio de plebiscito a forma de governo (República ou Monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Em 04 de fevereiro de 1993 foi sancionada a lei 8624, que regulamentou o art. 2º da ADCT e determinou a realização do plebiscito para 21 de abril de 1993. Nesta data o povo compareceu às urnas e escolheu permanecer sob a forma de governo República e sob o sistema presidencialista. A Carta Magna traz ainda duas hipóteses de plebiscito obrigatório, previstos no art. 18 §§ 3º e 4º. Conforme Dezen Junior (2008, p. 247), não se pode instaurar processo legislativo referente à criação de Estado e Município sem que tenha havido aprovação por plebiscito da população diretamente interessada. Caso o resultado do plebiscito seja contrário, fica impedido o processo legislativo de criação incorporação ou subdivisão ou desmembramento.

A Constituição de 1988, nos termos do art. 14, III, nos apresenta a iniciativa popular como forma de exercício direto de poder pelo povo, tornando possível a deflagração de um processo legislativo sem a figura de um representante do Congresso Nacional. Assim dispõe o art. 61 § 2º:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (Brasil, 1988)

Apesar dos avanços trazidos pela Carta Magna, a participação popular direta nas decisões ainda é muito tímida. Seja por falta de conhecimento ou pelas demasiadas exigências para a apresentação de um projeto de iniciativa popular, fato é que até hoje, quase quarenta anos após a promulgação da Constituição, apenas quatro projetos de lei foram consolidados no ordenamento jurídico por meio dente instrumento: lei 8930/94;

lei 9840/99; lei 11.124/2005 e lei complementar 135/2010. Ressalta-se que embora tenham adquirido os requisitos iniciais para a proposta de iniciativa popular, há divergência doutrinária sobre a real forma de deflagração do processo legislativo para esses casos. (Arakaki *et al*, 2019)

A iniciativa popular está contemplada no art. 14, inciso III da CF/88 e trata do direito político no qual a própria população pode criar um projeto de lei. Conforme afirma Martins (2022), o projeto de lei de iniciativa popular pode versar sobre lei ordinária e lei complementar, desde que não sejam de iniciativa privativa. Com este entendimento, podem ser elaborados por iniciativa popular projetos de lei sobre matéria civil, penal, processual, temas reservados a matéria ordinária, bem como outros projetos de matéria reservada à lei complementar, a exemplo do imposto sobre grandes fortunas. (Martins, 2022, p.1147)

Quanto a proposta de Emenda Constitucional por iniciativa popular, Martins (2022) afirma que o assunto é polêmico. Parte da doutrina entende que por estabelecer três legitimados para propor Emenda Constitucional, o rol do art. 60 da CF seria taxativo. Ademais, tal dispositivo constitui cláusula pétrea. Todavia, entende o autor não fazer sentido impedir a iniciativa popular para Emenda Constitucional pois a própria Constituição dispõe que todo poder emana do povo. Ademais, a iniciativa popular como instrumento para Emenda Constitucional já é realidade em grande parte da América do Sul, com exceção da Argentina, Chile e Brasil. (Martins, 2022 p. 1148)

A Constituição Federal não apresenta vedações expressas à iniciativa popular, no entanto, Martins (2022) aponta algumas vedações implícitas. São vedações à iniciativa popular projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo conforme disposto no art. 61 § 1º CF/88. Também constituem vedações à iniciativa popular projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário ou Ministério Público, nos termos do art. 96, inciso II CF/88, art. 93 *caput*; e, ainda, art. 127 § 2º todos da CF/88. Por fim, projetos de decreto legislativo ou resolução como disposto nos art.49, 51 e 52 CF/88 são vedados à iniciativa popular. (Martins, 2022 p. 1148).

Destaca-se que em 2015 o Ministério Público Federal iniciou o Projeto Dez Medidas contra a Corrupção, que colheu mais de dois milhões de assinaturas, devidamente distribuídas entre as regiões do país. O Projeto, de iniciativa popular, foi encaminhado à Câmara dos Deputados e “adotado” por deputados que deram início ao Projeto de Lei 4850/2016 na Câmara. Ocorre que o projeto inicial foi amplamente emendado, desvirtuando-se do projeto inicial, e encaminhado ao Senado Federal. O STF, acionado por Mandado de Segurança, considerou ilegal a prática de “adoção” de projetos de lei de iniciativa popular por parlamentares, e que eventuais emendas não podem desconfigurar a proposta inicial. (Martins, 2022 p. 1150) Sendo assim, em 14/12/2016 o STF deferiu liminarmente o MS 34.530/DF e determinou o retorno do Projeto à Câmara dos Deputados para que a referida Casa seguisse os trâmites de Iniciativa Popular previstos no Regimento Interno.

A iniciativa popular, forma de democracia direta, requer uma série de requisitos a serem cumpridos para sua apresentação. Dispõe o art. 61 § 2º da CF/88 que o projeto de lei de iniciativa popular deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada deles. O projeto deve ser apresentado à Câmara dos Deputados e terá regime prioritário de tramitação, nos termos do art. 151, inciso II, alínea “a” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Para leis de iniciativa popular no processo legislativo Estadual, a Constituição Federal de 1988 tratou em seu art. 27 § 4º que a lei disporá sobre tal processo. Desta forma, os critérios são fixados pelo próprio Estado, porém devem guardar adequação ao proposto no estabelecido para o trâmite federal. O projeto deverá ser oferecido perante a Assembleia Legislativa Estadual. (Dezen, Junior, 2008 p. 310). Quanto a propostas de emenda constitucional no âmbito estadual, faz-se importante ressaltar a ADI 825, na qual o STF decidiu que a Constituição estadual pode prever a edição de Emenda Constitucional de iniciativa popular. (Martins, 2022 p. 1153).

Em relação a leis municipais, o processo de iniciativa popular está previsto no art. 29, XIII da CF/88. A iniciativa popular, em âmbito municipal, está prevista para leis de interesse específico do Município, da cidade ou bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. O projeto de lei deve ser apresentado diretamente à Câmara de Vereadores. Conforme afirma Dezen Junior, a iniciativa popular no processo legislativo municipal é obrigatória. A Lei Orgânica que não prevê iniciativa popular incorre em inconstitucionalidade. (Dezen, Junior, 2008 p.325).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente resumo permitiu aprofundar a compreensão sobre o princípio da soberania popular enquanto base de regime democrático, com o papel do cidadão na formulação e supervisão das políticas públicas. Partindo do conceito de democracia e suas diferentes formas – direta, indireta e representativa – foi possível vislumbrar o desenvolvimento de instrumentos de participação popular no processo democrático.

Destacou-se ainda a importância da Constituição de 1988 ao estabelecer instrumentos de participação direta, como o projeto de lei de iniciativa popular, ampliando a participação do povo no processo decisório, garantindo aos cidadãos não apenas o direito ao voto, mas também a possibilidade de interferir ativamente na elaboração de leis.

Apesar de todo avanço, cumpre ressaltar que os requisitos legais exigidos para apresentação de propostas de lei de iniciativa popular apresentam desafios significativos, como apontam as doutrinas pesquisadas. Ademais, há uma carência de informação e acompanhamento popular nas decisões tomadas pelos representantes do povo, o que dificulta uma participação mais efetiva do cidadão na tomada de decisões que afetam a vida da população.

## REFERÊNCIAS

ARAKAKI, Fernanda Franklin Seixas *et al.* A ineficiência da iniciativa popular de lei como ferramenta de promoção da democracia direta no Brasil. *In: IV Jornada de Iniciação Científica e V Seminário Científico do UNIFACIG, Anais...*, Centro Universitário UNIFACIG, Manhuaçu, 2019. Disponível em:  
<https://www.pensaracademicounifacig.edu.br/index.php/semariocientifico/article/view/1507>. Acesso em 21 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n° 17/1989**. Aprova o regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília, 21 set. 1989. Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2016-2025.pdf>. Acesso em 26 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido em Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº. 34.530/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 14 dez. 2016. Publicado no DJe em 19 dez. 2016. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310978523&ext=.pdf>. Acesso em 26 abr. 2025.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. **Constituição Federal interpretada**. 13 ed. Brasília: Vestcon, 2008.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos fundamentais nas Constituições Brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 178, abr.-jun. 2008. Disponível em:  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025

MACEDO, Paulo Sergio Novais de Macedo. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 178, abr.-jun, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176529>. Acesso em: 18 abr. 2025.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16 ed. Salvador: JusPodVm, 2021.

SILVA, Kalina; Vanderlei Silva, Maciel H. **Dicionário de conceitos históricos**. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

---

## DIREITO ELEITORAL E GÊNERO: UMA ANÁLISE DA RESERVA DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NO ÂMBITO DAS CANDIDATURAS LEGISLATIVAS

---

Kellyn Karolinne Piassi<sup>1</sup>  
Lilia Gyslla Coelho Louzada<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo expandido tem por objetivo a análise e a compreensão do funcionamento eleitoral brasileiro, no que tange a candidatura e eleição de mulheres à cargos públicos, com base em constatações técnicas e pesquisas de órgãos competentes que avaliaram a situação de tal contexto brasileiro.

Ainda, os reflexos do estabelecimento de cotas para mulheres dentro do campo eleitoral são pautas abordadas pela pesquisa, bem como a verificação da distinção entre a candidatura e a efetiva ocupação de cargos políticos por parte das mulheres, o que retrata questões históricas e culturais do Brasil.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: kellynkarolinne@hotmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: louzadaalilia@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Os direitos políticos, também conhecidos como direitos de cidadania, são um conjunto de prerrogativas garantidas pela Constituição e pelas leis de um país, que asseguram a uma pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida política e da administração pública. Esses direitos permitem a interação direta ou indireta nas decisões governamentais, por meio do voto, da candidatura a cargos públicos, ou de outros instrumentos legais e constitucionais (Henrique; Campione, 2025).

O direito ao voto é um dos pilares dos direitos políticos e é essencial para garantir a democracia, permitindo que os cidadãos escolham seus representantes e participem de processos como plebiscitos e referendos, que envolvem decisões importantes sobre o futuro do país. Além disso, o direito de propor leis por iniciativa popular ou ações públicas são formas de fortalecer a participação direta na criação de normas e políticas públicas, (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

Por outro lado, aquele que não está no pleno gozo dos direitos políticos, seja por motivos legais, como a perda desses direitos em razão de condenações criminais, ou por questões relacionadas à incapacidade civil, não pode participar dessas atividades políticas. Tal limitação inclui a impossibilidade de filiação a partidos políticos, de

candidatura a cargos eletivos ou de assumir qualquer cargo público, ainda que não eletivo (Zavascki, 1995).

Nesse mesmo sentido, os direitos eleitorais são fundamentais para a consolidação da democracia, pois garantem a cada cidadão a capacidade de influenciar o destino do país e de proteger seus direitos individuais. Para tanto, há a classificação de duas grandes categorias: o direito político ativo e o direito político negativo, em que ambas as categorias estão intimamente relacionadas à participação do cidadão no processo político, mas possuem implicações distintas (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

O direito político ativo refere-se ao direito de participar diretamente do processo eleitoral, principalmente por meio do voto, uma vez que permite ao cidadão escolher seus representantes e influenciar decisões políticas importantes. Além do direito de votar para eleger representantes, o direito político ativo também abrange a participação em processos como plebiscitos e referendos, onde a população decide diretamente sobre determinados atos do governo, como reformas ou políticas públicas (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

O direito político negativo, por outro lado, diz respeito às limitações impostas ao indivíduo em relação à participação política, podendo se manifestar de diferentes maneiras, seja por meio do impedimento, exclusão ou suspensão do direito de um cidadão de participar no processo eleitoral, como eleitor ou candidato. Em outras palavras, o direito político negativo envolve as situações em que o cidadão perde ou é excluído de certos direitos políticos (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

Ao tratar do conceito de cidadania, ressalta-se que este vai além da simples ideia de pertença a um determinado estado ou território, haja vista que envolve a titularidade dos direitos fundamentais, que conferem a uma pessoa a capacidade de atuar plenamente na vida pública e política de uma nação. Em outras palavras, ser cidadão não é apenas estar sujeito a leis e obrigações, mas também possuir direitos que lhe garantam a liberdade e a participação social (Cruz, 2019).

Cruz (2019) aborda que os direitos políticos que surgiram no Século XIX estão relacionados à participação ativa do cidadão na formação do governo e nas decisões políticas, as quais estão além da capacidade de voto (sufrágio), alcançando a possibilidade do cidadão de ser votado e de compor órgãos políticos. Assim, o efetivo exercício desses direitos permite que o indivíduo tenha voz nas escolhas políticas do país, participando diretamente ou indiretamente do processo democrático e, com isso, possibilita que a cidadania assuma uma dimensão mais ativa e política. A cidadania moderna, portanto, abrange tanto a liberdade individual e a participação política, quanto o direito à inclusão social, formando um conjunto de direitos que visam assegurar a dignidade, a igualdade e o acesso a uma vida plena para todos os cidadãos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A participação feminina, na política brasileira, é um tema que ganha destaque há décadas, sendo um reflexo das desigualdades de gênero que ainda persistem na sociedade. No contexto do Direito Eleitoral, uma das formas de tentar equilibrar essa desigualdade tem sido a criação de mecanismos que reservem um percentual mínimo de vagas para mulheres nos parlamentos (Brasil. Agência Senado, 2024).

Apesar de as mulheres representarem mais de 50% da população e do eleitorado brasileiro, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elas têm uma representação política significativamente inferior em relação aos homens, conforme constatações do TSE. A exemplo da Câmara dos Deputados, no ano de 2024, as mulheres ocupavam apenas 17,7% das cadeiras, e no Senado, esse número é ainda menor, com 14,8% (Brasil. Agência Senado, 2024).

Tais estatísticas evidenciam uma disparidade histórica no acesso das mulheres ao poder legislativo, o que ocorre por uma série de fatores, como a cultura política patriarcal, o alto custo das campanhas eleitorais e a falta de apoio institucional para a candidatura feminina. Para Luis Felipe Miguel: “O discurso da política maternal insula as

mulheres nesse nicho e, desta forma, mantém a divisão do trabalho, uma divisão que, mais uma vez, destina aos homens as tarefas socialmente mais valorizadas" (Miguel, 2000, p. 3).

Nesse mesmo sentido, comprehende-se que a ocupação de cargos está intimamente ligada a fatores culturais e sociais, uma vez que a política ainda é vista por muitos como um campo predominantemente masculino, e as mulheres enfrentam uma série de barreiras como a subestimação e a desvalorização da liderança feminina. Muitas mulheres que chegam ao poder político precisam enfrentar constantemente os estereótipos e preconceitos, o que torna ainda mais difícil manter e consolidar sua presença nos cargos políticos (Lopes, 2024).

No Brasil, com a tentativa de reduzir a desigualdade política de gêneros, as cotas para mulheres nas candidaturas legislativas começaram a ser discutidas no contexto das reformas eleitorais da década de 1990, em que a primeira grande medida foi a introdução da "cota de gênero", ou seja, a exigência de que 30% das vagas para candidatos em uma lista proporcional sejam preenchidas por mulheres (Brasil, 1997). Essa medida visava garantir uma maior presença feminina nas candidaturas, mas não necessariamente nas cadeiras do parlamento, visto que não havia uma garantia de que essas vagas seriam efetivamente ocupadas por mulheres. Observa-se pela redação da Lei nº. 9.504/97, art. 10, que trata do registro de candidatos:

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (Brasil, 1997).

O Projeto de Lei (PL) nº. 763/2021, em discussão atualmente, é um exemplo das propostas que buscam ir além da cota de candidaturas, implementando a "cota de presença" no parlamento, o que significa dizer que, será garantido que um percentual mínimo de cadeiras seja ocupado por mulheres. Esse projeto propõe, por exemplo, a reserva de 30% das vagas na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas e nas

câmaras municipais para candidaturas femininas, além de uma cota para mulheres também no Senado, quando houver renovação das cadeiras (Brasil. Senado Federal, 2021).

O referido PL, além de aumentar o percentual mínimo de candidaturas femininas, propõe uma regra de alternância de gênero para a ocupação das vagas nos parlamentos, desse modo, o preenchimento das vagas será feito de forma alternada entre homens e mulheres, com as mulheres ocupando 30% das vagas destinadas ao partido. Isso busca garantir não apenas que as mulheres se candidatem, mas que efetivamente conquistem as cadeiras de forma mais equitativa (Brasil. Agência Senado, 2024).

A proposta visa criar uma mudança mais profunda na política brasileira, garantindo que as mulheres, tenham representatividade proporcional nas decisões e na elaboração de políticas públicas. A medida busca, ainda, enfrentar as barreiras estruturais que limitam o acesso das mulheres à política, como o histórico machismo, a desigualdade de recursos e a falta de apoio partidário. Logo, evidencia-se que o debate sobre cotas de gênero é um tema muito relevante no contexto político atual, pois discute não apenas a representatividade das mulheres, mas também questões de justiça social e igualdade de direitos que vêm sendo pauta há anos no país (Araújo; Okado; Chevitarese, 2022).

Diante do exposto, é possível verificar que a cota de mulheres na política é uma medida de ação afirmativa que tem como objetivo aumentar a representação feminina nas esferas de poder político, como nas câmaras municipais, estaduais e no Congresso Nacional. Ela busca corrigir a sub-representação histórica das mulheres nas decisões políticas, considerando que, ao longo da história, as mulheres sempre tiveram um acesso mais limitado aos espaços de poder.

A diferença entre a candidatura e a ocupação efetiva de um cargo político é crucial para compreender os desafios enfrentados por mulheres na política, pois, embora as cotas de gênero busquem garantir uma maior participação feminina nas eleições, estas não são capazes de garantir automaticamente que as mulheres ocupem de fato esses

cargos após o pleito. Isto é, há uma diferença significativa entre o número de candidaturas femininas e o número de mulheres eleitas (Lopes, 2024).

A candidatura é apenas o primeiro passo do processo eleitoral, regulamentada por normas, como as cotas de gênero, que garantem que os partidos apresentem um número mínimo de mulheres nas suas listas de candidatos. No entanto, a ocupação do cargo depende de uma série de outros fatores, como apoio partidário, financiamento das campanhas, estratégias eleitorais e a aceitação do eleitorado (Lopes, 2024).

Ainda, é notória a estratégia das candidaturas "de fachada" que são uma forma de distorção das cotas de gênero e do propósito para que foram criadas. Essa estratégia consiste no cumprimento da exigência legal de reservar um número mínimo de vagas para mulheres nos partidos políticos, mediante a colocação de candidatas em posições onde a probabilidade de eleição é muito baixa ou em regiões com poucos eleitores, buscando, de modo indireto, burlar o objetivo das cotas, que é garantir a verdadeira representatividade feminina (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2023).

