

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
SHEINNI DA CRUZ OLIVEIRA GARCIA DE FREITAS**

**PROMESSAS UTÓPICAS E DEMOCRACIA: EFEITOS ADVERSOS DA
ASSUNÇÃO PREMATURA DE COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS**

**CAMPO GRANDE - MS
2025**

SHEINNI DA CRUZ OLIVEIRA GARCIA DE FREITAS

**PROMESSAS UTÓPICAS E DEMOCRACIA: EFEITOS ADVERSOS DA
ASSUNÇÃO PREMATURA DE COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal do Mato Grosso de
Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de Pesquisa: Direitos fundamentais, democracia e
desenvolvimento sustentável

Orientadoras: Prof.^a. Dr.^a Lídia Maria Ribas e Prof.^a Dr.^a
Maurinice Evaristo Wenceslau

**CAMPO GRANDE - MS
2025**

Eu, Sheinni da Cruz Oliveira Garcia de Freitas, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: 30 de maio de 2025



Bibliotecário(a) responsável:

TERMO DE APROVAÇÃO

Nome: Sheinni da Cruz Oliveira Garcia de Freitas

Título: PROMESSAS UTÓPICAS E DEMOCRACIA: EFEITOS ADVERSOS DA ASSUNÇÃO
PREMATURA DE COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de
Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: 30 de maio de 2025

Banca Examinadora

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lídia Maria Ribas

Instituição: UFMS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maurinice Evaristo Wenceslau

Instituição: UFMS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof.^a Dr.^a Elisaide Trevisam

Instituição: UFMS

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Brychtn Ribeiro de Vasconcelos

Instituição: UEA

Julgamento: _____

Assinatura: _____

CAMPO GRANDE - MS
2025

DEDICATÓRIA

Ao meu cachorro *pug* Clay (*in memoriam*), que, em seus breves cinco anos de vida, me trouxe muita alegria e me deixou com muitas lembranças e com muita saudade.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Louize Oliveira da Silva, e aos nossos cinco cachorros – Clay (*in memoriam*), Jax, Kevin, Bruce e Clark –, que integram a melhor parte da minha vida.

À minha mãe, que sempre me incentivou a estudar e a buscar conhecimento, inclusive mediante investimentos em ensino de qualidade, mesmo quando os recursos eram escassos.

Às minhas orientadoras, Prof.^a Dr.^a Lídia Maria Ribas e Prof.^a Dr.^a Maurinice Evaristo Wenceslau, pela paciência, tolerância e disponibilidade, bem como pelo auxílio prestado no decorrer da elaboração deste trabalho.

À equipe do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, pela organização das tarefas e dos procedimentos, bem como pela qualidade na condução de suas atribuições.

Às demais pessoas que, em algum momento, auxiliaram, de qualquer modo, para a elaboração do presente estudo.

RESUMO

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira. **PROMESSAS UTÓPICAS E DEMOCRACIA: EFEITOS ADVERSOS DA ASSUNÇÃO PREMATURA DE COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS**. 2025. __ fls. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2025.

O presente estudo tem como tema os efeitos adversos da assunção prematura de compromissos constitucionais, sobretudo a erosão da consciência constitucional e os possíveis impactos sobre a democracia e o desenvolvimento econômico, tendo surgido a partir da seguinte pergunta-problema: o reconhecimento de direitos no texto constitucional é algo integralmente positivo ou pode também gerar efeitos negativos? Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa consiste em analisar, criticamente, a concepção segundo a qual o reconhecimento de direitos no texto constitucional é sempre algo integralmente positivo, bem como investigar os efeitos adversos decorrentes do reconhecimento formal de direitos constitucionais não efetivados. Ademais, a escolha do tema se justifica por sua pouca abordagem, assim como pelos impactos que os efeitos adversos ora tratados geram no sistema jurídico-normativo nacional. Para o cumprimento dos objetivos acima descritos, voltados à exploração e à descrição, escolheu-se o método analítico, tomando-se, como enfoque, o dogmático. Demais disso, promoveu-se uma abordagem qualitativa e teórica, com a realização de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultados, conclui-se que a enunciação de direitos no corpo constitucional, desacompanhada de sua implementação prática, produz resultados colaterais, normalmente não previstos nem desejados. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 consagrou em seu corpo diversos direitos fundamentais, vários deles dependentes de ação estatal para serem concretizados. Muito se fala acerca do processo de efetivação desses direitos, cobrando-se do Estado o agir necessário para garantir aos cidadãos condições dignas de existência. Pouco se fala, contudo, dos custos envolvidos nesse processo. Todo direito tem custos, sendo alguns deles mais dispendiosos do que outros. A realidade do Estado e a da sociedade brasileira são incompatíveis com muitas das disposições feitas pelo legislador constituinte, já que, numa perspectiva de valorização da dignidade da pessoa humana e de rechaço ao regime autoritário que a antecedeu, a Constituição Federal de 1988 acabou assumindo, de forma prematura, certos compromissos constitucionais. Dessa situação, decorrem diversos efeitos colaterais, que afetam diretamente a democracia e até mesmo o desenvolvimento econômico sustentável. Registre-se, por fim, que o que efetivamente se busca, por meio do presente estudo, é que se desenvolva, entre os estudiosos do direito e até mesmo na sociedade, a consciência de que a celebração inicial de compromissos constitucionais é sim importante, mas deve ser feita com a devida cautela, isto é, de forma prudente e razoável, uma vez que, a depender do que vem depois disso, os resultados podem ser bastante desagradáveis.

Palavras-chave: direitos fundamentais; custos; efetivação; reserva do possível; democracia; desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira. **UTOPIAN PROMISES AND DEMOCRACY: ADVERSE EFFECTS OF PREMATURELY ASSUMPTION OF CONSTITUTIONAL COMMITMENTS**. 2025. ___ pages. Dissertation (Master's Degree in Law) - Faculty of Law, Federal University of Mato Grosso do Sul, 2025.

The present study has as its theme the adverse effects of prematurely assuming constitutional commitments, especially the erosion of constitutional awareness and the possible impacts on democracy and economic development, having arisen from the following question-problem: is the recognition of rights in the constitutional text something entirely positive or can it also generate negative effects? In this sense, the objective of this research is to critically analyze the concept according to which the recognition of rights in the constitutional text is always something entirely positive, as well as to investigate the adverse effects resulting from the formal recognition of constitutional rights that have not been implemented. Furthermore, the choice of the theme is justified by its limited coverage, as well as by the impacts that the adverse effects discussed here generate in the national legal-normative system. In order to fulfill the objectives described above, aimed at exploration and description, the analytical method was chosen, taking the dogmatic approach as a focus. In addition, a qualitative and theoretical approach was promoted, with the performance of bibliographic and documentary research. As a result, it is concluded that the enunciation of rights in the constitutional body, without their practical implementation, produces collateral results, usually neither foreseen nor desired. In fact, the Federal Constitution of 1988 enshrined in its body several fundamental rights, many of which depend on state action to be implemented. Much is said about the process of implementing these rights, demanding that the State take the necessary action to guarantee citizens dignified living conditions. Little is said, however, about the costs involved in this process. Every right has costs, some of which are more expensive than others. The reality of the State and of Brazilian society are incompatible with many of the provisions made by the constituent legislator, since, from a perspective of valuing human dignity and rejecting the authoritarian regime that preceded it, the Federal Constitution of 1988 ended up assuming, prematurely, certain constitutional commitments. This situation has several side effects that directly affect democracy and even sustainable economic development. Finally, it should be noted that what is effectively sought through this study is to develop, among legal scholars and even in society, an awareness that the initial celebration of constitutional commitments is indeed important, but it must be done with due caution, that is, in a prudent and reasonable manner, since, depending on what comes after that, the results can be quite unpleasant.

Keywords: fundamental rights; costs; implementation; possible reserve; democracy; sustainable development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS ..	20
2.1 CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	20
2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	23
2.3 CLASSIFICAÇÃO ONTOLÓGICA.....	25
2.4 CARÁTER SIMBÓLICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	27
2.5 CONTEXTO ATUAL.....	29
3 A CRISE DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS PROMESSAS UTÓPICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	32
3.1 DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS	32
3.2 UTOPIA E HETEROTOPIA	35
3.3 PROMESSAS UTÓPICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	39
3.3.1 PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	40
3.3.1.1 CARATERÍSTICAS GERAIS DO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	41
3.3.1.2 PREÂMBULO ENQUANTO PROMESSA CONSTITUCIONAL UTÓPICA	44
3.3.1.2.1 ETNOCENTRISMO.....	44
3.3.1.2.2 INCOMPATIBILIDADE DA SOCIEDADE DESCRITA NO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COM O CARÁTER ETNOCÊNTRICO DO SER HUMANO	47
3.3.2 NORMA CONSTITUCIONAL QUE TRATA DO SALÁRIO MÍNIMO (ART. 7º, IV, DA CF)	49
3.3.3 NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTIPULAVA O LIMITE MÁXIMO DE JUROS AO ANO (ART. 192, PARÁGRAFO TERCEIRO, DA CF).....	54
3.3.4 NORMA CONSTITUCIONAL QUE GARANTE A TODOS OS BRASILEIROS UMA RENDA MENSAL BÁSICA (ART. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CF)	56
3.4 SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	57
3.4.1 CONCEITO DE SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	58

3.4.2 POSSÍVEIS CAUSAS DA SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	60
3.4.2.1 ESTÁGIO DE EVOLUÇÃO CÍVICO-SOCIAL E CARÁTER PREMATURO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	60
3.4.2.2 CUSTOS DOS DIREITOS E LIMITAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	62
3.4.2.3 CONSTITUIÇÃO PROLIXA E EXTENSO CATÁLOGO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	66
3.4.2.4 FALTA DE MOTIVAÇÃO POLÍTICA.....	67
3.4.2.5 SURGIMENTO CONSTANTE DE NOVAS DEMANDAS.....	68
4 EFEITOS ADVERSOS DA ASSUNÇÃO PREMATURA DO COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS.....	70
4.1 EFEITOS POSITIVOS	70
4.1.1 RECONHECIMENTO FORMAL DE UMA DEMANDA SOCIAL	70
4.1.2 ATRIBUIÇÃO DE IMPORTÂNCIA E FOMENTO AO DEBATE.....	71
4.1.3 EFEITO MOTIVADOR	72
4.2 EFEITOS NEGATIVOS.....	73
4.2.1 JUDICIALIZAÇÃO (EXCESSIVA) DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS E REPERCUSSÕES DESSE FENÔMENO SOBRE A DEMOCRACIA, A SEPARAÇÃO DOS PODERES E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	73
4.2.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E EROSÃO DA CONSCIÊNCIA CONSTITUCIONAL.....	81
4.2.3 OMISSÕES (IN)CONSTITUCIONAIS E SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	83
4.2.4 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL	84
5 POSSÍVEIS CAMINHOS A SEREM SEGUIDOS RUMO À ATENUAÇÃO DOS EFEITOS ADVERSOS DA ASSUNÇÃO PREMATURA DE COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS.....	87
5.1 REFORMA CONSTITUCIONAL	87
5.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROGRESSIVA	88
5.3 DUCTIBILIDADE E PLASTICIDADE	89
5.4 POSTURA/CULTURA DE DEFERÊNCIA	90
5.5 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.....	94

5.5.1 CONSEQUENCIALISMO	94
5.5.2 NECESSIDADE DE ATENÇÃO AOS CUSTOS DOS DIREITOS	95
5.5.3 BALANCEAMENTO ENTRE RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL	96
5.5.4 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES POR MEIO DE UM MODELO PARTICIPATIVO	97
5.6 PROCESSO ESTRUTURAL	99
5.7 DIÁLOGO INSTITUCIONAL	99
5.8 ADOÇÃO DE UMA POSTURA DIALÓGICA PELA ADMINISTRAÇÃO	102
6 CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS	108
ANEXOS	124

1 INTRODUÇÃO

A ideia embrionária do presente estudo surgiu quando o acadêmico, que à época ocupava o cargo de Analista da Justiça Federal e acompanhava, diariamente, demandas propostas em face do Instituto Nacional da Seguridade Social, se deparou com o tema do Constitucionalismo Contemporâneo (ou Neoconstitucionalismo) e suas repercussões paradigmáticas sobre o ordenamento jurídico nacional.

No exercício de sua atividade profissional, o autor verificou a recorrência de ações judiciais, especialmente na seara assistencialista – para ser mais específico, ações visando à obtenção de benefício da Lei n.º 8.742-1993, mais conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em casos em que este nitidamente não seria devido, pela ausência de vulnerabilidade social, comprovada por meio de perícia, realizada pelo juízo –, indicadoras de um possível desconhecimento, por parte das pessoas, das reais limitações do Estado, que não tem condições de atuar como provedor ou garantidor universal.

Naquele momento, ao aprofundar seus estudos na temática do Neoconstitucionalismo, o autor percebeu que, durante a Segunda Guerra Mundial, atrocidades foram cometidas com fundamento na legislação positivada, fato que levou os mais diversos Países, logo após o término do conflito armado, a repensar a função desempenhada pelas Constituições, enxergadas, até aquele momento – sobretudo no cenário europeu –, como simples declarações de cunho político, destituídas de força normativa, porquanto, à época, prevalecia a ideia de Supremacia do Parlamento – e, por consequência, da legislação ordinária, fruto da atividade daquele órgão –, e não da Constituição.

No intuito de se proteger os cidadãos e a sociedade diante de eventuais alterações promovidas pelo legislador infraconstitucional, direitos variados foram transpostos para o plano constitucional, conquanto a implementação prática de muitos desses direitos tenha ficado condicionada à realização de condutas supervenientes.

Embora positiva sob a perspectiva de universalidade – já que dirigida à extensão da garantia da dignidade a todas as pessoas e povos e de modo a se eliminar qualquer forma de desumanização no globo (sendo esse, aliás, um dos objetivos do constitucionalismo do por vir) –, a ampliação do rol de direitos fundamentais (especialmente os de segunda dimensão), nas constituições contemporâneas, quando realizada de forma excessiva e prematura, pode apresentar efeito adverso

deveras problemático, associado aos custos desses direitos e às nuances envolvidas em seu processo de efetivação.

Tal fenômeno se verifica sobretudo nos Países em desenvolvimento, em que as demandas mais básicas da população ainda não foram satisfatoriamente atendidas, o que torna mais difícil o processo de concretização dos direitos fundamentais e a entrega das prestações materiais prometidas pelo legislador constituinte.

No Brasil, o clamor pela redemocratização, quando do enfraquecimento do regime militar, num contexto de rechaço às medidas praticadas durante o respectivo período, contribuiu para que, na Constituição Federal de 1988, fossem assumidas, pelo Estado, diversas obrigações, bem como firmados compromissos para cujo cumprimento nem o Estado nem a sociedade estavam preparados naquele momento. Conforme exposto ao longo da pesquisa, alguns desses compromissos e algumas dessas obrigações listados na Carta Política possuem caráter utópico, configurando, portanto, promessas de difícil ou impossível realização (ou, simplesmente, utópicas), endereçadas à população pelo exercente do Poder Constituinte.

Se, por um lado, a enunciação de elevada gama de direitos sociais a serem efetivados mediante ação do Estado alimenta a crença na sua onipotência – a qual não encontra respaldo na realidade, diante das limitações financeiras e estruturais do aparato estatal –, por outro, diante da distância entre o projeto de sociedade idealizado pelo constituinte e a realidade atual, acaba por enfraquecer a força normativa da Constituição, promovendo o conhecido fenômeno da erosão da consciência constitucional (perda da credibilidade dos cidadãos no texto constitucional, em razão de sua reduzida efetividade).

Ora, no ponto em que promete mais do que aquilo que pode ser executado na prática, a Constituição acaba exercendo um papel meramente simbólico, produzindo reflexos somente nos imaginários dos governantes e dos governados.

Com efeito, os recursos materiais e financeiros do Estado, advindos, em sua maior parte, das receitas derivadas (e, mais especificamente, dos tributos), são limitados e, portanto, insuficientes para suprir todas as demandas individuais e coletivas. Tal quadro inexoravelmente leva à adoção de escolhas difíceis (ou trágicas, conforme termo utilizado por alguns) pelos governantes para, de acordo com a disponibilidade de recursos, atender às necessidades prioritárias da coletividade, à luz da ideia de mínimo existencial, definido como um patamar irredutível de direitos indispensável para que se viva com dignidade.

Nesse sentido, não parece factível que, no Brasil, País em que demandas básicas da população ainda não foram satisfatoriamente atendidas, o salário mínimo consiga, no futuro, atingir as finalidades elencadas no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, isto é, prover as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Trata-se aqui de típico exemplo de promessa constitucional utópica.

Fato é que, especialmente na seara assistencialista (encarada em sentido amplo, englobando, portanto, não somente a assistência social, mas também as áreas da educação e da saúde, entre outras), o quadro acima delineado (deficiências das políticas públicas decorrentes da escassez de recursos e da inexauribilidade das demandas sociais) faz com que a efetivação dos direitos fundamentais dependentes de ação estatal por vezes ocorra no plano individual, mediante a propositura de uma ação judicial. Tal situação gera duas consequências problemáticas e bastante questionáveis sob o prisma da democracia.

A primeira delas diz respeito à falta de legitimidade democrática dos magistrados, que não são escolhidos diretamente pelo voto popular, para substituir as decisões tomadas pelos representantes do povo eleitos democraticamente.

A segunda, por seu turno, envolve o acesso à justiça.

Nesse sentido, as decisões judiciais que determinam que o Poder Público implemente determinada política pública ou concretize certo direito social impactam diretamente o orçamento público, promovendo a realocação de recursos financeiros. A atividade financeira do Estado é um jogo de soma zero, o que significa que, para se colocar recursos numa determinada atividade, é preciso que os recursos destinados a outra atividade sejam desta retirados.

Como o acesso ao Judiciário ainda é muito desigual neste País – a despeito dos esforços empreendidos pelos Poderes Públicos para ampliá-lo –, a realocação de recursos (deslocamento de um setor para outro) acaba por prejudicar aqueles que, pelos mais variados fatores – aí se incluindo o próprio desconhecimento dos indivíduos quanto aos seus direitos constitucionalmente previstos – não ingressam em juízo.

Afinal, a concessão judicial de determinada prestação em favor de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, operacionalizada mediante a destinação de recursos específicos para tanto, depois de sua retirada de outras áreas, significa beneficiar tais indivíduos ou grupos em desfavor dos demais, que não terão suas demandas satisfeitas na mesma medida, em razão da finitude dos

recursos públicos e da continuidade das escolhas difíceis (referidas, por alguns, como trágicas, ressalte-se) cotidianamente tomadas pelos condutores do Estado à luz da reserva do possível e das prioridades definidas com base na noção de mínimo existencial.

O contexto fático e jurídico exposto ao longo deste introito é capaz de enfraquecer a igualdade e, via de consequência, a própria democracia. Além disso, pode não contribuir de forma satisfatória para o desenvolvimento econômico sustentável do País, entendido como aquele que atende à necessidade das gerações presentes sem prejudicar as futuras (porém, numa abordagem restrita aos recursos financeiros, excluindo-se os naturais – ligados ao meio ambiente –, que compõem a tradicional conceituação de desenvolvimento sustentável).

Nesse sentido, é importante se debruçar sobre os efeitos das promessas constitucionais, especialmente sobre os daquelas que, por destorarem da realidade social atual, não são passíveis de concretização imediata pelos Poderes Públicos. Algumas dessas promessas, inclusive, jamais serão realizadas, já que situadas em plano utópico.

Na verdade, a celebração prematura de certos compromissos constitucionais e a assunção de obrigações excessivas pelo Estado (que traz para si os ônus da construção de uma sociedade fraterna) produzem efeitos colaterais, como a erosão da consciência constitucional e outros que repercutem sobre a democracia e afetam o desenvolvimento econômico. Esses efeitos merecem ser mais bem explorados, até mesmo para se definir os limites da ação intervencionista do Estado, à luz de sua realidade econômica e de suas possibilidades fáticas.

É justamente com base nesses impactos das promessas constitucionais utópicas – especialmente aquelas envolvendo direitos fundamentais – sobre a democracia e o desenvolvimento econômico que se justifica o enquadramento do presente estudo na Linha n.º 2 do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Direitos fundamentais, democracia e desenvolvimento sustentável.

