STJ00114082

ANA PAULA DE
BARCELLOS

CURSO DE **DIREITO CONSTITUCIONAL**

4ª edição
revista,
atualizada
e ampliada

gen | Editora FORENSE

STJ00114082

- A autora deste livro e a editora empenharam seus melhores esforços para assegurar que as informações e os procedimentos apresentados no texto estejam em acordo com os padrões aceitos à época da publicação, e todos os dados foram atualizados pela autora até a data de fechamento do livro. Entretanto, tendo em conta a evolução das ciências, as atualizações legislativas, as mudanças regulamentares governamentais e o constante fluxo de novas informações sobre os temas que constam do livro, recomendamos enfaticamente que os leitores consultem sempre outras fontes fidedignas, de modo a se certificarem de que as informações contidas no texto estão corretas e de que não houve alterações nas recomendações ou na legislação regulamentadora.

- Fechamento desta edição: *13.01.2022*

- A Autora e a editora se empenharam para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores de direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos posteriores caso, inadvertida e involuntariamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.

- **Atendimento ao cliente: (11) 5080-0751 | faleconosco@grupogen.com.br**

- Direitos exclusivos para a língua portuguesa
Copyright © 2022 *by*
Editora Forense Ltda.
Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar
Rio de Janeiro – RJ – 20040-040
www.grupogen.com.br

- Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, em quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição pela Internet ou outros), sem permissão, por escrito, da Editora Forense Ltda.

- Capa: Aurélio Corrêa

- **CIP – BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE.**
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

B218c
Barcellos, Ana Paula de

Curso de direito constitucional / Ana Paula de Barcellos. – 4. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-596-4250-2

1. Direito constitucional – Brasil. I. Título.

21-74401 CDU: 342(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza – Bibliotecária – CRB-7/6439

abdr
Respeite o direito autoral

STJ00114082

SUMÁRIO

Capítulo 1 – Conceitos Preliminares **1**
1.1 Noções fundamentais 1
1.1.1 Normas, norma jurídica, direito e direito constitucional 1
1.1.2 Sistemas jurídicos: romano-germânico/*civil law* e *common law* 3
1.1.3 Direito e direitos 6
1.2 Constitucionalismo: uma nota 9
1.3 Constituição e classificações 13
1.4 Direito, justiça e Constituição 21
1.5 Direito, Constituição e democracia 26
1.6 Enunciado normativo e norma 28
1.7 Espécies normativas: princípios e regras 30
1.8 Direito público e direito privado 37
1.9 Normas jurídicas e normas constitucionais: características 42
1.10 Eficácia jurídica e aplicabilidade 50
1.10.1 Modalidades de eficácia jurídica 54
1.10.1.1 Modalidade de eficácia jurídica: simétrica ou positiva 55
1.10.1.2 Modalidade de eficácia jurídica: nulidade 55
1.10.1.3 Modalidade de eficácia jurídica: ineficácia 56
1.10.1.4 Modalidade de eficácia jurídica: anulabilidade 57
1.10.1.5 Modalidade de eficácia jurídica: negativa 57
1.10.1.6 Modalidade de eficácia jurídica: vedativa do retrocesso 58
1.10.1.7 Modalidade de eficácia jurídica: penalidade 62
1.10.1.8 Modalidade de eficácia jurídica: interpretativa 63
1.10.2 Eficácia jurídica, aplicabilidade das normas constitucionais e algumas classificações 67
1.11 Efetividade 72
1.12 Interpretação constitucional 72
1.13 Direito constitucional 80

Capítulo 2 – História Constitucional Brasileira **83**
2.1 O Império 83
2.2 Constituição de 1891 84
2.3 Constituição de 1934 85
2.4 Constituição de 1937 86
2.5 Constituição de 1946 88

STJ00114082

2.6 Constituição de 1967/69 89
2.7 A constituinte de 1987/88, antecedentes da Constituição de 1988 e as primeiras décadas 90

Capítulo 3 – Poder Constituinte 97
3.1 Poder constituinte originário 97
3.2 Poder constituinte derivado ou reformador 101
3.3 Poder constituinte decorrente 105

Capítulo 4 – Direito Constitucional Intertemporal 107
4.1 A Constituição nova e a Constituição anterior 109
4.2 A Constituição nova e a ordem infraconstitucional anterior 110
4.3 A Constituição nova e as posições subjetivas anteriores 114
4.4 A Constituição de 1988 e a disciplina do direito intertemporal 118
4.5 As emendas constitucionais, a Constituição e a legislação infraconstitucional anterior 119