Essa prática enfraquece o propósito das cotas de criar condições de competição justa para as mulheres no processo eleitoral. Assim, quando as candidatas são colocadas em posições desfavoráveis, não possuem reais chances de serem eleitas, corroborando para a perpetuação da ideia de que a política é um espaço masculino e que as mulheres, apesar de representarem mais da metade da população do país, não têm a mesma capacidade de liderança ou visibilidade. Além disso, cria-se uma falsa impressão de que as cotas solucionam tal questão social, quando, na realidade, o processo eleitoral se mantém distante disso (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2023).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo assim, é possível concluir que o presente resumo aborda as principais questões relacionadas à ocupação de cargos políticos pelas mulheres no Brasil, posto que o país ainda enfrenta desafios relacionados ao descrédito e à falta de apoio às mulheres candidatas em eleições. Portanto, apesar de haver iniciativas legais para a solução do

problema, como é o exemplo das cotas partidárias, ainda é necessária uma efetiva mudança que permita a eleição e ocupação justa de mulheres aos cargos públicos na política brasileira, a fim de que a proposta legislativa de representatividade se torne devidamente eficaz.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara; OKADO, Lucas; CHEVITARESE, Marcus. **Candidatas, eleitas e evolução do capital eleitoral por gênero e cor/raça nas eleições de 2014, 2018 e 2022: taxas de sucesso e fatores intervenientes**. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/nota-tecnica-7>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em mar. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conheça o Brasil – população quantidade de homens e mulheres. *In: IBGE Educa*, portal eletrônico de informações, [s.d.]. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão aprova 30% de vagas para mulheres no Poder Legislativo. *In: Agência Senado*, portal eletrônico de informações, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/28/comissao-aprova-30-de-vagas-para-mulheres-no-poder-legislativo>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei (PL) nº. 763/2021**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de, ao menos, trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para as mulheres e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas femininas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/147209>. Acesso em mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Conheça a diferença entre direito político ativo e negativo. *In: Tribunal Superior Eleitoral*, portal eletrônico de informações, 2021.

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Julho/conheca-a-diferenca-entre-direito-politico-ativo-e-negativo>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mulheres e política: decisões do TSE combatem fraude à cota de gênero. *In: Tribunal Superior Eleitoral*, portal eletrônico de informações, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/mulheres-e-politica-decisoes-do-tse-combatem-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE Mulheres: portal reúne estatísticas sobre eleitorado e participação feminina na política. *In: Tribunal Superior Eleitoral*, portal eletrônico de informações, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Você sabe o que são direitos políticos? *In: Tribunal Superior Eleitoral*, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/voce-sabe-o-que-sao-direitos-politicos>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CRUZ, João Hélio Reale da. Cidadania e direitos humanos: análise sobre a expansão do conceito de cidadania. **Revista Populus**, Salvador, n. 7, dez. 2019. Disponível em: [https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/13247/mod\\_label/intro/artigo%20%20Jo%C3%A3o%20H%C3%A9lio%20Reale%20da%20Cruz%20-%20129-142.pdf](https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/13247/mod_label/intro/artigo%20%20Jo%C3%A3o%20H%C3%A9lio%20Reale%20da%20Cruz%20-%20129-142.pdf). Acesso em: 24 mar. 2025.

HENRIQUE, Layane; CAMPIONE, Paula. Direitos políticos: você sabe se você exerce plenamente os seus? *In: Politize!*, portal eletrônico de informações, 2025. Disponível em: <https://www.politize.com.br/direitos-politicos/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

LOPES, Narla. Conquistas e desafios da participação da mulher na política. *In: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará*, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/noticias/45722-conquistas-e-desafios-da-participacao-da-mulher-na-politica>. Acesso em: 24 mar. 2025.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n.44, p. 1-17, 2000.

SANGER, Levi. O que são direitos políticos negativos? *In: JusBrasil*, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-que-sao-direitos-politicos-negativos/134700078>. Acesso em: 24 mar. 2025.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos políticos – perda, suspensão e controle jurisdicional. *In: Resenha Eleitoral*, portal eletrônico de informações, 1995. Disponível em: [https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/direitos-politicos-perda-suspensao-e-controle-jurisdicional/index450b.html%3Fno\\_cache=1&cHash=fa6a4b1164995979fba115f5d6c1e29e.html](https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/direitos-politicos-perda-suspensao-e-controle-jurisdicional/index450b.html%3Fno_cache=1&cHash=fa6a4b1164995979fba115f5d6c1e29e.html). Acesso em: 24 mar. 2025.

## DEMOCRACIA EM TEMPOS DE CONECTIVIDADE E INTERNET

---

Hugo Guedes Dardengo<sup>1</sup>  
Patrick M. L. Crissafe Santos<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A internet revolucionou a comunicação humana de modo que toda a forma a qual se dava a conexão entre as pessoas foi alterada. Por conta da evolução tecnológica, foram desenvolvidas incontáveis formas de contato diferentes, com os mais variados meios e plataformas, superando a distância geográfica e o tempo para a transmissão de mensagens como empecilhos. Hoje, é possível que pessoas em cidades e até países diferentes troquem mensagens em segundos, e por conta das redes sociais, o mundo inteiro pode se unir e compartilhar seus pensamentos e opiniões através de postagens públicas. Isto posto, há de se observar que a elevada facilidade na exposição de ideias traz consigo uma série de desafios no que tange a defesa da democracia.

Ainda neste sentido, os valores democráticos são inequívocos quanto a ampla possibilidade de expressão popular, porém, esses mesmos valores podem ser objeto de ataque quando essa expressão ocorre de forma irresponsável, o que não raro ocorre nas

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: hg252585@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: patrickcrissafe@hotmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

redes sociais, que reúnem todo o tipo de pessoa sem restrições quanto ao que é dito. Portanto, requer-se uma compreensão aprofundada sobre como a democracia deve ser protegida no âmbito da conectividade e internet.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

As redes sociais transformaram a comunicação global, mas também suscitam questionamentos sobre seus impactos sociais e políticos. Embora permitam a livre expressão e o compartilhamento de ideias, essas plataformas têm incentivado a polarização, a intolerância e a degradação do debate público. A revolução tecnológica não foi acompanhada de um fortalecimento da compreensão das diferenças humanas, afetando a convivência democrática. Sobre o ponto, já decidiu a colenda Suprema Corte que o direito à livre expressão do pensamento (Paixão Júnior, 2022):

não se reveste de caráter absoluto, pois sofre limitações de natureza ética e de caráter jurídico. Os abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento, quando praticados, legitimarão, sempre *a posteriori*, a reação estatal aos excessos cometidos, expondo aqueles que os praticarem a sanções jurídicas, de caráter civil ou, até

mesmo, de índole penal (Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma, relator ministro Celso de Mello, j. 15.09.2015).

O pesquisador Jonathan Haidt, em artigo publicado na revista *The Atlantic* (maio de 2022), alerta sobre os riscos das redes sociais às instituições democráticas, apontando como essas plataformas amplificam discursos extremistas e comprometem a formação de consensos. O ambiente digital, ao acelerar a troca de informações, favorece lógicas simplistas, que muitas vezes não são adequadas para lidar com a complexidade dos desafios contemporâneos. Nesse cenário, equilibrar a liberdade de expressão com a responsabilidade ética e jurídica torna-se essencial.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, reforçando que a livre expressão deve coexistir com limites que evitem abusos e discursos de ódio, a fim de preservar um ambiente comunicacional saudável (Paixão Júnior, 2022). Nesse contexto, torna-se essencial equilibrar a liberdade de expressão com a responsabilidade ética e jurídica. O avanço das tecnologias de informação e comunicação impactou significativamente a relação entre Estado e sociedade civil, transformando os modelos democráticos e os mecanismos de participação social.

A democracia digital, conceito amplamente aceito, refere-se ao uso de tecnologias para fortalecer a democracia. Os estudos sobre democracia digital evoluíram em três fases. A primeira (1970-1990) explorava o potencial de tecnologias emergentes, como a televisão interativa, para a participação cidadã. A segunda (1990-2005) coincidiu com a popularização da internet, gerando otimismo e críticas sobre seu impacto democrático. A terceira fase (desde 2005) foca na análise empírica de subtemas específicos (Gomes, 2018).

Entre os principais subtemas, destacam-se: participação política digital, com mobilizações globais e campanhas eleitorais impactadas pela internet; deliberação online, que promove debates, mas enfrenta desafios como polarização; campanhas políticas digitais, ampliando o alcance de partidos e discursos; parlamento digital, facilitando consultas públicas; mobilização política pelas redes sociais; governo aberto e

dados abertos, promovendo transparência; e mídias sociais e populismo, analisando a influência das plataformas digitais no discurso político (Gomes, 2018).

A democracia digital não altera conceitos fundamentais da teoria política, mas adapta questões tradicionais ao ambiente digital. Seu impacto é evidente na participação cidadã e na transparência governamental, mas desafios como desinformação e desigualdade digital devem ser considerados para garantir que a tecnologia fortaleça a democracia de forma inclusiva (Gomes, 2018). A emergência da democracia digital reflete as transformações políticas e sociais impulsionadas pelo avanço das tecnologias de informação e comunicação. O impacto dessas inovações remodela as relações entre Estado e sociedade civil, redefinindo os modelos de participação política. Inicialmente descrita por termos como teledemocracia e ciberdemocracia, a democracia digital consolidou-se como um campo de estudo autônomo, explorando o uso de ferramentas tecnológicas para ampliar a transparência governamental, estimular o engajamento cívico e potencializar a deliberação pública (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021).

O desenvolvimento da democracia digital pode ser compreendido em três momentos distintos. Nos anos 1970 e 1980, as primeiras experiências exploraram a tecnologia como um meio de ampliar a participação cidadã, mas sem impacto significativo. Entre 1990 e 2005, com a ascensão da internet, surgiram expectativas sobre sua capacidade de revolucionar a democracia, ao mesmo tempo em que críticos apontavam desafios como exclusão digital e manipulação da informação. A partir de 2005, o debate se aprofundou, analisando empiricamente temas como mobilização política via redes sociais, campanhas digitais, parlamento on-line e governo aberto (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021).

Não obstante ao exposto, a ascensão da democracia digital transformou a dinâmica política global, influenciando eleições, protestos e a relação entre governantes e cidadãos. Exemplos como a Primavera Árabe e as manifestações brasileiras de 2013 evidenciam como a tecnologia amplia o alcance das mobilizações sociais. No entanto, a digitalização da política também traz desafios, como desinformação, polarização e o uso

estratégico das plataformas digitais por grupos políticos. Dessa forma, a emergência da democracia digital não apenas reformula conceitos clássicos da teoria democrática, mas impõe novas questões sobre o futuro da participação cidadã em um mundo cada vez mais interconectado (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A ascensão da internet, dos celulares e dos computadores transformou profundamente as interações sociais, indo além de atividades cotidianas como postar fotos, pedir comida ou ouvir música. Essas tecnologias agora desempenham um papel crucial na relação entre governo e sociedade, abrangendo desde a oferta de serviços públicos até a tomada de decisões que impactam diretamente a vida dos cidadãos. Nesse sentido, surge a chamada "democracia digital", ou "democracia 2.0", um fenômeno que redefine a participação do cidadão no processo político, especialmente em democracias como o Brasil (Paixão Júnior, 2022).

A democracia digital, embora promova maior transparência e participação, enfrenta desafios significativos. O principal obstáculo no Brasil é a exclusão digital, que impede que uma grande parte da população tenha acesso à internet e aos dispositivos necessários para uma participação efetiva. Além disso, o analfabetismo digital compromete ainda mais a inclusão da sociedade no debate político. Para que a democracia digital seja eficaz, é necessário não apenas garantir o acesso à tecnologia, mas também cultivar uma cultura de participação política (Paixão Júnior, 2022).

O professor Wellington Tavares, do Departamento de Gestão Pública da UFOP, destaca que a principal diferença entre a democracia tradicional e a digital está na incorporação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), que ampliam a esfera pública e criam novos espaços de interação entre governo, sociedade e organizações. Apesar das novas oportunidades de participação, a democracia digital enfrenta desafios como a manipulação de informações e a crescente polarização, que dificultam o debate

público construtivo (Paixão Júnior, 2022). No Brasil, o setor privado tem se mostrado mais avançado no uso de tecnologias, enquanto o setor público ainda precisa melhorar suas estratégias digitais. Tavares observa que, para avançar na democracia digital, o governo deve repensar suas políticas tecnológicas, proteger dados dos cidadãos e investir em infraestrutura digital (Ferreira, 2023).

A Inteligência Artificial (IA) surge como uma possível solução para aproximar os cidadãos dos processos decisórios, ajudando a criar políticas públicas mais eficazes baseadas em dados. Contudo, o uso de IA também levanta preocupações sobre a segurança e a privacidade dos dados pessoais. A ética e a segurança são questões centrais para garantir a confiança na democracia digital. A manipulação de informações, como as "fake news" e "deep fakes", prejudica a transparência e distorce a percepção pública, o que pode influenciar negativamente as decisões eleitorais (Ferreira, 2023).

A Suprema Corte brasileira tem defendido a repressão a abusos da liberdade de expressão para proteger a democracia, o que destaca a importância de um uso responsável das plataformas digitais. Em relação à inclusão digital Tavares enfatiza que a verdadeira democratização digital não se resume a fornecer ferramentas, mas a garantir que todos possam usá-las de maneira eficaz na vida política. Isso implica não apenas na ampliação do acesso, mas também em garantir que as demandas dos cidadãos sejam ouvidas e atendidas de forma significativa (Ferreira, 2023).

Em suma, a emergência da democracia digital traz grandes oportunidades para fortalecer a participação cidadã e a transparência no governo. No entanto, é essencial que o Brasil enfrente os desafios da exclusão digital, da manipulação da informação e da proteção dos dados para garantir que essa nova forma de democracia seja inclusiva e eficaz. A construção de uma sociedade mais justa e participativa depende do conjunto de todos: governo, empresas e cidadãos (Gomes, 2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações que o avanço tecnológico trouxe ao mundo tocam diretamente nas disposições mais fundamentais que garantem um regime democrático ao povo brasileiro. São grandes os desafios a serem enfrentados, tendo em vista que os preciosos valores democráticos podem ser facilmente alvejados em um mundo digital desregrado. Sendo assim, são exigidos esforços para que a compreensão seja adequada: por um lado, a inclusão de todas as pessoas e a liberdade de expressão são valores inquestionavelmente democráticos, por outro, a irrestrita aplicação desses conceitos pode fazer com que esses mesmos valores sejam feridos.

Esse novo mundo de comunicação digital precisa ser compreendido de forma pormenorizada, uma vez que o fenômeno é recente e irreversível: grande parte da população já está adaptada e depende da conectividade para a realização das mais variadas tarefas, inclusive as laborais. Sendo assim, com a compreensão, é igualmente importante a construção de um ambiente digital que respeite os direitos e garantias fundamentais garantidos pela Constituição Federal, e que a ampla possibilidade de comunicação e exposição de ideias não seja responsável justamente por limitar a expressão democrática.

## REFERÊNCIAS

AVELINO, Daniel da Pitangueira; POMPEU, João Cláudio; FONSECA, Igor Ferraz da. **Democracia Digital**: Mapeamento para experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10440/1/td\\_2624.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10440/1/td_2624.pdf). Acesso em abr. 2025.

FERREIRA, Jacqueline. Governo Eletrônico e Democracia Digital. *In: UFOP*, portal eletrônico e informações, 2023. Disponível em: <https://ufop.br/noticias/em-discussao/governo-eletronico-e-democracia-digital>. Acesso em abr. 2025.

GOMES, Wilson. Democracia Digital no Brasil. *In: INTCDD*, portal eletrônico de informações, 2021. Disponível em: [https://inctdd.org/wp-content/uploads/2023/07/Democracia\\_Digital\\_2021.pdf](https://inctdd.org/wp-content/uploads/2023/07/Democracia_Digital_2021.pdf). Acesso em abr. 2025.

PAIXÃO JUNIOR, Sebastião Ventura. Democracia e Redes Sociais. *In: Jota*, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/democracia-e-redes-sociais-2>. Acesso em abr. 2025.

## DEMOCRACIA DIRETA E O INSTITUTO DO *REFERENDUM* EM ANÁLISE

---

Ana Rute Sales dos Santos<sup>1</sup>  
Julia Costa Dias Ataydes<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo deste artigo foi apresentar breve discussão a respeito do sistema democrático de governo e a sua relação com a participação dos cidadãos nas decisões do Estado. A partir de conceitos, nuances e limitações da democracia, abordados por filósofos, teóricos e juristas, a análise final é de que, apesar das transformações nos modelos de representatividade e na participação dos cidadãos nas decisões do Estado, prevalece a democracia indireta, cujo processo privilegia a decisão dos parlamentares, representantes políticos do povo, e dos próprios governos eleitos, em detrimento da vontade popular, efetiva e plena.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: anarute@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: ju\_costa3@hotmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

De acordo com Bobbio (1995 *apud* Piovesan; Hernandez, 2023), o conceito de democracia compreende um

[...] conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Uma decisão somente pode ser considerada coletiva se for tomada com base em regras, escritas ou não, que pré-determinem quem está autorizado a decidir em termos vinculantes para todos os membros do grupo segundo certo procedimento (Bobbio, 1995 *apud* Piovesan; Hernandez, 2023, p. 6).

Para Bonavides (2002 *apud* Zanetti, 2013, p. 2) o conceito de democracia varia conforme as diversas posições doutrinárias existentes, porém, há que se destacar “a profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo, pelo povo”. Cabral Neto (1997) concorda, afirmando que a democracia, na sua origem, desde a antiguidade até os dias recentes, acarreta contradições que propiciaram maior ou menor inclusão da população no jogo democrático.

Nesse sentido, a visão de Aristóteles, Tocqueville e Schumpeter, três teóricos fundamentais da democracia, já enunciava os desafios desse tipo de sistema político, o

que torna importante apresentar, ainda que sumariamente, o pensamento de cada um (Cunningham, 2009, p. 15-19):

- *Aristóteles*: entendia que o governo pode ser exercido por uma ou mais pessoas e, em qualquer das situações, pode vir a ser exercido de forma apropriada (para o bem comum) ou inapropriadamente (visando interesses privados).
- *Tocqueville*: na sua concepção, a democracia é gerida pelo povo. Para o teórico, os EUA de 1830 (quando visitou aquele país) era o exemplo da sua visão sobre democracia, sobretudo pela igualdade de condições, quer dizer, pela igualdade de acesso das pessoas não somente para votar ou ocupar cargos públicos, mas também uma igualdade de vantagens econômicas e, culturalmente, em atitudes antiaristocráticas.
- *Schumpeter*: foi bastante criticado por defender uma visão “revisionista” ou “realista” da concepção clássica da democracia, cujo argumento afirmava que não havia governos exercidos pelo povo ou pela maioria, mas, sim, por políticos eleitos, acompanhados por partidos não eleitos e servidores burocratas. Assim, ele restringiu a democracia a um método para selecionar políticos, por meio de disputa por votos das pessoas.

Nas últimas décadas, a democracia esteve em evidência e o poder do povo era considerado importante (Keane, 2023, p. 13), no sentido de que

[...] a resistência pública ao governo arbitrário mudou o mundo. As ditaduras militares entraram em colapso. O apartheid foi derrubado. Houve a Revolução de Veludo, seguida das revoluções das Tulipas, das Rosas e da Revolução Laranja. Políticos corruptos foram presos ou levados a julgamento, morreram sob custódia ou baleados (Keane, 2023, p. 13).

Passado esse tempo, o cenário atual é diferente. Medeiros (2015) lembra que, em sua origem, a democracia esteve vinculada à participação direta das pessoas nas decisões públicas, mas a participação popular foi sendo reduzida, permitindo cada vez mais espaço a outras preocupações e à alternativa da representação. Esse movimento pode ser

constatado pelo fato de que, há algum tempo, as pessoas têm questionado: “o que está acontecendo com a democracia?”. Segundo Keane (2023),

Crescem temores de que a democracia esteja sendo sabotada pelo apoio popular raivoso aos demagogos ou pelo capitalismo de vigilância, por epidemias, pela ascensão da China e de déspotas como Putin, que falam a linguagem da democracia, mas não se importam nem um pouco com sua substância (Keane, 2023, p.13).