Demais disso, também se justifica a escolha do presente tema pelas seguintes razões: a) pouca abordagem do assunto (da forma como abordado neste estudo), já que normalmente o foco está nos aspectos positivos da declaração e do reconhecimento de direitos ou simplesmente na urgente necessidade de adoção de medidas de efetivação e b) os efeitos adversos do descumprimento das promessas feitas pelo Poder Constituinte existem e não podem ser ignorados; mais do que isso, merecem a devida atenção e estudo aprofundado, para que, no processo de elaboração de normas constitucionais, seja avaliada a sua real possibilidade de concretização, bem

como sejam consideradas as consequências que podem surgir caso o texto careça de efetividade, de modo a evitar a confecção de disposições normativas simbólicas.

Assim, no presente trabalho, restou estabelecido como problema o seguinte questionamento: o reconhecimento de direitos no texto constitucional é algo integralmente positivo ou pode também gerar efeitos negativos, como, por exemplo, a erosão da consciência constitucional, a síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, o estado de coisas inconstitucional e, ainda, impactos sobre a democracia e o desenvolvimento econômico?

A hipótese central do vertente estudo é a de que o reconhecimento formal de direitos no corpo da Constituição Federal, embora claramente imbuído de aspectos positivos, pode gerar também efeitos negativos (e efetivamente o faz, na realidade brasileira), quando esses direitos não são suficientemente implementados pelo Estado.

Como hipóteses secundárias, elencam-se as seguintes: a) entre esses efeitos adversos, estariam a erosão da consciência constitucional, a síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, o estado de coisas inconstitucional e impactos sobre a democracia e o desenvolvimento econômico; b) haveria uma relação de causalidade parcial entre o caráter prematuro da Constituição Federal de 1988 e a inefetividade dos direitos fundamentais nela previstos; c) parte dos compromissos assumidos pelo legislador constituinte configuram promessas utópicas, de difícil ou impossível realização prática e d) todo esse quadro é capaz de alimentar, agravar e perpetuar a síndrome de inefetividade de direitos fundamentais.

Por outro lado, o objetivo geral do presente estudo consiste em analisar, criticamente, a concepção segundo a qual o reconhecimento de direitos no texto constitucional é sempre algo integralmente positivo, demonstrando que, quando os direitos não são suficientemente implementados pelo Estado, podem surgir (e efetivamente surgem) efeitos adversos, a exemplo da erosão da consciência constitucional e de impactos sobre a democracia e o desenvolvimento econômico.

Já os objetivos específicos do vertente estudo são os seguintes: a) demonstrar que os direitos têm custos e que, por essa razão, a assunção de obrigações pelo Estado deve levar em conta o estágio de desenvolvimento do País; b) desenvolver o conceito de promessas constitucionais utópicas, indicando exemplos de normas dessa natureza na Constituição Federal de 1988; c) analisar, especificamente, a crise de efetividade dos direitos fundamentais e suas formas qualificadas (a síndrome de inefetividade e o estado de coisas inconstitucional) e a erosão da

consciência constitucional; d) expor o potencial de conflito entre democracia e atividade jurisdicional, no contexto de decisões judiciais voltadas à concretização de direitos fundamentais ou à implementação de políticas públicas; e) demonstrar como a efetivação de direitos sociais constitucionalmente garantidos, sobretudo quando operacionalizada mediante decisões judiciais, pode, a depender das circunstâncias, afetar negativamente o Princípio da Separação dos Poderes e o Princípio Democrático (tanto na dimensão majoritária, quanto na concepção da igualdade), bem como repercutir sobre o desenvolvimento econômico do País, sob a perspectiva das Finanças Públicas e f) analisar medidas de atenuação dos efeitos adversos das normas constitucionais não efetivadas, dentro das possibilidades oferecidas pelo ordenamento jurídico pátrio.

No que tange à metodologia, diante dos fatos de que o pesquisador deve ter um olhar crítico e questionar seus próprios argumentos para a realização da investigação científica e de que o conhecimento científico é caracterizado pela objetividade, sistematicidade, fundamentação e explicação, é certo que, para o alcance dos objetivos propostos, são necessários apontamentos sobre a abordagem, o método a ser utilizado, o enfoque teórico-metodológico empregado e os meios de pesquisa que se pretende adotar.

Nesse sentido, esclarece-se que, para o atingimento dos objetivos acima descritos, voltados à exploração e à descrição, escolheu-se o método analítico, tomando-se, como enfoque, o dogmático. Demais disso, promoveu-se uma abordagem qualitativa e teórica, com a realização de pesquisa bibliográfica e documental. Para tanto, foram analisadas fontes diversas, tais como legislação, jurisprudência, dissertações, monografias, artigos publicados em periódicos, cursos, livros, além de muitos outros documentos.

Com inspiração no método de interpretação constitucional denominado hermenêutico-concretizador, pretendeu-se partir das pré-compreensões do autor do presente estudo, representadas pelas hipóteses formuladas, em direção a cada uma das fontes bibliográficas a serem consultadas, em movimento de ir e vir, tendo sempre como pano de fundo o conhecimento acumulado.

A partir do critério ontológico de classificação das Constituições, buscou-se reconhecer e demonstrar o caráter prematuro da Constituição Federal de 1988, por meio da análise de suas diversas disposições, incluindo o preâmbulo (desprovido de força normativa), normas integrantes do corpo permanente e normas que já foram revogadas sem que nunca tivessem produzido efeitos práticos.

Além disso, com base nos conceitos de utopia e de heterotopia, procurou-se identificar o caráter utópico de certas disposições constitucionais, destoantes da realidade socioeconômica do País.

Em âmbito filosófico, trabalhou-se com a noção de modernidade líquida, à luz da grande transição por que passa o mundo, no intuito de demonstrar como a tarefa de realização das promessas feitas pelo legislador constituinte se torna ainda mais difícil dado o momento de transformações rápidas, constantes e, por vezes, imprevisíveis por que passa a humanidade, o qual agrava o problema de surgimento contínuo e acentuado de novas demandas sociais.

Sob o viés antropológico, pretendeu-se demonstrar a possível incompatibilidade da sociedade idealizada pelo constituinte originário – sobretudo a descrita no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 – com o caráter etnocêntrico do ser humano.

Na seara jurisprudencial, promoveu-se uma análise dos julgados proferidos pelos Tribunais Superiores nos últimos quinze anos (período de 2010 a 2025), em que envolvidas as noções de mínimo existencial, reserva do possível e custos dos direitos, e em que determinado o cumprimento, pelo Estado, de certas obrigações, com vistas à concretização de direitos fundamentais.

No que diz respeito aos dispositivos constitucionais, a análise é restrita àqueles inseridos a partir de 05/10/1988 (data da promulgação da Constituição Federal de 1988) e concentrada nos que, na visão do autor, possuem nítida natureza utópica, como, por exemplo, o que trata do salário mínimo (art. 7º, inciso IV, da CF-88). A propósito, justifica-se a escolha desse dispositivo específico pelo fato de que, mesmo com reajustes anuais (muitas vezes superiores à inflação), passados mais de trinta e cinco anos desde a promulgação da Constituição, o salário mínimo nacionalmente unificado jamais chegou perto de atingir as finalidades que lhe são inerentes.

Sob outro viés, no que diz respeito à legislação infraconstitucional e à atividade administrativa, são explorados mecanismos e ferramentas de combate à síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, a exemplo dos novos perfis da Administração Pública contemporânea e os meios legais de definição de metas e prioridades (leis orçamentárias).

Por derradeiro, necessário tecer alguns comentários acerca da disposição dos Capítulos do presente estudo.

Nesse sentido, esclarece-se que o Capítulo 2 (pós-introdução) é destinado ao tratamento da Constituição Federal de 1988, englobando o contexto em que esta fora elaborada, bem como suas

características essenciais. Esse Capítulo é de suma importância para a compreensão dos Capítulos seguintes, já que nele são expostas ideias preliminares que levam à compreensão dos motivos pelos quais a Constituição de 1988 é como é, bem como trabalhadas as noções de constituição simbólica e de constituição nominal, as quais se revelam fundamentais para o entendimento do conceito de promessa constitucional utópica e de fenômenos a ela relacionados, como a síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais.

Ato contínuo, no Capítulo 3, é abordado o fenômeno da crise de efetividade dos direitos fundamentais. Além disso, ali também são trazidos os conceitos de utopia e de heterotopia, para, logo em seguida, apresentar os principais exemplos de normas constitucionais que, na visão do autor, configuram promessas constitucionais utópicas. Por derradeiro, trabalha-se o fenômeno da síndrome da inefetividade dos direitos fundamentais, o qual, embora também constitua efeito adverso da assunção prematura de compromissos constitucionais, dada sua relevância e amplitude, restou tratado em apartado dos demais.

Com efeito, é no Capítulo 4 que são respondidos os questionamentos a partir dos quais surgiu o presente estudo. Nesse Capítulo, são retomadas ideias já exploradas nos Capítulos anteriores, bem como sistematizados e aprofundados os principais efeitos adversos dos compromissos constitucionais prematuramente assumidos e não efetivados, a exemplo da erosão da consciência constitucional, da síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, do estado de coisas inconstitucional e, ainda, dos impactos sobre a democracia e o desenvolvimento econômico.

Como encerramento, o Capítulo 5 é destinado à apresentação de mecanismos e à sugestão de caminhos a serem seguidos rumo à atenuação dos efeitos adversos abordados no Capítulo precedente.

Por fim, como resultado da pesquisa, depreende-se que a assunção prematura de compromissos constitucionais de fato produz efeitos adversos negativos, como, por exemplo, a erosão da consciência constitucional, a síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, o estado de coisas inconstitucional e, ainda, impactos sobre a democracia e o desenvolvimento econômico.

Esclarece-se, ainda, que, na realidade, o que efetivamente se busca (e se espera), por meio do presente estudo, é que se desenvolva, entre os estudiosos do direito e até mesmo na sociedade, a consciência de que a celebração inicial de compromissos constitucionais é sim importante, mas

deve ser feita com a devida cautela, isto é, de forma prudente e razoável, uma vez que, a depender do que vem depois disso, os resultados podem ser bastante desagradáveis.

2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS

Antes de tratar das promessas constitucionais utópicas (ou dos compromissos prematuramente assumidos pelo legislador constituinte) e de seus efeitos adversos, é preciso que se analise a sua fonte normativa: a Constituição Federal de 1988.

Com efeito, essa Constituição – que, embora tenha sofrido diversas modificações desde a sua promulgação, ainda vige no Brasil – é deveras paradigmática, já que inaugurou, por aqui, uma nova etapa do Constitucionalismo, marcada pela ênfase nos direitos fundamentais e na proteção da pessoa humana.

Nesse sentido, é importante que se compreenda o porquê de a Constituição de 1988 ser como é (abrangente, prolixa, rica em direitos e garantias fundamentais, bastante protetiva em relação ao ser humano, dirigente, fixadora de diretrizes a serem seguidas pelos governantes, entre outros aspectos), o que se faz pela análise do contexto em que o diploma fora elaborado.

Além disso, a abordagem de suas principais características (com destaque para o caráter simbólico de algumas de suas normas e a falta de correspondência para com a realidade) também auxilia na compreensão do fenômeno (ora chamado de síndrome) da inefetividade dos direitos fundamentais, a ser tratado posteriormente, em Capítulo próprio.

Por fim, apontamentos acerca do contexto atual da sociedade brasileira e do ordenamento jurídico nacional – igualmente tratados nesse Capítulo – se revelam úteis para a compreensão do tema escolhido pelo autor.

Feita essa breve introdução, passa-se à análise do contexto de elaboração da Magna Carta de 1988.

2.1 CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, vigente desde 05 de outubro de 1988, data em que promulgada, é resultado de reivindicações populares em face de um regime antecedente marcado por arbitrariedades e flagrantes desrespeitos a direitos fundamentais básicos.

Nesse sentido, acerca do processo histórico-social subjacente à elaboração do novel diploma constitucional, traz-se à baila os ensinamentos de Costa (2020):

Etapa fundamental para a consolidação da democratização, após vinte e um anos do regime militar autoritário (1964-1985), a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi convocada pela Emenda Constitucional nº 26 em 1985. Logo, impulsionado pela mobilização popular pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita, seguida pelo grande clamor social das “Diretas Já!”, o processo constituinte pautou o campo político ao longo da democratização do Brasil entre 1985 e 1988. A ANC contou com uma ampla participação popular a partir da atuação de importantes movimentos e entidades sociais de cunho democrático, que procuraram influenciar as decisões dos parlamentares constituintes. (Costa, 2020, p. 1).

À época, o que se pretendia, no seio de um importante momento constituinte, e de forma a se afastar do regime anterior, era que se garantisse, por meio de um novo documento constitucional, o reconhecimento da maior quantidade possível de direitos e garantias fundamentais, pensando-se que, dessa maneira, o indivíduo estaria protegido diante do Estado.

Com efeito, em momentos de ruptura do ordenamento jurídico, surge espaço para o chamado hiato constitucional, a respeito do qual assim se manifestam Theodoro e Borges (2020):

A sociedade necessita de normas, tanto quanto as normas necessitam da sociedade. Porém, o direito enfraquece quando não atinge as expectativas de uma sociedade, sendo que, as normas são imprescindíveis para que a sociedade se organize em um Estado Democrático. Contudo, existem momentos que geram conflitos entre a sociedade e suas normas, ocorrendo devido à discrepância entre o texto escrito e a realidade vivida, culminando no evento jurídico denominado Hiato Constitucional. A consequência desse Hiato Constitucional é a criação de uma lacuna normativa, que impossibilita a norma de se adaptar à necessidade social. (Theodoro; Borges, 2020, p. 1).

Nesse sentido, verifica-se que, em razão do descompasso entre a realidade vivenciada pela população brasileira, naquele momento, e a Constituição até então vigente – a Constituição de 1967 (Brasil, 1967), substancialmente alterada pela Emenda Constitucional n.º 1/1969 (Brasil, 1969) –, abriu-se espaço para a realização de um novo texto constitucional, inaugurando-se uma nova etapa do constitucionalismo brasileiro, o Neoconstitucionalismo ou Constitucionalismo Contemporâneo, diretamente ligado ao Constitucionalismo Democrático.

Segundo Barroso (2006, p. 10), “o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional [...] identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional”, possuindo como marcos:

[...] histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) [...] filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) [...] teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. (Barroso, 2006, p. 10).

Essa nova etapa, caracterizada pelo deslocamento da Constituição – e, sobretudo, dos Direitos Fundamentais nela contidos – para o centro do ordenamento jurídico, que passa a ser calcado na Dignidade da Pessoa Humana – conceito jurídico indeterminado, força motriz e ponto de partida (ou de impulsão) do sistema jurídico-normativo (Vaz; Reis, 2007, p. 183) –, trouxe a constitucionalização do direito e do ordenamento jurídico, num processo que, segundo Binenbojm (2008):

[...] não se esgota na mera disciplina, em sede constitucional, de questões outrora reguladas exclusivamente pelo legislador ordinário. Ele implica, mais que isso, no reconhecimento de que toda a legislação infraconstitucional tem de ser interpretada e aplicada à luz da Constituição, que deve tornar-se uma verdadeira bússola, a guiar o intérprete no equacionamento de qualquer questão jurídica. (Binenbojm, 2008, p. 65).

Assim, o Neoconstitucionalismo, fundamentado, sob o ponto de vista filosófico, no chamado pós-positivismo, promoveu a reaproximação entre o direito e outras ciências, tais como a ética, a moral e a filosofia, bem como a reincorporação de valores extrajurídicos, em contraposição ao positivismo, à época anterior dominante, o qual, segundo Barroso (2006, p. 4), teve sua “decadência [...] emblematicamente associada à derrota do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha, regimes que promoveram a barbárie sob a proteção da legalidade”.

Com efeito, no processo de rematerialização dos textos constitucionais (Rossi, 2006), consolidaram-se as constituições extensas e ecléticas, que, marcadas por uma grande ampliação temática e, naturalmente, por um ganho substancial em conteúdo, “expressam valores diversos e de distintos segmentos da sociedade plural”, razão por que, “do ponto de vista estritamente lógico, podem encerrar contradições” (Peter da Silva, 1998, p. 16).

Além disso, verifica-se a inclusão, nesses novos textos constitucionais, de diversos direitos, passando as Constituições a serem dotadas de supremacia, uma vez que, para a modificação de seus textos, não basta seguir o processo previsto para as normas infraconstitucionais, fazendo-se presentes dificuldades adicionais, como, por exemplo, o quórum diferenciado de votação e aprovação. Sem dúvida, esse procedimento mais rigoroso protege os direitos previstos no corpo constitucional em relação às investidas do legislador infraconstitucional.

Nesse contexto, seguindo a tendência internacional, houve a inserção, no texto constitucional de 1988, de uma grande quantidade de direitos e garantias fundamentais, no intuito de se proteger os indivíduos dos impulsos estatais autoritários e de eventuais desígnios abusivos de governantes, tal qual ocorrera no passado recente.

Além disso, na busca da sociedade idealizada em seu preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 também trouxe planos de ação a serem seguidos pelo Estado, prevendo uma série de diretrizes a serem observadas e objetivos a serem perseguidos.

Isso, contudo, é objeto de análise nos tópicos seguintes.

2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme exposto no tópico anterior, verifica-se que, no Brasil, o Neoconstitucionalismo tem assento na Constituição Federal de 1988, elaborada sob a perspectiva de redemocratização e de forte rechaço ao regime autoritário antecedente. Assim como as constituições europeias do pós-guerra, a mais recente constituição brasileira consagrou em seu corpo uma infinidade de temas e enunciou diversos direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, Peter da Silva (1998, p. 14) afirma que “a Constituição Federal brasileira de 1988, por motivos históricos, é muito analítica, ou seja, constitui produto dialético do confronto de interesses e aspirações dos cidadãos brasileiros do final da década de 80”.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, que se divide em três partes – Preâmbulo, Corpo Permanente e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) –, possui, somente em seu Corpo Permanente, 250 (duzentos e cinquenta) artigos (Brasil, 1988). Trata-se, portanto, de uma constituição prolixa, inchada, volumosa, que cuida minuciosamente de diversos aspectos da vida social.

A propósito, salienta-se que, ao se analisar as normas contidas na Constituição, verifica-se a presença de temas que transbordam a matéria tipicamente constitucional – direitos e garantias fundamentais, estrutura do Estado e organização dos Poderes –, sendo possível se vislumbrar disposições concernentes à ordem social, à ordem econômica e até mesmo a assuntos aparentemente triviais, como aquele previsto no art. 242, parágrafo 2º, de acordo com o qual o Colégio Pedro II, situado na cidade do Rio de Janeiro, deve ser mantido na órbita federal. (Brasil, 1988).

Demais disso, a Carta Constitucional em vigor é marcada pela predominante presença de princípios e valores jurídicos abstratos – conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais –, que aumentam a margem interpretativa dos operadores e aplicadores do direito. Não à toa, Moreira

Neto (2001, p. 81) a classifica como uma constituição principiológica, entendida como aquela em que prevalecem os princípios, em detrimento das regras (disposições de caráter preceitual).

Nesse contexto, destaca-se que, se, por um lado, a natureza principiológica e abstrata das normas constitucionais viabiliza a sua adequação ao caso concreto, permitindo a incidência em um número indeterminável de situações e em graus variados de aplicabilidade, por outro, pode ser utilizada como argumento para a construção e o reconhecimento de novos direitos e garantias não previstos na Constituição, gerando insegurança jurídica.

Registre-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 é eclética e reúne, em seu corpo, ideologias e formas de pensamento diversas, por vezes opostas, antagônicas. Trata-se, nesse ponto, de um documento conciliatório, fruto de pequenos e variados acordos entre grupos políticos distintos, assim como a Constituição portuguesa de 1976, sobre a qual assim se manifestou Canotilho (2003):

[...] numa sociedade plural e complexa, a Constituição é sempre um produto de um pacto entre forças políticas e sociais. Através da barganha e de argumentação, de convergência e diferenças, de cooperação na deliberação mesmo em caso de desacordos persistentes, foi possível chegar, no procedimento constituinte, a um compromisso constitucional ou, se preferirmos, a vários compromissos constitucionais. O caráter compromissório da Constituição de 1976 representa uma força e não uma debilidade. Mesmo quando se tratava de conflitos profundos (*deep conflict*), houve a possibilidade de se chegar a bases normativas razoáveis. Basta referir o compromisso entre o princípio liberal e o princípio socialista, o compromisso entre uma visão personalista-individual dos direitos, liberdades e garantias e uma perspectiva dialético-social dos direitos econômicos, sociais e culturais, o compromisso entre legitimidade eleitoral e legitimidade revolucionária, o compromisso entre princípio da unidade do Estado e o princípio da autonomia regional e local, o compromisso entre democracia representativa e democracia participativa” (Canotilho, 2003, p. 218).