Capítulo 5 – Princípios Constitucionais e seus Corolários 121
5.1 República (art. 1º, *caput*) 121
5.2 Democracia (art. 1º, *caput*) 126
5.3 Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) 131
5.4 Dignidade humana (art. 1º, III) 134
5.5 Bem-estar social (art. 3º, IV) 140
5.6 Prioridade para a erradição da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, e art. 170) 141
5.7 Soberania nacional (art. 1º, I, e art. 170, I) 142
5.8 Livre-iniciativa (art. 1º, IV, e art. 170, *caput*) 144
5.9 Valorização do trabalho humano (art. 1º, IV, e art. 170, *caput*) 149
5.10 Solidariedade (art. 3º, I) 151

Capítulo 6 – Direitos Fundamentais 153
6.1 Teoria dos direitos fundamentais 153
6.1.1 Nomenclatura 153
6.1.2 Centralidade da pessoa humana e de seus direitos 154
6.1.3 Destinatários dos direitos fundamentais 157
6.1.4 Destinatários dos deveres fundamentais que os direitos ensejam 159
6.1.5 Garantias dos direitos fundamentais 163
6.1.6 Interpretação, eficácia e aplicação dos direitos fundamentais 169
6.1.6.1 Restrições aos direitos fundamentais 182
6.1.6.2 Direitos fundamentais e custos 184
6.2 O sistema constitucional dos direitos fundamentais na Constituição de 1988 191

STJ00114082

6.3 Direitos fundamentais em espécie 198
6.3.1 Direito à vida 198
6.3.2 Direito de não ser torturado ou submetido a tratamento desumano e degradante/Direito à integridade física e moral 204
6.3.3 Direito à imagem e à honra 206
6.3.4 Direito à intimidade, à vida privada e à inviolabilidade do domicílio e das correspondências e dados 211
6.3.5 Direito à liberdade 215
6.3.6 Liberdade de expressão 217
6.3.7 Liberdade religiosa 223
6.3.8 Liberdade de iniciativa e liberdade profissional 229
6.3.9 Liberdade de locomoção 231
6.3.10 Liberdade de reunião pública 234
6.3.11 Liberdade de associação 236
6.3.12 Direitos de propriedade e limites a sua restrição 237
6.3.13 Direitos políticos (votar, ser votado, participar e controlar) 243
6.3.14 Direito à legalidade 249
6.3.15 Direito à isonomia 255
6.3.16 Direito ao devido processo legal processual e seus corolários 261
6.3.17 Direitos no âmbito da ação sancionadora estatal. Limites ao poder punitivo do Estado 268
6.3.18 Direito ao devido processo legal substantivo – proporcionalidade e razoabilidade 272
6.3.19 Direito à segurança 274
6.3.20 Direito à nacionalidade 287
6.3.21 Direito à informação e direito de petição 290
6.3.22 Direito de acesso ao judiciário e aos remédios constitucionais 292
6.3.23 Direitos dos trabalhadores 298
6.4 Direitos fundamentais e Ordem Social 301
6.5 Direitos sociais em espécie 306
6.5.1 Direito à educação 306
6.5.2 Direito à prestação de saúde 310
6.5.3 Direito à previdência social 314
6.5.4 Direito à assistência social 315
6.5.5 Direito à renda básica familiar 317
6.5.6 Direito a alimentação, moradia, transporte e lazer 320
6.5.7 Direito à segurança 322
6.5.8 Direito ao meio ambiente saudável 323
6.5.9 Direitos de grupos vulneráveis 324
6.6 Direitos fundamentais e a pandemia de Covid-19 328

STJ00114082

Capítulo 7 – Organização do Estado e a Federação Brasileira 333
7.1 Conceitos preliminares 333
7.2 União 338
7.3 Estados 340
7.4 Distrito Federal 340
7.5 Municípios 342
7.6 Territórios federais 345
7.7 Distribuição de competências 346
7.7.1 Critérios de distribuição de competências 346
7.7.2 Bens 352
7.7.3 Competências político-administrativas 355
7.7.4 Competências legislativas 357
7.7.5 Competências tributárias 359
7.8 Poder Judiciário e federação 359
7.9 As competências em interação: alguns exemplos 361
7.10 Conflitos de competências na Federação e critérios de solução 366
7.10.1 Poderes implícitos, competências gerais e específicas e nacionais e locais 367
7.10.2 Conflito potencial entre Estado e Municípios: interesse local *x* interesse comum. Limites de cada competência. Regiões metropolitanas 370
7.11 Intervenção federal 374
7.12 A interpretação das competências federativas e controle social 377
7.13 A federação brasileira e a pandemia da Covid-19 381