Essa realidade pode ser constatada na Bolívia, Belarus, Mianmar, Hong Kong, entre outros países, em que cidadãos sofrem detenção, prisão, espancamento e execução. Ao mesmo tempo, defensores da democracia de nações democráticas (Índia, Estados Unidos, Grã-Bretanha, África do Sul e Brasil) demonstram estar hesitantes diante de tempos tomados por conturbações que têm agravado a desigualdade social, o descontentamento dos cidadãos e a desmoralização de instituições governamentais (Keane, 2023).

Ainda assim, a democracia permanece sendo o melhor instrumento para prevenir ações mal-intencionadas de poder, bem como contribui para incentivar as pessoas a acreditarem que suas realidades podem ser transformadas (Keane, 2023).

De acordo com Bobbio (2000), democracia para os antigos (atenienses) se referia ao sistema de governo direto, enquanto para os modernos, a democracia é representativa. Ao pensar em democracia, os antigos associavam a uma praça ou assembleia, em que os cidadãos eram chamados a decidir eles mesmos sobre o que lhes dizia respeito. Atualmente, quando se fala em democracia, o que vem à mente é o dia das eleições, são filas de cidadãos aguardando para votar em alguém que irá representá-los – candidatos filiados a partidos políticos, que serão responsáveis pelas decisões políticas do governo (Bobbio, 2000; Silva, 2016, *apud* Piovesan; Hernandez, 2023).

Historicamente, a cidade de Atenas é considerada o berço da democracia direta. Naquela época, os cidadãos se reuniam em assembleia, para expressarem sua vontade – era a maneira de o Estado e suas decisões políticas obterem a aceitação do povo e, desse

modo, justificarem suas ações (Zanetti, 2013). Apesar de considerado, pelos filósofos da época, como sendo o único modelo verdadeiramente democrático, a democracia ateniense foi marcada por situações de impedimento de participação, sobretudo pela dimensão territorial (cidadãos de determinadas regiões não tinham condições de comparecer às reuniões), mas também eram excluídos os estrangeiros, mulheres, escravos e jovens, menores de dezoito anos (Cabral Neto, 1997; Zanetti, 2013).

Medeiros (2015) confirma essa realidade, citando o pensamento de Rousseau, que defendia uma sociedade que propiciasse a harmonia entre a personalidade de cada um de seus membros e os interesses da comunidade. Para isso, Rousseau acreditava na democracia direta, pela qual as decisões seriam tomadas pelos próprios cidadãos, sem necessidade da intervenção de um soberano absoluto ou de representantes eleitos. No entanto, o seu modelo também enfrentou dificuldades para se sustentar, uma vez que era aplicável apenas em comunidades muito pequenas (Medeiros, 2015).

Adicionalmente, Cabral Neto (1997, p. 13) ressalta que a democracia direta, argumentada por Rousseau, se baseava na participação direta e individual do povo nas decisões e era considerada a única forma de expressão da sua soberania. Contudo, esse formato “não se aplica em sociedades complexas como as do final do século XX” e, portanto, a democracia direta deveria ser complementar e não alternativa à democracia representativa, da mesma forma que deveria estar sintonizada com processos democráticos na economia e na cultura (Cabral Neto, 1997, p. 13).

Cabral Neto (1997, p. 5) relata ainda que após o fracasso da “democracia dos antigos”, em todo o período da Idade Média, até o século XV, os ideários democráticos ressurgiram dois mil anos depois, contrapondo a democracia direta dos antigos à democracia representativa, vista como a forma de governo popular com melhores condições de prática nos Estados modernos. Nas democracias modernas, o poder de decisão se concentra nas mãos de determinado grupo de membros, conforme a lei fundamental do Estado, baseado na regra da maioria. Essa é a caracterização do voto, normalmente considerado ato relevante da democracia atual, embora seja um voto não

para decidir, mas para eleger quem vai decidir (Bobbio, 1995 *apud* Piovesan e Hernandez, 2023).

Até chegar à democracia indireta, Bobbio (2000) resume o histórico da democracia assim:

Enquanto hoje a eleição é a regra e a participação direta, a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção. Poderíamos também dizer da seguinte maneira: a democracia de hoje é uma democracia representativa, às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas (Bobbio, 2000, p. 267).

Por outro lado, Zanetti (2013, p. 8) argumenta que o sistema de democracia representativa foi a alternativa criada, a fim de corrigir os problemas da democracia direta, não obstante, o autor reconhece que o modelo indireto também apresenta particularidades em cada local de adoção, podendo caracterizar diferenças peculiares em cada caso. Outro aspecto abordado diz respeito ao fato de que, mesmo que a ideia central seja atender à vontade popular, esta, “passaria a ser representada por pessoas eleitas periodicamente, que passam a gozar das prerrogativas e responsabilidades de exercitar as funções políticas, em nome da vontade geral”, dando margem a críticas associadas a falta de legitimidade, considerando possíveis divergências entre a vontade dos eleitores e dos seus representantes (Zanetti, 2013, p. 8).

Nessa perspectiva, Medeiros (2015, p. 19) conclui que na democracia indireta, “o voto por si só também não permite que cidadãos e cidadãs interfiram diretamente na política, concedendo-lhes um papel secundário em um regime que teoricamente deveria ser o governo deles”. Em contraponto, Zanetti (2013) destaca a democracia semidireta, que, de acordo com o autor, é um modelo criado como alternativa ao sistema indireto, que teria sido muito criticado por não cumprir a função de representar, de fato, a vontade popular. Dessa maneira, o sistema participativo seria a tentativa de “reaproximar o cidadão da decisão política, sem intermediário”, caracterizado por um “[...] conceito

complexo-normativo, traduzido numa relação dialética (mas também integradora) dos dois elementos – representativo e participativo.” (Bastos, 1992, *apud* Zanetti, 2013, p. 10).

Na visão de Pedro Filho (2005) a democracia semidireta representa a participação verdadeira dos cidadãos nas decisões do Estado, seja por meio do plebiscito, do referendo ou da iniciativa popular. Garcia (2005, p. 2) concorda que esses instrumentos da democracia semidireta conduzem a “um Estado atuando sob a vigilância da coletividade” e são canais significativos para ampliar a participação popular. Bonavides (2003, p. 275, *apud* Garcia, 2005, p. 2) reforça essa ideia, afirmando que o sistema semidireto contribui para restringir a “alienação política da vontade popular”. E, nesse contexto, Garcia (2005) ressalta que

[...] o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular exprimem o desejo de complementar a democracia representativa com elementos de democracia semidireta, podendo haver, até mesmo, o desejo de substituir a democracia representativa por esses elementos de democracia (Garcia, 2005, p. 2).

Rocha (1986, p. 35-36) acredita que, esgotados os mecanismos de representação, se a atuação popular se mantém ineficaz na prática, faz-se necessária a utilização de outros instrumentos, a fim de garantir “a oportunidade de a sociedade expor, diretamente, o seu pensamento a ser assumido pelo Estado através das instituições”, mantendo a sociedade “[...] alerta e ativa, em freqüente mobilização na escolha das alternativas de vida soberana”.

Ampliando essa perspectiva, Piovesan e Hernandez (2023, p. 20) resumem democracia, tal qual os direitos humanos e o Estado de direito, como sendo processos de construção compartilhada, que necessitam da participação de todos. Do mesmo modo, o êxito e a sustentação dos seus propósitos também dependem dos cidadãos e da “capacidade das instituições de enfrentar ameaças autoritárias e salvaguardar as

liberdades” (Piovesan e Hernandez, 2023, p. 20). Na definição de Moraes (2021), os direitos humanos fundamentais compreende

[...] o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana (Moraes, 2021, p. 20).

A origem histórica dos direitos humanos fundamentais remontam período anterior ao constitucionalismo, que contribuiu para legitimar os tais direitos, por meio das Cartas Políticas – estas, tinham o objetivo de restringir abusos de poder do Estado e das autoridades constituídas. Somente após a Segunda Guerra Mundial, os direitos fundamentais do homem foram divulgados explicitamente, nos textos das Declarações de Direitos, bem como passaram a constar das Constituições, quando a comunidade internacional atentou para a relevância da proteção dos direitos da pessoa humana para todas as nações. Foi a época em que barbaridades dos regimes fascista, stalinista e nazista tornaram-se conhecidas e não somente caracterizaram violência moral ou afronta à consciência humana, mas também representaram ameaça à paz mundial (Rocha, 2016).

Se inicialmente, os direitos fundamentais do homem tinham propósitos de direitos de liberdade, ao longo do tempo eles alcançaram status de direitos políticos do indivíduo, o que, para Bobbio (2002, *apud* Rocha, 2016, p. 297) é “uma consequência natural da concessão dos direitos da liberdade, pois a única garantia de respeito aos direitos da liberdade está no direito de controlar o poder ao qual compete esta garantia”. Nesse contexto, a finalidade era preservar a liberdade do cidadão diante o poder do Estado absoluto, ao mesmo tempo em que o tornava participante do poder político (Rocha, 2016).

Apesar de toda evolução com relação aos direitos humanos fundamentais, há que se reconhecer que não estão esgotadas as probabilidades de aparecimento de novos direitos, visto que a sua importância e complexidade extrapolam as teorias existentes

(Rocha, 2016; Moraes, 2021). Para Moraes (2021), as teorias são complementares e devem coexistir, uma vez que

[...] somente a partir da formação de uma consciência social (teoria de Perelman), baseada principalmente em valores fixados na crença de uma ordem superior, universal e imutável (teoria jusnaturalista), é que o legislador ou os tribunais (esses principalmente nos países anglo-saxões) encontram substrato político e social para reconhecerem a existência de determinados direitos humanos fundamentais como integrantes do ordenamento jurídico (teoria positivista). O caminho inverso também é verdadeiro, pois o legislador ou os tribunais necessitam fundamentar o reconhecimento ou a própria criação de novos direitos humanos a partir de uma evolução de consciência social, baseada em fatores sociais, econômicos, políticos e religiosos (Moraes, 2021, p. 16)

Por fim, Piovesan e Hernandez (2023) afirmam que a legitimidade democrática de decisões que influenciam a realidade dos cidadãos está vinculada à relação dinâmica e dialética estabelecida entre liberdades fundamentais, direitos humanos e deliberação, que requer participação, argumentação, diálogo e deve ser submetida a críticas e correção.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde sua origem, a democracia mostrou pontos de dificuldades na implementação prática e plena do seu propósito principal de possibilitar aos cidadãos as prerrogativas das decisões que lhe dissessem respeito. Nesse sentido, Bonavides (2002 *apud* Zanetti, 2013, p. 2) chamou atenção para o fato de que o conceito de democracia varia conforme as diversas posições doutrinárias existentes, porém, há que se destacar “a profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo, pelo povo”.

Sobretudo a democracia direta, iniciada com os atenienses, que promoviam assembleias públicas, com a participação direta do povo, já apontavam restrições e

dificuldades que, na verdade, limitavam as decisões a determinados grupos de pessoas, em detrimento de outros grupos, excluídos por fatores de distanciamento geográfico dos locais das assembleias, por questões de sexo (somente homens participavam), de idade (somente maiores de 18 anos) e de origem/nascimento (estrangeiros não participavam).

Daí o surgimento da chamada democracia moderna, que, segundo Cabral Neto (1997, p. 5), após o fracasso da “democracia dos antigos”, em todo o período da Idade Média, até o século XV, os ideários democráticos ressurgiram dois mil anos depois, contrapondo a democracia direta dos antigos à democracia representativa, vista como a forma de governo popular com melhores condições de prática nos Estados modernos.

Desde então, prevalece a democracia representativa, em que o povo escolhe representantes políticos para tomarem as decisões políticas dos governos eleitos. Porém, igualmente à democracia dos antigos, nas democracias modernas, o poder de decisão se concentra nas mãos de determinado grupo de membros, conforme a lei fundamental do Estado, baseado na regra da maioria. Essa é a caracterização do voto, normalmente considerado ato relevante da democracia atual, embora seja um voto não para decidir, mas para eleger quem vai decidir (Bobbio, 1995 *apud* Piovesan e Hernandez, 2023).

Novamente, a população, que será submetida às decisões tomadas, depende grupos de representante, cujos propósitos nem sempre coadunam com a vontade popular ou de seus representados. No entendimento de Zanetti (2013, p. 8), a vontade popular “passaria a ser representada por pessoas eleitas periodicamente, que passam a gozar das prerrogativas e responsabilidades de exercitar as funções políticas, em nome da vontade geral”, dando margem a críticas associadas a falta de legitimidade, considerando possíveis divergências entre a vontade dos eleitores e dos seus representantes.

Tal realidade faz refletir que, se inicialmente, os direitos fundamentais do homem tinham propósitos de direitos de liberdade, ao longo do tempo eles alcançaram status de direitos políticos do indivíduo e, sendo assim, a finalidade era preservar a liberdade do

cidão diante o poder do Estado absoluto, ao mesmo tempo em que o tornava participante do poder político (Rocha, 2016).

Considerando esse cenário, Piovesan e Hernandez (2023) afirmam que a legitimidade democrática de decisões que influenciam a realidade dos cidadãos está vinculada à relação dinâmica e dialética estabelecida entre liberdades fundamentais, direitos humanos e deliberação, que requer participação, argumentação, diálogo e deve ser submetida a críticas e correção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que mesmo os modelos participativos não são suficientes ou não permitem a decisão direta dos cidadãos nas decisões do Estado – ou há a intermediação de um agente político ou a população apenas manifesta sua concordância ou não com decisões já estabelecidas pelo Parlamento e/ou pelos governos em exercício.

Nesse sentido, ainda que o instituto da democracia tenha aproximado o povo do conhecimento de leis e processos de decisão dos governos, além de elucidar sobre o funcionamento das Casas legislativas – e mais recentemente, dos tribunais superiores –, a verdade é que, sobretudo em países pobres ou em desenvolvimento, as decisões são prerrogativas dos representantes políticos do povo e dos próprios governos eleitos.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política** - A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2000.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas Controvérsias. **Estudos de Psicologia** (Natal) Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, dez. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/mggTDX8wXtRq5X5mKLkKBwb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2025.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**. Porto Alegre: ArtMed, 2009.

PEDRO FILHO, Joaquim Alves São. **Referendo, uma arma da democracia.** Orientador: Profa. Ilana Trombka. 2005. 26f. Trabalho final (Especialização em Direito Legislativo) - Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul Brasília, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/141083>. Acesso em: 02 abr. 2025.

GARCIA, A. N. Democracia Semidireta : Referendo, Plebiscito, Iniciativa Popular e Legislação Participativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr.-jun. 2005. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p9.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p9.pdf). Acesso em: 04 abr. 2025.

KEANE, John. **A mais breve história da democracia.** Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2023.

MEDEIROS, Nayara Fátima Macedo de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 258-279, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais.** 12 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo O. **Democracia: proteção constitucional e internacional.** Rio de Janeiro: Expressa, 2023.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. O referendum e a representação democrática no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 23, n. 92, p. 13-40, out.-dez. 1986. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181747>. Acesso em: 02 abr. 2025.

ROCHA, X. L. F. A dignidade humana como fundamento do Estado brasileiro. *In:* LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Democracia e Direitos Fundamentais.** Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

ZANETTI, Bruno Marco. Democracia. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, n. 38, 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/democracia> . Acesso em: 12 mar. 2025.

## A CLÁUSULA DE BARREIRA ELEITORAL EM ANÁLISE: REFLEXÕES À LUZ DO MULTIPARTIDARISMO

---

Hugo Rocha Ramos Pinto<sup>1</sup>  
Eduarda Alves Scharra de Souza<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O ordenamento jurídico brasileiro, fundado em princípios democráticos e no pluralismo político, previsto no artigo 1º, inciso V, da Constituição Federal de 1988, consagra o multipartidarismo como a diversidade ideológica da sociedade, contudo, no contexto atual, a multiplicidade excessiva de partidos políticos compromete a governabilidade e coerência do sistema representativo nacional. Em razão disso, aumenta-se os custos para a manutenção dos partidos políticos, bem como gera a sensação de “mais do mesmo” no eleitor, sendo que, muitas vezes, os partidos políticos brasileiros realmente são prolixos, além de servirem como “cabides”, *i.e.*, instrumentos para interesses pessoais de determinados diretórios, partidários e líderes políticos.

Tendo como fim principal melhorar os mecanismos de destinação do fundo partidário, bem como limitar a participação daqueles partidos sem expressão no contexto

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: hugo\_rocha9090@outlook.com;

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: scharraeduarda@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

político, surge a cláusula de barreira que era, anteriormente, prevista em legislação eleitoral. Foi, contudo, rechaçada pelo Poder Judiciário pois, à época, entendia-se uma violação a direitos constitucionalmente consagrados. Neste cenário a cláusula de barreira eleitoral surge como instrumento normativo para a racionalização do sistema partidário, introduzido no ordenamento jurídico por meio de Emenda Constitucional nº 97/2017, que estabelece requisitos mínimos de desempenho eleitoral o qual os partidos devem atingir para que tenham acesso ao fundo partidário e o tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão, previsto no artigo 17, §3º da Constituição Federal de 1988.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## **DESENVOLVIMENTO**

Um sistema partidário é definido como o mecanismo que envolve a existência de partidos políticos em um país, a sua relação com os outros partidos e a sua influência sobre o eleitorado, além das práticas de funcionamento nos regimes políticos do país onde estão vinculados. Nesse viés, sob o ponto de vista brasileiro, expressamente consagrado na Constituição Federal através do art. 17, é o sistema pluripartidário que mais se molda ao regime democrático do Brasil, nesse sentido:

O pluripartidarismo é, assim, uma garantia do modelo democrático. Por seu intermédio, se assegura a participação dos mais distintos segmentos da sociedade no processo político. Cada grupo pode, cumprindo os requisitos legais, ingressar num partido político ou constituir um novo, desde que não reconheça nos existentes aspectos programáticos ou ideológicos que contemplem as suas aspirações. (Reis, 2023, p. 33)

Partindo dessa premissa, é necessário levar em conta que o Brasil é um país constituído por uma nação multiétnica e multicultural, que traz em seu bojo várias ideologias por meio de sua população, sejam essas ideologias características nativas de determinadas porções de indivíduos espalhados em uma unidade da federação, ou ideologias disseminadas por meio da globalização e adotadas pela população brasileira. Fato é que, por essa qualidade, o legislador brasileiro teve a sensibilidade de, no processo de confecção da Carta da República, expressar por meio do art. 1º, VI, o princípio do pluralismo político o que, como bem ensina Alexandre de Moraes:

Demonstra preocupação do legislador constituinte em afirmar a ampla e livre participação popular nos destinos do país, garantindo-se a liberdade de convicção filosófica e política, e também, a possibilidade de organização e participação em partidos políticos (Moraes, 2021, p. 49).

Ocorre que o diploma constitucional trata do pluripartidarismo brasileiro como uma possibilidade “ilimitada” de criação e manutenção de partidos políticos, o que, por sua vez, pode acarretar colaterais negativos no sistema eleitoral do Brasil, razão pela qual se fez necessária a existência da cláusula de barreira. A cláusula de barreira no processo eleitoral, também chamada de cláusula de desempenho, na compreensão anterior à Emenda Constitucional nº. 97, figurava como uma norma que negava o direito aos partidos políticos de se fazerem representar como tal nas respectivas casas legislativas, caso não alcançassem certo número de votos.

Em outras palavras, para ser eleito, é necessário ao candidato que seu partido político, ou a coligação partidária a que estiver vinculado, receba um mínimo de votos

estabelecidos na legislação para obter representação parlamentar, chamado de *quociente eleitoral*. Nos termos do artigo 106 do Código Eleitoral: “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior” (Brasil, 1965).