Todavia, acerca do caráter compromissório das Constituições do pós-guerra – a exemplo da brasileira de 1988 –, embora seja visto com bons olhos, enquanto representação da busca das sociedades pelo consenso e pela solução pacífica das controvérsias, com concessões recíprocas dos grupos que têm seus interesses em disputa, não se pode ignorar o alerta feito por Vieira (1999):

[...] muitos desses acordos são meramente estratégicos, pois sabe-se que não terão eficácia imediata, mas também não caracterizam uma derrota na arena constituinte, o que ocorreria pela adoção de determinados interesses pelo texto constitucional em detrimento de outros valores dele excluídos. O compromisso – configurado pela adoção de valores e princípios antagônicos – ao menos sinaliza com a possibilidade de disputas futuras, por intermédio da legislação ordinária, da ação administrativa e da batalha nos tribunais. (Vieira, 1999, p. 35).

Por derradeiro, salienta-se que a Constituição Federal de 1988 é tida como dirigente, uma vez que integrada por inúmeras normas de caráter programático, isto é, normas que traçam programas, diretrizes, objetivos e metas, a serem perseguidos pelo Estado, na busca da consecução de um projeto de sociedade idealizado pelo legislador constituinte. Nesse sentido, traz-se à baila o ensinamento de Canotilho (1994):

[...] a Constituição dirigente marca uma decisiva distância em relação ao entendimento da política como domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado: a vinculação jurídico-constitucional dos atos de direção política não é apenas uma vinculação material que exige um fundamento constitucional para esses mesmos atos. Nesse sentido, a Constituição programático-dirigente não substitui a política, mas torna-se premissa material da política. (Canotilho, 1994, p. 487).

Ocorre que, apesar de todas essas características, que denotam a intenção do legislador constituinte de, verdadeiramente, conformar e condicionar o cenário sociopolítico do país, fato é que a Constituição Federal de 1988 não encontra a devida correspondência na realidade, o que é mais bem detalhado nos tópicos seguintes.

2.3 CLASSIFICAÇÃO ONTOLÓGICA

A análise da eficácia de determinado texto normativo perpassa pelo cotejo entre a finalidade almejada com a edição do respectivo dispositivo e o contexto social em que este se encontra inserido.

Nesse sentido, traz-se à baila o ensinamento de Temer (1998), o qual, ao distinguir eficácia jurídica (ou eficácia) de eficácia social (ou efetividade), assim se manifesta:

[...] eficácia social se verifica na hipótese de a norma vigente, isto é, com potencialidade para regular determinadas relações, ser efetivamente aplicada a casos concretos. Eficácia jurídica, por sua vez, significa que a norma está apta a produzir efeitos na ocorrência de relações concretas; mas já produz efeitos jurídicos na medida em que a sua simples edição resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam. (Temer, 1998, p. 23).

Ora, todas as normas que integram a Constituição Federal são dotadas de eficácia jurídica, já que, uma vez editadas, produzem ao menos três efeitos: a) resultam na revogação dos dispositivos anteriores que sejam com elas incompatíveis (efeito derogativo ou paralisante); b) impedem a edição posterior de normas que não respeitem o seu teor (efeito obstativo ou impeditivo) e c) vinculam o legislador infraconstitucional, criando para este o dever de editar normas que lhe

confiram efetividade (efeito vinculativo). A propósito, confira-se o ensinamento de Diniz (2001), acerca das normas com eficácia relativa complementável ou dependentes de complementação legislativa:

[...] enquanto não for promulgada aquela lei complementar ou ordinária, não produzirão efeitos positivos, mas terão eficácia paralisante de efeitos de normas precedentes incompatíveis e impeditiva de qualquer conduta contrária ao que estabelecerem. (Diniz, 2001, p. 114).

Demais disso, segundo Crisafulli (1952), tal entendimento (isto é, o de que todas as normas constitucionais gozariam, ao menos, de uma eficácia mínima) se aplica inclusive às normas programáticas, que, embora dotadas de eficácia limitada, detêm uma eficácia negativa, consubstanciada na aptidão de sobrestar os efeitos de qualquer norma jurídica que as contrarie.

Feitas essas observações, verifica-se que, apesar de possuírem esse grau mínimo de eficácia, muitas das normas constitucionais não encontram correspondência na realidade social, deixando de produzir os efeitos relacionados à finalidade essencial para a qual foram editadas.

É no contexto acima descrito que se insere a classificação ontológica das constituições, proposta por Loewenstein (1976).

Nesse sentido, a partir do critério ontológico, o qual, ressalte-se, leva em consideração o quanto o disposto na Constituição se reflete na realidade social, Loewenstein (1976) apresenta três espécies distintas de Constituição. Se alto o grau de equivalência entre o disposto na Constituição e o vivido pela sociedade, sendo a norma constitucional efetivamente apta a condicionar a vida social e os processos de Poder, tem-se a chamada Constituição normativa. Em situação diversa, quando o texto constitucional sequer pretende condicionar a vida social e serve tão somente para a perpetuação do estado de coisas inicial e para a ratificação da vontade daqueles que já se encontram no Poder, tem lugar a Constituição semântica. Por derradeiro, há situações em que a Constituição, embora pretenda a regulação dos processos de poder, é incapaz de o fazer, em razão de sua elaboração prematura. Nesses casos, fala-se em Constituição nominal. Sobre o tema, colaciona-se o ensinamento de Furian (2014):

A classificação que propõe Karl Loewenstein está relacionada com as mudanças que sofre ou que sofreu a Constituição escrita perante a realidade social. O critério de classificação é a eficácia e a efetividade das Constituições perante a realidade do processo de poder e o estágio de desenvolvimento democrático, cultural, educacional, social e econômico de uma sociedade. (Furian, 2014, p. 1).

Ainda acerca da temática, esclarece-se que, de acordo com Souza Neto e Sarmiento (2012):

A Constituição Federal de 1988 é a primeira Constituição brasileira que, pelo menos em parte, pode-se considerar relativamente normativa. Se comparada às nossas Constituições anteriores, a Carta de 1988 é a que tem sido capaz de dirigir com maior intensidade da realidade política e social brasileira. Apesar de muitos de seus preceitos ainda não estarem longe da realidade, a luta pela efetividade constitucional é uma marca importante do constitucionalismo pós-1988. (Souza Neto; Sarmento, 2012, p. 44).

Sem ignorar a existência de posicionamento em sentido contrário (a exemplo do acima citado), alinha-se ao entendimento de que a Constituição Federal de 1988 deve ser classificada como nominal, porquanto, passado longo período desde a data em que promulgada, muitos dos seus dispositivos ainda carecem de concretização, o que constitui (mais) um indício de que houve, por parte do legislador constituinte, em certa medida, uma assunção prematura de compromissos constitucionais.

Afinal, segundo Loewenstein (1970):

[...] a função primária da constituição nominal é educativa; seu objetivo é, em um futuro mais ou menos distante, converter-se em uma constituição normativa e determinar realmente a dinâmica do processo de poder no lugar de se submeter a ele. (Loewenstein, 1970, p. 218).

Por outro lado, destaca-se que esse descompasso entre a Constituição Federal de 1988 e a realidade social do país também se relaciona a um outro fenômeno, o chamado caráter simbólico das normas constitucionais, que se detalha melhor no tópico seguinte.

2.4 CARÁTER SIMBÓLICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como dito anteriormente, existe uma incompatibilidade entre o cenário idealizado na Constituição Federal de 1988 e a realidade social do País, o que gera um enfraquecimento de sua força normativa – em razão da qual a Carta Política não deveria, “e nem poderia, ser simplesmente um instrumento de afirmação dos fatores de poder [...], devendo [...] impor tarefas a toda a sociedade e se fazer presente na consciência geral do povo” (Vainer, 2007, p. 99).

Verifica-se, portanto, que, em razão de sua prematuridade, a Constituição, embora o deseje, não consegue ecoar suficientemente na realidade prática. Nesse contexto, exsurge a chamada constitucionalização simbólica (Neves, 2011), situação presente sempre que o texto constitucional carece, em diversos pontos, de efetiva concretização, e que pode dar ensejo à erosão da consciência

constitucional – expressão utilizada pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Celso de Mello¹ (Brasil, 2001b) –, isto é, à indiferença da população em relação ao documento supremo.

Acerca desse fenômeno da constitucionalização Simbólica, Neves (2011) esclarece o seguinte:

[...] Em outras palavras, a questão refere-se à discrepância entre a função hipertroficamente simbólica e a insuficientes concretização jurídica de diplomas constitucionais. O problema não se resume, portanto, à discussão tradicional sobre ineficácia das normas constitucionais. Por um lado, pressupõe-se a distinção entre texto e norma constitucionais; por outro, procura-se analisar os efeitos sociais da legislação constitucional normativamente ineficaz. Nesse contexto, discute-se a função simbólica de textos constitucionais carentes de concretização normativo-jurídica. (Neves, 2011, p. 1).

Dessa feita, verifica-se que, na constitucionalização simbólica, a norma desprovida de eficácia social acaba desempenhando efeitos estranhos àqueles que deveriam estar integrados à finalidade para a qual sua edição se voltara. Nesse sentido, Neves (2011) esclarece que a legislação simbólica:

[...] aponta para o predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e de seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da função jurídico instrumental. (Neves, 2011, p. 23).

A respeito da Teoria proposta por Neves (2011), Souza Neto e Sarmiento (2012) assim se manifestam:

A categoria das constituições simbólicas foi formulada por Marcelo Neves. Trata-se de Constituição que não corresponde minimamente à realidade, não logrando subordinar as relações políticas e sociais subjacentes. Ela não é tomada como norma jurídica verdadeira, não gerando, na sociedade, expectativas de que seja cumprida. Neste ponto, ela se assemelha à categoria da Constituição nominal, de Loewenstein. Porém, a apreciação de Marcelo Neves do fenômeno é mais negativa do que a do autor alemão. Para Neves, as constituições simbólicas tendem a servir como álibi para manutenção do *status quo*. Ademais, a insinceridade normativa pode corromper a separação que deve existir entre o sistema jurídico e outros subsistemas sociais, permitindo que elementos que deveriam ser estranhos ao processo de aplicação de normas jurídicas — como o fato de o indivíduo ser ou não rico, ou politicamente poderoso — se infiltrem sistematicamente nessa área, em detrimento dos valores da igualdade e do Estado de Direito. (Souza Neto; Sarmiento, 2012, p. 45).

Assim, a legislação simbólica (o que inclui a constitucionalização simbólica) está atrelada à produção de normas que desempenham funções predominantemente representativas, isto é, em

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.484/DF**, Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 ago. 2001.

que a própria edição da norma (e o que isso representa) se revela mais importante do que a sua real produção de efeitos.

Nesse sentido, de acordo com Neves (2011), a constitucionalização simbólica acaba servindo como instrumento de concretização de três finalidades principais: a) confirmação de valores sociais: a edição da norma representa a vitória legislativa de um grupo político sobre outro, ficando em segundo plano a preocupação quanto à eficácia social; b) fortalecimento da confiança do cidadão na capacidade de ação do Estado: trata-se de efeito que se verifica apenas na mente dos governantes e dos governados – enquanto estes acreditam que o Estado está preocupado com os seus anseios, uma vez que editou a norma, os governantes, por seu turno, ficam com a consciência tranquila, entendendo que cumpriram com seu papel e c) postergação da solução de conflitos sociais, mediante compromissos dilatatórios: como a norma editada é desprovida de efetividade, os conflitos instaurados não são imediatamente solucionados, perpetuando-se no tempo, embora atenuados pela falsa sensação de solução provisória.

Registre-se, por fim, que esse simbolismo atrelado a certas normas constitucionais produz efeitos negativos e positivos (Neves, 2011). Sob o aspecto negativo, verifica-se que o texto constitucional deixa de ser efetivamente concretizado. Já sob o aspecto positivo, vislumbra-se a existência de efeitos políticos, ligados ao encobrimento de problemas sociais e à obstrução de transformações reais da comunidade.

2.5 CONTEXTO ATUAL

Com o passar dos anos, percebeu-se que, embora constitua etapa fundamental no processo de garantia de direitos, a sua mera enunciação formal, realizada no bojo de um documento legal, não se revela suficiente para que lhes seja emprestada a devida efetividade.

Não à toa, no contexto das ondas renovatórias do acesso à justiça, descritas por Cappelletti e Garth (1988), uma das maiores preocupações é justamente aquela relacionada à busca por mecanismos que, de fato, possibilitem a concessão de efetividade aos direitos já positivados no ordenamento jurídico e às decisões judiciais que os assegurem, isto é, a produção de efeitos práticos, com a máxima eficácia social.

No Brasil, o transcurso do tempo demonstrou que, a despeito das boas intenções do legislador constituinte, a realização dos direitos previstos na Carta Magna de 1988 encontra óbices

de origens diversas, abarcando desde a limitação de recursos financeiros até a falta de motivação política.

Nesse sentido, a análise da inefetividade de certas normas constitucionais, especialmente daquelas que, sendo de eficácia limitada, na classificação de Silva (1998), consagram em seu bojo direitos fundamentais – dependendo, portanto, da atuação do legislador infraconstitucional para que atinjam seus plenos efeitos –, perpassa pela noção de que os direitos, independentemente de sua natureza, têm custos, como bem demonstrado por Holmes e Sunstein (2019), bem como de que os recursos do Estado – responsável pela implementação das políticas públicas e pela realização dos direitos fundamentais – são limitados e, por vezes – mais do que isso –, escassos.

Por outro lado, conforme os ensinamentos de Hesse (1991), para que a ordem constitucional se estabilize e se efetive, é imprescindível que na sociedade não prevaleça a vontade de poder, e sim a vontade de Constituição. Por isso, em certos casos, diante da repercussão que determinadas medidas, encaradas como impopulares, possam causar no eleitorado, não é incomum que o Poder Público deixe de agir para a concretização de direitos fundamentais, o que se vislumbra, por exemplo, em relação ao Sistema Carcerário Nacional, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional, isto é, um cenário de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, num contexto de falência de políticas públicas e de incapacidade dos agentes estatais para lidar com a situação² (Brasil, 2015b).

A despeito disso, o legislador parece insistir na (ineficaz) técnica de reconhecer novos direitos, seja em sede constitucional, seja por meio da legislação ordinária, sem que direitos essenciais já enunciados na Carta Política há mais de 35 (trinta e cinco) anos tenham sido efetivamente implementados. Exemplo disso reside no número de emendas constitucionais aprovadas desde a edição da Constituição Federal de 1988: até o final do ano de 2024, o documento normativo mais importante do País já contava com 135 (cento e trinta e cinco) emendas (Brasil, 1988).

Ademais, verifica-se uma alteração no cenário fático geral internacional, impulsionada, sobretudo, pelo desenvolvimento tecnológico.

Com efeito, a tecnologia vem alterando significativamente a forma de pensar, a forma de agir e os hábitos culturais do ser humano, bem como o modo de produção e de aplicação das normas

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3896480&ext=RTF>. Acesso em: 11 maio 2025.

jurídicas. Afinal, direito e cultura se alinham num processo simbiótico, como já alertado por Meirelles Teixeira (1991), para quem a Constituição é produto de um fato cultural, produzido pela sociedade e com aptidão para nela influir, constituindo, em verdade:

[...] uma formação objetiva de cultura que encerra, ao mesmo tempo, elementos históricos, sociais e racionais, aí intervindo, portanto, não apenas fatores reais (natureza humana, necessidades individuais e sociais concretas, raça, geografia, uso, costumes, tradições, economia, técnicas), mas também espirituais (sentimentos, ideias morais, políticas e religiosas, valores), ou ainda elementos puramente racionais (técnicas jurídicas, formas políticas, instituições, formas e conceitos jurídicos a priori), e finalmente elementos voluntaristas, pois não é possível negar-se o papel de vontade humana, da livre adesão, da vontade política das comunidades sociais na adoção desta ou daquela forma de convivência política e social, e de organização do Direito e do Estado. (Meirelles Teixeira, 1991, p. 58-59).

Fato é que, a partir dessas mudanças tecnológicas, tão repentinas e, não raro, profundas, novas demandas sociais passam a surgir, gerando, por consequência, a necessidade de reconhecimento de novos direitos. Afinal, vivemos numa sociedade fluida, marcada por transformações rápidas, constantes e, muitas vezes, imprevisíveis – características daquilo que Bauman (2021) chama de modernidade líquida e Abranches (2017) de “A Era do Imprevisto”.

Nesse cenário, apresenta-se um grande problema, qual seja: uma vez que, não tendo muitos dos direitos originalmente previstos na Constituição Federal de 1988 sido efetivamente implementados no plano prático, como promover, a um só tempo, ações com vistas à concretização dos antigos direitos e daqueles emergentes? Trata-se de um verdadeiro desafio a ser superado pelo legislador pátrio, especialmente diante de um elemento de realidade inafastável: a limitação dos recursos estatais (não apenas os orçamentários, mas também os ligados à estrutura, à capacidade de ação e à qualificação dos servidores, entre outros).

O quadro descrito nos leva à discussão dos contornos que assumem as promessas feitas pelo legislador constituinte que não foram levadas a sério, trazendo questionamentos, como, por exemplo, os seguintes: Quais seriam essas promessas? Quais os efeitos de seu descumprimento? O que fazer diante desse cenário?

Essas (e outras perguntas) são respondidas ao longo dos próximos capítulos.

3 A CRISE DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS PROMESSAS UTÓPICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Houve uma época em que uma das grandes preocupações da população estava relacionada à enunciação de direitos num documento solene e dotado de notável importância, como forma de proteção dos indivíduos em face da ingerência (e, evidentemente, dos abusos decorrentes dessa ingerência) dos soberanos.

No cenário atual, contudo, essa preocupação sofreu uma transmutação, uma vez que, tendo se tornado comum a presença de diversos direitos nos corpos das Constituições Nacionais, o foco passa a residir na efetivação desses direitos, isto é, na sua concretização prática, para que deixem o papel e se incorporem à realidade das pessoas.

Todavia, como abordado adiante, o que se verifica, especialmente no Brasil, é um quadro geral de inefetividade de variados direitos fundamentais, um fenômeno conjuntural e multifatorial, que desafia os governantes, os cidadãos e os operadores do direito.

Com efeito, essa baixa efetividade se relaciona, em certa medida, ao caráter prematuro de certos compromissos constitucionais, os quais, diante das peculiaridades nacionais, acabam assumindo um tom utópico.

No presente Capítulo, após esclarecimentos acerca do conceito de direitos humanos e fundamentais e das noções de utopia e heterotopia, são apresentadas normas constitucionais que, na visão do autor, estão impregnadas de utopia.

Após, é abordado o fenômeno da síndrome da inefetividade dos direitos fundamentais, efeito adverso da constitucionalização prematura, que, em razão de sua importância, relevância e amplitude, merece tratamento apartado dos demais.

3.1 DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

Sem ignorar a existência de variados conceitos de direitos humanos em âmbito doutrinário, pode-se afirmar, com certa segurança, que estes correspondem aos direitos do ser humano enquanto tal – único ente no mundo capaz de “amar, descobrir a verdade e criar a beleza” (Comparato, 2019, p. 15) –, isto é, aqueles direitos relacionados à própria condição humana, umbilicalmente ligados

à dignidade da pessoa humana – conceito jurídico indeterminado e força motriz do ordenamento jurídico (Vaz; Reis, 2007, p. 183) –, assim definida por Sarlet (2001):

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (Sarlet, 2001, p. 60).

Nesse sentido, conforme nos alerta Arendt (1989) e Lafer (1988), numa sociedade fundada sobre a ideia de existência e de garantia de direitos, o primeiro direito humano de toda pessoa, do qual todos os demais são corolários, é o nominado direito a ter direitos.

