STJ00117804

ANA PAULA DE
BARCELLOS

CURSO DE **DIREITO CONSTITUCIONAL**

5ª edição
revista, atualizada e ampliada

gen | Editora FORENSE

STJ00117804

- 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: *24.02.2023*

- 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 © 2023 *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
5. ed.

Barcellos, Ana Paula de
Curso de direito constitucional / Ana Paula de Barcellos. – 5. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.
656 p.; 24 cm.

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5964-781-1

1. Direito constitucional – Brasil. I. Título.

23-82604 CDU: 342(81)

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

abdr
Respeite o direito autoral

1237095

STJ00117804

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 5
1.2 Constitucionalismo: uma nota 8
1.3 Constituição e classificações 10
1.4 Direito, justiça e constituição 16
1.5 Direito, constituição e democracia 20
1.6 Enunciado normativo e norma 22
1.7 Espécies normativas: princípios e regras 24
1.8 Direito público e direito privado 29
1.9 Normas jurídicas e normas constitucionais: características 33
1.10 Eficácia jurídica e aplicabilidade 40
1.10.1 Modalidades de eficácia jurídica 43
1.10.1.1 Modalidade de eficácia jurídica: simétrica ou positiva 43
1.10.1.2 Modalidade de eficácia jurídica: nulidade 44
1.10.1.3 Modalidade de eficácia jurídica: ineficácia 44
1.10.1.4 Modalidade de eficácia jurídica: anulabilidade 44
1.10.1.5 Modalidade de eficácia jurídica: negativa 45
1.10.1.6 Modalidade de eficácia jurídica: vedativa do retrocesso 46
1.10.1.7 Modalidade de eficácia jurídica: penalidade 49
1.10.1.8 Modalidade de eficácia jurídica: interpretativa 49
1.10.2 Eficácia jurídica, aplicabilidade das normas constitucionais e algumas classificações 53
1.11 Efetividade 56
1.12 Interpretação constitucional 57
1.13 Direito constitucional 63

Capítulo 2 – História Constitucional Brasileira **65**

2.1 O Império 65
2.2 Constituição de 1891 66
2.3 Constituição de 1934 67
2.4 Constituição de 1937 68
2.5 Constituição de 1946 69
2.6 Constituição de 1967/69 70
2.7 A constituinte de 1987/88, antecedentes da Constituição de 1988 e as primeiras décadas 70

Capítulo 3 –Poder constituinte **77**

3.1 Poder constituinte originário 77
3.2 Poder constituinte derivado ou reformador 80
3.3 Poder constituinte decorrente 83

STJ00117804

Capítulo 4 – Direito constitucional intertemporal 85

4.1 A Constituição nova e a constituição anterior 86
4.2 A Constituição nova e a ordem infraconstitucional anterior 87
4.3 A Constituição nova e as posições subjetivas anteriores 90
4.4 A Constituição de 1988 e a disciplina do direito intertemporal 93
4.5 As Emendas Constitucionais, a Constituição e a legislação infraconstitucional anterior 94

Capítulo 5 – Princípios constitucionais e seus corolários 97

5.1 República (art. 1º, *caput*) 97
5.2 Democracia (art. 1º, *caput*) 101
5.3 Estado democrático de direito (art. 1º, *caput*) 105
5.4 Dignidade humana (art. 1º, III) 108
5.5 Bem-estar social (art. 3º, IV) 112
5.6 Prioridade para a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, e art. 170) 113
5.7 Soberania nacional (art. 1º, I, e art. 170, I) 114
5.8 Livre-iniciativa (art. 1º, IV, e art. 170, *caput*) 116
5.9 Valorização do trabalho humano (art. 1º, IV, e art. 170, *caput*) 119
5.10 Solidariedade (art. 3º, I) 121