Por meio dessa informação, é possível inferir que o legislador, ao determinar a obrigatoriedade de haver um número matemático de votos a serem obtidos para que um partido político obtenha representatividade parlamentar, intenciona limitar partidos com baixa captação de votos e candidatos eleitos, popularmente chamados de “nanicos”, de se fazerem representar na Câmara e no Senado, sobretudo em se tratando da distribuição das cadeiras não preenchidas por não atingir o quociente eletivo (Gomes, 2022, p. 155)

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido (Brasil, 1965).

Após a Emenda Constitucional nº 97, também ficou estabelecido que para que os partidos tenham direito a tempo mínimo de propaganda eleitoral veiculada em rádio e televisão, bem como acesso ao fundo partidário, será necessário que elejam um candidato em nove estados diferentes do Brasil ou alcancem: 1,5% (2018), 2% (2022) ou 2,5% (após 2026) dos votos válidos em pelo menos nove estados brasileiros, ao disputar vagas para a Câmara. Nesses estados, o partido precisará ter ao menos 1% dos votos válidos ou, após 2026, 1,5%, conforme preceitua o parágrafo único do art. 3º, em seus incisos I, II e III da referida Emenda.

Percebe-se, então, um movimento da máquina pública através do poder legislativo não para limitar os partidos “nanicos”, vez que eles ainda podem se juntar a uma coligação partidária para obter representatividade, mas sim para enxugar a imensa

quantidade de siglas partidárias lhes restringindo o acesso ao que é primordial para que continuem existindo politicamente: recurso público, o horário de propaganda gratuita e, em caso de eleição esparsa de candidato, sua não-representatividade parlamentar nos termos do art. 108 do Código Eleitoral e art. 17 da Constituição Federal.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados das últimas eleições com a instituição da cláusula de barreira, têm levado nos últimos anos a redução do número de partidos com a representação no legislativo. Ressaltando que no dia 18 de dezembro de 2018, o plenário do TSE considerou o resultado das eleições de 2018 para composição das Câmaras de Deputados que deveria ser considerado a aplicação da cláusula de barreira na legislatura de 2019 a 2022 (Cérdova Júnior, 2018). Com a decisão sendo unânime, ao analisar consulta formulada pelo Partido Social Democrata Cristão – PSD, o relator e ministro Jorge Mussi explicou que EC 97/17, que instituiu a cláusula de barreira, estabeleceu uma regra de transição dividida em três etapas até a implementação definitiva do mecanismo a partir das eleições de 2030. O relator pontuou que, em regra, o TSE não conhece de consulta em ano eleitoral, mas defendeu a análise do tema pelo Plenário da Corte, uma vez que ele terá repercussão a partir de 2019 (Martins, 2021).

De acordo com Mussi, considerou que os incisos I, II e III, do parágrafo único do artigo 3º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da EC nº.97/17, estabelecem três graduações transitórias de desempenho antes das eleições de 2030, “tais regras se aplicam já, a partir das eleições de 2018 (inciso I) passando pelas eleições de 2022 (inciso II), e pelas eleições de 2026 (inciso III), vindo incidir nas eleições de 2030, os percentuais e quantitativos estabelecidos no artigo 17, parágrafo 32º da Constituição Federal de 1988 (Martins, 2021).

Os impactos causados pela cláusula de barreira, tiveram um ponto positivo na redução da fragmentação partidária para melhora da eficiência política, facilitando a

formação de maiorias no Congresso, que proporciona maior estabilidade nas decisões legislativas. Ao exigir um desempenho mínimo nas eleições para garantir recursos, a cláusula pode incentivar os partidos políticos a se estruturarem, melhorando a qualidade de suas candidaturas e campanhas eleitorais (Martins, 2021).

Contudo, utilizando-se desse mecanismo, não há que se falar em redução do pluralismo de pensamentos ou, ainda, do pluralismo político. Isso porque, naquela, tem-se amparo constitucional no que tange à valorização da diversidade de pensamentos e sua devida manifestação, tratando-se como corolário do princípio da liberdade de consciência e de que ninguém seria privado de direitos por sua convicção, enquanto esta, por sua vez, trata-se de princípio do Direito Eleitoral em que se afirma o pluralismo político fundamento da democracia brasileira (Gomes, 2022).

Se naquela, o Estado se reveste do poder-dever de preservar as mais variadas concepções de pensamentos e, ainda, admite em seu processo eleitoral que muitas ideias – mais uma vez, respeitada a legislação concernente à legalidade dessas ideias – se traduzam em partidos políticos, nesta, muito mais, o Estado afirma seu compromisso com a participação de diversos arranjos sociais que, no processo eleitoral, reúnem-se sob o escudo de um partido político para traduzir seus anseios.

Assim sendo, o que, de fato, objetiva o Poder Público ao impor a cláusula de barreira, em sobretudo se tratando de economia ao erário é limitar a atividade partidária daqueles que, pelo critério definido na lei constitucional, não atingirem um mínimo de legitimidade popular pela conquista do sufrágio (Reis, 2023). Isso implica em dizer que a máquina pública tende a destinar seus recursos para os partidos (e aqui, com a devida amplitude da palavra, também se entende a ideologia partidária) que tiverem mais adesão do eleitor, evitando-se a desídia para com a verba pública.

Via reflexa, o que também se obtém por meio desse mecanismo de enxugar a máquina pública do número excessivo de siglas, em se tratando de muitas delas terem a finalidade exclusiva de defender interesses pessoais de determinados agentes políticos, de modo que figuram mais como "siglas de aluguel" que propriamente como entes de

representação político-ideológica de seus afiliados ou eleitores. Houve, assim, a necessidade de formulação de requisitos mais rígidos para a sua manutenção, vez que restou rejeitada por parte do Pretório Excelso legislação infraconstitucional que impusesse requisitos rígidos para a existência desses partidos políticos. (Veloso; Agra, 2023).

Cumpre destacar acerca do parágrafo acima que em sede de controle de constitucionalidade nas ADI's nº 1.351-3 e 1.354-8, o STF rejeitou a disposição do art. 13 da Lei nº 9.096/95 (o qual dispunha em seu texto legal a existência de cláusula de barreira) que impedia a imposição de restrições a partidos que não obtivessem certo patamar de votos, sob o fundamento de ferir de morte o pluralismo político e promover o “massacre das minorias”. Em 2017, por óbvio, foi reavivada a cláusula de barreira – agora como *cláusula de desempenho eleitoral* – para os partidos políticos a partir do sufrágio de 2018, alcançando sua completude em 2030.

Desse modo, é possível inferir que a cláusula de barreira acaba por favorecer os partidos maiores e tradicionais, que, já tendo constituído certo bojo eleitoral, não verão problemas em acessar o fundo partidário, *i.e.* “escapar” da cláusula de desempenho imposta pelo poder constituinte derivado. Por sua vez, vê-se dificultado o acesso de novos partidos e a “inovação política”, que terão, naturalmente, de operar com uma base muito diminuta de eleitorado ou, ainda, expandi-la consideravelmente antes de poder acessar os mesmos recursos, mas muito disso, ressaltando, se dá em razão da infinidade de partidos políticos atualmente existentes no Brasil que causam, no cenário atual, uma certa prolixidade (Martins, 2011)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se da análise e da discussão que a cláusula de desempenho, ora chamada de cláusula de barreira, é um instrumento que se fez necessário para repensar a dinâmica do sistema partidário brasileiro, historicamente marcado pelo excesso de partidos e a

fragmentação do poder legislativo. Insta ressaltar que, embora pareça, à primeira leitura, não é um mecanismo que visa atingir explicitamente o valor republicano do multipartidarismo, mas tão somente a redundância e a condição obsoleta que muitos deles representam ao pleito eleitoral.

No contexto do multipartidarismo brasileiro, contudo, mostra um cenário complexo, que busca equilibrar a necessidade de racionalização do sistema político com a preservação dos princípios democráticos, sendo notável o da representatividade. Mesmo que a cláusula de barreira apresente uma medida para combater a fragmentação partidária excessiva, seus efeitos ainda trazem muitos debates no que tange à exclusão de partidos menores do acesso a espaços institucionais importantes.

Por óbvio, esses partidos tidos como menores, também chamados jocosamente de “nanicos”, terão de desenvolver novas formas de captação de eleitorado, ou ainda, da captação de recursos e de propagação de suas ideias, vez que a consequência natural dos efeitos da cláusula de desempenho leva à sua extinção quase que por inanição. Uma vez cortados o acesso ao fundo partidário, às formas de propaganda midiáticas previstas na legislação, bem como a impossibilidade de representação daqueles parlamentares eventualmente eleitos na legenda, não se verá tais partidos com atuação no cenário nacional, lhes restando tão somente a inexistência, ou quiçá o esquecimento – se é que esse já não é o principal efeito da existência 29 partidos nacionais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em abr. 2025.

CÉRDOVA JÚNIOR, Milton. TSE: cláusula de barreira vale para legislatura de 2019 a 2022. **Migalhas**, São Paulo, 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/293165/tse--clausula-de-barreira-vale-para-legislatura-de-2019-a-2022>. Acesso em: 31 mar. 2025.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. A radiografia do Estado brasileiro a partir do artigo 1º da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 32, n. 1, p. 160.

GOMES, José J. **Direito Eleitoral Essencial**. Rio de Janeiro: Método, 2018.

MARTINS, Breno Ramos Guimarães. Os efeitos da cláusula de barreira após as eleições de 2018. **Revista Democrática**, Cuiabá, v. 8, p. 181-206, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

REIS, Márlon. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

VELOSO, Carlos Mário da S.; AGRA, Walber M. **Elementos de Direito Eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

## FUSÃO E A INCORPORAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS A LUZ DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA

---

Leonardo Hartuiq Peterle<sup>1</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>2</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente resumo expandido se propõe a analisar a fusão e a incorporação de partidos políticos à luz do princípio da autonomia partidária, explorando os limites e as possibilidades de tais processos no contexto democrático brasileiro. Serão examinados os aspectos legais e doutrinários que regem a matéria, bem como os impactos políticos e sociais decorrentes da fusão e incorporação de partidos.

Nesse contexto, o princípio da autonomia partidária, assegurado pela Constituição Federal, emerge como um elemento central na análise da fusão e incorporação de partidos. Tal princípio garante aos partidos políticos a liberdade de se organizarem e definirem suas estruturas internas, programas e estratégias, sem interferências externas indevidas.

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: leonardohpeterle8@gmail.com;

<sup>2</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

A democracia, em sua essência, representa um sistema de governo onde o poder emana do povo, exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos. É um conceito multifacetado, com diversas interpretações ao longo da história, mas que compartilha a ideia central de participação cidadã e respeito aos direitos fundamentais (Bobbio, 2000 *apud* Feitosa, 2013). A democracia moderna, em particular, valoriza a pluralidade de ideias, a liberdade de expressão e a igualdade de direitos, buscando garantir que todas as vozes sejam ouvidas e consideradas nas decisões políticas. Como afirma Bobbio (2000 *apud* Feitosa, 2013, p.262)"a democracia é o governo do povo, no sentido de que todos os cidadãos têm o direito de participar, direta ou indiretamente, na formação das leis que os governam".

No entanto, a democracia não se resume apenas a eleições e representação. Ela exige um compromisso constante com o diálogo, a transparência e a responsabilidade, tanto por parte dos governantes quanto dos cidadãos. A participação ativa da sociedade civil, o controle social e o respeito às instituições são elementos cruciais para a consolidação e o aprimoramento da democracia (Bobbio, 2000 *apud* Feitosa, 2013).

Além disso, a democracia pressupõe a existência de um Estado de Direito, onde as leis são aplicadas de forma igualitária e onde os direitos individuais são protegidos contra abusos de poder. A separação de poderes, a independência do judiciário e a liberdade de imprensa são mecanismos importantes para garantir o equilíbrio e a responsabilidade no exercício do poder (Bobbio, 2000 *apud* Feitosa, 2013).

No contexto jurídico, os partidos políticos são entidades de direito privado, com personalidade jurídica própria, que se organizam para participar do processo político e influenciar a tomada de decisões governamentais. Eles desempenham um papel fundamental na democracia representativa, atuando como intermediários entre os cidadãos e o Estado (Bobbio, 2000 *apud* Nogueira, 2013).

A Lei nº 9.096/95, que regulamenta os partidos políticos no Brasil, define-os como "pessoa jurídica de direito privado destinada a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal" (art. 1º). Essa definição destaca a importância dos partidos políticos para a manutenção da democracia e a proteção dos direitos dos cidadãos.

Os partidos políticos têm a função de agregar e articular os interesses e as demandas da sociedade, apresentando propostas e programas de governo que buscam atender às necessidades da população. Eles também desempenham um papel crucial na formação da opinião pública, promovendo debates e discussões sobre temas relevantes para o país (Bobbio, 2000 *apud* Nogueira, 2013). Além disso, os partidos políticos são responsáveis por recrutar e selecionar candidatos para cargos eletivos, oferecendo aos cidadãos opções de escolha nas eleições. Eles também atuam na fiscalização do governo, acompanhando e criticando as ações dos governantes e defendendo os interesses da sociedade (Bobbio, 2000 *apud* Nogueira, 2013).

No entanto, a atuação dos partidos políticos deve estar em conformidade com os princípios democráticos e com a legislação eleitoral, garantindo a lisura e a transparência do processo político. A Lei nº 9.096/95 estabelece regras e requisitos para a criação, o

funcionamento e a fiscalização dos partidos políticos, buscando assegurar a igualdade de oportunidades e o respeito às normas democráticas.

Os partidos políticos, como entidades de direito privado, possuem autonomia para se organizar e definir seus objetivos, desde que respeitem os princípios democráticos e a legislação vigente. Política tem muitos sentidos, mas o tradicional refere-se a algo público, coletivo. “Derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, consequentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social” (Siqueira Júnior, 2016, p. 15).

É do processo político que surgem as condições de vida de um povo. A ação política é uma obrigação do cidadão. O apolítico é um conservador, pois não está afeto a mudanças e objetivos que são construídos em prol da coletividade. O vocábulo “política” encontra-se aliado à concepção de poder. E o poder nada mais é do que um processo de tomada de decisões. Poder é decidir, agir. “O poder é a capacidade de influenciar o comportamento das pessoas”. (Siqueira Júnior, 2016, p. 16).

A natureza jurídica dos partidos políticos também implica em responsabilidades e obrigações, como a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos, o cumprimento das normas eleitorais e a observância dos princípios éticos e democráticos. A legitimidade do Poder Judiciário para o controle das políticas públicas tem sido questionada pela doutrina, em especial pelo fato de que os membros do Judiciário não são eleitos, e o Poder não possui a função de elaborar as leis. Nesse sentido, a indicação da política pública é função do Poder eleito para esse fim, e a possibilidade do controle judicial colocaria o Poder Judiciário na categoria de superior, ofendendo a separação dos poderes. (Siqueira Júnior, 2016, p. 73).

A atuação dos partidos políticos deve estar sempre pautada pelo respeito aos direitos fundamentais, à igualdade de oportunidades e aos princípios democráticos, buscando construir uma sociedade mais justa, igualitária e participativa. A busca da plena normatividade constitucional não pode significar o rompimento do delicado equilíbrio necessário à democracia. (Siqueira Júnior, 2016, p. 99).

A legislação brasileira estabelece algumas vedações para a constituição de partidos políticos, visando garantir a ordem democrática e a lisura do processo político. A Lei nº 9.096/95, em seu artigo 28, proíbe a criação de partidos políticos que adotem programas ou ações que atentem contra o regime democrático, a soberania nacional, o pluripartidarismo ou os direitos fundamentais da pessoa humana.

Essa vedação busca proteger a democracia contra a criação de partidos políticos que defendam regimes autoritários, que preguem a violência ou que incitem o ódio e a discriminação. Ela também visa garantir que todos os partidos políticos respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos, como a liberdade de expressão, a igualdade de direitos e o direito à vida. A tese da impossibilidade do controle das políticas públicas, creio que esteja superada. Há a possibilidade do controle judicial das políticas públicas, que deve ser pautado por critérios inseridos no próprio sistema jurídico. O que deve ser discutido e construído são os parâmetros e limites do controle jurisdicional das políticas públicas. O Poder Judiciário tem a função de implementar o modelo do Estado Democrático e Social de Direito, controlando os demais poderes no caso de omissão ou inadequação das políticas públicas adotadas, mas essa atuação está sujeita a parâmetros e limites verificados no próprio sistema jurídico. (Siqueira Júnior, 2016, p.103)

Outra vedação importante é a proibição de financiamento de partidos políticos por entidades estrangeiras ou por pessoas jurídicas de direito público. Essa vedação busca evitar a influência de interesses externos no processo político e garantir a autonomia dos partidos políticos em relação ao Estado. Na verdade, a separação dos poderes não exclui a possibilidade de interação entre as funções estatais, cabendo ao Poder judiciário o desenvolvimento do equilíbrio das políticas públicas com os princípios estabelecidos na Constituição (Siqueira Júnior, 2016, p. 107)

O Estado democrático e Social de Direito pressupõe que as ações do Poder Legislativo e Executivo estejam sujeitas ao controle judicial, pois, conforme afirmamos, a discricionariedade administrativa e legislativa não é absoluta. O controle judicial em face das políticas públicas deve ocorrer excepcionalmente com o intuito de conformar a

atuação dos Poderes Executivo e Legislativo aos ditames constitucionais, e, ainda assim, pautado por limites verificados no próprio sistema jurídico (Siqueira Júnior, 2016, p. 110).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A incorporação ocorre quando uma legenda é absorvida por outra. Recentemente o TSE aprovou a incorporação do Partido Republicano de Ordem Social (PROS) pelo Solidariedade. Ainda aguarda deferimento a incorporação do Partido Social Cristão (PSC) pelo Podemos (PODE). No caso de incorporação, observada a lei civil, cabe ao partido político que será incorporado deliberar, por maioria absoluta de votos, em seu órgão de direção nacional, sobre a adoção do estatuto e do programa da agremiação partidária incorporadora (Piauí (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, 2023).

Após essa adoção, em reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação, é preciso eleger o novo órgão de direção nacional, que providenciará a realização de reuniões municipais e estaduais conjuntas, constituindo os novos órgãos municipais e estaduais. Nos estados ou municípios apenas um dos partidos políticos possuía órgão estadual ou municipal, o novo órgão nacional ou estadual pode requerer ao TSE a anotação da alteração decorrente da incorporação (Piauí (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, 2023).

A fusão ocorre quando dois ou mais partidos já existentes se unem, formando um novo. A fusão entre partidos também obedece a regras. Por exemplo: os órgãos de direção dos partidos políticos deverão elaborar projetos comuns de estatuto e programa; os órgãos nacionais de deliberação das legendas em processo de fusão votam, por maioria absoluta, os projetos e elegem o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido originado; e, após deferimento do registro da nova agremiação partidária, serão cancelados os registros dos órgãos de direção estaduais e municipais das legendas extintas (Piauí (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, 2023).

Em casos de fusão ou incorporação, a responsabilidade trabalhista e civil geralmente é transferida para o partido resultante ou para o partido incorporador. É importante que os partidos envolvidos realizem um levantamento detalhado de suas obrigações e contingências antes de concluir o processo Piauí (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, 2023).