Capítulo 8 – Separação e Organização de Poderes 385
8.1 Separação de poderes: breve evolução histórica e do pensamento político 387
8.2 Sistemas de governo (presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo) e controle do poder político 393
8.3 O presidencialismo brasileiro 398
8.4 Separação de poderes como cláusula pétrea: uma nota 403

Capítulo 9 – O Legislativo Brasileiro 407
9.1 Poder Legislativo 407
9.1.1 Câmara dos Deputados 409
9.1.2 Senado Federal 411
9.1.3 Legislativos dos Estados, Distrito Federal e Municípios 411
9.1.4 Regime jurídico dos parlamentares 413
9.1.4.1 Prerrogativas 413
9.1.4.2 Vedações 419
9.1.4.3 Perda do mandato 420

STJ00114082

9.1.5 Poder Legislativo e suas competências 422
9.1.5.1 Competências normativas 423
9.1.5.1.1 Competências normativas com participação do Executivo 424
9.1.5.1.2 Competências normativas sem participação do Executivo (arts. 49, 51 e 52) 424
9.1.5.2 Competências de controle e fiscalização 426
9.1.5.3 Comissões Parlamentares de Inquérito 431
9.2 Tribunais de Contas 436
9.3 Processo legislativo 443
9.3.1 Iniciativa 445
9.3.2 Discussão e votação 450
9.3.3 Sanção/veto, promulgação e publicação 456
9.3.4 O controle judicial do processo legislativo 457
9.4 Espécies legislativas 458
9.4.1 Emendas constitucionais 458
9.4.2 Leis complementares e leis ordinárias 466
9.4.3 Leis delegadas 467
9.4.4 Medidas provisórias 468
9.4.5 Decretos legislativos e resoluções 471

Capítulo 10 – Poder Executivo 473
10.1 Poder Executivo: ingresso e garantias 476
10.1.1 Eleição e sucessão 476
10.1.2 Garantias 479
10.2 Poder Executivo: perda do mandato. O caso do *impeachment* 482
10.3 Competências 486
10.3.1 Introdução e reserva de administração 486
10.3.2 Competências normativas 488
10.3.3 Competências político-administrativas 490

Capítulo 11 – Administração Pública 495
11.1 Introdução: regime público e privado e suas recíprocas comunicações 495
11.2 Princípios e regras gerais da Administração Pública 498
11.2.1 Princípio da legalidade administrativa 499
11.2.2 Princípio da finalidade 502
11.2.3 Princípio da motivação 503
11.2.3.1 Motivação e direito administrativo sancionador 504
11.2.3.2 Motivação e análise de impacto regulatório 505
11.2.4 Princípios da segurança jurídica e da boa-fé 506
11.2.5 Autotutela e controles internos 507

STJ00114082

11.2.5.1 LINDB: novos parâmetros 509
11.2.6 Princípio da impessoalidade 509
11.2.6.1 Licitações 512
11.2.6.2 Concurso público 514
11.2.7 Princípio da proporcionalidade 516
11.2.8 Princípio da moralidade 520
11.2.9 Princípio da publicidade 522
11.2.10 Princípio da eficiência 524
11.3 Agentes públicos 525
11.4 Uma nota sobre o regime jurídico das sociedades de economia mista e empresas públicas exploradoras de atividades econômicas 532
11.5 Uma nota sobre a responsabilidade civil do Estado 533

Capítulo 12 – Poder Judiciário 537
12.1 Função jurisdicional e Poder Judiciário: introdução 537
12.2 Organização do Poder Judiciário 544
12.2.1 Órgãos do Poder Judiciário e distribuição constitucional de competências 544
12.2.2 Justiça Estadual 547
12.2.3 Justiças da União 548
12.2.4 Justiça Eleitoral 548
12.2.5 Justiça do Trabalho 549
12.2.6 Justiça Militar 550
12.2.7 Justiça Federal comum 550
12.2.8 Superior Tribunal de Justiça – STJ 552
12.2.9 Supremo Tribunal Federal – STF 555
12.3 Princípios constitucionais de organização do Poder Judiciário 557
12.4 Princípios constitucionais de funcionamento do Poder Judiciário 558
12.5 Funções essenciais à justiça 560