Com efeito, a concepção de direitos humanos acima exposta, semelhante à de Trindade (2007, p. 218), para quem estes poderiam ser definidos como os “direitos inerentes a todo ser humano, e a ser protegidos em todas e quaisquer circunstâncias”, é dotada de certa generalidade, vagueza e abstração, o que pode levar ao risco de banalização de sua aplicação, consoante exposto por Arifa (2018):

O conceito e o discurso dos direitos humanos, sem dúvida, são dotados de importância teórica e prática. A sua aplicação, contudo, tem-se banalizado. Diante da alta carga de idealismo, da vagueza, da generalidade e da abstração do termo direitos humanos, tudo se torna passível de inclusão na sua agenda. [...]. A amplitude e a abertura do conceito e do discurso, embora, em princípio, visem ao fortalecimento e à própria disseminação dos direitos humanos, colocando-os à disposição de todos, suscitam a dificuldade de se determinar o real alcance desses direitos. Assim, o caráter abstrato e geral, além de não impedir que, na tentativa de se fixar esse alcance, ocorra também a manipulação, sem oposições, e a perpetuação da opressão e das violações, acaba inviabilizando uma efetiva proteção dos direitos humanos. (Arifa, 2018, p. 146-147).

Ademais, nos termos trazidos por Garcia de Freitas (2023c, p. 225), quando da incorporação dos direitos humanos ao sistema jurídico interno, “tais direitos ganhariam o *status* de direitos fundamentais e passariam a ter maior grau de efetividade, diante da possibilidade da propositura de uma ação perante o Poder Judiciário para exigí-los.”

Entretanto, considerando que hoje já existem mecanismos de proteção dos direitos humanos em âmbito internacional, inclusive com a presença de órgãos jurisdicionais autônomos (como, por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos), e que, sob o aspecto material, “tanto os direitos humanos como os direitos fundamentais, quando consagrados em um Estado que adote o regime democrático, costumam denotar as mesmas espécies de garantias jurídicas” (Oliveira, 2007,

p. 11), essa diferenciação de terminologias já não é tão relevante como outrora. A propósito, Moraes (2003) esclarece que:

Há que se considerar, de toda a sorte, que existe uma íntima relação entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, pois muitas das Constituições que surgiram após a Segunda Guerra Mundial se inspiraram tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, quanto nos documentos internacionais e regionais que lhe sucederam. Nos últimos anos, tem-se observado um processo de aproximação e de harmonização entre o conteúdo das declarações internacionais e os textos constitucionais, o que se vem denominando de Direito Constitucional Internacional. (Moraes, 2003, p. 12).

Independentemente da denominação que se opte por utilizar, não há dúvida de que os direitos essenciais da pessoa humana não podem ser condensados num rol exaustivo, o que se explica pelo seu próprio processo “dinamogênico” de formação – também chamado de “dinamogenesis” – “pelo qual são reconhecidos e positivados os valores morais e/ou éticos que fundamentam tais direitos” (Silveira; Rocasolano, 2010, p. 185). Ao tratar da temática, Silveira (2015) assim se pronuncia:

Em síntese, eis o processo da *dinamogenesis* do direito: parte-se da existência de um valor abstrato que, quando é sentido e torna-se valioso para a sociedade, é normatizado e incluído no ordenamento jurídico, para que possa então ser protegido e garantido pelo direito. Cria-se o dever-ser, um valor jurídico (contraposto aos valores axiológicos, que tão somente “são”) aplicado conforme regras de eficácia, validade e vigência. Há uma diferença temporal entre o surgimento de valores no sentimento axiológico social e sua normatização. Trata-se de questão de segurança jurídica, para garantir que apenas valores verdadeiramente axiológicos, refletindo reais interesses daquela sociedade, passem a ser protegidos pelo direito. (Silveira, 2015, p. 107).

Embora a ideia de igualdade essencial entre os seres humanos já pudesse ser vista em tempos remotos, “foram necessários vinte e cinco séculos para que a primeira organização internacional a englobar a quase totalidade dos povos da Terra proclamasse [...] que ‘todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos’” (Comparato, 2019, p. 26), o que ocorreu em 1948, no bojo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, marco inaugural da pretensão de universalização desses direitos.

Feita essa breve introdução acerca do conceito de direitos fundamentais, bem como da sua distinção para com os chamados direitos humanos, passa-se, nos tópicos seguintes, aos conceitos de utopia e de heterotopia, para que seja possível a compreensão das promessas utópicas na Constituição Federal de 1988 e sua relação com o fenômeno da Síndrome da Inefetividade dos Direitos Fundamentais.

3.2 UTOPIA E HETEROTOPIA

Utopia é uma palavra de origem grega, formada a partir da justaposição dos termos gregos antigos "οὐ" (prefixo de negação) e "τόπος" (lugar), significando o "não lugar" ou "lugar que não existe". Nesse sentido, de acordo com o Dicionário Priberam³, o vocábulo remete à “Ideia ou descrição de um país ou de uma sociedade imaginários em que tudo está organizado de uma forma superior e perfeita” ou a um “Sistema ou plano que parece irrealizável” (Utopia, 2025).

Com efeito, a palavra utopia foi criada por Thomas More no século XVI, mediante, como dito acima, a junção de duas palavras gregas: "ου" (não) e "τοπος" (lugar). Trata-se, portanto, de um termo utilizado para designar um lugar que não existe. Em sua obra, que leva o título “Utopia”, More (2022) descreve uma sociedade imaginária, justa e governada pela razão. A propósito, em análise da obra de More, Chauí (2008) esclarece que:

[...] Em grego, τόπος significa lugar e o prefixo “ου” tende a ser empregado com significado negativo, de modo que utopia significa “não lugar” ou “lugar nenhum”. Aliás, numa carta a Erasmo, Thomas More, inventor da palavra, enfatiza que a emprega no sentido negativo ou do “lugar nenhum”. Aliás, é notória a presença de palavras negativas nessa obra de More, isto é, de palavras que se iniciam pelo prefixo grego “α”, que também possui sentido negativo: a capital da ilha de Utopia é Amaurote, a não-visível, situada às margens do rio Anhydria, sem água, seus habitantes são os Alaopolitas, sem cidade, governados por Ademos, príncipe sem povo, e seus vizinhos são os Achorianos, homens sem terra. O significado negativo da palavra utopia indica o traço definidor do discurso utópico, qual seja, o não-lugar é o que nada tem em comum com o lugar em que vivemos, a descoberta do absolutamente outro, o encontro com a alteridade absoluta. No entanto, um outro prefixo grego, “ευ”, é usado para dar um sentido afirmativo ou positivo a uma palavra, indicando nobreza, justiça, bondade, abundância. (Chauí, 2008, p. 7).

Por seu turno, Baczko (1978) define utopia nos seguintes termos:

[...] representação imaginada de uma sociedade que se opõe à existente a) pela organização outra da sociedade tomada como um todo; b) pela alteridade das instituições e das relações que compõem a sociedade como um todo; c) pelos modos outros segundo os quais o cotidiano é vivido. Essa representação, menos ou mais elaborada nos detalhes, pode ser encarada como uma das possibilidades da sociedade real e leva à valorização positiva ou negativa desta sociedade. (Baczko, 1978, p. 405 apud Chauí, 2008, p. 7).

Nesse sentido, Chauí (2008, p. 7) ensina que a utopia, ao apresentar como perfeito o outro, sugere a descontinuidade da sociedade presente, sendo que “a sociedade imaginada pode ser vista como negação completa da realmente existente” ou “como visão de uma sociedade futura a partir da supressão dos elementos negativos da sociedade existente”.

³ Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/utopia>.

Assim, utópico é aquilo que pode ser associado a um estado de coisas ideal (ou idealizado), praticamente irrealizável no mundo dos fatos. Se, por um lado, a busca do utópico pode levar à evolução do indivíduo e da sociedade, por outro, é capaz de gerar frustração e travamento, diante da incapacidade de se atingir o objetivo idealizado.

As utopias também se fazem presentes no mundo jurídico, em que, sobretudo após períodos de intenso desrespeito aos direitos dos indivíduos e de menosprezo à condição humana, costumam se multiplicar as disposições normativas utópicas, inclusive como forma de rechaço a um passado vergonhoso e de busca incessante e a todo custo pelo extremo oposto.

Embora, à primeira vista, as utopias possam ser vistas como algo completamente negativo, é possível se concluir, numa análise mais apurada, que elas desempenham um importante papel. Nesse sentido, pode-se afirmar, sem maiores dúvidas, que a utopia é o embrião, o esboço, o princípio do progresso. Ao representar um estado ideal de coisas a ser alcançado, ainda que isso se revele distante ou praticamente impossível, a utopia funciona como elemento motivador daquele que age em busca de sua concretização.

A propósito, interessante trazer à baila a reflexão de Galeano (2015), que, citando Fernando Birri, produtor cinematográfico argentino, assim se manifesta:

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar. (Galeano, 2015, p. 310).

Por outro lado, as utopias também servem ao propósito de se evitar o conhecido nivelamento por baixo, representando uma posição clara de não aceitação da realidade tal qual esta se apresenta. Nesse sentido, quando usadas com parcimônia e clareza suficientes, podem sim as utopias desempenhar o papel de guia da sociedade rumo a um estado de coisas superior.

Todavia, a proliferação excessiva de utopias, desassociada de um senso crítico de responsabilidade – e especialmente quando isso se dá no bojo da normatização jurídica –, tem o potencial de produzir efeitos catastróficos, para muito além da perda da crença no seu atingimento.

No trajeto da evolução jurídica, política e social, é comum que determinado estado de coisas dependa da realização de um estado de coisas anterior (isto é, o tenha como pressuposto). A propósito, no campo jurídico, pode-se citar como exemplo aquele que talvez seja o mais importante dos direitos: o direito à vida. Ora, para que se garanta o direito à vida, é preciso que também sejam observados os direitos sociais à saúde e à segurança pública.

Não há qualquer dúvida de que os direitos supramencionados são dotados de especial essencialidade, já que absolutamente necessários para a manutenção do indivíduo e da sociedade. E, justamente por esse motivo, parece razoável que o respeito e a devida observância a tais direitos fossem buscados com prioridade.

A despeito disso, eles estão dispostos na Constituição com o mesmo grau de essencialidade em relação a diversos outros direitos fundamentais previstos na Carta Magna. Isso porque, conforme ensina Soares (2017, p. 64), é preciso partir da premissa de que não há hierarquia entre as normas constitucionais.

Dessa forma, considerando que os direitos fundamentais têm estrutura de princípio (e não de regra) e que inexiste hierarquia entre os princípios constitucionais, é certo que todas as normas constitucionais têm igual dignidade, não havendo escalonamento normativo dentro da Constituição Federal.

Ocorre que, a partir do momento em que determinado direito é expressamente reconhecido no texto constitucional, ele se torna exigível (inclusive judicialmente), de modo que, caso não reste devidamente efetivado, pode dar ensejo à propositura de uma ação judicial com vistas à sua implementação prática.

Nesse contexto, a inserção de direitos praticamente irrealizáveis na Constituição Federal, sobretudo diante dos custos dos direitos e das inegáveis limitações estruturais, patrimoniais, financeiras e orçamentárias do Estado, pode se mostrar bastante problemática.

Isso porque, no processo de normatização brasileiro, não é incomum que, sem que se tenha atingido um novo patamar civilizatório mínimo, sejam previstos novos direitos no corpo constitucional, como se a mera juridicização formal fosse suficiente para se garantir a concretização prática do direito.

Tal cenário leva a situações questionáveis, como, por exemplo, a recente previsão contida no art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 – fruto da atuação do Poder Constituinte Derivado Reformador, por meio da Emenda Constitucional n.º 114/2021 (Brasil, 2021) –, no sentido de que todos os brasileiros que estejam em situação de vulnerabilidade social terão garantida uma renda básica familiar, proporcionada pelo poder público em programa permanente de transferência de renda (Brasil, 1988).

Perceba-se que, apesar da irrefutável boa vontade do legislador constituinte, consubstanciada na nobre finalidade da norma, que certamente se volta à concretização do

Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, fundamento da República Federativa do Brasil – art. 1º, inciso III, da CF (Brasil, 1988) –, não faz muito sentido acrescentar novo dispositivo à Constituição Federal, trazendo novas obrigações para o Estado, num país em que, mais de trinta e cinco anos após a promulgação da Carta Magna, a norma que define que o salário mínimo será capaz de atender a diversas finalidades – art. 7º, inciso IV, da CF (Brasil, 1988) – nunca chegou nem perto de atingir sua plena eficácia social.

Nesse mesmo país, aliás, ressalte-se, o sistema carcerário nacional já foi reconhecido pela Suprema Corte como verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional⁴ (Brasil, 2015b), isto é, uma situação caracterizada pela violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, enquanto produto da falência das políticas públicas e da incapacidade dos agentes estatais de solucionar o quadro aberrante.

Diante disso, é preciso que se questione se é mais eficiente continuar optando pela constitucionalização (meramente simbólica, na maioria das vezes) de novos direitos, possibilitando a sua exigibilidade pela via judicial, com todos os impactos que daí decorrem, ou se, como alternativa, não seria mais interessante focar na concretização daqueles direitos que já foram reconhecidos, especialmente os que detêm inegável essencialidade.

Trata-se, em verdade, de uma atenção para a realidade, com o reconhecimento de que nem tudo o que se deseja é possível, quanto mais se as pretensões são simultâneas e concomitantes, bem como quando dependem da tomada de decisões prudentes, muitas vezes difíceis (porém necessárias), num quadro de presença de múltiplos fatores limitantes.

Esse despertar para a realidade não significa o completo abandono das utopias, que, como dito, desempenham sim um importante papel. Na realidade, o que se propõe é uma aproximação da realidade, com a definição daquilo que podemos e daquilo que não podemos fazer, e, mais do que isso, com a escolha de um rol de prioridades, à luz da essencialidade dos direitos.

Nesse cenário, a pergunta a ser feita é a seguinte: sabendo que não podemos atingir todos esses patamares por ora, o que de fato é mais relevante e deve, por isso, ser priorizado? A resposta a essa pergunta deve corresponder ao conteúdo da Constituição.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3896480&ext=RTF>. Acesso em: 11 maio 2025.

A propósito, em crítica sobre a suposta universalidade dos direitos humanos e as utopias que os envolvem, Flores (2005), a partir da ideia introduzida por More (2022), propõe, como forma de aproximação da realidade, o conceito de heterotopia, nos seguintes termos:

[...] A heterotopia, em oposição ao impulso utópico, não se baseia na esperança de um novo começo histórico situado no futuro. A densidade conceitual da heterotopia reside, mais bem, no impulso de nos situarmos no meio da história, dos processos e a partir daí considerarmos tudo o que existe como algo em constante evolução e transformação. Quer dizer, a heterotopia, como um "outro lugar" a partir do qual construir o radicalmente novo, não significa estar além da história, do fluxo dos processos, das mutações da realidade, mas sim, pelo contrário, reapropriar-se desse fluxo e dessa possibilidade de mutação para conseguir condições que nos permitam "tornar-se outra coisa", tornar-se algo novo no quadro da realidade e da época histórica em que vivemos. (Flores, 2005, p. 55, tradução do autor⁵).

Dessa feita, parece-nos mais adequada a adoção de uma postura heterotópica (e não utópica) em relação à constitucionalização de direitos fundamentais.

Isso não quer dizer que devemos deixar de sonhar, ou deixar de lutar pela construção da sociedade idealizada pelo legislador constituinte originário – aquela sociedade fraterna e igualitária, não preconceituosa e não discriminatória, que busca a todos acolher, de alguma forma.

Com efeito, a mudança de paradigma (e de postura) significa atuar rumo à evolução social, mas de modo racional e equilibrado, com o vislumbre e a consideração das limitações e dos obstáculos que se apresentam no decorrer do caminho. Em outras palavras, é decidir com os olhos abertos e com os pés no chão.

3.3 PROMESSAS UTÓPICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Como antecipado nos tópicos precedentes, a Constituição Federal de 1988 contém normas que ressoaram no campo prático, produzindo os efeitos próprios que delas se esperavam, bem como normas que jamais saíram do papel.

Essa ausência de produção de efeitos práticos, que representa a inexistência de eficácia social (como tratado no primeiro capítulo) e leva a um verdadeiro esvaziamento da norma

⁵ Eis o texto original: “[...] *La heterotopía, a diferencia del impulso utópico, no se basa en la esperanza de un nuevo comienzo histórico situado en el futuro. La densidad conceptual de la heterotopia reside, más bien, en el impulso a situarnos en medio de la historia, de los procesos y desde ahí considerar todo lo existente como algo en devenir y transformación constante. Es decir, la heterotopia, como un "otro lugar" desde el que construir lo radicalmente nuevo, no supone situarse más allá de la historia, del fluir de los procesos, de las mutaciones de la realidad, sino, al contrario, reapropiarnos de ese fluir y de esa posibilidad de mutación para conseguir condiciones que nos permitan "devenir otra cosa", devenir algo nuevo en el marco de la realidad y de la época histórica en la que vivimos.*”.

constitucional, nos conduz à discussão quanto àquilo que efetivamente pode ser atingido e àquilo que não é passível de concretização, pelos mais diversos fatores e motivos (limitação de recursos, insuficiência estrutural, ausência de consolidação institucional, falta de motivação política, entre outros).

É justamente nesse contexto que se inserem as chamadas promessas constitucionais utópicas, que podem ser definidas como compromissos realizados pelo legislador constituinte para com a população, os quais, por razões diversas, não chegam a ser efetivamente implementados, consolidando-se como mera letra fria de legislação qualificada por sua presença no documento normativo mais importante do País.

Acerca da temática, destaca-se o alerta feito por Dromi (1997), segundo o qual, entre os valores a serem adotados pelas Constituições futuras, estaria a verdade, ou honestidade. A propósito, esclarece o autor que as Constituições só podem prometer aquilo que têm condições de cumprir, razão pela qual devem ser extirpadas de seus textos as promessas utópicas.

Com efeito, das promessas constitucionais utópicas decorrem múltiplas consequências, sendo algumas positivas e outras negativas. Tais consequências, que incluem efeitos adversos, são objeto de análise em Capítulo próprio, consistindo no objeto principal do presente trabalho.

Antes disso, porém, é preciso que se faça uma análise das normas contidas na Constituição Federal de 1988, para o fim de, a partir de uma visão crítica e levando em consideração o contexto histórico, jurídico e político, se eleger exemplos daquilo que poderia ser considerado como promessa constitucional utópica.

Ressalta-se, todavia, que o objetivo dessa análise não é exaurir as normas inseridas no corpo constitucional, dizendo quais são e quais não são promessas utópicas. Na realidade, o que se busca é tão somente a apresentação de um rol exemplificativo, de modo a possibilitar uma melhor compreensão da matéria aqui abordada.

Nesse sentido, parece-nos interessante começar pela porta de entrada da Carta Constitucional de 1988, isto é, o seu preâmbulo, documento que, embora destituído de força normativa, explicita as intenções do legislador constituinte e serve como convite àquilo que o segue.

3.3.1 PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Entre as partes integrantes da Constituição Federal de 1988, o Preâmbulo – embora destituído de força normativa – talvez seja aquela que mais possua caráter utópico.

Sem dúvida, o teor do texto preambular é algo agradável de se ler. A sociedade ali referida é absolutamente ideal, é a plataforma de chegada sonhada por qualquer operador do direito que se diga defensor da dignidade da pessoa humana.

Todavia, esse prenúncio de sociedade ideal destoa completamente da realidade vivenciada no Brasil (e, mais do que isso, no mundo).

Assim, a análise do Preâmbulo da Constituição Federal de 1988 consiste numa excelente oportunidade para se evidenciar a existência de uma promessa constitucional utópica, bem como para se trabalhar o conceito de etnocentrismo, relevante para os fins deste estudo.

Antes disso, porém, é pertinente que se apresente algumas das características dessa parte introdutória do texto constitucional, o que se faz a seguir.