Para fusão ou incorporação, os partidos políticos deverão ter o registro definitivo do TSE há, pelo menos, cinco anos. Nos dois casos, o novo estatuto deve ser levado a registro e averbado, respectivamente, no ofício civil e no TSE. Após deferida a fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos envolvidos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito à rádio e televisão (Piauí (Estado)). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, 2023).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é um sistema de governo onde o poder emana do povo, exercido diretamente ou por representantes eleitos, valorizando a pluralidade de ideias, a liberdade de expressão e a igualdade de direitos. No contexto jurídico, os partidos políticos desempenham um papel fundamental na democracia representativa, atuando como intermediários entre os cidadãos e o Estado, agregando interesses, apresentando propostas e selecionando candidatos. A Lei nº 9.096/95 regulamenta os partidos políticos no Brasil, estabelecendo regras para sua criação, funcionamento e fiscalização, e vedando a criação de partidos que atentem contra o regime democrático ou recebam financiamento estrangeiro, buscando garantir a lisura do processo político e a proteção dos direitos fundamentais.

A incorporação e a fusão são processos distintos de reorganização partidária. Na incorporação, um partido é absorvido por outro, enquanto na fusão, dois ou mais partidos se unem para formar uma nova legenda. Ambos os processos exigem aprovação dos

órgãos nacionais de direção, com regras específicas para adoção de estatutos, programas e eleição de novos órgãos. Além disso, os partidos envolvidos devem ter registro definitivo no TSE há pelo menos cinco anos, e a responsabilidade trabalhista e civil é transferida para o partido resultante ou incorporador. Após a conclusão, os votos da última eleição para a Câmara dos Deputados são somados para distribuição de recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito à rádio e televisão.

Em virtude dos fatos mencionados a democracia, centrada no poder popular e na salvaguarda dos direitos fundamentais, tem nos partidos políticos um alicerce vital. No Brasil, a Lei nº 9.096/95 regula essas entidades, que servem de ponte entre cidadãos e o Estado, reunindo interesses e propondo soluções. A fusão e incorporação de partidos, processos de reorganização e fortalecimento, são supervisionados pelo TSE e exigem o cumprimento de critérios específicos. A atuação dos partidos políticos, portanto, deve sempre aderir aos princípios democráticos e à legislação vigente, buscando construir uma sociedade mais justa e participativa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em mar. 2025.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. *In: TOLSI, Giuseppe (org.). Noberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz.* João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013. Disponível em: <https://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/Norberto-Bobbio-Vol2.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

NOGUEIRA, Marco Aurélio Nogueira, voltando a pensar no futuro da democracia Noberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz. *In: TOLSI, Giuseppe (org.). Noberto Bobbio: democracia, direitos humanos, guerra e paz.* João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013. Disponível em: <https://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/Norberto-Bobbio-Vol2.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

PIAUÍ (ESTADO). Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí. Conheça as etapas de Criação, Fusão e Incorporação de Partidos Políticos. *In: TRE-PI*, portal eletrônico de informações, Piauí, 2023. Disponível em: <https://www.tre-pi.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/conheca-as-etapas-de-criacao-fusao-e-incorporacao-de-partidos-politicos>. Acesso em: 24 mar. 2025.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton S. **Jurisdição Constitucional Política**, 1 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur., 2016.

TOLSI, Giuseppe (org.). **Noberto Bobbio**: democracia, direitos humanos, guerra e paz. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013. Disponível em: <https://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2015/11/Norberto-Bobbio-Vol2.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

## A RESERVA DE COTAS DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NAS ELEIÇÕES COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA ISONOMIA MATERIAL

---

Carolaine Soares Bastos<sup>1</sup>  
Mariana de Castro Soares Depes Quagliano<sup>2</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Frente às políticas eleitorais no Brasil, a democracia e o direito de voto, são meios que a população exerce sua cidadania, garantida na Constituição Federal. Uma sociedade democrática exerce de forma rigorosa seus direitos políticos, elencados e discutidos em âmbito normativo, de forma que o povo seja verdadeiro detentor do poder. Com a legislação constitucional, declara-se que o poder é exercido pelo povo, por meio de voto direto ou indireto, fazendo parte dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro.

Diante de tais considerações, a proposta do estudo objetiva-se em perquirir o papel da mulher, como também a questão de gênero, na esfera eleitoral brasileira, frente a desigualdade entre homens e mulheres internamente presente na sociedade. Por esta razão, as cotas, se fazem presente para equiparar as diferenças entre gêneros,

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: carol\_ainebastos@hotmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: depesmariana1@gmail.com;

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

ressaltando-se que, mesmo diante a igualdade entre todas pessoas, independente de sexo, cor ou raça, presente no texto constitucional, observa-se o aspecto social, no qual é verificado o desequilíbrio, e discrepância que afeta as gerações passadas, presentes e futuras.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizadas foram o *Google Acadêmico*, o *Scielo* e o *Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

Discutir sobre a democracia norteia o fundamento do princípio que possibilita a participação popular na escolha de uma vontade comum, além de decisões fundamentais e do futuro de um grupo social. Diante o exposto, ao ter em mente a história do Brasil, que após vinte anos de ditadura, iniciou sua transição democrática com eleições livres, foi em 1985, a eleição do primeiro presidente, José Sarney. Sendo assim, ato contínuo, no ano de 1988 houve um grande marco na evolução do país, a abertura da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que de forma garantidora, trouxe em seu texto constitucional que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

O conceito de democracia, surgiu na Grécia Antiga, sendo assim, Atenas foi dividida em unidades denominadas “demos”, tendo o novo regime chamado de *demokratia*, formada do radical grego *demo* (“povo”), e de *kratia* (“poder”). Com efeito, encaminhando para os dias atuais, a palavra em discussão aborda diversas acepções, podendo ser até mesmo empregadas de forma inadequada. Salienta Reis (2023, p. 15) em sua obra, que a que mais se destaca é o conceito de democracia, sendo aquela que se opõe ao autoritarismo. Dessa forma, seguindo esse conceito, para ser democrático, o Estado deve disponibilizar mecanismos de consultas livres à sociedade, para que assim possam definir melhor suas tomadas de decisões.

Tem-se o princípio democrático então, como aquele que propõe a participação de todos os componentes de um dado grupo social para a escolha da vontade da maioria. Ademais, quando dito todos os componentes, atesta-se ao que possuem condições legais de exercício do direito de sufrágio, ou seja, aqueles indivíduos que possuem capacidade de voto. Posto isso, no Brasil, os maiores de 16 anos podem, e os maiores de 18 devem votar, bem como os maiores de 70 anos que podem optar por continuar a exercer o direito do voto, não sendo. Em síntese, Democracia é o regime de governo o qual a origem do poder vem do povo. Em um governo democrático, todos os cidadãos possuem o mesmo estatuto, além disso têm garantido o direito à participação política (Brasil, [s.d.]).

Em outros aspectos, ao abordar sobre a democracia, têm-se a existência dos modelos de democracia direta e indireta, como forma de organização do espaço político gerado por ela. Este segundo modelo, também chamado de democracia representativa, consiste na prática da eleição de agentes políticos pela via de processos seletivos, tendo como base o voto de valor igualitário para todos, e ocupação provisória de mandato com duração certa. Isto é, consiste em um sistema de governo, no qual os cidadãos elegem representantes para tomar decisões em seu nome, ao invés de participarem diretamente das decisões políticas (Fernandes, 2022).

Outrossim, na democracia indireta, ao invés de todos os cidadãos votarem diretamente nas questões políticas, eles elegem representantes, tais como deputados, senadores e presidentes, para tomarem decisões em nome deles, tudo isso baseado em suas crenças, valores e interesses. Em virtude disso, a eleição desses representantes atende, portanto, à necessidade inicial de reunir, em um único fórum de diálogo — o Parlamento — as diferentes representações dos diversos segmentos da nação. Ademais, o que explica os fatos narrados resulta da amplitude territorial e demográfica dos Estados Nacionais, que juntas inviabilizam a consulta direta de toda população, buscando a tomada de decisões de interesse geral (Reis, 2023, p.19).

*A posteriori*, promovendo maior participação popular, tem-se a democracia direta. Neste mecanismo, o povo participa diretamente da tomada de decisões políticas, de acordo com seus interesses, e sem qualquer intermediação de representantes eleitos. Para tanto, a participação do cidadão frente este modelo de democracia, possui meios de realização determinados, é como dispõe a CRFB em seu texto de lei:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular (Brasil, 1988).

Neste âmbito, discutindo a modalidade participativa, têm-se o plebiscito como uma consulta ao povo, sendo essa anterior a uma lei ser constituída, oportunidade em que o cidadão poderá aprovar ou rejeitar as opções propostas. Já o referendo, consiste na consulta popular de algo que já foi decidido e aprovado pelo poder legislativo, governo ou autoridade competente. Em compreensão às referências de democracia direta, é de fácil entendimento quando se compara, tal como expõe o autor Márlon Reis: “A diferença basilar entre o plebiscito e o referendo reside no aspecto temporal. Enquanto no referendo a consulta popular é posterior ao ato legislativo, no plebiscito esta ocorre previamente” (Reis, 2023, p.21).

Por fim, como um mecanismo de permissão de uma população propor leis, tem-se a iniciativa popular. Neste caso, após a criação de projetos de lei, tendo alcançado o número mínimo de assinaturas, consistindo em 1% dos eleitores do Brasil, bem como ser distribuído por ao menos 5 estados, com o número de eleitores em cada um deles não inferior a 0,3%. O projeto apresentado por meio de iniciativa popular, terá tramitação semelhante aos demais, todavia, este será votado obrigatoriamente em Plenário. Por complemento, ao contrário do plebiscito e do referendo, a iniciativa popular é uma maneira dos cidadãos iniciarem o processo legislativo, forçando-os a discutirem e votarem uma proposta apresentada pela população (Brasil, 2023).

Seguindo as premissas expostas na legislação constitucional brasileira no seu dispositivo 14 disserta sobre a soberania popular, que é exercida através do sufrágio universal. Isso faz parte do direito político que o cidadão brasileiro possui, esses direitos são elencados como meios de efetiva participação no Estado Democrático de Direito, segundo Marlon Reis (2023, p. 23) “A cidadania é um dos fundamentos da República Federativa (art. 1º, II). Cidadania é o vínculo político que une a pessoa natural ao Estado, vínculo jurídico-político em que o cidadão é o detentor do poder político. Ao conjunto dos cidadãos dá-se o nome de “povo”.

Os direitos políticos são provenientes dos direitos humanos, que assegura a dignidade da pessoa humana, que como acima mencionado, seu direito político é garantido, e nesse com a sua cidadania. Ademais, as normas jurídicas que fazem a base a essa ordem são “A Declaração dos Direitos dos Homens”, na qual formulou em âmbito internacional aspectos políticos, após Segunda Guerra Mundial (1945).

A base da regulamentação é fundamentada na Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, na qual disserta que o poder emana do povo, ao escolher seus representantes por mandados, através de eleições, sendo uma garantia estendida a todos os brasileiros. Nesse viés, Marlon Reis cita (2023, p. 19) “A democracia representativa, ou indireta, é exercitada por intermédio da eleição de agentes políticos

pela via de processos seletivos baseados no voto de valor igual para todos e na ocupação provisória de mandatos com duração certa”.

Em conjunto com a dignidade da pessoa humana, caminha também a cidadania, que é gerada desde o nascimento, que encaixa todos seus aspectos políticos. De acordo com Marlon Reis (2023, p.23) “A cidadania é um dos fundamentos da República Federativa (art. 1º, II). Cidadania é o vínculo político que une a pessoa natural ao Estado, vínculo jurídico-político em que o cidadão é o detentor do poder político. Ao conjunto dos cidadãos dá-se o nome de “povo”.

No dispositivo 14, da Carta Magna Brasileira de 1988, a soberania será exercida por meio de: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Nesse sentido, um dos seus direitos individuais é poder realizar a soberania, por esses meios, exercendo assim, seus direitos políticos, estes presentes constitucionalmente, e sendo necessários e obrigatórios, perante a legislação brasileira.

Baseando-se na legislação brasileira, a soberania, a política, o direito de voto, a livre escolha, é um privilégio que é adquirido pela pessoa, na qual convive em sociedade, que mantem um vínculo com o Estado, que só funciona a partir da mesma no âmbito de voto, e na contribuição de impostos. Levando a uma ligação muito mais profunda, a liberdade conquistada, gera a política que hoje é conhecida, e vincula-se a uma garantia fundamental. Na esfera eleitoral, as normas políticas, os direitos de todo cidadão, é proveniente da democracia, e da liberdade de cada indivíduo:

A **liberdade de escolha** deve ser assegurada pelo Estado que, para tanto, deve dispor de mecanismos aptos a expungir quaisquer meios capazes de influir ilicitamente sobre a formação da vontade do eleitor. Ao proibir o uso dos bens e serviços governamentais por parte dos candidatos ligados ao governo, fixar regras para a realização da propaganda eleitoral, vedar o abuso de poder econômico e a captação ilícita de sufrágios, dentre outras medidas legalmente previstas, o Estado busca assegurar a formação de um ambiente adequado à conquista do voto segundo critérios estritamente democráticos (Reis, 2023, p.27)

Em suma, seguindo o exposto o direito político é presente na dignidade da pessoa humana, mas não é inviabilizado ou invioláveis, podendo assim ser suspenso, De acordo, com Luciana Fernandes de Freitas:

Inicialmente, tem-se por cassação a ideia de retirada forçada dos direitos políticos de alguém, sem devido processo legal, por um ato de autoridade, como se fosse consequência de um poder de império, o que de forma alguma se coaduna com o Estado Democrático de Direito. Até por decorrência do registro histórico brasileiro de governos autoritários e ditatoriais, a Constituição da República preferiu deixar expressa a vedação (Freitas, 2022, p.24)

Em síntese, o direito de voto, é uma garantia constitucional, proveniente das garantias fundamentais que a pessoa nasce possuindo, e assim sendo, seus direitos políticos. Na qual, são prerrogativas que são adquiridas e asseguradas pelo direito público, ou seja, pela administração pública, que em uma sociedade democrática o poder de voto, direto ou indireto, permanece com a população. Assim, a pessoa não faz só parte da política do seu estado, mas também seu papel de cidadão.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Conforme prevê a Constituição Federal de 1988, está expresso no inciso I do art. 5º da CF que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). No âmbito da legislação eleitoral brasileira, a Lei nº 9.100/1995 fixou uma medida na qual assegura cerca de 20% das vagas disponíveis do partido político, destinadas somente para mulheres. As políticas afirmativas trouxeram uma mudança na sociedade, no aspecto da candidatura feminina, buscando uma equiparidade entre os gêneros nesse no ambiente político-social. Nesse sentido, Luciana Fernandes de Freitas afirma:

Afastar do ambiente democrático atitudes que obstam a inserção feminina é crucial, sendo o emprego de políticas afirmativas

indispensável para o alcance desse objetivo, conclusão alcançada diante das novas composições dos parlamentos de países próximos, inauguradores da reserva de vagas nos assentos legislativos (Freitas, 2022, p.158)

As cotas são ligadas como um meio para a garantia da igualdade de oportunidades, uma representatividade do gênero feminino, na política do Brasil, sendo as cotas meios de sanar e garantir a participação das mulheres, no âmbito que foi composto, e ainda continua sendo, por homens. Como disse Luciana Fernandes (2022, p. 157) “A efetiva representatividade do gênero feminino na esfera eleitoral e sua atuação livre de interferências preconceituosas é, sem dúvida, uma questão de igualdade e reconhecimento de direitos, cuja maior vítima, caso seja solapada, é a própria democracia.”

Com a vigência da Lei nº 9.100/1995, essas cotas partidárias destinadas às mulheres não eram uma obrigatoriedade no âmbito da campanha e exercício político, tornando-se uma visão obrigatória anos após a sua promulgação. A Constituição Federal de 1988, cita em seu art. 17, § 7º, além das cotas, e da sua funcionalidade, no sentido de garantir nos partidos políticos a verba mínima de 5% para os recursos partidários, garantindo a participação feminina no meio democrático (Brasil, 1988).

Isto é, caso seja levado em consideração que a realização da igualdade material seja um objetivo almejado pela Constituição Federal de 1988, pode-se concluir que, em matéria de igualdade de acesso aos cargos providos mediante os processos eletivos, o Brasil de encontra bem distante do ideal (Reis, 2023, p. 42). Dessa forma, para que possa surgir alguma mudança frente a este cenário, o legislador, ao longo dos anos, tem realizado experiências ao estabelecer as cotas de gênero, como uma tentativa de diminuição de desigualdade.

Nesse ínterim, a fiscalização se intensifica a partir da consolidação de jurisprudências e leis que regem o tema. Com isso, o Tribunal Superior Eleitoral, em seu texto, caracteriza as fraudes à cota gênero, tendo expressado que casos comprovados podem resultar até mesmo na cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos

Partidários (DRAP). Isto é, evidencia-se o rigor na aplicação da regra, tendo como finalidade, coibir a utilização de candidaturas fictícias femininas pelas legendas de tentativa de cumprir de forma ilegal. É como prevê a Súmula – TSE n. 73:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2024)

Assim, indubitavelmente, têm-se que o tratamento legal da matéria foi alterado substancialmente desde a edição da Lei n. 12.034/2009 (Lei da Reforma Eleitoral), que mudou a redação do citado parágrafo para dar-lhe o seguinte teor: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (Brasil, 2009).

Posto isso, em consideração ao princípio da igualdade, ou da isonomia, é notória sua exposição no principal instrumento asseguratório dos direitos fundamentais, como exposto no texto de lei do artigo 5º, *caput*, da CRFB: “[...] Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, [...] I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). Em virtude do princípio

mencionado, é de fácil entendimento, que tanto na relação de possuidor do direito de voto, quanto na candidatura, homens e mulheres possuem igual direito.

Neste âmbito, amparado no conceito aristotélico, prevê o Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.330/DF:

Com o que se homenageia a insuperável máxima aristotélica de que a verdadeira igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, máxima que Ruy Barbosa interpretou como o ideal de tratar igualmente os iguais, porém na medida em que se igualem; e tratar desigualmente os desiguais, também na medida em que se desigualem (Brasil. Supremo Tribunal Federal, 2012).

Nada obstante, frente aos fatos atualmente vivenciados no âmbito político - eleitoral, em se tratando de gêneros, por haver real tensão entre essa relação, é irrefutável os avanços legais realizados com intuito de promoção de participação política feminina. Em contrapartida, a realidade da vida política relacionada tanto dentro dos partidos, no poder legislativo, bem como nas redes sociais e outros meios, a figura feminina enfrenta diversas discriminações e ameaças, por estarem sujeitas à desigualdade no acesso a recursos de campanha, e outras práticas que às desqualifiquem (Freitas, 2022, p.162).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sumariamente, o trabalho atual tem como objetivo a aplicação e a promoção da isonomia material, diante da reserva de cota de participação feminina nas eleições. Isto é, frente ao curso histórico e jurídico apresentado, têm-se a democracia além de um regime de governo, mas um valor essencial à sociedade como um todo. Sendo assim, esta assegura a liberdade de escolha e a igualdade no acesso à participação política, independente de gênero, cor ou raça. Desta forma, o vínculo político-jurídico entre o cidadão e o Estado, consiste no pilar que sustenta o exercício desse poder coletivo, sendo o povo o verdadeiro detentor do poder político.

Destarte, apesar de que a igualdade formal encontra-se assegurada pela Constituição da República Federativa do Brasil, a perseverante sub-representação das mulheres em cargos eletivos, patenteia a necessidade de medidas que resultam em condições equitativas de participação frente ao sistema político. Em virtude disso, o sistema de cotas não só corrige desigualdades históricas e estruturais enfrentadas pelas mulheres, como também promove a diversidade, e a efetiva democratização do espaço político frente aos fatos narrados neste estudo.