Capítulo 6 – Direitos fundamentais e ordem social 125

6.1 Teoria dos direitos fundamentais 125
6.1.1 Nomenclatura 125
6.1.2 Centralidade da pessoa humana e de seus direitos 126
6.1.3 Destinatários dos direitos fundamentais 128
6.1.4 Destinatários dos deveres fundamentais que os direitos ensejam 130
6.1.5 Garantias dos direitos fundamentais 132
6.1.6 Interpretação, eficácia e aplicação dos direitos fundamentais 137
6.1.6.1 Restrições aos direitos fundamentais 146
6.1.6.1.1 Restrições aos direitos fundamentais e a pandemia de Covid-19 149
6.1.6.2 Direitos fundamentais e custos 151
6.2 O sistema constitucional dos direitos fundamentais na Constituição de 1988 155
6.2.1 Tratados internacionais sobre direitos humanos com *status* de emendas constitucionais 161
6.3 Direitos fundamentais em espécie 162
6.3.1 Direito à vida 162
6.3.2 Direito de não ser torturado ou submetido a tratamento desumano e degradante/Direito à integridade física e moral 166
6.3.3 Direito à imagem e à honra 168
6.3.4 Direito à intimidade, à vida privada e à inviolabilidade do domicílio e das correspondências e dados 171
6.3.5 Direito à liberdade 175
6.3.6 Liberdade de expressão 176
6.3.7 Liberdade religiosa 180
6.3.8 Liberdade de iniciativa e liberdade profissional 185
6.3.9 Liberdade de locomoção 186
6.3.10 Liberdade de reunião pública 188
6.3.11 Liberdade de associação 190
6.3.12 Direitos de propriedade e limites a sua restrição 191

STJ00117804

6.3.13 Direitos políticos (votar, ser votado, participar e controlar) 195
6.3.14 Direito à legalidade..... 200
6.3.15 Direito à isonomia..... 204
6.3.16 Direito ao devido processo legal processual e seus corolários 209
6.3.17 Direitos no âmbito da ação sancionadora estatal. Limites ao poder punitivo do Estado..... 214
6.3.18 Direito ao devido processo legal substantivo – proporcionalidade e razoabilidade... 217
6.3.19 Direito à segurança 219
6.3.20 Direito à nacionalidade..... 229
6.3.21 Direito à informação e direito de petição..... 231
6.3.22 Direito de acesso ao Judiciário e aos remédios constitucionais 232
6.3.23 Direitos dos trabalhadores 236
6.4 Direitos fundamentais e ordem social..... 239
6.5 Direitos sociais em espécie 243
6.5.1 Direito à educação..... 243
6.5.2 Direito à saúde 246
6.5.3 Direito à previdência social..... 250
6.5.4 Direito à assistência social..... 251
6.5.5 Direito à renda básica familiar..... 252
6.5.6 Direito a alimentação, moradia, transporte e lazer..... 255
6.5.7 Direito à segurança 256
6.5.8 Direito ao meio ambiente saudável..... 256
6.5.9 Direitos de grupos vulneráveis 258

Capítulo 7 – Organização do Estado e a Federação brasileira 261

7.1 Conceitos preliminares..... 261
7.2 União 265
7.3 Estados..... 266
7.4 Distrito Federal..... 267
7.5 Municípios 268
7.6 Territórios federais..... 271
7.7 Distribuição de competências 271
7.7.1 Critérios de distribuição de competências..... 272
7.7.2 Bens 277
7.7.3 Competências político-administrativas..... 279
7.7.4 Competências legislativas..... 281
7.7.5 Competências tributárias 283
7.8 Poder Judiciário e Federação..... 283
7.9 As competências em interação: alguns exemplos 285
7.10 Conflitos de competências na Federação e critérios de solução 289
7.10.1 Poderes implícitos, competências gerais e específicas, e nacionais e locais..... 290
7.10.2 Conflito potencial entre Estado e Municípios: interesse local x interesse comum. Limites de cada competência. Regiões metropolitanas..... 292
7.11 Intervenção federal 295
7.12 A interpretação das competências federativas e controle social..... 298
7.13 A federação brasileira e a pandemia da Covid-19 301

Capítulo 8 – Separação e organização de Poderes. Representação política..... 303

8.1 Separação de poderes: breve evolução histórica e do pensamento político 303
8.2 Sistemas de governo (presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo) e controle do poder político..... 310

STJ00117804

8.3 O presidencialismo brasileiro 314
8.4 Separação de poderes como *cláusula pétrea*: uma nota 318
8.5 Representação política 320
8.6 Partidos políticos 324
8.7 Sistemas eleitorais 329