3.3.1.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O preâmbulo de uma constituição é uma espécie de carta de intenções, em que o legislador constituinte, antes de ingressar no campo normativo propriamente dito, revela as bases sobre as quais se fundara o seu projeto de regulamentação do Estado e da sociedade. A propósito, segundo Alves Jr. (2008):

O Preâmbulo é o conjunto de enunciados formulado pelo legislador constituinte originário, situado na parte preliminar do texto constitucional, que veicula a promulgação, a origem, as justificativas, os objetivos, os valores e os ideais de uma Constituição, servindo de vetor interpretativo para a compreensão do significado das suas prescrições normativas e solução dos problemas de natureza constitucional. (Alves Jr., 2008, p. 1).

Nesse sentido, Häberle (2003, p. 274-285) afirma que o preâmbulo é uma profissão de fé da “religião civil” da comunidade política – porquanto do seu teor se extraem os valores, as convicções e os alicerces sobre os quais se erigiu o projeto arquitetônico-normativo do legislador constituinte – e, por outro lado, funciona como ponte temporal entre presente, passado e futuro – uma vez que, considerando o que já se passou e a realidade atual, estabelece compromissos que envolvem o Estado, os indivíduos e a sociedade como um todo, além de conter perspectivas e projeções para um futuro melhor.

Ademais, de acordo com Bastos e Martins (1988, p. 408-409), embora não faça parte da Carta Política sob os ângulos normativo e preceptivo, o preâmbulo a complementa sob o ponto de vista material.

De modo semelhante, Melo (2002, p. 250) afirma que “A despeito de se apresentar como uma carta de intenções ou verdadeira exposição de motivos, o preâmbulo não se afigura necessariamente integrante de qualquer texto constitucional”. Em complemento, esclarece o supracitado autor o seguinte:

[...] uma Constituição não terá significado normativo menor por não dispor de um preâmbulo, da mesma forma que um preâmbulo extremamente fiel à nova idéia de direito plasmada faz seu texto normativo mais efetivo, legítimo e atuante. Contudo, uma vez integrado ao texto, há que desempenhar determinadas funções. Representando o texto constitucional a expressão jurídica de uma ruptura histórica ou de uma transformação da ordem político-social-cultural de maior ou menor envergadura, adotando, de toda forma, uma nova idéia de direito, inclinam-se, mantendo a tradição de tais documentos, seus elaboradores a declarar e proclamar, em maior ou menor síntese, os princípios jusfilosóficos e políticos que os inspiraram e as diretrizes programáticas que traçaram. (Melo, 2002, p. 250).

Por outro lado, no que tange ao seu conteúdo, os preâmbulos apresentam grandes variações, uma vez que “seu caráter depende das circunstâncias históricas e da ideologia que se impôs entre os constituintes originários” (Melo, 2002, p. 250). Em igual sentido, Miranda (1996) ensina que:

[...] a sua forma e a sua extensão aparecem extremamente variáveis: desde as sínteses lapidárias de estilo literário aos longos arazoados à laia de relatórios preliminares ou exposições de motivos; desde a invocação do nome de Deus ou do título de legitimidade do poder constituinte ao conspecto histórico; desde a alusão a um núcleo de princípios filosófico-políticos à prescrição de determinados objetivos programáticos. (Miranda, 1996, p. 236).

Segundo Novelino (2021, p. 185), “Os posicionamentos existentes acerca da natureza jurídica do preâmbulo podem ser reunidos em três concepções.”, nos seguintes termos:

Para as teses da natureza normativa, o preâmbulo deve ser compreendido como um conjunto de preceitos com eficácia jurídica idêntica à dos demais enunciados normativos consagrados no texto da constituição. Nessa perspectiva, é dotado de força normativa e, portanto, serve como parâmetro para o controle de constitucionalidade.

Para as teses da natureza não normativa, por ser destituído de valor normativo e de força cogente, o preâmbulo não pode ser invocado como parâmetro para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativo. [...]

As concepções que negam o caráter normativo do preâmbulo podem ser subdivididas em dois grupos. No primeiro, encontram-se as que situam o preâmbulo não no domínio do direito, mas da política ou da história, atribuindo-lhe tão somente caráter político-ideológico (tese da irrelevância jurídica). No segundo, localizam-se aquelas para as quais o preâmbulo participa das características jurídicas da constituição e, embora não possua caráter normativo, desempenha função juridicamente relevante. Ao indicar a intenção do

constituente originário e consagrar os valores supremos da sociedade, o preâmbulo serve de vetor interpretativo fornecendo razões contributivas para a interpretação dos enunciados normativos contidos no texto constitucional (tese da relevância interpretativa ou jurídica específica ou indireta). (Novelino, 2021, p. 185-186).

No Brasil, em razão do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal – STF⁶ (Brasil, 2002), no sentido de que o preâmbulo não está situado no âmbito do Direito, e sim no domínio da política, refletindo o posicionamento ideológico do legislador constituinte – e sendo, portanto, destituído de relevância jurídica –, acabou prevalecendo a segunda corrente (Tese da natureza não normativa do preâmbulo). Todavia, há que se destacar que, na mesma oportunidade, o Pretório Excelso esclareceu o seguinte:

[...] O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrário, dado que, reproduzidos ou não na Constituição estadual, incidirão na ordem local.⁷ (Brasil, 2002, p. 226).

Assim, embora de fato não detenha natureza jurídica normativa, o preâmbulo serve como importante vetor hermenêutico, funcionando como elemento de interpretação e integração dos diversos artigos que o seguem (Moraes, 1998, p. 42). Não à toa, é justamente do preâmbulo que se extraem os valores subjacentes ao texto constitucional que servem de base ao emprego do método de interpretação constitucional denominado científico espiritual, idealizado por Rudolf Smend (Novelino, 2021, p. 171).

Com efeito, a figura do preâmbulo se fez presente em todas as Constituições brasileiras desde a Imperial de 1824, inclusive na atual Carta Política, que, em sua porta de entrada, assim dispõe:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (Brasil, 1988).

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.076/AC**. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 15 ago. 2002. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Mandado de Segurança n.º 24.645-MC/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 nov. 2003.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.076/AC**. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 15 ago. 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>. Acesso em: 07 abr. 2025.

Encerrada a análise dos principais aspectos envolvendo o preâmbulo da Constituição, passa-se, na sequência, à explicitação das razões pelas quais as disposições preambulares da CF de 1988 podem ser tidas como utópicas, bem como incompatíveis com o caráter etnocêntrico do ser humano.

3.3.1.2 PREÂMBULO ENQUANTO PROMESSA CONSTITUCIONAL UTÓPICA

No presente subtópico, são abordadas as razões pelas quais se entende que o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 configura perfeito exemplo de promessa constitucional utópica.

Todavia, deve-se salientar que a análise ora proposta pressupõe a abordagem de um importante tema, que usualmente é objeto de estudo das Ciências Sociais, qual seja, o etnocentrismo.

3.3.1.2.1 ETNOCENTRISMO

O *homo sapiens* é um ser cultural. Mais do que racional, o homem é um ser preponderantemente cultural, uma vez que “Os seus comportamentos não são biologicamente determinados” e “A sua herança genética nada tem a ver com as suas ações e pensamentos, pois todos os seus atos dependem inteiramente de um processo de aprendizado” (Laraia, 2001, p. 37-38).

Como parte integrante de uma cultura, o ser humano tende a valorizar os elementos que lhe são próximos e a desvalorizar (ou ao menos estranhar) as práticas culturais alienígenas. A isso se entendeu por bem chamar de etnocentrismo, assim definido por Rocha (2006):

Etnocentrismo é uma visão do mundo com a qual tomamos nosso próprio grupo como centro de tudo, e os demais grupos são pensados e sentidos pelos nossos valores, nossos modelos, nossas definições do que é a existência. No plano intelectual pode ser visto como a dificuldade de pensarmos a diferença; no plano afetivo, como sentimentos de estranheza, medo, hostilidade etc.

[...] No etnocentrismo, estes dois planos do espírito humano – sentimento e pensamento – vão juntos compondo um fenômeno não apenas fortemente arraigado na história das sociedades como também facilmente encontrável no dia-a-dia das nossas vidas (Rocha, 2006, p. 7).

A cultura em que inserido o indivíduo, portanto, serve como filtro axiológico de tudo o que está ao seu redor. Em outras palavras, pode-se dizer que “O etnocentrismo passa exatamente por

um julgamento do valor da cultura do ‘outro’ nos termos da cultura do grupo do ‘eu’.” (Rocha, 2006, p. 13).

Nesse sentido, um fato, por si só, não pode ser considerado justo ou injusto, legítimo ou ilegítimo. Adjetivações desse tipo serão conferidas de acordo com o sistema de valores que orientam determinado grupo social, podendo variar enormemente dentro da espécie humana. Afinal, “O homem é o resultado do meio cultural em que foi socializado. Ele é um herdeiro de um longo processo acumulativo, que reflete o conhecimento e a experiência adquiridos pelas numerosas gerações que o antecederam” (Laraia, 2001, p. 45).

A propósito, Rocha (2006, p. 8) esclarece que o etnocentrismo deriva de um choque cultural entre dois grupos: “[...] o grupo do ‘eu’, o ‘nosso’ grupo [...]” e “[...] um ‘outro’, o grupo do ‘diferente’ [...]”. Ainda de acordo com o supracitado autor:

O grupo do “eu” faz, então, da sua visão a única possível ou, mais discretamente se for o caso, a melhor, a natural, a superior, a certa. O grupo do “outro” fica, nessa lógica, como sendo engraçado, absurdo, anormal ou ininteligível. Esse processo resulta num considerável reforço da identidade do “nosso” grupo. [...] a sociedade do “eu” é a melhor, a superior. É representada como o espaço da cultura e da civilização por excelência. É onde existe o saber, o trabalho, o progresso. A sociedade do “outro” é atrasada. É o espaço da natureza. São os selvagens, os bárbaros. São qualquer coisa menos humanos, pois, estes somos nós. O barbarismo evoca a confusão, a desarticulação, a desordem. O selvagem é o que vem da floresta, da selva que lembra, de alguma maneira, a vida animal. O “outro” é o “aquém” ou o “além”, nunca o “igual” ao “eu”. (Rocha, 2006, p. 9-10).

O etnocentrismo é um mal incurável na espécie humana, considerando que “esse problema não é exclusivamente de determinada época nem de uma única sociedade” e que “talvez [...] seja, entre os fatos humanos, um daqueles de mais unanimidade” (Rocha, 2006, p. 8). A despeito disso, o fenômeno pode ser atenuado mediante o emprego das ferramentas adequadas. Em analogia trivial, poder-se-ia comparar o caráter etnocêntrico do ser humano com a condição de portador do vírus HIV: trata-se, pelo que se sabe atualmente, de uma patologia incurável, mas que pode ser efetivamente controlada mediante o uso contínuo dos medicamentos disponíveis.

Com efeito, o primeiro passo para se solucionar um problema é saber que este existe. Nesse sentido, para combater suas práticas etnocêntricas, é preciso que antes o indivíduo retire a venda que o impede de enxergar as falhas e a incompletude de sua própria cultura, partindo-se da premissa de que “[...] todas as culturas são incompletas [...]”, sendo que “A incompletude provém da própria existência de uma pluralidade de culturas, pois, se cada cultura fosse tão completa como se julga, existiria apenas uma só cultura” (Sousa Santos, 1997, p. 22).

Levantado o véu da ignorância, a etapa seguinte perpassa pela utilização dos “remédios” que auxiliam no controle do etnocentrismo, deixando em estado de latência as suas formas mais patológicas. Um desses “medicamentos” seria a chamada relativização. Sobre o tema, colaciona-se, mais uma vez, os ensinamentos de Rocha (2006):

[...] existem ideias que se contrapõem ao etnocentrismo. Uma das mais importantes é a de relativização. Quando vemos que as verdades da vida são menos uma questão de essências das coisas e mais uma questão de posição: estamos relativizando. Quando o significado de um ato é visto não na sua dimensão absoluta mas no contexto em que acontece: estamos relativizando. Quando compreendemos o “outro” nos seus próprios valores e não nos nossos: estamos relativizando. Enfim, relativizar é ver as coisas do mundo como uma relação capaz de ter tido um nascimento, capaz de ter um fim ou uma transformação. Ver as coisas do mundo como uma relação entre elas. Ver que a verdade está mais no olhar que naquilo que é olhado. Relativizar é não transformar a diferença em hierarquia, em superiores e inferiores ou em bem e mal, mas vê-la na sua dimensão de riqueza por ser diferença. (Rocha, 2006, p. 20).

A partir dessa relativização, o indivíduo, ao procurar maneiras de interpretar as práticas culturais alheias, pode criar condições para repensar as suas próprias. A propósito, foi exatamente isso o que ocorreu com os primeiros estudiosos de antropologia no século XIX, ao analisar as relações de conjugalidade de outros grupos sociais (Sousa Lima, 2012, p. 495-496).

Além disso, o controle do etnocentrismo pode se dar mediante a adoção de uma postura de tolerância e de reconhecimento de diferenças e incompletudes mútuas, a qual, se bem desenvolvida, pode levar à construção de um diálogo intercultural, em que “a troca não é apenas entre diferentes saberes, mas também entre diferentes culturas, ou seja, entre universos de sentido diferentes e, em grande medida, incomensuráveis” (Sousa Santos, 1997, p. 23), orientado por uma hermenêutica diatópica, sobre a qual assim se manifesta Sousa Santos (1997):

A hermenêutica diatópica baseia-se na ideia de que os *topoi* de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. (...) O objetivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude — um objetivo inatingível — mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra. Nisto reside o seu carácter diatópico.

[...]

A hermenêutica diatópica não é tarefa para uma só pessoa, escrevendo dentro de uma única cultura. (...) A hermenêutica diatópica requer, não apenas um tipo de conhecimento diferente, mas também um diferente processo de criação de conhecimento. A hermenêutica diatópica exige uma produção de conhecimento coletiva, interativa, intersubjetiva e reticular. (Sousa Santos, 1997, p. 23-28)

Encerrada a análise do etnocentrismo, passa-se ao último subtópico integrante da abordagem do Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, em que é demonstrada a

incompatibilidade entre a sociedade sem preconceitos idealizada pelo constituinte originário e o caráter etnocêntrico do ser humano.

3.3.1.2.2 INCOMPATIBILIDADE DA SOCIEDADE DESCRITA NO PREÂMBULO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COM O CARÁTER ETNOCÊNTRICO DO SER HUMANO

Em seu preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 faz menção a uma “sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (Brasil, 1988).

Com efeito, pela simples leitura do texto preambular, não é possível se definir, com precisão, se a afirmação acima transcrita fora feita no presente (da época em que promulgada a Carta Política) ou como mera projeção de um ideal societário a ser alcançado no futuro. Nesse contexto, o que se pretende aqui demonstrar é o seguinte: na primeira hipótese, ter-se-ia uma distorção da realidade da época, uma vez que a sociedade brasileira de 1988 não se identificava com os adjetivos utilizados pelo constituinte; na segunda hipótese, estar-se-ia diante de mera promessa utópica, incompatível com o atributo humano do etnocentrismo.

Ora, apesar da beleza do discurso inicial, nem mesmo o próprio legislador constituinte conseguiu esconder o preconceito da sociedade em que inserido, ao, por exemplo, dispor, no art. 226, parágrafo terceiro, da Constituição Federal de 1988, que “Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.” (Brasil, 1988), deixando de fora, portanto, as uniões entre pessoas do mesmo sexo, que certamente já existiam à época. Registre-se, a propósito, que o texto do retromencionado dispositivo permanece o mesmo até o presente momento, tendo sido necessária a prolação de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) para reconhecer a existência jurídica de uniões estáveis homoafetivas⁸ (Brasil, 2011).

Por outro lado, no campo da legislação infraconstitucional, basta recorrer ao Código Civil de 1916 – Lei n.º 3.071-1916 (Brasil, 1916), que permaneceu em vigor por mais de catorze anos

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.277/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 132/RJ**. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 05 maio 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2981026&ext=RTF>. Acesso em: 14 abr. 2025.

após a promulgação da Constituição Federal de 1988, para que se constate a existência de uma sociedade ainda fortemente marcada por uma série de preconceitos e compreensões equivocadas acerca da família, da mulher e dos filhos (estes divididos em legítimos e ilegítimos – e com tratamento diferenciado, em vários aspectos –, a depender da origem conjugal ou extraconjugal da prole).

Mais de três décadas se passaram desde o nascimento da atual Carta Política e a prometida sociedade sem preconceitos idealizada pelo constituinte originário ainda não chegou (e nem chegará). Nesse sentido, verifica-se, por exemplo, em relação aos povos tradicionais (sobretudo os indígenas), que o Brasil não conseguiu ir além do primeiro dos três ciclos de desenvolvimento do constitucionalismo pluralista mencionados por Yrigoyen Fajardo (2011) – o ciclo multicultural –, limitando-se ao reconhecimento do direito à identidade cultural e de direitos específicos, sem, contudo, trabalhar os conceitos de nação multiétnica e de pluralismo jurídico e muito menos reconhecer esses povos como sujeitos políticos autônomos, com capacidade de se manifestarem por si mesmos e de participarem efetivamente da formação da vontade política do Estado.

A propósito, trata-se acima de uma forte evidência de que o etnocentrismo ainda se faz latente na sociedade brasileira, uma vez que “Existe, realmente, paralelo à violência que a atitude etnocêntrica encerra, o pressuposto de que o ‘outro’ deve ser alguma coisa que não desfrute da palavra para dizer algo de si mesmo” (Rocha, 2006, p. 10). Afinal, conforme esclarece o supracitado autor:

Aqueles que são diferentes do grupo do eu – os diversos “outros” deste mundo – por não poderem dizer algo de si mesmos, acabam representados pela ótica etnocêntrica e segundo as dinâmicas ideológicas de determinados momentos. (Rocha, 2006, p. 15).

Ora, a Constituição não pode pretender a normatização daquilo que não é passível de cumprimento, já que isso gera um decréscimo em termos de força normativa, com prejuízo ao caráter coercitivo do texto constitucional, trazendo a percepção, aos cidadãos, de que o documento mais importante do país não é algo a ser levado a sério (Barroso, 2009).

De igual modo, Alves Jr. (2008, p. 1), depois de afirmar que “Os textos constitucionais são repletos de promessas. Algumas facilmente exequíveis. Outras que somente se tornarão realidade se houver uma mudança radical no caráter das pessoas [...]”, esclarece o seguinte:

No Preâmbulo, assim como nos demais dispositivos constitucionais, vê-se claramente a manifestação do “querer” normativo-constitucional e os desafios que a realidade impõe inexoravelmente. Os Preâmbulos, como todas as normas, são “catálogos de expectativas” que podem causar enormes frustrações ou imensa felicidade. Isso porque, além das

condutas humanas, há fatores externos que independem da vontade (ou do agir) humana, ou que exigem mais do que simples boa vontade. Além de bondade, é preciso viabilidade material para concretizar todas as promessas exaladas no texto constitucional. (Alves Jr., 2008, p. 1).

Não há registros, na história, de sociedades plenamente justas e destituídas de preconceitos. Quando muito, exemplos dessa espécie só podem ser encontrados em obras literárias ficcionais. Dessa forma, a sociedade idealizada no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 não passa de uma promessa utópica.

Com efeito, o próprio modo de produção do direito é repleto de preconceitos, já que favoravelmente direcionado para determinados grupos sociais (normalmente os detentores do poder político e econômico). A título de exemplo, destaca-se o seguinte: em 2019, por força da Lei n.º 13.964-19 (Brasil, 2019a), o Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, autorizou a execução provisória da pena nos casos de condenação a pena de reclusão igual ou superior a 15 (quinze) anos no âmbito do Tribunal do Júri, a despeito de decisão em sentido contrário proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) pouco tempo antes⁹ (Brasil, 2019d) – pergunta-se: quem normalmente comete esse tipo de delito? –; por outro lado, em 2021, o mesmo Congresso Nacional, novamente com a sanção presidencial, por meio da Lei n.º 14.230-21 (Brasil, 2021d), promoveu profundas alterações na Lei n.º 8.429-21 – a conhecida Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992), restringindo, em vários aspectos e de forma considerável, as possibilidades de sanção – questiona-se: qual o perfil do sujeito ativo desse tipo de infração?