Assim, no tocante à garantia de direitos fundamentais para homens e mulheres, é evidente que para uma real aplicação de isonomia material, não há que se falar apenas na existência das cotas, mas também em sua aplicação de forma rigorosa. Melhor dizendo, a prática de valorização do protagonismo feminino nos espaços de poder, deve ocorrer de um jeito ou de outro, para que assim, juntamente com todo o exposto, seja consolidada uma democracia genuinamente inclusiva e representativa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Seu guia básico de atuação na câmara**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 2023. Disponível em: [https://educacaoa distancia.camara.leg.br/clique\\_regimento/card/2](https://educacaoa distancia.camara.leg.br/clique_regimento/card/2) . Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.330 Distrito Federal**. Brasília, DF: Plenário. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Verbete de Súmula nº 73.** A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral. Brasília, DF: TSE, 05 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-n-73>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Voto - obrigatoriedade.** Brasília, DF: TSE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/titulo-eleitoral/voto-obrigatoriedade>. Acesso em: 31 mar. 2025.

FERNANDES, Cláudio. O que é democracia? In: **Brasil Escola**, portal eletrônico de informações, 2022. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-democracia.htm>. Acesso em: 31 mar. 2025.

FREITAS, Luciana Fernandes de. **Coleção Método Essencial - Direito Eleitoral.** Rio de Janeiro: Método, 2022.

REIS, Márlon. **Direito Eleitoral.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

---

## OS INSTITUTOS E FUNDAÇÕES DE PESQUISA COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA FUNÇÃO EDUCADORA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

---

Beatriz Dillem Mendonça<sup>1</sup>

Raissa Lopes Ventura<sup>2</sup>

Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A função educadora dos partidos políticos é manifestada através da criação de institutos e fundações de pesquisa através do exercício obrigacional de proteção à democracia, conforme determinado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17. O referido dispositivo estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardando a soberania nacional, o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana. A Lei nº 9.096/95, que regulamenta os partidos políticos no Brasil, corrobora a importância da defesa dos direitos fundamentais e sociais, como o direito à educação, previsto nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal.

Envolve ainda, a compreensão das obrigações constitucionais e legais atribuídas a esses partidos. O artigo 44 da lei nº 9.096/95, faz com que essa função seja exercida

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: Beatrizdillem@gmail.com;

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: raissalopesventura444@gmail.com

<sup>3</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

através do repasse de recursos financeiros do fundo partidário, pois determina que sejam aplicados, dentre outras finalidades, na criação e manutenção de institutos ou fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política, com um mínimo de 20% do total recebido. Autores como Almond e Verba (1963) e Ferreira e Santana (2020) enfatizam a importância da função educadora dos partidos políticos na qualidade do regime democrático e na conscientização política da sociedade, o que evidencia o papel crucial dos partidos políticos na promoção da educação e no fortalecimento da democracia.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

O presente trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa qualitativa, com base em uma revisão bibliográfica que buscou fundamentar a análise da função educadora dos partidos políticos através da promoção de institutos e fundações de pesquisa como exercício obrigacional de proteção à democracia. A metodologia foi escolhida com o fim de se aprofundar nos conceitos teóricos e críticos relacionados ao tema. A análise dos dados coletados foi descritiva, permitindo identificar a promoção da função educadora dos partidos políticos através da criação dos institutos e fundações de pesquisa, sobretudo a obrigação constitucional atribuída aos partidos políticos no seu papel de proteção do estado democrático de direito, através dos investimentos obrigatórios destinados à educação, e promoção da educação política.

## **DESENVOLVIMENTO**

No Brasil, a criação dos partidos políticos é garantia constitucional, estabelecido no artigo 17 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, resguardando os demais direitos e garantias constitucionais estabelecidos no texto legal. Além disso, a pluralidade política é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, contido no artigo 1º, V, do dispositivo legal. Nesse contexto, o direito à criação de um partido político

é livre e necessário para a manutenção da democracia, no entanto está vinculado ao atendimento de outras normas e garantias constitucionais, senão veja:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

- I - caráter nacional;
- II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
- III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
- IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei (Brasil, 1988)

Diante da determinação estabelecida no texto constitucional, a Lei nº. 9.096/95, surge a fim de regulamentar o artigo 17, tratando sobre os partidos políticos. O art. 1º do referido dispositivo legal, determina que o partido político deve assegurar o interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa de direitos fundamentais assegurados pela constituição federal. O artigo 2º da referida lei, corrobora as determinações legais mencionadas anteriormente “Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” (Brasil, 1995)

As limitações impostas pela Constituição Federal e pela Lei nº. 9.096/95, trazem como requisito a defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, elencados nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal Brasileira, sendo que este último trata dos direitos sociais. Dentre os direitos sociais apresentados pelo artigo 6º está o direito à educação, previsto também no artigo 205 da Constituição Federal, onde é classificado como um direito de todos, dever do estado e da família e devendo ser incentivada e promovida com colaboração da sociedade (Farias, 2018)

Dessa forma, a fim de assegurar o pluripartidarismo, exercido através da criação de partidos políticos, que têm como dever (e exigência para sua criação) a proteção dos direitos sociais fundamentais, como a educação, e devendo essa ser promovida e incentivada com a

colaboração da sociedade, é que surge a função educadora dos partidos políticos. Segundo Almond e Verba (1963), a promoção da função educadora dos partidos políticos destaca um aspecto relevante para a qualidade do regime ao qual está inserido, treinando os quadros políticos através da prestação de informações eleitorais e tornando o sistema político mais próximo e amigável aos cidadãos e às elites. (Almond; Verba, 1963 *apud* Henrique, 2023)

Nesse contexto, o art. 44 da Lei nº. 9.096/95, que regulamenta a criação dos partidos políticos no Brasil, dispõe da seguinte redação:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:  
[...]

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido (Brasil, 1995).

Assim, os partidos políticos devem assumir o dever social de promover a educação através da criação de institutos ou fundações de pesquisa, devendo ainda destinar, obrigatoriamente, 20% dos recursos recebidos pelo Fundo Partidário para cria-los. Quanto à criação das instituições e fundações de pesquisa, o artigo 53 da Lei nº. 13.487/2017, determina a sua submissão às normas gerais estabelecidas no Código Civil. Ainda, o mesmo dispositivo estabelece normas gerais referentes à extinção e conversão das fundações em institutos, bem como versa sobre sua autonomia e relações estabelecidas com outras instituições.

O Artigo 62 do Código Civil é o responsável por estabelecer as normas para a criação das fundações de pesquisa, bem como exemplificar sua importância e a sua função dentro da sociedade, regulamentando os fins para o qual deve ser criada. O dispositivo, em especial nos incisos III, VII e VIII, corrobora a adequação das fundações na forma de exercício da função social de um partido político, como um dos meios adequados para promoção da sua função educadora, senão veja:

Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando

o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.

Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de:

[...]

III – educação;

[...]

VII – pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;

VIII – promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos (Brasil, 2015)

As fundações de pesquisa no Brasil, estão inseridas na legislação pátria e se tornam importantes meios de exercício da função educadora de um partido, uma vez que a sua criação é voltada para promoção da educação, das pesquisas científicas e da ética, cidadania, democracia e direitos humanos. Sendo a observação desses mesmos objetivos também um pré-requisito para criação dos partidos políticos, ambos atuam em conjunto ao promover uma educação que defenda e preserve os direitos humanos, a democracia e a cidadania, visando o desenvolvimento da sociedade brasileira (Ferreira; Santana, 2020).

No cenário democrático brasileiro, importância da presença e contribuição dos partidos políticos na defesa e fomento da democracia surge devido ao contexto histórico de seu surgimento no país, que se iniciou após a independência do Brasil, no ano de 1822, ano em que se iniciou o governo imperial (Ferreira; Santana, 2020).

Segundo o ex-presidente da França, Charles de Gaulle: “Política é uma questão muito séria para ser deixada nas mãos dos políticos.” (Duailibi; Pechlivanis, 2006, p. 338 *apud* Ferreira; Santana, 2020). Razão pela qual, os estudos sobre partidos políticos e sua atuação na sociedade está intrinsecamente ligada ao funcionamento ou não funcionamento das instituições políticas e de sua capacidade de garantir a continuidade democrática (Cabral, 2023, p.14)

Ferreira e Santana (2020) enfatizam ainda a necessidade de um esforço coletivo da sociedade civil para promover a conscientização política, visando fortalecer a democracia. Os autores destacam a importância dos partidos políticos, ressaltando que

apesar de suas deficiências, continuam sendo essenciais para a promoção e garantia do estado democrático de direito através do fomento da educação política, contribuindo para a participação civil ativa e consciente nas decisões políticas do país.

Há que se destacar ainda, que embora esses partidos não estejam exercendo plenamente seu papel, eles ainda representam um modelo capaz de assegurar a melhor prática política para a população e o país. Os partidos políticos trazem consigo a representação necessária e fundamental para o exercício da democracia através da função educadora exercida pela criação instituições e fundações de pesquisa

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da legislação brasileira e da literatura especializada permitiu identificar que a função educadora dos partidos políticos está expressamente prevista tanto na Constituição Federal de 1988 quanto em dispositivos legais infraconstitucionais, especialmente a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos). O principal resultado dessa normatização é a obrigatoriedade de que, no mínimo, 20% dos recursos do Fundo Partidário sejam destinados à criação e manutenção de institutos ou fundações dedicadas à pesquisa, doutrinação e educação política (Art. 44, IV).

Esses institutos e fundações, ao estarem orientados pelos princípios constitucionais da cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político (CF, art. 1º, II e V), tornam-se instrumentos essenciais de fortalecimento do regime democrático, como ressalta Farias (2018) ao afirmar que o direito à educação política deve ser promovido de forma colaborativa entre Estado, família, partidos políticos e sociedade civil.

Autores como Ferreira e Santana (2020) destacam que, mesmo diante de falhas na atuação prática dos partidos, esses organismos permanecem como os melhores instrumentos institucionais disponíveis para garantir a formação política dos cidadãos e a sustentação da democracia participativa.

Além disso, as disposições do Código Civil (art. 62, III, VII e VIII) confirmam que as fundações criadas para fins educacionais, de pesquisa e promoção da democracia se alinham diretamente com o papel que a legislação partidária e constitucional exige das agremiações partidárias. Tais dispositivos consolidam a ideia de que os partidos devem ultrapassar o caráter eleitoral e atuar como agentes educadores e formadores da consciência crítica e cidadã da população.

A função educadora dos partidos políticos representa uma dimensão estratégica e essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito, indo além de suas funções eleitorais e parlamentares. Conforme destaca Almond e Verba (1963), a educação política promovida por instituições partidárias é um fator determinante para o fortalecimento da cultura cívica e para o funcionamento eficaz das democracias representativas, pois contribui para formar cidadãos mais participativos, informados e conscientes de seu papel social.

Essa função é, portanto, não apenas desejável, mas obrigatória e estruturante, como evidencia o art. 44, IV, da Lei nº 9.096/95. A vinculação dos partidos ao exercício da educação política é uma exigência do próprio sistema constitucional brasileiro, que, conforme José Afonso da Silva (2016), define a educação como um direito fundamental social que deve ser promovido não apenas pelo Estado em sentido estrito, mas por todas as instituições que compõem o pacto democrático, entre elas os partidos políticos.

No entanto, há um hiato entre a previsão normativa e a prática institucional. Como observam Cabral (2023) e Ferreira e Santana (2020), a maioria das fundações partidárias existentes ainda carece de efetividade na execução de projetos educacionais autênticos e amplamente acessíveis. Em muitos casos, os recursos são aplicados de forma burocrática, com baixa transparência e pouco impacto na formação política da sociedade.

Ainda assim, a manutenção dessas estruturas deve ser entendida como uma oportunidade estratégica de aproximação entre partidos e cidadãos, especialmente em um contexto de crise de representação e descrédito nas instituições políticas. Como

ressalta Figueiredo Damasceno (2021), o resgate da credibilidade dos partidos passa, necessariamente, pela sua capacidade de educar, informar e engajar a população.

Por fim, o uso qualificado dos institutos e fundações de pesquisa pode permitir que os partidos exerçam plenamente sua função educadora, transformando-se em espaços permanentes de debate, reflexão e construção democrática. A atuação dessas fundações deve ser pautada por critérios técnicos, científicos e pedagógicos, visando a formação de uma cultura política sólida, ética e plural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação e funcionamento de institutos e fundações de pesquisa vinculados a partidos políticos, como determina a legislação brasileira, representam muito mais do que uma obrigação formal: constituem uma estratégia fundamental de defesa e promoção da democracia. Para isso, é necessário que tais instituições atuem com autonomia, qualidade técnica e compromisso com a formação cidadã e crítica da população.

Como afirmam Ferreira e Santana (2020), “a educação política é a principal ferramenta para ampliar a participação cidadã e qualificar o debate público”, sendo os partidos políticos atores centrais nesse processo. Portanto, fortalecer a atuação desses institutos e fundações é fortalecer a própria democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, Adriana Lima Velame. O Papel dos Partidos Políticos no Estado Democrático Brasileiro. **Revista Eletrônica EJE**, n. 6, a. 3, [s.d.]. Disponível em:  
<https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/o-papel-dos-partidos-politicos-no-estado-democratico-brasileiro>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, V, da Constituição Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **Resolução nº 22.121, de 1º de dezembro de 2005.** Dispõe sobre a arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1º de dezembro de 2005. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb-22.121-de-1b0-de-dezembro-de-2005-brasilia-2013-df> Acesso em: 9 abr. 2025.

DAMASCENO, Raimundo Alberto Figueiredo. **Educação e partido político:** elementos para uma reconstrução histórica das propostas educacionais dos partidos dos trabalhadores. 1990. 344f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1990. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/6/o/Dissert\\_Raimundo\\_Alberto\\_Figueiredo\\_Damasceno.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/6/o/Dissert_Raimundo_Alberto_Figueiredo_Damasceno.pdf). Acesso em: 29 abr. 2025.

DOLANDELI, Rodrigo; RUBIATTI, Bruno de Castro (org.). **Partidos e instituições políticas no Brasil contemporâneo.** Ponta Grossa: Atena, 2023.

FARIAS, Rosemeire Lopes da Silva. **A educação e os partidos políticos no Brasil:** um estudo sobre os programas dos partidos políticos e suas propostas para a educação nacional no período de 2002 a 2016.. Disponível em: <https://sites.pucgoias.edu.br/post-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/61/2018/05/Rosemeire-Lopes-da-Silva-Farias.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FERREIRA, Adriano Fernandes; SANTANA, Severino Junio de. Partidos Políticos Brasileiros: Fomentadores ou Empecilhos às Práticas Políticas? **Revista de Direito, Viçosa**, v. 12, n. 02, 2020. Disponível em: [doi.org/10.32361/2020120210557](https://doi.org/10.32361/2020120210557). Acesso em abr. 2025.

HENRIQUE, Ana Lúcia. A Função Educadora dos Partidos Políticos no Brasil: mais do que uma agenda de pesquisa, uma responsabilidade social. *In: Academia.edu*, portal eletrônico de informações, 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/17877465/A\\_Fun%C3%A7%C3%A3o\\_Educadora\\_dos\\_Partidos\\_Pol%C3%ADticos\\_no\\_Brasil\\_mais\\_do\\_que\\_uma\\_agenda\\_de\\_pesquisa\\_uma\\_responsabilidade\\_social](https://www.academia.edu/17877465/A_Fun%C3%A7%C3%A3o_Educadora_dos_Partidos_Pol%C3%ADticos_no_Brasil_mais_do_que_uma_agenda_de_pesquisa_uma_responsabilidade_social). Acesso em: 29 abr. 2025.

SILVA, Débora. Qual a função de um partido político? *In: EJE em Sala de Aula*, portal eletrônico de informações, [s.d.]. Disponível em: [https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/18934/mod\\_label/intro/Qual%20a%20fun%C3%A7%C3%A3o%20de%20um%20partido%20pol%C3%ADtico.pdf](https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/18934/mod_label/intro/Qual%20a%20fun%C3%A7%C3%A3o%20de%20um%20partido%20pol%C3%ADtico.pdf). Acesso em: 9 abr. 2025.

---

## A UTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS AFIRMATIVAS ÉTNICAS NO PROCESSO ELEITORAL

---

Victor Ferreira<sup>1</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>2</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A democracia contemporânea, embora alicerçada na soberania popular e na representação, vai além da simples maioria, requerendo a inclusão efetiva de minorias e a busca por igualdade material, notadamente em nações com históricas desigualdades como o Brasil. Nesse cenário, as políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral se destacam como ferramentas essenciais para assegurar uma representatividade política que verdadeiramente espelhe a diversidade social, impulsionando a ascensão de grupos sub-representados a posições de poder e aproximando a prática democrática de seus princípios de inclusão e igualdade, em um constante aperfeiçoamento das instituições e da participação cidadã, em consonância com a Constituição Federal e os variados meios de exercício da soberania popular, tanto diretos quanto indiretos.

A fundamentalidade dos direitos políticos impõe ao Estado a adoção de medidas positivas para garantir sua efetividade, sobretudo para grupos étnicos sub-representados, legitimando as políticas afirmativas eleitorais como instrumentos de

---

<sup>1</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: victorferreiradir@gmail.com;

<sup>2</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: taua\_verdan2@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

concretização da igualdade material e da representatividade democrática, com o objetivo de superar barreiras históricas e estruturais que restringem a plena participação de negros e indígenas. A implementação dessas políticas, apesar dos debates sobre igualdade formal, visa materializar a soberania popular e enriquecer a representação, encontrando respaldo nos objetivos constitucionais de uma sociedade justa e igualitária e demandando uma abordagem integral que envolva transformações sociais e avaliação contínua para o fortalecimento da democracia.

## MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia empregada na construção do presente pauta-se na utilização do método científico dedutivo. Ainda, no que se refere à abordagem, trata-se de uma pesquisa qualitativa; quanto à natureza, a proposta da pesquisa foi básica, quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Como técnicas de pesquisa, optou-se pela adoção da revisão de literatura sob o formato sistemático, acompanhado de revisão bibliográfica. O critério de seleção do material empregado pautou-se em um viés de aproximação com a temática estabelecida. As plataformas de pesquisa utilizada foram *Google Acadêmico, Scielo e o Scopus*.

## DESENVOLVIMENTO

A democracia, em sua acepção fundamental, representa o regime político no qual a titularidade e o exercício do poder residem no povo, que o manifesta diretamente ou por intermédio de representantes escolhidos. Contudo, a compreensão contemporânea transcende a mera regra da maioria, abraçando um conjunto mais amplo de valores essenciais para sua legitimidade e profundidade. Isso inclui a salvaguarda intransigente dos direitos das minorias, a busca incessante pela igualdade substancial de oportunidades entre todos os cidadãos e a garantia de uma participação política efetivamente plural e

inclusiva, refletindo a diversidade social. A vitalidade democrática depende, assim, não apenas de procedimentos formais, mas da incorporação ativa desses princípios no tecido social e institucional, visando um governo do povo, pelo povo e para o povo em sua acepção mais completa.

A consolidação de um regime verdadeiramente democrático, no entanto, enfrenta desafios significativos, especialmente em sociedades marcadas por profundas desigualdades históricas, como a Brasil. A mera existência de eleições periódicas não garante, por si só, uma democracia plena. É crucial avançar para uma concepção substantiva de democracia, que se preocupe com os resultados e com a efetiva inclusão de todos os segmentos sociais nos processos decisórios e nos benefícios do desenvolvimento. Conforme analisa Souza (2017), a persistência de estruturas de exclusão herdadas do passado, que marginalizam sistematicamente certos grupos como a população negra e indígena, compromete a própria essência da cidadania e fragiliza as instituições democráticas, tornando a participação política um privilégio, e não um direito universalmente assegurado para todos.