Capítulo 9 – O Legislativo brasileiro 333

9.1 Poder Legislativo 333
9.1.1 Câmara dos Deputados 334
9.1.2 Senado Federal 336
9.1.3 Legislativos dos Estados, Distrito Federal e Municípios 337
9.1.4 Regime jurídico dos parlamentares 338
9.1.4.1 Prerrogativas 338
9.1.4.2 Vedações 343
9.1.4.3 Perda do mandato 343
9.1.5 Poder Legislativo e suas competências 345
9.1.5.1 Competências normativas 346
9.1.5.1.1 Competências normativas com participação do Executivo 346
9.1.5.1.2 Competências normativas sem participação do Executivo (arts. 49, 51 e 52) 347
9.1.5.2 Competências de controle e fiscalização 348
9.1.5.3 Comissões Parlamentares de Inquérito 352
9.2 Tribunais de Contas 356
9.3 Processo legislativo 361
9.3.1 Iniciativa 363
9.3.2 Discussão e votação 367
9.3.3 Sanção/veto, promulgação e publicação 371
9.3.4 O controle judicial do processo legislativo. O princípio do devido processo legislativo. 373
9.4 Espécies legislativas 375
9.4.1 Emendas constitucionais 375
9.4.2 Leis complementares e leis ordinárias 381
9.4.3 Leis delegadas 382
9.4.4 Medidas provisórias 383
9.4.5 Decretos legislativos e resoluções 385

Capítulo 10 – Poder Executivo 387

10.1 Poder Executivo: ingresso e garantias 390
10.1.1 Eleição e sucessão 390
10.1.2 Garantias 392
10.2 Poder Executivo: perda do mandato. O caso do *impeachment* 394
10.3 Competências 397
10.3.1 Introdução e reserva de administração 397
10.3.2 Competências normativas 399
10.3.3 Competências político-administrativas 400

Capítulo 11 – Administração Pública 405

11.1 Introdução: regime público e privado e suas recíprocas comunicações 405
11.2 Princípios e regras gerais da administração pública 407

STJ00117804

11.2.1 Princípio da legalidade administrativa 408
11.2.2 Princípio da finalidade 410
11.2.3 Princípio da motivação 411
11.2.3.1 Motivação e direito administrativo sancionador 412
11.2.3.2 Motivação e análise de impacto regulatório 413
11.2.4 Princípios da segurança jurídica e da boa-fé 414
11.2.5 Autotutela e controles internos 415
11.2.5.1 LINDB: novos parâmetros 416
11.2.6 Princípio da impessoalidade 416
11.2.6.1 Licitações 418
11.2.6.2 Concurso público 420
11.2.7 Princípio da proporcionalidade 422
11.2.8 Princípio da moralidade 424
11.2.9 Princípio da publicidade 426
11.2.10 Princípio da eficiência 428
11.3 Agentes públicos 429
11.4 Uma nota sobre o regime jurídico das sociedades de economia mista e empresas públicas exploradoras de atividades econômicas 435
11.5 Uma nota sobre a responsabilidade civil do Estado 435

Capítulo 12 – Poder Judiciário 439

12.1 Função jurisdicional e Poder Judiciário: introdução 439
12.2 Organização do Poder Judiciário 445
12.2.1 Órgãos do Poder Judiciário e distribuição constitucional de competências 445
12.2.2 Justiça Estadual 447
12.2.3 Justiças da União 448
12.2.4 Justiça Eleitoral 448
12.2.5 Justiça do Trabalho 449
12.2.6 Justiça Militar 450
12.2.7 Justiça Federal comum 450
12.2.8 Superior Tribunal de Justiça – STJ 452
12.2.9 Supremo Tribunal Federal – STF 454
12.3 Princípios constitucionais de organização do Poder Judiciário 455
12.4 Princípios constitucionais de funcionamento do Poder Judiciário 456
12.5 Funções essenciais à Justiça 458

Capítulo 13 – Ordem econômica, tributação, orçamento e finanças públicas 461

13.1 Ordem econômica 461
13.1.1 Introdução: direito constitucional e ordem econômica 461
13.1.2 A ordem econômica na Constituição de 1988 464
13.1.2.1 Fundamentos da ordem econômica 464
13.1.2.2 Princípios setoriais da ordem econômica (art. 170) 467
13.1.3 Agentes econômicos e seus papéis 470
13.1.3.1 Agentes privados 470
13.1.3.2 Agentes estrangeiros 472
13.1.3.3 Cooperativas 473
13.1.3.4 Terceiro setor 474
13.1.4 Estado 475
13.1.4.1 Modalidades de intervenção estatal na ordem econômica 476
13.1.4.2 Disciplina/regulação 477