Assim, em razão do próprio caráter etnocêntrico do ser humano (entre outros fatores), o que se verifica é que jamais se conseguirá atingir o patamar de uma sociedade sem preconceitos. Isso não significa, contudo, que se deve deixar de lutar pela redução dos preconceitos existentes, até mesmo porque, mediante o manejo dos recursos adequados, é possível atenuar consideravelmente as suas formas de exteriorização, especialmente as mais gravosas.

3.3.2 NORMA CONSTITUCIONAL QUE TRATA DO SALÁRIO MÍNIMO (ART. 7º, IV, DA CF)

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) n. 43/DF, 44/DF e 54/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 07 nov. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4966014&ext=RTF>. Acesso em: 14 abr. 2025.

De acordo com o art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, é direito dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a percepção de salário mínimo, fixado por meio de lei, unificado nacionalmente, capaz de prover suas necessidades vitais básicas – bem como as de sua família –, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, vedada sua vinculação para qualquer finalidade (Brasil, 1988).

A respeito do tema aqui tratado, oportuno é o ensinamento de Mata (2008):

A posição constitucional do salário mínimo destaca a sua natureza diretiva na formulação das políticas sociais do Estado e também para as formulações econômicas das políticas de Estado que visem ao fortalecimento do mercado interno e da consolidação do país como respeitável economia nacional capitalista. Eis por que esse comando da Constituição social é também importante comando da chamada constituição econômica. (Mata, 2008, p. 845).

Ora, não há dúvidas quanto à boa intenção do legislador constituinte no momento de elaboração da norma sob análise. Nesse sentido, não se discute a nobreza da finalidade do supracitado dispositivo constitucional, que se volta, sobretudo, à garantia da dignidade da pessoa humana e do direito à vida em sua plenitude.

Afinal, como bem se sabe, o direito à vida não se restringe à sobrevivência, abrangendo também os fatores e as condições que asseguram uma vida saudável e orientada pela busca da felicidade – a propósito, destaca-se que a busca pela felicidade, embora seja incontestável corolário da dignidade da pessoa humana, é tratada, por alguns, como direito autônomo, já tendo sido objeto de Proposta de Emenda à Constituição (PEC n.º 19, de 2010), conforme explanado por Rubin (2010).

Ocorre que, no atual estágio de evolução cívica da sociedade brasileira, a pretensão idealizada pelo constituinte quanto às finalidades a serem atingidas pelo salário mínimo se revela completamente destoante da realidade.

Nesse sentido, esclarece-se que, segundo resultados de estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE¹⁰ (DIEESE, 2025), para que, no mês de abril de 2025, o salário mínimo pudesse proporcionar ao trabalhador tudo o que a Constituição Federal de 1988 indica, deveria este corresponder ao valor de R\$ 7.638,62 (sete mil e seiscentos e trinta e oito reais e sessenta e dois centavos), sendo que o valor efetivamente

¹⁰ Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 17 maio 2025.

estipulado para o período era de R\$ 1.518,00 (mil e quinhentos e dezoito reais), isto é, praticamente cinco vezes menor.

Perceba-se: não se trata, aqui, de um desvio meramente pontual ou nominal entre os valores real e ideal do salário mínimo. Com efeito, a divergência é substancial, abissal, uma vez que, no ano de 2025, o valor ideal seria superior em mais de cinco vezes ao valor então fixado.

Demais disso, o que se verifica é a incapacidade recorrente (e não simplesmente episódica) do salário mínimo fixado anualmente de atender às finalidades previstas no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988¹¹ (Brasil, 1988), porquanto, desde a promulgação desta, tal norma jamais chegou perto de atingir sua plena eficácia.

Isso se confirma pela análise dos dados reunidos e apresentados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE¹² (DIEESE, 2025), já mencionado anteriormente, comparando, no período compreendido entre julho de 1994 e abril de 2025 (mês a mês), o salário mínimo nominal e o salário mínimo que seria necessário para viabilizar o atingimento das finalidades constitucionalmente previstas, conforme tabela anexa ao presente estudo.

Ressalte-se que, pela análise da supramencionada tabela, conclui-se que, entre 1994 e 2025, o valor nominal do salário mínimo sempre se mostrou muito abaixo do valor que seria necessário para que, com ele, o trabalhador e sua família tivessem sua dignidade garantida, nos termos previstos na Constituição Federal de 1988.

A propósito da temática, colaciona-se, mais uma vez, o ensinamento de Mata (2008):

O texto da Constituição de 1988, comparado com os textos das Constituições anteriores que registraram a ideia de mínimo, deu mais precisão ao conceito de salário mínimo, respondendo ao novo momento político do país. Empréstou-lhe uma natureza ao mesmo tempo atual e programática. Passados vinte anos, observa-se, contudo, que a questão do mínimo ainda não recebeu solução consentânea com o texto constitucional. (Mata, 2008, p. 855).

Destaca-se, ainda, que, desde a promulgação da Constituição atualmente vigente, o salário mínimo sofreu reajustes periódicos, os quais, conforme dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa

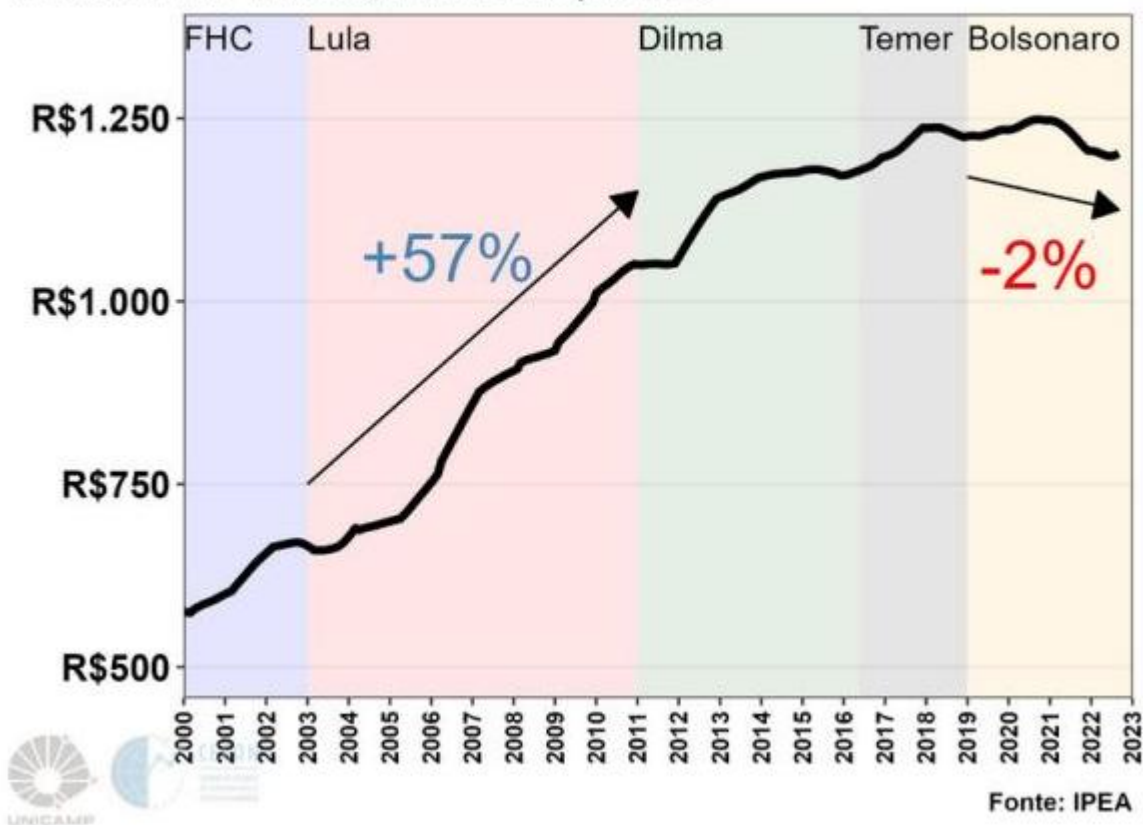
¹¹ Segundo o supracitado artigo, é direito dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

¹² Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 17 maio 2025.

Econômica Aplicada – IPEA, se revelaram, na maior parte do período compreendido entre 2000 e 2022, superiores ao índice inflacionário, viabilizando um aumento real, conforme o gráfico a seguir, apresentado pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP¹³ (IE-UNICAMP, 2022), a partir dos supracitados dados:

Salário mínimo real (2000-2022)

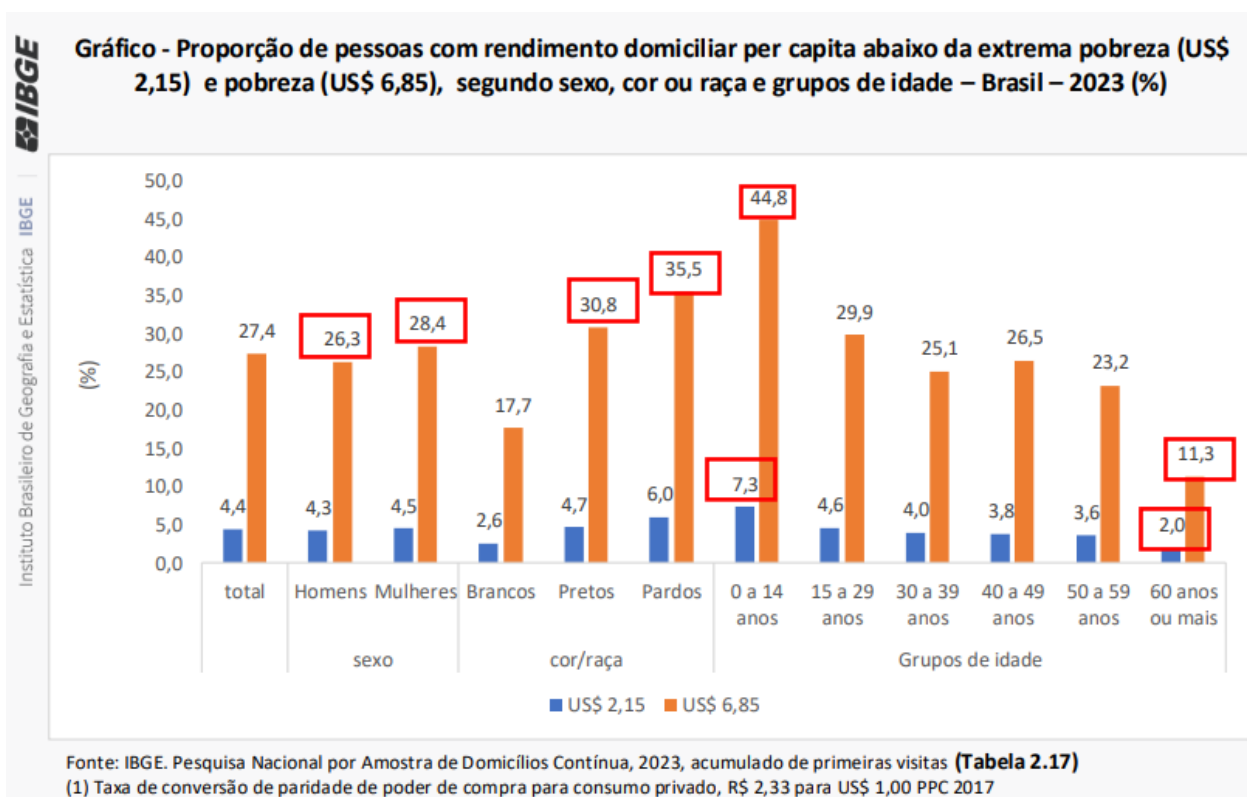
Média móvel de 12 meses, deflacionado pelo INPC



Veja-se, portanto, que, mesmo com o aumento real acima destacado, o salário-mínimo continua incapaz de atingir as finalidades constitucionais. Isso se deve, em parte, à falta de moderação do legislador constituinte, que, orientado pelo bom senso, poderia ter mais bem delimitado o escopo de abrangência da norma constitucional sob análise, prevendo, por exemplo, que o salário mínimo deveria assegurar tão somente a sobrevivência do trabalhador e de sua família, em condições dignas de moradia e saúde.

¹³ Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/noticias/o-poder-de-compra-do-salario-minimo-dos-governos-lula-a-bolsonaro-nota-do-cecon-n-18>. Acesso em: 17 maio 2025.

Nesse sentido, como antecipado na parte introdutória deste trabalho, revela-se improvável que, num país assolado pela pobreza e pela fome, o salário mínimo seja um dia capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família em nove frentes distintas (moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social). Confira-se, aliás, a quantidade de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza e em situação de pobreza, no Brasil, no ano de 2023, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹⁴ (IBGE, 2024):



Por tais razões, a norma inscrita no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988) talvez seja o principal exemplo de promessa constitucional utópica, revelando a falta de senso realístico do legislador constituinte.

¹⁴ A pesquisa está disponível no seguinte endereço eletrônico:

https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/00519957d12982f96a3101bff0234ffe.pdf.

Acesso em: 17 maio 2025.

3.3.3 NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTIPULAVA O LIMITE MÁXIMO DE JUROS AO ANO (ART. 192, PARÁGRAFO TERCEIRO, DA CF)

A redação originária do art. 192, parágrafo terceiro, da Constituição Federal previa o seguinte:

As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar. (Brasil, 1988).

Com efeito, tal dispositivo, que nunca chegou a ter efetividade, restou revogado pela Emenda Constitucional n.º 40/2003 (Brasil, 2003a).

Nesse sentido, conforme Araújo (2020, p. 35), “O Presidente da República Federativa do Brasil José Sarney e o Consultor Geral Saulo Ramos não acreditavam na aplicação imediata do dispositivo constitucional que limitava os juros reais”, sobretudo diante da exigência de lei complementar para tanto, conforme posteriormente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula n.º 648¹⁵.

Demais disso, parte dos juristas entendiam como um despropósito a fixação de juros na Constituição Federal, sob o argumento de que o mercado é deveras dinâmico para ficar restrito numa redoma artificial, de modo que os altos juros não poderiam ser combatidos por meios legais (Feltrin, 2008).

Todavia, como bem observado por Araújo (2020, p. 56), “A EC 40/2003, aprovada no início do primeiro mandato do Presidente Lula, alterou a história da regulamentação do artigo 192.”. Isso porque:

[...] a aprovação da EC 40, foi uma baliza vanguardista para a economia do País, haja vista, a existência a partir de então, do consentimento para regular em separado os diferentes mercados do Sistema Financeiro, e a revogação da regra do tabelamento de juros reais em 12 por cento ao ano. (Araújo, 2020, p. 56).

Por outro lado, conforme aponta Ianoni (2010), “[...] após a aprovação da EC 40/2003, percebeu-se certo arrefecimento na discussão quanto à regulamentação do Sistema Financeiro Nacional”.

¹⁵ De acordo com a Súmula n.º 648 do STF, a norma do § 3º do art. 192 da Constituição, revogada pela EC 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar.

Verifica-se, portanto, que o legislador constituinte pretendeu, por meio da norma originária contida no art. 192, parágrafo terceiro, da Constituição Federal de 1988, estabelecer, em sede constitucional (isto é, com proteção adicional em face de alterações futuras), o limite máximo da taxa de juros anual (doze por cento ao ano), de modo a restringir, artificialmente, os juros reais.

Embora não se ignore a nobre finalidade do dispositivo já revogado, que certamente se voltava à proteção dos consumidores em face das instituições financeiras – a propósito, é oportuno lembrar que a defesa do consumidor é, a um só tempo, direito fundamental assegurado no art. 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal de 1988¹⁶, e princípio norteador da atividade econômica (art. 170, inciso V, da Magna Carta de 1988¹⁷) –, a sua edição fora feita em descompasso com a realidade nacional, bem como em completa desconsideração a uma série de premissas acerca do cenário político-econômico.

Com efeito, a principal delas seria a verdade do mercado, isto é, a incontestável constatação de que o mercado dita suas próprias regras e reage fortemente às tentativas de regulamentação externa. Afinal, conforme Foucault (2008), o soberano pode mexer em tudo, menos no mercado.

Ainda acerca da temática, confira-se o ensinamento de Laurindo e Heinen (2021):

Em uma economia de mercado, não haveria espaço para a interferência do Estado em quaisquer preços – inclusive do dinheiro. Ao tomar por ineficaz o teto estabelecido pelo § 3º do art. 192, o presidente acatou os alvites do mercado – que, a ofuscar o brilho do poder político, passou a, em nossa época, dar as cartas na economia. José Sarney atuou, no caso, como o guardião de uma ordem natural que prescindiria de qualquer soberano. (Laurindo; Heinen, 2021, p. 19).

Demais disso, outra premissa fundamental que conduz à inadequação da tentativa de restrição dos juros reais está relacionada à autonomia privada – definida por Cabral (2004, p. 87) como “[...] um poder do particular de auto-regular-se nos limites do ordenamento jurídico” –, a qual, malgrado já não possua a mesma amplitude de outrora – conforme Fiuza (2007) –, é princípio orientador das relações privadas.

Por fim, a invasiva constitucional sob análise inevitavelmente cederia diante do poder econômico, integrante daquilo que Lassalle (1985) chama de fatores reais de poder.

¹⁶ O art. 5º, inciso XXXII, da CF-88, dispõe que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

¹⁷ De acordo com art. 170, inciso V, da Constituição Federal, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros princípios, o da defesa do consumidor.

Assim, não há dúvida quanto ao caráter utópico da norma inserida no art. 192, parágrafo terceiro, da CF, em sua redação originária (Brasil, 1988), sepultada antes mesmo de produzir seus efeitos próprios.

3.3.4 NORMA CONSTITUCIONAL QUE GARANTE A TODOS OS BRASILEIROS UMA RENDA MENSAL BÁSICA (ART. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CF)

Em 16 de dezembro de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 114/2021, a qual, entre outras coisas, acrescentou ao art. 6º da Constituição Federal um parágrafo único, dispondo que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Brasil, 2021c).

Ato contínuo, em 19 de junho de 2023, foi editada a Lei n.º 14.601/2023, que, entre outras coisas, instituiu o Programa Bolsa Família, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Brasil, 2023a), em substituição ao Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021e).

De acordo com o art. 1º, parágrafo 1º, da supracitada Lei (Brasil, 2023a), o Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal¹⁸ e no *caput* e no § 1º do art. 1º da Lei n.º 10.835, de 8 de janeiro de 2004¹⁹.

A grande questão que se coloca é a seguinte: será um dia essa universalização possível? Além disso, outros questionamentos também se mostram relevantes, como, por exemplo, os que se seguem: todos os brasileiros em situação de vulnerabilidade social terão efetivamente direito à mencionada renda familiar básica? Haverá recursos para todos os indivíduos e para todas as

¹⁸ Segundo art. 6º, parágrafo único da CF-88, todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

¹⁹ Eis o teor do dispositivo: “Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. § 1º A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.”

famílias nessa situação? Quanto tempo levará esse processo gradual e progressivo? Terá ele um dia fim?

Embora, em tese, seja possível que, no futuro, se tenha uma resposta afirmativa para cada uma dessas perguntas, o histórico de efetivação da Constituição Federal, na seara dos direitos fundamentais, aponta para o caminho contrário.

Com efeito, como mais bem detalhado à frente, os direitos têm custos e a sua garantia demanda o emprego dos recursos estatais, que são limitados. Nesse contexto, e considerando a grande quantidade de brasileiros em situação de vulnerabilidade social – vide quadro inserido no item 3.3.2 (IBGE, 2024) – e o constante surgimento de novas demandas, parece pouco provável que o comando previsto no art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal (Brasil, 1988) um dia atinja sua plena eficácia, de modo a alcançar todos os brasileiros que vivam miseravelmente.

A despeito disso, somente o tempo dirá se a norma sob análise de fato possui ou não um caráter utópico.

Por ora, com base em tudo o que já fora aqui exposto e dentro de um juízo probabilístico (isto é, à luz daquilo que normalmente tem ocorrido no cenário jurídico, político e social do Estado brasileiro), entende-se que a norma supracitada está sim imbuída de utopia, malgrado não se possa deixar de reconhecer a iniciativa do legislador infraconstitucional no sentido de lhe atribuir efetividade, mediante a edição da Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021e).

3.4 SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

No campo de análise dos direitos fundamentais e das promessas utópicas contidas na Constituição Federal, ganha importância o estudo de uma situação que, embora indesejada e problemática, se faz presente no Brasil, qual seja, a chamada síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais.