A complexa engenharia da democracia moderna repousa sobre os pilares da representação e da participação cidadã. Adverte sobre as dificuldades inerentes à realização plena dos ideais democráticos, destacando a tensão entre os princípios proclamados e a realidade concreta. Uma das promessas não cumpridas da democracia é a da participação ampliada, gerando um ponto reflexivo que de onde quer que se olhe, o espaço da participação política parece estar diminuindo em vez de aumentar. Nesse contexto, a busca por mecanismos que fomentem uma representação mais fidedigna da diversidade social e que incentivem a participação de grupos historicamente sub-representados, como as políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral, emerge como um esforço para aproximar a prática democrática de seus ideais fundadores de inclusão e igualdade política.

Portanto, a democracia não deve ser vista como um modelo acabado, mas como um processo contínuo de construção e aprimoramento, orientado por princípios

normativos que buscam garantir o autogoverno popular em condições de liberdade e igualdade. O arcabouço constitucional brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, reflete essa aspiração ao consagrar o Estado Democrático de Direito e um extenso rol de direitos fundamentais, conforme detalhado por juristas como Barroso (2020) e Mendes e Branco (2022). Contudo, a distância entre o ideal normativo e a realidade social impõe a necessidade de constante reflexão e ação, incluindo o debate sobre instrumentos como as ações afirmativas, que visam concretizar a promessa democrática de uma participação política efetivamente universal e representativa, superando as barreiras que ainda limitam o exercício pleno da cidadania por todos os brasileiros.

Constitui a soberania popular, entendida como a capacidade plena e originária de autodeterminação coletiva, o alicerce da ordem democrática, distinguindo-se conceitualmente da autonomia. Com efeito, enquanto a soberania se caracteriza pela insubmissão a determinações jurídicas extrínsecas à vontade popular, a autonomia define-se como uma esfera de poder delegado, exercitável nos limites prescritos por uma instância normativa hierarquicamente superior, exemplificada pela Constituição Federal na delimitação das competências estatais Silva (2024). A exteriorização da soberania popular materializa-se mediante variados arranjos institucionais, englobando tanto a democracia representativa quanto mecanismos de participação direta – notadamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – os quais facultam aos cidadãos o exercício imediato do poder decisório sobre matérias específicas, corroborando assim a gênese popular de toda autoridade legítima Silva (2024).

Diante das limitações da forma direta, a democracia indireta consolidou-se como o modelo prevalente nos Estados modernos. A vastidão territorial, o grande número de cidadãos e a complexidade crescente das questões governamentais tornam impraticável a deliberação direta e constante por toda a população. Neste sistema, o exercício do poder popular ocorre por meio da eleição de representantes, que recebem um mandato para atuar em nome dos eleitores na condução dos assuntos públicos. A representação

política emerge, assim, como o mecanismo central que viabiliza o autogoverno em larga escala, embora suscite debates contínuos sobre a fidelidade da atuação dos representantes em relação aos anseios e interesses dos representados, um desafio inerente a esta forma de democracia.

A democracia representativa é a principal modalidade de democracia indireta, caracterizada pela escolha periódica de governantes e legisladores através de eleições competitivas, livres e justas. Nesse sistema, o voto popular confere legitimidade aos eleitos para tomarem decisões vinculantes em nome da sociedade. A eficácia da democracia representativa depende de um conjunto de fatores, incluindo a garantia dos direitos políticos, a transparência do processo eleitoral, a existência de partidos políticos sólidos que articulem programas e candidaturas, e mecanismos de responsabilização dos representantes perante o eleitorado. Moraes (2023, p. 258) destaca que no Brasil, “a representação popular é a regra, sendo exercida por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, delineando o quadro constitucional deste modelo.

Muitos regimes democráticos contemporâneos, como o brasileiro, adotam um modelo híbrido, frequentemente denominado democracia semidireta. Este sistema combina a estrutura fundamental da representação política com a utilização dos instrumentos de participação direta já mencionados (plebiscito, referendo, iniciativa popular). O objetivo dessa combinação é aprimorar a legitimidade democrática, permitindo que os cidadãos intervenham diretamente em decisões cruciais ou corrijam eventuais desvios da vontade popular por parte dos representantes eleitos. Essa abordagem mista reconhece tanto a necessidade da representação para a governabilidade quanto o valor da participação cidadã direta para o fortalecimento do vínculo democrático e da responsividade governamental, refletindo as complexas demandas por participação analisadas por autores como Avritzer (2008).

Compreender essas distinções é fundamental no debate sobre políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral. A predominância do modelo representativo,

mesmo que semidireto, levanta a questão crucial de saber se ele consegue, por si só, garantir uma representação política efetiva para grupos historicamente sub-representados, como negros e indígenas. Se os mecanismos eleitorais e partidários tendem a perpetuar a exclusão ou a sub-representação, discute-se a necessidade de intervenções específicas, como as ações afirmativas, para tornar a representação mais espelhada à diversidade da sociedade. O desenho do sistema eleitoral, como explorado por Silva (2021), influencia diretamente as chances de diferentes grupos sociais acederem aos espaços de poder, tornando o debate sobre regras e reformas eleitorais central para a busca de uma democracia mais inclusiva.

A soberania popular constitui um dos fundamentos basilares da República Federativa do Brasil, conforme consagrado expressamente no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Este princípio estabelece que todo o poder emana do povo, que o exerce de maneira direta ou por meio de seus representantes eleitos. Trata-se de um pilar essencial do Estado Democrático de Direito, significando que a legitimidade do poder político reside na vontade popular e dela deve derivar. A compreensão de que a titularidade do poder pertence ao conjunto dos cidadãos é crucial para a estrutura democrática, afastando concepções de poder que não se originem dessa fonte primária e que não visem ao bem comum. Como analisam Mendes e Branco (2017, p. 155), a soberania popular é o alicerce sobre o qual se constrói toda a arquitetura constitucional do poder político no Brasil, informando a interpretação das demais normas e a organização do Estado, vinculando governantes e governados ao seu desígnio.

A manifestação da soberania popular ocorre por diversos instrumentos previstos no ordenamento jurídico, sendo o sufrágio universal e o voto direto, secreto, universal e periódico os mecanismos primordiais no contexto da democracia representativa brasileira. Além do voto, a Constituição prevê formas de exercício direto, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que permitem ao povo deliberar diretamente sobre questões de relevância nacional. Contudo, na prática cotidiana da governança, a eleição de representantes configura o principal canal de expressão da vontade popular,

onde o povo, titular da soberania, delega o exercício do poder. É crucial notar, como afirma Silva (2024), que a soberania popular se realiza precipuamente pela representação; mas não exclusivamente por ela, indicando a coexistência e a complementaridade entre as formas diretas e indiretas de exercício desse poder fundamental, essencial para a vitalidade democrática.

Entretanto, a concepção clássica de soberania popular, embora fundamental, enfrenta desafios contemporâneos relacionados à efetiva inclusão e participação de todos os segmentos sociais nos processos decisórios. A mera existência de mecanismos formais de participação, como o voto, não assegura, por si só, que a vontade expressa reflita a diversidade e as demandas de toda a população, especialmente de grupos historicamente sub-representados ou marginalizados. Há a necessidade de uma “reinvenção” da democracia e da soberania, que vá além da representação político-partidária tradicional, incorporando formas de democracia participativa e reconhecendo a pluralidade de vozes e saberes na sociedade. Neste contexto, questiona-se se a soberania é verdadeiramente “popular” quando parcelas significativas do povo, como as populações negras e indígenas, enfrentam barreiras estruturais para acessar os espaços de poder e influenciar as decisões que afetam suas vidas (Santos, 2007)

Nesse sentido, as políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral podem ser compreendidas não como uma distorção do princípio da soberania popular, mas como um instrumento para a sua concretização em uma dimensão mais substantiva e inclusiva. Ao buscarem ampliar a representatividade de grupos étnico-raciais historicamente alijados dos centros de decisão política, essas ações visam tornar a composição dos órgãos representativos mais fiel à pluralidade do povo brasileiro, que é o titular último do poder soberano. A legitimidade da representação política, e por conseguinte, do exercício do poder em nome do povo, fortalece-se à medida que os eleitos espelham de forma mais acurada a diversidade da sociedade que representam, como aponta a discussão sobre os desafios da representatividade (Braga, 2010, p. 45). Assim, garantir a presença efetiva desses grupos nos espaços de poder é um passo crucial para que a soberania deixe

de ser um postulado abstrato e se torne uma realidade mais palpável e equitativa para todos os cidadãos.

Os direitos políticos representam o conjunto de faculdades que permitem aos cidadãos participarem ativamente na formação e condução da vontade estatal, constituindo o elo vital entre a sociedade e o governo no seio de uma democracia. Consagrados nos artigos 14 a 16 da Constituição Federal de 1988, eles integram o rol dos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II), o que lhes confere um status jurídico diferenciado e uma proteção reforçada no ordenamento brasileiro. Essa localização topográfica na Carta Magna não é um mero detalhe formal; ela sinaliza a essencialidade desses direitos para a própria existência e manutenção do Estado Democrático de Direito, vinculando o exercício do poder à participação cidadã. Conforme detalhado por Paulo e Alexandrino (2015, p. 250), esses direitos regulam a forma como a soberania popular se manifesta através da cidadania ativa, definindo quem pode votar, ser votado e intervir na gestão da coisa pública.

No núcleo duro dos direitos políticos encontram-se o sufrágio ativo, que é o direito de votar, e o sufrágio passivo, que corresponde à capacidade de ser votado (elegibilidade). Estes dois pilares sustentam a dinâmica da democracia representativa, permitindo que os cidadãos escolham seus governantes e que, por sua vez, possam também aspirar a ocupar cargos eletivos, participando diretamente da condução política do Estado. A Constituição estabelece as condições para o exercício desses direitos, como a nacionalidade brasileira, o alistamento eleitoral, a idade mínima e a plenitude dos direitos políticos. A importância desses direitos transcende a mera formalidade eleitoral; eles são, instrumentos indispensáveis para o exercício pleno da cidadania e para a legitimação contínua do poder político em regimes democráticos, conferindo voz e poder de escolha efetivos ao povo soberano.

Para além do voto e da elegibilidade, o espectro dos direitos políticos abrange outras faculdades essenciais à participação democrática e ao controle do poder. Incluem-se aqui o direito à livre associação para fins políticos, materializado na filiação partidária

– condição, em regra, indispensável para a candidatura a cargos eletivos no sistema brasileiro –, bem como o direito de participar de mecanismos de democracia direta, como plebiscitos e referendos, e de propor iniciativas populares de lei. A liberdade de manifestação do pensamento político e de organização para fins políticos também são corolários dessa esfera de direitos fundamentais, assegurando o pluralismo e o debate público. Nota-se, portanto, uma dimensão tanto individual quanto coletiva, onde a participação frequentemente se organiza e se expressa através de partidos e movimentos sociais.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A classificação dos direitos políticos como direitos fundamentais, intrinsecamente ligados à dignidade humana e aos alicerces democráticos. Tais direitos demandam não apenas abstenção estatal, mas sobretudo ações positivas para garantir sua máxima eficácia jurídica e social e sua fruição por todos os cidadãos, superando distinções arbitrárias e desigualdades históricas. A concretização dessa dimensão positiva, que visa assegurar a participação política efetiva de grupos étnicos historicamente sub-representados, pode envolver a criação de obrigações específicas, inclusive para atores como partidos políticos. Embora a aplicação direta de direitos fundamentais nas relações entre particulares seja objeto de debate na doutrina, com teorias como a da eficácia mediata ou indireta ganhando destaque ao discutir a influência desses direitos via legislação e irradiação de valores Nakahira (2015), as políticas afirmativas representam justamente uma forma de o Estado, por meio de lei ou decisão judicial, dar efetividade aos mandatos constitucionais de igualdade material e representatividade democrática no âmbito eleitoral.

A participação popular, compreendida como um direito fundamental político essencial ao exercício da soberania e à direção dos assuntos públicos Miranda, (1998, p. 87 *apud* Jucá, 2007), almeja idealmente uma intervenção autônoma e consciente do povo nas decisões estatais, configurando uma verdadeira partilha de poder Peruzzo (1999, p.

84 *apud* Jucá, 2007). Contudo, em sociedades marcadas por desigualdades estruturais profundas, como a brasileira, a proclamação formal destes direitos políticos pode se mostrar insuficiente. Barreiras socioeconômicas e o racismo sistêmico funcionam como obstáculos significativos ao pleno exercício do sufrágio passivo por cidadãos negros e indígenas, limitando sua presença nos espaços de representação. Nesse contexto, as políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral emergem como mecanismos cruciais para conferir materialidade à promessa de igualdade contida na fundamentalidade dos direitos políticos, buscando assegurar que a participação e a representação não sejam privilégios, mas possibilidades reais e efetivas para todos os segmentos da nação, concretizando assim a sua dimensão substantiva.

A implementação de ações afirmativas no campo eleitoral, no entanto, não está isenta de tensões e debates jurídicos e sociais. Críticos frequentemente invocam o princípio da igualdade formal (isonomia), também ele um direito fundamental, argumentando que distinções baseadas em critérios étnico-raciais poderiam ferir a universalidade dos direitos políticos e configurar uma espécie de discriminação reversa. Suscitam-se questionamentos sobre a adequação, a necessidade e a proporcionalidade dessas medidas, bem como sobre seus potenciais efeitos na coesão social e na própria natureza da representação. O desafio reside em harmonizar a busca pela igualdade material e pela representatividade efetiva de grupos historicamente excluídos com os demais princípios fundamentais que regem o Estado Democrático de Direito, como a liberdade individual e a igualdade perante a lei, numa ponderação complexa que visa fortalecer, e não enfraquecer, a substância democrática.

As políticas afirmativas étnicas na participação eleitoral constituem um conjunto de medidas destinadas a ampliar a representatividade de grupos étnico-raciais historicamente marginalizados nos espaços de poder político. No Brasil, essas iniciativas ganharam maior visibilidade e concretude a partir da decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que, em 2020, estabeleceu a distribuição proporcional de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda

eleitoral gratuita para candidaturas de pessoas negras. Conforme destaca Almeida (2020), essa decisão representou um marco significativo no reconhecimento institucional da necessidade de intervenções específicas para corrigir distorções históricas na representação política brasileira.

A fundamentação jurídica dessas políticas encontra respaldo na própria Constituição Federal, especialmente em seu artigo 3º, que estabelece como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminações. Como argumenta Gomes (2019), as ações afirmativas no âmbito eleitoral representam instrumentos concretos para a realização desses objetivos constitucionais, na medida em que buscam corrigir desequilíbrios históricos na distribuição do poder político e promover uma democracia mais inclusiva e representativa.

A eficácia dessas políticas, contudo, depende de diversos fatores, incluindo seu desenho específico, sua implementação efetiva e o contexto sociopolítico mais amplo em que se inserem. Estudos comparativos, como o realizado por Santos (2018), indicam que sistemas de cotas ou reserva de vagas tendem a produzir resultados mais imediatos e mensuráveis do que medidas mais brandas, como incentivos financeiros ou programas de capacitação. No entanto, a sustentabilidade dessas conquistas no longo prazo requer transformações mais profundas nas estruturas partidárias, nas práticas políticas e nas percepções sociais sobre representação e pertencimento.

Um aspecto crucial a ser considerado é o impacto dessas políticas na qualidade da representação e na legitimidade democrática. Contrariando críticas que sugerem que ações afirmativas comprometeriam o mérito ou a competência dos representantes, pesquisas como a de Campos e Machado (2020) demonstram que a diversificação dos perfis dos eleitos tende a enriquecer o debate público, ampliar o repertório de temas e perspectivas considerados relevantes e fortalecer a conexão entre representantes e

representados, especialmente em comunidades historicamente sub-representadas. Essa diversificação contribui para uma democracia mais robusta e responsiva às necessidades e aspirações de todos os segmentos da sociedade.

A experiência internacional oferece importantes lições sobre a implementação de políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral. Países como Índia, África do Sul e diversos estados latino-americanos adotaram diferentes modalidades dessas políticas, com resultados variados. Conforme analisa Htun (2016), o sucesso dessas iniciativas está frequentemente associado à sua adaptação às especificidades do contexto local, à existência de mecanismos efetivos de monitoramento e fiscalização, e ao engajamento contínuo da sociedade civil organizada. No caso brasileiro, a combinação de pressão social, avanços jurisprudenciais e reformas legislativas tem configurado um caminho próprio, ainda em construção, para a promoção da diversidade étnico-racial na política.

É importante ressaltar que as políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral não devem ser vistas como um fim em si mesmas, mas como parte de um conjunto mais amplo de medidas destinadas a promover a igualdade substantiva e a justiça social. Como argumenta Ribeiro (2022), essas políticas precisam ser complementadas por ações em outras esferas, como a educação, a cultura e a economia, para que possam efetivamente contribuir para a superação das desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira. Além disso, é fundamental que essas iniciativas sejam periodicamente avaliadas e ajustadas, à luz de seus resultados concretos e das transformações sociais em curso.

Por fim, cabe destacar que o debate sobre políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral transcende questões técnicas ou procedimentais, tocando em aspectos fundamentais da identidade nacional, da justiça histórica e do projeto de nação que se deseja construir. Como observa Munanga (2021), essas políticas representam não apenas um instrumento de correção de desigualdades presentes, mas também um reconhecimento das injustiças passadas e um compromisso com um futuro mais equitativo e inclusivo. Nesse sentido, elas constituem um elemento essencial para o

aprofundamento e a consolidação da democracia brasileira, em sua dimensão substantiva e transformadora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral brasileiro revela um cenário dinâmico, marcado por avanços como a distribuição proporcional de recursos para candidaturas de negros e indígenas, que representam passos rumo a uma democracia mais inclusiva. Contudo, a efetividade dessas medidas ainda enfrenta obstáculos estruturais que exigem atenção constante, transcendendo a dimensão jurídico-formal e demandando um compromisso institucional e social com a superação das desigualdades históricas que marginalizam grupos étnico-raciais. A mera existência de normas não garante a transformação das estruturas de poder nem uma representação política que reflita a diversidade brasileira.

O debate sobre a constitucionalidade e a legitimidade dessas políticas, embora com controvérsias, encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece sua compatibilidade com a igualdade material e a dignidade humana, como demonstrado na validação das cotas raciais em concursos públicos. As perspectivas futuras apontam para o aprimoramento contínuo dos mecanismos de inclusão política, considerando a Interseccionalidade entre raça, gênero e classe social, e demandam uma transformação profunda nas estruturas partidárias, nas práticas eleitorais e na cultura política brasileira para uma democratização efetiva dos espaços de poder.

Assim, as políticas afirmativas étnicas no processo eleitoral devem ser entendidas como instrumentos transitórios para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, onde a representatividade política seja um reflexo natural da diversidade do povo brasileiro, e não como um fim em si mesmas. A efetiva

democratização requer medidas abrangentes e contínuas que promovam a inclusão e a igualdade em todas as esferas da vida política e social.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Democracia e Inclusão: Os Desafios da Representatividade. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 41-58, jun. 2010.
- BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.
- CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. Raça e eleições: candidaturas negras e eleitorado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 32, p. 7-38, mai.-ago. 2020.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.
- HTUN, Mala. Inclusão política, desigualdade e democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). **Encruzilhadas da democracia**. Porto Alegre: Zouk, 2016, p. 121-142.
- JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39 ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 24, n. 1, p. 1-23, jan.-jun. 2021.