STJ00117804

13.1.4.2.1 A política urbana ... 478
13.1.4.2.2 A política rural ... 480
13.1.4.2.3 O sistema financeiro ... 481
13.1.4.3 Fomento ... 482
13.1.4.4 Atuação direta ... 484
13.2 Tributação ... 488
13.2.1 Introdução: direitos fundamentais, limites e possibilidades do Estado e Federação ... 490
13.2.2 Limitações ao poder de tributar ... 492
13.2.2.1 Limitações ao poder de tributar: proteção do contribuinte ... 493
13.2.2.2 Limitações ao poder de tributar: promoção de fins constitucionalmente relevantes ... 498
13.2.2.3 Limitações ao poder de tributar: federação ... 500
13.2.3 Competências legislativas em matéria tributária ... 501
13.2.4 Espécies tributárias e repartição federativa ... 503
13.2.4.1 Impostos e repartição das receitas tributárias ... 504
13.2.4.2 Taxas ... 507
13.2.4.3 Contribuições de melhoria ... 509
13.2.4.4 Empréstimos compulsórios ... 510
13.2.4.5 Contribuições ... 510
13.3 Orçamento e finanças públicas ... 513
13.3.1 Introdução ... 513
13.3.1.1 Orçamento, finanças públicas e direitos fundamentais das gerações presentes e futuras ... 513
13.3.1.2 Orçamento e controle de constitucionalidade ... 516
13.3.2 Sistema constitucional orçamentário ... 518
13.3.2.1 Orçamento autorizativo ou impositivo? ... 520
13.3.2.2 Princípios constitucionais orçamentários ... 521
13.3.3 Sistema constitucional das finanças públicas ... 523
13.3.4 Orçamento, finanças públicas e o enfrentamento da pandemia de Covid-19 ... 526

Capítulo 14 – Controle de constitucionalidade ... 529

14.1 Controle de constitucionalidade: introdução e breve histórico ... 529
14.2 Inconstitucionalidade: algumas classificações ... 532
14.2.1 Inconstitucionalidade formal e material ... 532
14.2.2 Inconstitucionalidade por ação e por omissão ... 534
14.2.3 Inconstitucionalidade originária, superveniente e processo de inconstitucionalização/inconstitucionalização progressiva ... 538
14.2.4 Inconstitucionalidade direta e indireta/reflexa ... 540
14.2.5 Constitucionalidade em tese/em abstrato e inconstitucionalidade em concreto 541
14.3 Modelos clássicos de controle judicial ou quase judicial de constitucionalidade e suas características ... 544
14.4 O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário ... 553
14.4.1 O controle difuso e incidental ... 554
14.4.1.1 A reserva de plenário: art. 97 e a Súmula Vinculante nº 10 do STF ... 556
14.4.1.2 O STF, o recurso extraordinário, a repercussão geral e a súmula vinculante ... 558
14.4.2 Controle de constitucionalidade concentrado ... 566
14.5 Ações perante o STF ... 569
14.5.1 Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) ... 569
14.5.2 Ação declaratória de constitucionalidade (ADC) ... 576

STJ00117804

14.5.3 Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 578
14.5.4 Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) por omissão 581
14.5.5 Mandado de injunção (MI) 585
14.5.6 Representação interventiva 588
14.6 Controle concentrado no âmbito dos Tribunais de Justiça 590
14.7 Controle de constitucionalidade de emendas à Constituição 592
14.8 Controle de constitucionalidade: classificações (um esforço didático) 596
14.8.1 Quanto à natureza do órgão de controle 596
14.8.2 Quanto aos órgãos judiciais competentes para o controle 597
14.8.3 Quanto ao modo como o controle é levado a cabo 598
14.8.4 Quanto ao momento do controle 599
14.8.5 Quanto à obrigatoriedade de haver controle 600
14.8.6 Quanto à eficácia da decisão de controle 601
14.8.7 Quanto ao objeto das decisões de controle de constitucionalidade 603
14.8.8 Quanto aos efeitos objetivos da decisão que declara norma inconstitucional 604
14.8.9 Quanto aos efeitos subjetivos da decisão que declara norma inconstitucional 606
14.8.10 Quanto aos efeitos no tempo da decisão que declara norma inconstitucional 609
14.9 Legitimidade do controle de constitucionalidade 611
14.10 Controle de constitucionalidade e interpretação constitucional 617

REFERÊNCIAS 621