Esse fenômeno conjuntural e estrutural, cujo conceito é mais bem detalhado no tópico a seguir, é resultado da soma de causalidades diversas – as quais também são aqui abordadas – e se relaciona diretamente ao tantas vezes citado caráter utópico das normas constitucionais.

Feito esse breve introito, passa-se, na sequência, ao estudo esmiuçado da dita síndrome de inefetividade.

3.4.1 CONCEITO DE SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A atividade legislativa, seja a ordinária (voltada à produção da legislação infraconstitucional), seja a extraordinária (destinada à elaboração das normas constitucionais), tem como resultado a criação de normas abstratas, que, antes de sua incidência em casos práticos, não necessariamente consideram a existência de elementos concretos. Nesse sentido, oportuna é a reflexão apresentada por Garcia de Freitas, Wenceslau e Ribas (2025):

Ora, o papel aceita qualquer escrito. No papel, não há prejulgamentos quanto ao conteúdo daquilo que ali se manifesta. Nesse sentido, é plenamente possível a criação de determinado texto normativo, ainda que desqualificado, impertinente ou destoante da realidade, bem como a sua inserção no bojo de certa legislação, inclusive na Constituição Federal. (Garcia de Freitas; Wenceslau; Ribas, 2025, p. 8).

Fato é que, como antecipado em tópicos precedentes, a elaboração do texto normativo não se revela bastante à sua efetiva observância pela sociedade, exigindo-se a adoção de medidas subsequentes para implementação prática do dispositivo.

Essa necessidade de adoção de medidas subsequentes para a atribuição de efetividade ao texto normativo se mostra sobressalente quando se trata de normas constitucionais de eficácia limitada, as quais, segundo Silva (1998):

[...] são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia, conquanto tenham uma incidência reduzida e surtam outros efeitos não essenciais, ou melhor, não dirigidos aos valores-fins da norma, mas apenas a certos valores-meios e condicionantes [...]. (Silva, 1998, p. 83).

Nesse contexto, surge a chamada síndrome de inefetividade das normas constitucionais, caracterizada “pela presença de um amplo e persistente quadro de ausência de produção de efeitos” (Garcia de Freitas; Wenceslau; Ribas, 2025, p. 6) em relação a estas. A propósito, para fins de esclarecimento, traz-se à baila a lição de Dias e Nunes (2019):

Diante de diversas normas constitucionais com eficácia limitada, aplicabilidade mediata e reduzida, verifica-se um fenômeno denominado pela doutrina de “síndrome de inefetividade das normas constitucionais”, que tem como principal consequência a insegurança jurídica e instabilidade nas relações sociais. (Dias; Nunes, 2019, p. 6).

Com efeito, esse fenômeno envolve também os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, já que muitos deles estão condicionados à superveniente edição de normas

infraconstitucionais para sua regulação, viabilizando o atingimento da finalidade constitucionalmente prevista.

Segundo Barroso (2000), o direito, em qualquer de seus ramos, almeja ser efetivo, o que ocorre quando a norma atinge sua plena eficácia social. A propósito, sobre o conceito de efetividade, assim se manifesta o autor:

Efetividade, já averbamos em outro estudo, designa a atuação prática da norma, fazendo prevalecer, no mundo dos fatos, os interesses por ela tutelados. Ela expressa a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social. Ao ângulo subjetivo, efetiva é a norma constitucional que enseja a concretização do direito que nela se prevê, propiciando o desfrute real do bem jurídico assegurado. (Barroso, 2000, p. 42).

Na realidade, a síndrome sob análise faz parte de uma conjuntura mais ampla, de nível global, que envolve os direitos humanos.

Nesse sentido, nota-se, no mundo contemporâneo, uma severa discrepância entre as construções normativas abstratas e o cenário real, havendo, portanto, uma incompatibilidade entre discurso e ação, ou, nas palavras de Bobbio (2004, p. 11), uma “contradição entre a literatura que faz a apologia da era dos direitos e aquela que denuncia a massa dos ‘sem-direitos’”.

Ao analisar a temática, alguns autores fazem referência a um possível constitucionalismo da efetividade, a exemplo de Souza Neto e Sarmiento (2012), segundo os quais:

Diante do conteúdo avançado da Constituição, uma das preocupações centrais da teoria constitucional brasileira passa a ser incrementar a sua força normativa. Isso ocorreria, contudo, não por meio de uma síntese com a realidade constitucional, como propunham os constitucionalistas alemães da teoria concretista, mas pela via do desenvolvimento de uma “dogmática da efetividade”, centrada na atuação do Poder Judiciário. Se o Direito Constitucional positivo estabelece um projeto social adequado, não haveria mais sentido em debater acerca da realidade que o condiciona ou de sua justificação racional. A grande missão seria efetivar a Constituição, razão pela qual os enfoques filosóficos ou político-sociológicos não teriam muito a contribuir. O que se propunha era conceber a Constituição como “verdadeiro Direito”, integrado por normas aptas a produzirem efeitos; a comandarem o comportamento dos órgãos estatais, entes privados e indivíduos. O que se desejava era uma “Constituição para valer”, o que dependeria, em grande medida, da sua proteção judicial. (Souza Neto; Sarmiento, 2012, p. 174-175).

Desse modo, verifica-se que o reconhecimento formal de um direito é apenas uma etapa em seu processo de concretização, durante o qual devem ser adotadas diversas medidas, por parte de variados agentes, a depender de cada situação.

Nesse cenário de complexidade, pode surgir a síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, que se caracteriza pela grave carência de efetividade em relação a estes, situação

que acaba por comprometer a força normativa da Constituição e que se verifica, sobretudo (mas não somente), no que tange às normas constitucionais de eficácia limitada, conforme alertam Santos, Silva e Oliveira (2019).

A propósito, citam-se, como exemplos da materialização da síndrome de inefetividade sob análise, os seguintes: o sistema carcerário nacional, reconhecido pelo STF como Estado de Coisas Inconstitucional²⁰ (Brasil, 2015b); o art. 243 da Constituição Federal²¹, até hoje não regulamentado (Brasil, 1988) e, ainda, o art. 7º, inciso IV, da Magna Carta²², que trata do salário-mínimo (Brasil, 1988), já abordado em momento anterior.

Assim, superada a análise do conceito da síndrome de inefetividade das normas constitucionais e dos direitos fundamentais, bem como do contexto geral em que esta se encontra inserida, passa-se à abordagem de suas possíveis causas.

3.4.2 POSSÍVEIS CAUSAS DA SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, tal qual conceituada no tópico anterior, consiste num fenômeno complexo, conjuntural e multifatorial.

Nesse tópico, são abordadas algumas de suas possíveis causas, com vistas a propiciar o melhor entendimento da temática.

3.4.2.1 ESTÁGIO DE EVOLUÇÃO CÍVICO-SOCIAL E CARÁTER PREMATURO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3896480&ext=RTF>. Acesso em: 11 maio 2025.

²¹ Segundo o referido dispositivo, as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

²² De acordo com o dispositivo constitucional, é direito dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

A questão atinente à inefetividade das normas constitucionais (e, principalmente, dos direitos fundamentais) é complexa, e se origina a partir de causas variadas, exigindo, “para sua solução, a adoção de medidas estruturantes, não ortodoxas, mediante a colaboração de todos os poderes e instâncias estatais, a ser implementada pela via do diálogo institucional” (Garcia de Freitas, 2023d, p. 349).

Entre outros fatores, pode-se atribuir a carência de efetividade dos direitos constitucionalmente previstos à prematuridade da Constituição Federal de 1988, no bojo da qual, como dito e ressaltado ao longo do presente estudo, se firmaram compromissos que, em certa medida, destoam do estágio de desenvolvimento econômico do país e de amadurecimento da sociedade brasileira, estando tais compromissos materializados em promessas utópicas, tal qual exposto no item 3.3.

Nesse sentido, retoma-se o exemplo do salário-mínimo, que dificilmente será um dia capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, tal qual preconizado pelo art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988, considerando o fato de que o país sequer atingiu um patamar civilizatório mínimo em termos de saúde e segurança alimentar – reitera-se que, no Brasil, quase 10% (dez por cento) da população ainda sofre com a fome e mais de 50% (cinquenta por cento) das famílias estão acometidas de algum tipo de privação alimentar²³ (Rede PENSSAN, 2021).

Ora, embora nenhum direito fundamental seja, em abstrato, hierarquicamente superior a qualquer outro, entende-se pela existência de variados patamares de fundamentalidade entre tais direitos, que variariam de acordo com a distância destes em relação àquilo que se conhece por mínimo existencial, isto é, o conjunto mínimo de condições necessárias para que se viva com dignidade, ou, nas palavras de Sarlet (2002, p. 22), “um predicado tido como inerente a todos os seres humanos”.

Dessa forma, tendo em vista a ausência, na Constituição Federal de 1988, de uma escala suficientemente clara de prioridades em relação aos direitos fundamentais, atribui-se à atividade

²³ REDE PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. ISBN 978 65 87504 19 3. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

de governo e à legislação ordinária a adoção das medidas necessárias para a sua concretização, sem o que não será possível a superação do atual problema de inefetividade.

3.4.2.2 CUSTOS DOS DIREITOS E LIMITAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

De acordo com Furtado e Simeão (2020, p. 16), “Os direitos fundamentais compreendem uma categoria jurídica que tem como objetivo proteger a dignidade da pessoa humana em suas diferentes dimensões”. Ainda acerca da temática, esclarecem os supracitados autores:

Compreender o surgimento dos Direitos Fundamentais requer um entendimento detalhado acerca do contexto histórico em que eles surgiram. A formação de tais liberdades não acontece de maneira repentina, mas são fruto de um lento e complexo processo mundial que as transforma, inclusive, até os dias atuais.

A ideia de estabelecer direitos universais nasce da necessidade de proteger o homem do poder do Estado. Essa necessidade de proteção, por sua vez, tem origem na luta contra o poder absoluto dos monarcas soberanos no início do século XVII - momento em que o mundo via-se influenciado por eventos e movimentos como a Revolução Francesa e a independência americana, o Iluminismo e o Constitucionalismo. (Furtado e Simeão, 2020, p. 16).

O próprio histórico de surgimento e desenvolvimento dos direitos humanos e fundamentais levou ao reconhecimento de gerações ou dimensões destes. A propósito, colaciona-se o ensinamento de Garcia de Freitas, Ribas e Wenceslau (2025):

Não é incomum que grandes ideias surjam de forma despreziosa. É o caso das gerações ou dimensões dos direitos humanos e fundamentais, que têm origem num esboço de palestra elaborado pelo jurista tcheco-francês Karel Vazak, mediante associação das diferentes classes de direitos (civis e políticos; econômicos, sociais e culturais; difusos e coletivos) aos ideais da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade). Esse poderoso insight, graças à contribuição de Norberto Bobbio, [...] se tornou conhecido no mundo inteiro. (Garcia de Freitas, Ribas e Wenceslau, 2025, p. 9).

Com efeito, houve uma época em que se entendia que somente teriam custos os direitos de segunda e terceira dimensões, já que estes exigiriam, para sua consecução e implementação prática, uma atuação proativa do Estado, com a adoção de uma série de procedimentos que inevitavelmente envolveriam o emprego de recursos públicos e a movimentação da máquina administrativa.

Nesse sentido, estariam excluídos dessa noção de que os direitos têm custos os de primeira dimensão, isto é, aqueles que têm “por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico” (Bonavides, 2012, p. 563-564), tratando-se, portanto, de meros direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.

Todavia, como bem alertado por Nabais (2002), todos os direitos fundamentais (a incluir os de primeira geração/dimensão) possuem uma face oculta – ligada aos seus custos comunitários e sociais e aos deveres fundamentais que a eles se contrapõem – a qual, assim como a “face oculta da lua, não obstante não se ver, é absolutamente necessária para a compreensão correcta do lugar do indivíduo e, por conseguinte, da pessoa humana em sede dos direitos fundamentais ou dos direitos do homem” (Nabais, 2002, p. 11).

Nesse viés, Holmes e Sunstein (2019) ensinam que todo direito, independentemente de qual seja, tem um custo, e esse custeio é feito mediante recursos públicos, mormente aqueles advindos da receita tributária. É claro que alguns direitos são mais dispendiosos do que outros, já que exigem uma atuação mais ampla e incisiva do Estado para sua concretização. A propósito, traz-se à baila, mais uma vez, a lição de Nabais (2002):

[...] os direitos, todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam cooperação social e a responsabilidade individual. Daí que a melhor abordagem para os direitos seja vê-los como liberdades privadas com custos públicos. Na verdade, todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos. Têm portanto custos públicos não só os modernos direitos sociais, aos quais toda a gente facilmente aponta esses custos, mas também têm custos públicos os clássicos direitos e liberdades, em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento. [...]. Não tem, por isso, o menor suporte a ideia, assente numa ficção de pendor libertário ou anarquista, de que a realização e proteção dos assim chamados direitos negativos, polarizados no direito de propriedade e na liberdade contratual, teriam apenas custos privados, sendo assim imunes a custos comunitários. Ou, dito de outro modo, não tem a menor base real a separação entre, de um lado, os direitos negativos, que seriam alheios a custos comunitários e, de outro, os direitos positivos, que desencadeariam sobretudo custos comunitários. Pois, do ponto de vista do seu suporte financeiro, bem podemos dizer que os clássicos direitos e liberdades, os ditos direitos negativos, são, afinal de contas, tão positivos como os outros, como os ditos direitos positivos. Pois, a menos que tais direitos e liberdades não passem de promessas piedosas, a sua realização e a sua protecção pelas autoridades públicas exigem recursos financeiros. (Nabais, 2002, p. 19-20).

No contexto ora desnudado, destaca-se a importância do orçamento público, assim definido por Torres (2001):

[...] o documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados. (Torres, 2001, p. 282-283).

A satisfação das necessidades coletivas pelo Estado, o que inclui a concretização de vários direitos de segunda dimensão, se viabiliza pela atividade financeira, conceituada por Borges (1998) da seguinte forma:

A atividade financeira consiste, em síntese, na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público para a execução de serviços afetos ao Estado. É considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou de natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades substantivas do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas etc. (atividades-fim). (Borges, 1998, p. 38).

Essa atividade financeira do Estado, marcada por procedimentos formais e que não se confunde com a atividade econômica, desenvolve-se a partir de dois pressupostos: a limitação dos recursos públicos e a necessidade de adoção de escolhas trágicas – ou *tragic choices* –, conceito consagrado por Calabresi e Bobbitt (1978) e diretamente relacionado à reserva do possível (ou pensamento do possível), noção segundo a qual “a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos.” (Sarlet; Figueiredo, 2008, p. 188).

Com efeito, as escolhas difíceis (ou trágicas) necessariamente tomadas pelos governantes em razão da mencionada escassez dos recursos públicos e de sua incapacidade de atender a todas as demandas sociais constitucionalmente asseguradas gera, inexoravelmente, a propositura de ações judiciais com vistas a exigir aqueles direitos não concretizados e que dependem de ação estatal para tanto. A propósito, traz-se à baila a lição de Nery (2022):

[...] fica cada vez mais constatado que os direitos necessitam de dinheiro para que sejam eficazes, dependendo de recursos em geral públicos, o que na sociedade brasileira é cada vez mais preocupante em razão da injusta distribuição e má gestão de políticas públicas, além da falta de estudos econômicos tanto com relação à atividade legislativa de criação de direitos quanto com relação à atividade judiciária de tomada de decisão. (Nery, 2022, p. 2).

Conforme Murillo (2020), no momento em que pessoas são beneficiadas por decisões judiciais que determinam a criação ou a execução de certa política por parte do Estado, tem lugar aquilo que se conhece como “objeção democrática”. Nesse sentido, esclarece o aludido autor que:

Desde o surgimento do controle de constitucionalidade até a criação de Cortes Constitucionais em diversos países, a crítica à legitimidade dos juízes para fiscalizar a constitucionalidade de uma norma emanada pelos órgãos legislativos tem se baseado principalmente no fato de que tal função não pode recair em um órgão com menor representatividade popular do que aquele que dita as normas (o Legislativo). Esse argumento seria referido como "argumento contramajoritário", "objeção democrática" ou "dificuldade contramajoritária", bem como "argumento democrático", "objeção democrática" ou "dificuldade democrática". (Murillo, 2020, p. 4, tradução nossa²⁴).

²⁴ Eis o texto original: “Desde la aparición de la judicial review hasta la creación de los tribunales constitucionales en diversos países, las críticas hacia la legitimidad de los jueces para revisar la constitucionalidad de una norma

Tal fenômeno tem se verificado em larga escala nos últimos anos, como efeito da constitucionalização do direito, que trouxe consigo a judicialização das políticas públicas e sociais.

Além das diversas decisões proferidas por juízes singulares, podem ser citadas, como exemplos, algumas decisões prolatadas pelos tribunais superiores, como a que fixou os parâmetros para o fornecimento de medicamentos pelo Estado²⁵ (Brasil, 2021g), a que estabeleceu a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a realização de obras ou reformas emergenciais em presídios para garantir os direitos fundamentais dos presos²⁶ (Brasil, 2015c), a que determinou que a polícia deve gravar a autorização do morador para entrada em residência²⁷ (Brasil, 2021f) e a que determinou a disponibilização de banho quente nos presídios do Estado de São Paulo²⁸ (Brasil, 2020).

Esse ativismo judicial, como costuma ser chamado, gerou reação do Parlamento, consubstanciada na edição da lei n.º 13.655-2018 (Brasil, 2018), que acrescentou onze novos artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Brasil, 1942), vedando a prolação de decisões (nos âmbitos administrativo, de controle e judicial) fundadas em valores jurídicos abstratos sem que sejam observadas as suas consequências práticas.

Além disso, a percepção de que as repercussões econômicas das decisões são importantes e não podem ser ignoradas pelos magistrados levou o Conselho Nacional de Justiça a alterar sua Resolução de n.º 75-2009 no ano de 2021, para incluir no conteúdo programático do edital do concurso para ingresso na magistratura a disciplina nominada “Análise Econômica do Direito” (Brasil, 2009).

emitida por los órganos legislativos, se há basado principalmente em que tal función no puede recaer em um órgano com um grado de representatividad popular menor que aquel que emite las normas (el poder legislativo). Este argumento sería denominado “argumento contramayoritario”, “objeción contramayoritaria” o “dificultad contramayoritaria”, así como “argumento democrático”, “objeción democrática” o “dificultad democrática.”.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 1.165.959**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 8 jul. 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5366914&ext=RTF>. Acesso em: 14 maio 2025.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 592.581**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 13 ago. 2015. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308563123&ext=.pdf>. Acesso em: 14 maio 2025.

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. **Habeas Corpus (HC) n.º 598.051**. Brasília, 15 mar. 2021. Disponível em:

https://processo.stf.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=122438401&num_registro=202001762449&data=20210315&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 14 maio 2025.

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial (REsp) n.º 1.537.530**. Brasília, 27 fev. 2020. Disponível em:

https://processo.stf.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67858000&num_registro=201403207740&data=20200227&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 14 maio 2025.

Fato é que, para além da supramencionada “objeção democrática”, igualmente referida por Souza Neto e Sarmiento (2012) como “dificuldade contramajoritária”, a implementação de políticas públicas pela via judicial, como parte do processo de concretização dos compromissos constitucionais, também afeta a democracia na medida em que promove a realocação de recursos públicos em favor de indivíduos ou grupos de indivíduos que têm acesso ao Judiciário, em detrimento daqueles que, pelas mais diversas circunstâncias, não o possuem.

3.4.2.3 CONSTITUIÇÃO PROLIXA E EXTENSO CATÁLOGO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

No que tange à extensão, uma Constituição pode ser classificada como “sintética (enxuta) ou analítica (prolixa/principiológica)” (Saenger Júnior, 2018, p.13).

Nesse sentido, de acordo com o autor acima mencionado, uma “Constituição de feição sintética” seria “focada na organização do estado e nos direitos fundamentais” (Saenger Júnior, 2018, p.10). A propósito, segundo Bonavides (2007):

As Constituições concisas ou breves resultam numa maior estabilidade do arcabouço constitucional, bem como numa flexibilidade que permite adaptar a Constituição a situações novas e imprevistas do desenvolvimento institucional de um povo, a suas variações mais sentidas de ordem pública, econômica e financeira, a necessidades, sobretudo, de improvisar situações que poderiam, contudo, esbarrar na rigidez dos obstáculos constitucionais” (Bonavides, 2007, p. 91).