NAKAHIRA, Ricardo. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 118-137, jan.-abr. 2015.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 3 ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno manual antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundação do Estado na América Latina: Perspectivas a partir de uma epistemologia do Sul**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; La Paz: Plural Editores; Lima: Programa Democracia y Transformación Global, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2007.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

SILVA, Fernando Neves da. **Lições de Direito Eleitoral**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 45 ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 132, de 14.7.2023. São Paulo: Malheiros Editores, 2024.

## PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA POPULAR? UMA ANÁLISE SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DO INSTITUTO NO DIREITO BRASILEIRO

---

Guilherme Tófano<sup>1</sup>  
Tauã Lima Verdan Rangel<sup>2</sup>

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A democracia, ao longo do tempo, tem se transformado para atender às complexidades das sociedades contemporâneas, mantendo como fundamento a soberania popular e a participação cidadã, demonstrando que a transição da democracia direta para a representativa, embora necessária, exige uma constante vigilância para que o poder continue emanando do povo e que não se distancie de seus interesses reais. Nesse contexto, os direitos políticos surgem como instrumentos essenciais para garantir a efetiva participação popular, sendo indispensáveis à consolidação de um Estado democrático de direito, compreendendo que essas dinâmicas demonstram que a democracia em si não é um modelo estático, mas sim um processo em contínua construção e evolução, e que deve principalmente assegurar a liberdade, a igualdade e a inclusão em todas as formas de expressão.

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: [guilhermebtofano1@gmail.com](mailto:guilhermebtofano1@gmail.com);

<sup>2</sup> Professor Orientador. Estudos Pós-Doutorais em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Doutorado e mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Líder do Grupo de Pesquisa “Faces e Interfaces do Direito: Sociedade, Cultura e Interdisciplinaridade no Direito”, vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI) Professor Universitário, Pesquisador e Articulista. Correio Eletrônico: [tauau\\_verdan2@hotmail.com](mailto:tauau_verdan2@hotmail.com). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8802878793841195>

Nos resultados notam-se a exclusão do povo entre os legitimados para propor emendas constitucionais, conforme o artigo 60 da CF/88, evidenciando uma limitação ao exercício pleno da soberania popular, pois embora a Constituição proclame que todo o poder emana do povo, o Supremo Tribunal Federal (STF), tem reiterado a interpretação estrita desse dispositivo, mantendo a ausência de respaldo jurídico à iniciativa popular de emenda.

## MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo utilizou uma abordagem metodológica fundamentada na revisão bibliográfica, com foco na análise de legislações, doutrinas e jurisprudências, com o objetivo de investigar os limites e as possibilidades da participação popular no processo de reforma constitucional no Brasil, a análise teve como ponto de partida a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente os artigos 1º, parágrafo único, e 60, que tratam, respectivamente, da soberania popular e do procedimento de emenda constitucional, evidenciando uma possível tensão entre os ideais democráticos e os mecanismos institucionais vigentes.

Também foram consideradas informações de sites institucionais, como o do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal (STF), para contextualizar juridicamente a atuação dos poderes no que se refere à participação cidadã nos processos legislativos, no campo teórico foram utilizados autores como Rousseau (2017), Bobbio (1986), Habermas (1997), Dahl (1989), Ferrajoli (2002), Boaventura (2002) e Pedro Lenza (2023), cujas obras contribuíram para a compreensão crítica da democracia, dos direitos políticos e da soberania popular. A metodologia adotada, portanto, incluiu a revisão de fontes primárias (legislação e jurisprudência) e secundárias (doutrina), a fim de explorar a influência das normas constitucionais e da atuação do STF na delimitação dos mecanismos de participação popular no processo legislativo, especialmente no que se

refere à admissibilidade ou à ausência dela de propostas de emenda à Constituição por iniciativa popular no ordenamento jurídico brasileiro.

## DESENVOLVIMENTO

A concepção de democracia, em seus diversos entendimentos, tem sido objeto para estudo e reflexão desde a Antiguidade, como na Grécia Antiga, onde a democracia era entendida como a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, no contexto da sua ideologia, a democracia supõe um sistema onde todos os cidadãos têm a oportunidade de influenciar as decisões do governo, garantindo a soberania popular. No entanto, com o avanço das sociedades modernas, a democracia passou a ser compreendida de maneira representativa, onde os cidadãos elegem representantes para tomar decisões em seu nome, como ocorre, por exemplo, no sistema político brasileiro, sendo a pluralidade e a inclusão elementos essenciais para a consolidação de uma democracia efetiva (Fernandes, 2025).

Ao longo dos séculos, as concepções sobre democracia se expandiram, incorporando não apenas o direito de votar, mas também a garantia de direitos fundamentais e liberdades civis. Segundo Bobbio (1986), a democracia deve ser entendida como “um regime de convivência política no qual as pessoas têm a possibilidade de participar nas decisões do governo” (Bobbio, 1986, p. 45 *apud* Barroso, 2017), dessa forma, a democracia moderna não é apenas um processo eleitoral, mas um conjunto de práticas e instituições que asseguram direitos e garantias aos indivíduos, como a liberdade de expressão, o direito à educação e a proteção contra abusos de poder, em um ambiente onde o pluralismo seja respeitado e a igualdade de direitos seja promovida. Além disso, a democracia está intimamente relacionada à cultura política de uma sociedade, sendo influenciada pelas tradições e pela história de cada povo.

Em sua essência, a democracia busca a construção de um espaço público onde as decisões coletivas sejam tomadas de maneira transparente e justa, demonstrando que o

conceito de democracia sempre está em constante evolução, à medida que novas demandas sociais surgem e as estruturas políticas se modificam, como a globalização e as novas tecnologias, por exemplo, têm desafiado as democracias contemporâneas, impondo novas formas de participação e engajamento, sendo fundamental que a democracia se adapte aos tempos modernos, sem perder de vista seus princípios fundadores de liberdade, igualdade e justiça (Brasil. Senado Federal, 2021).

A distinção entre democracia direta e representativa é fundamental para compreender os modos de organização política adotados pelas sociedades ao longo do tempo. Na democracia direta, os cidadãos participam ativamente das decisões públicas, sem mediação, por meio de assembleias ou referendos, como ocorria na Atenas clássica. Já na democracia representativa, típica das sociedades modernas, os cidadãos elegem representantes que deliberam em seu nome. Habermas (1997, p. 39) afirma que “a legitimidade política no Estado democrático de direito decorre de um processo institucionalizado de formação da opinião e da vontade política”, ressaltando que, mesmo na representação, o processo democrático exige a participação ativa dos cidadãos por meio da deliberação pública e do debate racional.

Em contraposição, a democracia indireta ou representativa surge como uma adaptação necessária a contextos mais complexos, nesse modelo, os cidadãos elegem representantes para tomar decisões em seu nome, delegando-lhes a responsabilidade de governar, permitindo uma governança mais organizada e eficiente, já que, os representantes são geralmente mais qualificados e dedicados ao estudo das questões políticas e administrativas. Esse tipo de democracia oferece a vantagem da especialização, com representantes que podem aprofundar-se nas questões governamentais, enquanto a população mantém seu papel de legitimar o governo por meio do voto (Dahl, 1997).

Contudo, essa forma de democracia enfrenta críticas relativas ao distanciamento entre eleitos e eleitores, o que pode resultar em uma desconexão entre as políticas públicas e os interesses reais da população. Habermas (2001 *apud* Avritzer, 2002)

argumenta que, embora a democracia representativa permita maior organização e eficiência, ela também pode criar uma relação mais distanciada entre os governantes e os governados, prejudicando a capacidade de os cidadãos influenciarem diretamente as decisões políticas.

Embora a democracia representativa seja a forma de governo predominante no mundo moderno, vários países, como a Alemanha, implementam um sistema misto que combina aspectos da democracia direta e representativa. Na Alemanha, além de elegerem seus representantes, os cidadãos podem influenciar a política por meio de referendos e consultas populares em níveis estaduais ou locais, esse modelo híbrido procura equilibrar a eficiência administrativa da democracia representativa com a participação direta da população em questões decisivas, fortalecendo o sentimento de envolvimento do povo e seu poder nas decisões, ao mesmo tempo em que mantém a eficácia das estruturas governamentais (Tully, 2008, p. 132).

Trazendo um outro conceito essencial, temos a soberania popular é um conceito essencial na teoria política moderna, pois estabelece que o poder legítimo emana do povo e não pode ser apropriado ou delegado de forma irrestrita, essa ideia foi amplamente desenvolvida por Jean-Jacques Rousseau durante o Iluminismo, para ele, a soberania reside na vontade geral e é, por natureza, inalienável. Segundo Rousseau, “o soberano, que é um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo; o poder pode ser transmitido, não a vontade” (Rousseau, 1762, p. 59 *apud* Farrar, 2018, n.p.), destacando que a representação política, embora necessária em contextos complexos, não substitui a essência da participação direta do povo nas decisões políticas, pois a soberania popular é um exercício coletivo e contínuo da cidadania.

Essa teoria é central para a formação das democracias modernas, onde o direito de governar é legitimado pela participação ativa do povo, especialmente por meio do voto. Em sociedades democráticas, a soberania popular implica que os governantes devem agir de acordo com a vontade expressa pela maioria, mas sempre respeitando os direitos fundamentais de minorias e à constituição do país. A noção de que o povo possui

o direito de escolher seus líderes e definir os rumos da política é, dessa maneira, uma base para a legitimação do poder estatal e para a construção do contrato social, que assegura a ordem política através da participação cívica.

Entretanto, o conceito de soberania popular também enfrenta críticas, especialmente no que diz respeito à representação política. A teoria da soberania popular supõe que a vontade do povo pode ser plenamente manifestada por meio de mecanismos como eleições, mas a realidade política muitas vezes revela-se mais complexa. Segundo Robert Dahl (1989), a soberania popular em um regime democrático é um ideal que se esforça para ser concretizado por meio de instituições representativas, porém nunca de forma perfeita, pois “nem todos os cidadãos detêm as mesmas condições de influenciar o processo decisório” (Dahl, 1989, p. 109 *apud* Pereira, 2013).

Em síntese, a soberania popular representa uma das bases fundamentais das democracias contemporâneas, mas sua implementação requer constante vigilância e aperfeiçoamento das instituições políticas. A compreensão da soberania popular está em contínua evolução, pois necessita atender aos desafios de assegurar que a voz do povo seja ouvida de maneira justa e equilibrada, respeitando a diversidade e as liberdades fundamentais de todos os cidadãos (Silva, 2005).

Os direitos políticos são considerados direitos fundamentais em um Estado democrático, eles são essenciais para a participação dos cidadãos na vida política e para a formação do poder, garantindo a possibilidade de exercer a soberania popular por meio do voto, da candidatura a cargos públicos, da formação de partidos políticos e da livre associação. Em uma democracia, a participação do povo nas decisões políticas é um princípio básico, pois sem o exercício pleno dos direitos políticos, a cidadania se tornaria restrita e passiva. Ferrajoli (2002) destaca que “os direitos políticos são fundamentais porque asseguram a participação ativa do cidadão na formação do poder político” (Ferrajoli, 2002, p. 47 *apud* Mendes, 2010), enfatizando o papel crucial desses direitos no fortalecimento da democracia.

Reconhecer os direitos políticos como direitos fundamentais implica entender que esses direitos são essenciais para a dignidade humana e para a preservação da liberdade individual, a CF/88, por exemplo, assegura esses direitos a todos os cidadãos, desde que atendam aos requisitos legais, como a idade mínima e a regularidade eleitoral. Assim, a efetividade dos direitos políticos depende diretamente da construção de um Estado democrático de direito, que garanta a participação ampla e igualitária de todos os cidadãos no processo político.

Entretanto, a efetivação dos direitos políticos vai além do simples reconhecimento formal na Constituição, para que esses direitos sejam plenamente exercidos, é necessário que existam condições de liberdade e igualdade, como a liberdade de expressão, o direito à organização política e o acesso à informação, em um contexto em que esses direitos não são protegidos, a democracia se torna limitada, e a capacidade dos cidadãos de influenciar a política é restrita.

A violação dos direitos políticos em regimes autoritários ou em contextos de repressão política compromete a própria essência da democracia, ao excluir uma parte da população do processo político, ou seja, quando os cidadãos são impedidos de participar das decisões políticas ou de expressar sua opinião livremente, a legitimidade do governo é enfraquecida e a democracia se torna vulnerável. Bobbio (1992) alerta que “a ausência de direitos políticos fere o princípio da igualdade política, que é a essência de qualquer democracia” (Bobbio, 1992, p. 31 *apud* Barroso, 2008).

A supressão desses direitos não só priva os indivíduos de sua liberdade, mas também prejudica o funcionamento do sistema democrático como um todo, além disso, a garantia de igualdade política é um princípio fundamental para que os direitos políticos se concretizem de maneira justa e efetiva, qualquer discriminação que limite a capacidade de determinados grupos exercerem seus direitos políticos enfraquece a democracia e compromete a representação política do país, as políticas públicas que promovam a inclusão e a igualdade são fundamentais para assegurar que todos os grupos

da sociedade possam expressar suas opiniões e influenciar as decisões políticas de forma equilibrada (Bobbio, 2000).

Portanto, é notório que os direitos políticos são essenciais para garantir a democracia, pois possibilitam a participação ativa dos cidadãos e asseguram que o poder emana do povo, e para que esses direitos sejam verdadeiramente efetivos, é necessário que o Estado ofereça condições adequadas para sua plena realização, como liberdade de organização e expressão, e um sistema eleitoral transparente e acessível a todos., a luta pela ampliação e proteção desses direitos continua a ser uma prioridade, especialmente em contextos em que há ameaças à liberdade e à igualdade no exercício da política.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A democracia direta constitui uma forma de exercício do poder político na qual os cidadãos deliberam e decidem diretamente sobre os assuntos públicos, sem a mediação de representantes, tal concepção possui raízes históricas na democracia ateniense, onde a participação dos cidadãos nas decisões coletivas era uma prática comum, ainda que restrita a uma parcela da população. No pensamento moderno, Jean-Jacques Rousseau defende essa ideia ao afirmar que a soberania reside no povo e não pode ser delegada. Para ele, “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada” (Rousseau, 2017, p. 92), evidenciando sua concepção de vontade geral como expressão direta da coletividade.

A análise da literatura aponta que a concepção de democracia direta, ainda que marginalizada no modelo constitucional brasileiro, é constantemente defendida por teóricos críticos à limitação da participação popular ao voto. Boaventura de Sousa Santos (2002) destaca que uma democracia participativa exige a criação de espaços institucionais em que o cidadão possa interferir diretamente nas decisões políticas, ultrapassando os limites da representação. Segundo o autor, “sem uma participação democrática direta e ativa, o sistema representativo tende a converter-se num

instrumento de dominação política e social" (Santos, 2002, p. 38), essa perspectiva reforça a necessidade de repensar os mecanismos de participação no Brasil, especialmente diante da inexistência de previsão constitucional clara para a apresentação de Propostas de Emenda à Constituição (PEC) por iniciativa popular.

A possibilidade de apresentação de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) por iniciativa popular é um tema que desperta debates relevantes no âmbito do direito constitucional brasileiro, a CF/88, no artigo 60, define quem pode propor emendas constitucionais: um terço dos deputados ou senadores, o Presidente da República ou mais da metade das Assembleias Legislativas dos estados, de modo que o povo não aparece entre os legitimados, o que contrasta com o artigo 1º, parágrafo único, que afirma que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", ou seja, embora a Constituição fale em exercício direto do poder pelo povo, isso não se reflete na prática quando se trata de emendar a própria Constituição. Como destaca Pedro Lenza, "o povo não está entre os legitimados a apresentar emenda constitucional, o que limita o exercício da soberania popular nessa seara" (Lenza, 2023, p. 130), isso mostra que, mesmo sem um mecanismo formal, ainda há espaço para a atuação popular embora ela dependa da mediação dos representantes.

Embora a Constituição Federal de 1988 não preveja a iniciativa popular como instrumento legítimo para a apresentação de PECs, o tema tem gerado debates acadêmicos e políticos. Além disso, o Supremo Tribunal Federal ainda não possui decisões que reconheçam a admissibilidade da iniciativa popular nesse contexto, mantendo-se alinhado à rigidez formal do procedimento de reforma constitucional. Portanto, a proposta de inclusão da iniciativa popular no processo de emenda permanece no campo das discussões teóricas, sem respaldo jurídico no âmbito federal, tal ausência de posicionamento favorável por parte da Corte reforça a interpretação de que a CF de 88 estabeleceu um modelo de reforma constitucional fechado, desse modo, embora a valorização da soberania popular seja princípio estruturante do Estado democrático de

direito, sua concretização nesse ponto específico encontra limites na literalidade e sistemática do art. 60 da Constituição.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, foi possível perceber como os conceitos de democracia, soberania popular e direitos políticos se conectam e sustentam o sistema democrático brasileiro, a Constituição de 1988 deixa claro que o poder emana do povo, mas, na prática, a forma como esse poder é exercido ainda enfrenta limites importantes, especialmente quando se trata da participação direta da população nas mudanças constitucionais, pois mesmo que a democracia representativa funcione como o modelo adotado, surgem questionamentos sobre a ausência de canais mais amplos para o exercício direto da soberania popular.

Mesmo assim, o fato de a Constituição não permitir que o povo proponha emendas diretamente mostra uma certa distância entre o que está no papel e como as coisas funcionam de verdade, de um lado, o artigo 1º diz que todo poder emana do povo, inclusive de forma direta, mas do outro, o artigo 60 não dá essa possibilidade quando o assunto é mudar a própria Constituição, essa contradição já foi apontada por vários autores, e mesmo que o STF ainda não tenha dado uma resposta definitiva, o tema segue em aberto, em essência, esse cenário evidencia a necessidade de aprofundar o debate sobre formas de tornar a democracia brasileira mais efetivamente próxima da realidade e da participação popular.

Dessa forma, a possibilidade de permitir que o povo proponha emendas à Constituição segue como uma questão relevante e necessária de ser debatida, ainda que hoje essa proposta não encontre respaldo jurídico, ela aponta para um desejo crescente de ampliar os espaços de participação popular, bem mais do que uma questão técnica, trata-se de refletir sobre os rumos da democracia no Brasil e de buscar formas mais

coerentes com o princípio da soberania popular, tornando o sistema político mais próximo da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. **Democracia e esfera pública**: participação e deliberação na política contemporânea. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BRASIL. Senado Federal. Democracia: conceito e evolução. *In: Senado Federal*, portal eletrônico de informações, 2021. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/democracia-evolucao>. Acesso em: 05 abr. 2025.
- DAHL, Robert A. **Democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 1997.
- FARRAR, Salomão. Rousseau e a vontade geral. *In: Farofa Filosófica*, portal eletrônico de informações, 2018. Disponível em: <https://www.farofafilosofica.com/rousseau-vontade-geral>. Acesso em: 05 abr. 2025.
- FERNANDES, Cláudio. O que é democracia? *In: Brasil Escola*, portal eletrônico de informações, 2025. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-democracia.htm>. Acesso em 06 abr. 2025.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 28. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia e administração pública: fundamentos para uma reforma gerencial republicana. *In: SILVA, Maria Tereza (org.). Democracia, cidadania e modernidade*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Martin Claret, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TULLY, James. **Strange multiplicity**: constitutionalism in an age of diversity. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

ISBN 978-65-5057-127-6



9 786550 571276 >