Capítulo 13 – Ordem Econômica, Tributação, Orçamento e Finanças Públicas ... 563
13.1 Ordem econômica 563
13.1.1 Introdução: direito constitucional e ordem econômica 563
13.1.2 A ordem econômica na Constituição de 1988 567
13.1.2.1 Fundamentos da ordem econômica 567
13.1.2.2 Princípios setoriais da ordem econômica (art. 170) 570
13.1.3 Agentes econômicos e seus papéis 575
13.1.3.1 Agentes privados 575
13.1.3.2 Agentes estrangeiros 577
13.1.3.3 Cooperativas 579
13.1.3.4 Terceiro setor 580

STJ00114082

13.1.4 Estado 581
13.1.4.1 Modalidades de intervenção estatal na ordem econômica 582
13.1.4.2 Disciplina/regulação 584
13.1.4.2.1 A política urbana 585
13.1.4.2.2 A política rural 587
13.1.4.2.3 O sistema financeiro 589
13.1.4.3 Fomento 589
13.1.4.4 Atuação direta 592
13.2 Tributação 597
13.2.1 Introdução: direitos fundamentais, limites e possibilidades do Estado e Federação 599
13.2.2 Limitações ao poder de tributar 602
13.2.2.1 Limitações ao poder de tributar: proteção do contribuinte 603
13.2.2.2 Limitações ao poder de tributar: promoção de fins constitucionalmente relevantes 609
13.2.2.3 Limitações ao poder de tributar: federação 612
13.2.3 Competências legislativas em matéria tributária 613
13.2.4 Espécies tributárias e repartição federativa 615
13.2.4.1 Impostos e repartição das receitas tributárias 616
13.2.4.2 Taxas 621
13.2.4.3 Contribuições de melhoria 623
13.2.4.4 Empréstimos compulsórios 624
13.2.4.5 Contribuições 624
13.3 Orçamento e finanças públicas 629
13.3.1 Introdução 629
13.3.1.1 Orçamento, finanças públicas e direitos fundamentais das gerações presentes e futuras 629
13.3.1.2 Orçamento e controle de constitucionalidade 632
13.3.2 Sistema constitucional orçamentário 634
13.3.3 Sistema constitucional das finanças públicas 639
13.3.4 Orçamento, finanças públicas e o enfrentamento da pandemia de Covid-19 643

Capítulo 14 – Controle de Constitucionalidade 645
14.1 Controle de constitucionalidade: introdução e breve histórico 645
14.2 Inconstitucionalidade: algumas classificações 649
14.2.1 Inconstitucionalidade formal e material 649
14.2.2 Inconstitucionalidade por ação e por omissão 651

STJ00114082

14.2.3 Inconstitucionalidade originária, superveniente e processo de inconstitucionalização/inconstitucionalização progressiva 657
14.2.4 Inconstitucionalidade direta e indireta/reflexa 659
14.2.5 Constitucionalidade em tese/em abstrato e inconstitucionalidade em concreto 661
14.3 Modelos clássicos de controle judicial ou quase judicial de constitucionalidade e suas características 664
14.4 O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário 676
14.4.1 O controle difuso e incidental 677
14.4.1.1 A reserva de plenário: art. 97 e a Súmula Vinculante nº 10 do STF 680
14.4.1.2 O STF, o recurso extraordinário, a repercussão geral e a súmula vinculante 682
14.4.2 Controle de constitucionalidade concentrado 692
14.5 Ações perante o STF 695
14.5.1 Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 695
14.5.2 Ação declaratória de constitucionalidade (ADC) 704
14.5.3 Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) .. 706
14.5.4 Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) por omissão 711
14.5.5 Mandado de injunção (MI) 716
14.5.6 Representação interventiva 720
14.6 Controle concentrado no âmbito dos Tribunais de Justiça 721
14.7 Controle de constitucionalidade de emendas à Constituição 723
14.8 Controle de constitucionalidade: classificações (um esforço didático) 727
14.8.1 Quanto à natureza do órgão de controle 728
14.8.2 Quanto aos órgãos judiciais competentes para o controle 729
14.8.3 Quanto ao modo como o controle é levado a cabo 730
14.8.4 Quanto ao momento do controle 732
14.8.5 Quanto à obrigatoriedade de haver controle 733
14.8.6 Quanto à eficácia da decisão de controle 734
14.8.7 Quanto ao objeto das decisões de controle de constitucionalidade 736
14.8.8 Quanto aos efeitos objetivos da decisão que declara norma inconstitucional 738
14.8.9 Quanto aos efeitos subjetivos da decisão que declara norma inconstitucional 741
14.8.10 Quanto aos efeitos no tempo da decisão que declara norma inconstitucional 746
14.9 Legitimidade do controle de constitucionalidade 748
14.10 Controle de constitucionalidade e interpretação constitucional 756

Referências 763