Por outro lado, as constituições analíticas, também chamadas de amplas, extensas, largas, prolixas, longas, desenvolvidas, volumosas ou inchadas, tratam dos mais diversos assuntos, excedendo a matéria tipicamente constitucional. Acerca da temática, Bonavides (2000) esclarece que:

[...] as Constituições se fizeram desenvolvidas, volumosas, inchadas, em consequência principalmente de duas causas: a preocupação de dotar certos institutos de proteção eficaz, o sentimento de que a rigidez constitucional é anteparo ao exercício discricionário da autoridade, o anseio de conferir estabilidade ao direito legislado sobre determinadas matérias e, enfim, a conveniência de atribuir ao Estado, através do mais alto instrumento jurídico que é a Constituição, os encargos indispensáveis à manutenção da paz social. (Bonavides, 2000, p. 74).

Ora, não há dúvida quanto ao caráter analítico da Constituição Federal de 1988, que possui 250 (duzentos e cinquenta) artigos em sua parte permanente e outros tantos no Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias (ADT), englobando matérias variadas e um extenso catálogo de direitos fundamentais (Brasil, 1988).

O grande problema é que as constituições analíticas, além de serem muito mais passíveis de reformas, restringem a atuação do legislador infraconstitucional, pois tendem ao totalitarismo (regulamentação de todos os aspectos da vida social). Isso dificulta a adaptação do texto constitucional às alterações verificadas no plano fático, à luz do dinamismo das relações sociais.

Ademais, conforme o ensinamento de Saenger Júnior (2018):

[...] um Estado dotado de tantas obrigações, tais como educação, saúde, alimentação, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, encarregado de dar assistência aos desamparados e ainda proporcionar trabalho a quem não o tem, conforme o artigo 6º, da Constituição de 1988, é apenas um Estado situado no terreno do ideal e do qual nem sempre se poderá esperar o equilíbrio nas contas públicas, sendo muito provável que ocorra exatamente o contrário. (Saenger Júnior, p. 119, 2018).

Diante do exposto, conclui-se que o excesso de disposições constitucionais, especialmente na seara dos direitos fundamentais, materializadas em promessas quanto a um estado ideal de coisas a ser atingido, em desconsideração da realidade socioeconômica atual, torna inevitável a incompatibilidade entre o que fora prometido e o que efetivamente se verifica no plano dos fatos, contribuindo para a síndrome de inefetividade aqui tratada.

3.4.2.4 FALTA DE MOTIVAÇÃO POLÍTICA

Quando a efetividade das normas constitucionais depende da atuação do legislador ordinário, é comum que se verifique um problema relacionado aos custos políticos das medidas a serem adotadas, especialmente no campo de certos direitos fundamentais, considerando que os representantes são eleitos pelo povo e que tendem a evitar a tomada de decisões impopulares, ainda que necessárias para fazer valer a Constituição.

Nesse sentido, toma-se como exemplo a atuação legislativa necessária para a efetivação dos direitos fundamentais dos presos.

Ora, não é à toa que, como dito anteriormente, já tenha sido reconhecido, pelo Supremo Tribunal Federal, em relação ao Sistema Carcerário Nacional, um verdadeiro “Estado de Coisas Inconstitucional”, isto é, um cenário de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais,

num contexto de falência de políticas públicas e de incapacidade dos agentes estatais para lidar com a situação²⁹ (Brasil, 2015b).

Na realidade, a dificuldade presente na adoção das medidas necessárias para a atribuição de efetividade ao texto constitucional, em pontos sensíveis – como o supracitado –, decorre justamente do caráter impopular dessas medidas, que não trazem benefícios – ao revés, resultam em prejuízos eleitorais – para os mandatários.

Diante disso, reafirma-se que, conforme Hesse (1991), para que a ordem constitucional se estabilize e se efetive, é fundamental que na sociedade não prevaleça a vontade de poder, mas a vontade de Constituição.

3.4.2.5 SURGIMENTO CONSTANTE DE NOVAS DEMANDAS

Como explicado no item 3.1, os direitos humanos e fundamentais têm como uma de suas características a inexauribilidade, tanto que a própria Constituição Federal, em seu art. 5º, parágrafo segundo, dispõe que os direitos e garantias nela contidos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte (Brasil, 1988).

A propósito, destaca-se que, com o transcurso do tempo, a sociedade sofre alterações, mais ou menos significativas, a depender de fatores diversos, como, por exemplo, modificações em seus valores, que afetam a forma de pensar e de viver das pessoas. Sem dúvida, as normas jurídicas não ficam alheias a tais mudanças, sendo, portanto, por estas influenciadas.

Nesse sentido, oportuna é a lição de Garcia de Freitas (2023c, p. 225-226), segundo o qual “O direito não é alheio aos fatos sociais; pelo contrário, é o reflexo tardio desses fatos, uma vez que a produção das leis é antecedida pelo surgimento e pelo reconhecimento de demandas de indivíduos, grupos destes ou até mesmo da coletividade como um todo”, justamente naquele processo “dinamogênico” explanado no item 3.1 do presente estudo.

Desse modo, e tendo em vista que, como destacado no item 3.1, os direitos da pessoa humana (ora chamados de humanos, ora nominados fundamentais) não cabem numa lista fechada, é plenamente possível o reconhecimento de novos direitos, em relação aos quais se verifique a

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3896480&ext=RTF>. Acesso em: 11 maio 2025.

existência de uma demanda social subjacente, sendo comum, inclusive, que isso ocorra de tempos em tempos.

Todavia, num cenário de inefetividade das normas constitucionais, o reconhecimento formal de novos direitos, com a atribuição de mais obrigações a um Estado já sobrecarregado, tende a agravar esse problema, funcionando como causa da ora estudada síndrome.

Finalizado o estudo das promessas constitucionais utópicas e da crise de inefetividade dos direitos fundamentais, passa-se, na sequência, à análise dos efeitos da assunção prematura de compromissos na Constituição Federal.

4 EFEITOS ADVERSOS DA ASSUNÇÃO PREMATURA DO COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS

A assunção prematura de um compromisso constitucional equivale à tomada de uma decisão de extrema relevância sem a análise apropriada, em termos de extensão e profundidade, quanto a todos os efeitos que daí decorrem, podendo ser extremamente nociva para o ordenamento jurídico, numa perspectiva sistêmica.

A despeito disso, trata-se de medida extremamente comum (talvez, inclusive, seja a regra observada na maioria das inclusões constitucionais), já que o legislador constituinte mais se apega à finalidade almejada – em geral nobre e voltada à proteção da pessoa humana – do que às consequências jurídico-normativas.

Fato é que, para além dos efeitos próprios, ligados à finalidade normativa (isto é, os objetivos/fins a serem atingidos pela norma, caso esta adquira plena eficácia social), também se verifica, a partir da inserção de dado dispositivo na Constituição, efeitos colaterais ou adversos, não necessariamente previstos nem desejados (na maioria das vezes, não o são), os quais merecem uma atenção especial por parte do legislador constituinte e dos estudiosos do direito em geral.

Esses efeitos adversos, que podem ser positivos ou negativos, são objeto de análise nos tópicos a seguir, em que, seguindo as diretrizes de Prodanov e Freitas (2013), se busca atingir os objetivos do presente trabalho, respondendo aos questionamentos que lhe deram origem.

4.1 EFEITOS POSITIVOS

A leitura apressada deste estudo pode conduzir o interlocutor à equivocada conclusão de que as promessas constitucionais utópicas representariam um fenômeno completamente indesejado, sem qualquer repercussão positiva sobre o ordenamento jurídico.

Todavia, a despeito da impressão em geral pessimista do autor acerca dos compromissos constitucionais prematuramente assumidos pelo legislador constituinte, não se pode deixar de reconhecer que estes têm sim o condão de produzir certos efeitos positivos, os quais são tratados na sequência.

4.1.1 RECONHECIMENTO FORMAL DE UMA DEMANDA SOCIAL

Sem dúvida, a atribuição de juridicidade a uma nova demanda social, mediante sua inserção num texto normativo, representa a última etapa do processo dinamogênico (ou “dinamogenesis”) de criação do direito referido no item 3.1 (capítulo terceiro), consolidando o seu reconhecimento pela comunidade.

Ademais, quando isso ocorre no bojo da Constituição Federal, o empréstimo de roupagem constitucional ao novo direito lhe confere proteção adicional em face de ações legislativas futuras, pelo fato de a Carta Magna ser rígida, isto é, de exigir um processo legislativo especial – mais criterioso, rigoroso e moroso – para a alteração de suas disposições, conforme o previsto no art. 60, parágrafo segundo, da Constituição Federal de 1988³⁰, segundo o qual a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) deve ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (Brasil, 1988).

Por outro lado, há que se lembrar, consoante exposto no item 2.3 (capítulo segundo), de que todas as normas constitucionais, independentemente de atingirem ou não seus plenos efeitos, são dotadas de uma eficácia mínima, repercutindo, ao menos, de três formas distintas sobre o ordenamento jurídico, quais sejam: a) resultam na revogação dos dispositivos anteriores que sejam com elas incompatíveis (efeito derogativo ou paralisante); b) impedem a edição posterior de normas que não respeitem o seu teor (efeito obstativo ou impeditivo) e c) vinculam o legislador infraconstitucional, criando para este o dever de editar normas que lhe confirmem efetividade (efeito vinculativo).

Desse modo, ainda que o novo dispositivo constitucional seja desprovido de efetividade – pela falta de adoção de medidas subsequentes à sua edição e dirigidas a tal finalidade –, a mera constitucionalização da matéria produz os efeitos positivos acima citados, não se podendo deixar de reconhecer que, a partir daí, passa a existir um grau mínimo de proteção em relação ao direito reconhecido.

4.1.2 ATRIBUIÇÃO DE IMPORTÂNCIA E FOMENTO AO DEBATE

³⁰ De forma semelhante, o art. 5º, parágrafo segundo, da Constituição Federal de 1988, dispõe que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Conforme exposto no item 2.1 (capítulo segundo), no atual estágio de desenvolvimento do Constitucionalismo (Neoconstitucionalismo ou Constitucionalismo Contemporâneo), a Constituição, vista como o documento mais importante do Estado, seja sob o aspecto formal, seja sob o aspecto material, juntamente com os direitos fundamentais nela incluídos, ocupam uma posição de centralidade no ordenamento jurídico-normativo.

Assim, o reconhecimento de um direito no texto da Constituição, ainda que isso não passe de mera promessa utópica, transpõe a matéria para o centro do debate jurídico, atribuindo-lhe importância e notoriedade, o que não se verificaria – ao menos não da mesma forma – caso isso tivesse ocorrido no bojo da legislação infraconstitucional, de caráter periférico.

Nesse sentido, a constitucionalização pode funcionar como uma maneira de se chamar a atenção em relação a questões relevantes, as quais, se fossem tratadas somente pela legislação ordinária, poderiam ser deixadas ao léu, passando despercebidas pelos cidadãos.

Demais disso, a inserção da matéria no texto constitucional tem o condão de induzir a atuação dos governantes de forma mais incisiva, dada a força normativa superior da Magna Carta.

Não há dúvida, portanto, de que, mesmo em se tratando de compromissos constitucionais prematuros, faz-se presente um segundo efeito positivo, relacionado à atribuição de importância e ao fomento do debate envolvendo a matéria constitucionalizada.

4.1.3 EFEITO MOTIVADOR

No item 3.2 do presente estudo (Capítulo terceiro), ao tratar das utopias, fora dito que estas, enquanto representativas de um propósito a ser alcançado, servem como motivação para que se atinja o estado ideal de coisas a que se referem, orientando o caminhar rumo ao progresso.

Demais disso, ali também se esclareceu que as utopias têm o condão de evitar o nivelamento por baixo, consubstanciando uma recusa à submissão à realidade atual, que não agrada, razão pela qual as utopias desempenham o papel de guia da sociedade em direção a um estado de coisas superior.

Assim, não há dúvidas de que mesmo os compromissos constitucionais prematuros e as promessas constitucionais utópicas produzem esse efeito motivador, sendo, no mínimo, um primeiro passo em busca daquilo que, embora distante, um dia talvez possa ser atingido.

A propósito, deve-se esclarecer que, ao contrário do que preconizava Lassalle (1985), para quem a Constituição deveria corresponder ao poder de fato (ou, no seu dizer, aos fatores reais de poder), sob pena de ser mera folha de papel, hoje se entende, majoritariamente, que a Magna Carta é dotada de força normativa – nos termos defendidos por Hesse (1991) –, tendo aptidão para interagir com a realidade e até mesmo para a alterar.

Com efeito, isso se verifica, por exemplo, nas melhoras que vêm sendo obtidas, em termos de exercício de direitos e condições mais dignas de existência para a população em geral, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, malgrado ainda se note, por meio de análise crítica, uma incompatibilidade gritante entre o prometido e o efetivamente cumprido.

Encerrada a abordagem dos efeitos positivos, passa-se ao estudo dos efeitos adversos negativos, foco deste trabalho.

4.2 EFEITOS NEGATIVOS

Como dito alhures, muito se fala acerca da importância do reconhecimento de direitos no bojo da Constituição, e de como isso é benéfico para a evolução da sociedade e para o exercício pleno da cidadania.

Por outro lado, pouco se fala a respeito das consequências negativas da constitucionalização operacionalizada na seara dos direitos fundamentais quando tais direitos não saem do papel, isto é, quando não chegam nem perto de atingir sua plena eficácia social.

Nesse sentido, o objetivo central do presente estudo é chamar a atenção para os efeitos adversos negativos da criação de normas constitucionais sem a devida reflexão quanto às reais possibilidades de efetivação e quanto às eventuais repercussões sobre o campo jurídico, econômico e social, no caso de não ser viável a adoção das medidas necessárias à concretização normativa.

Nos tópicos seguintes, são abordados alguns desses efeitos que se consegue vislumbrar.

4.2.1 JUDICIALIZAÇÃO (EXCESSIVA) DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS E REPERCUSSÕES DESSE FENÔMENO SOBRE A DEMOCRACIA, A SEPARAÇÃO DOS PODERES E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O fenômeno da invasão da Constituição, tal qual apontado por Alves (2012, p. 139), conduziu, como explanado em tópicos anteriores, ao fortalecimento do Poder Judiciário e a um paulatino processo de controle e judicialização de políticas públicas e sociais. A propósito, colaciona-se a lição de Souza Neto e Sarmento (2012):

[...] a maior consciência de direitos presente em nossa sociedade, o elevado grau de pluralismo político e social nela existente, o fortalecimento da independência do Poder Judiciário e a mudança na nossa cultura jurídica hegemônica, que passou a ver os preceitos constitucionais — inclusive aqueles mais vagos e abstratos — como normas jurídicas vinculantes, são fatores que contribuíram, cada um ao seu modo, para que a jurisdição constitucional ganhasse um destaque na vida pública nacional até então inédito. Este fenômeno de expansão da jurisdição constitucional e do seu papel político-social tem sido denominado de judicialização da política. (Souza Neto; Sarmento, 2012, p. 23).

Por um lado, a judicialização, enquanto representativa do pleno exercício do direito de acesso à justiça e do respeito à cláusula de inafastabilidade do controle jurisdicional, prevista no art. 5º, inciso XXXV³¹, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), certamente é algo a ser visto com bons olhos, especialmente diante da recorrente inobservância, pelos governantes, dos direitos constitucionalmente previstos.

Noutro viés, a entrega da decisão final ao Poder Judiciário, sobretudo quando se trata de questões de extrema relevância relacionadas a políticas públicas com grande repercussão sobre o domínio socioeconômico, pode trazer prejuízos incalculáveis para o Estado e, reflexamente, para a própria sociedade.

De início, há que se relembrar a noção de dificuldade contramajoritária, também chamada de objeção democrática, devidamente tratada no item 3.4.2.2 do presente estudo, e que diz respeito ao questionamento quanto à (i)ilegitimidade da jurisdição constitucional (e dos magistrados que a exercem) para, com base em dispositivos da Magna Carta – por vezes imbuídos de vagueza e abstração –, invalidar legislações elaboradas pelos representantes eleitos pelo povo para tanto, as quais inclusive gozam de presunção de constitucionalidade.

Essa questão é bastante relevante, uma vez que o exercício da atividade de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público, tomando-se como parâmetro as normas contidas na Constituição, representa “uma tensão potencial entre a jurisdição

³¹ Eis o teor do dispositivo: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”.

constitucional e a democracia” (Souza Neto; Sarmento, 2012, p. 26), de modo que, independentemente da conclusão a que se chegue, na espécie, acerca da (i)legitimidade da atividade exercida pelo Poder Judiciário, “[...] o argumento da carência de legitimidade judicial não é desprezível” (Nassar; Ribas, 2021, p. 168).

É nesse ponto que se pode afirmar que a inefetividade das normas constitucionais, fruto – em parte, ressalte-se – da assunção prematura de compromissos constitucionais, ao dar ensejo à judicialização excessiva das políticas públicas e das relações sociais, pode abalar o Princípio Majoritário – uma das bases do Princípio Democrático –, o qual corresponde à necessidade de respeito à vontade das maiorias – deve-se esclarecer, entretanto, que, numa acepção de democracia substancial, a vontade da maioria não pode resultar em supressão dos direitos fundamentais das minorias.

Exemplo relativamente recente do embate entre jurisdição constitucional e democracia pode ser visto na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.983/CE³², no sentido de que seria inconstitucional a lei cearense que regulamentava a prática da atividade denominada vaquejada (Brasil, 2016c). Segundo a Corte Suprema (Brasil, 2016c), a inconstitucionalidade da norma estaria fundamentada na proibição de práticas que submetessem os animais a crueldade, em razão do disposto no art. 225, parágrafo primeiro, inciso VII, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

No caso sob análise, a decisão do STF gerou uma reação legislativa do Parlamento, que, pouco tempo depois, editou a Lei n.º 13.364-2016 (Brasil, 2016b) e a Emenda Constitucional n.º 96-2017 (Brasil, 2017), dispondo que não poderiam ser consideradas como práticas cruéis as manifestações culturais envolvendo animais, aí se incluindo a vaquejada.

Destaca-se que, no mês de março deste ano de 2025, em verdadeiro exercício de autocontenção e de modo a evitar novo embate entre os Poderes, a Corte Suprema reconheceu a constitucionalidade da Emenda Constitucional supracitada, pondo fim à discussão, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.728/DF³³ (Brasil, 2025b).

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.983/CE**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 6 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4164232&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.728/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 17 mar. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6540186&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

Veja-se, por outro lado, que, a depender do grau de intromissão das decisões judiciais nas atividades exercidas pelos demais Poderes (legislativa e administrativa), há o risco de que também seja afetado o Princípio da Separação dos Poderes, especialmente naqueles casos em que as decisões invalidadas são tomadas com base em legítimo juízo discricionário por parte do legislador ou do administrador.

Com efeito, há situações em que a norma constitucional não é muito clara, de modo que dela podem ser extraídos variados resultados de interpretação. Se o Poder Judiciário, a pretexto de fazer valer a Constituição, passa a se imiscuir em assuntos cujo tratamento compete aos demais Poderes, tem-se um grave problema, com aptidão para abalar as estruturas do Estado. Aí reside, de fato, o potencial de afetação negativa do Princípio da Separação dos Poderes.

Além disso, não se pode ignorar que, a despeito de seu notório conhecimento técnico acerca das normas jurídicas e de sua missão institucional de dizer o direito e fazer cumprir as leis e a Constituição, os magistrados não dispõem de expertise acerca do orçamento público e de todas as nuances que o envolvem, detendo uma visão limitada a respeito da efetiva repercussão econômica que determinada decisão judicial pode provocar. É justamente nesse contexto que se insere a noção de “reserva do possível”, tratada no item 3.4.2.2, e diretamente relacionada à finitude dos recursos públicos, bem como à elevada demanda por bens e serviços estatais.

Nesse viés, insta salientar que a higidez das contas públicas é fundamental para que o Estado não apenas desempenhe satisfatoriamente suas finalidades institucionais e constitucionais, com a adequada prestação de serviços e o fornecimento de bens que dele se espera, mas também para que se desenvolva economicamente.

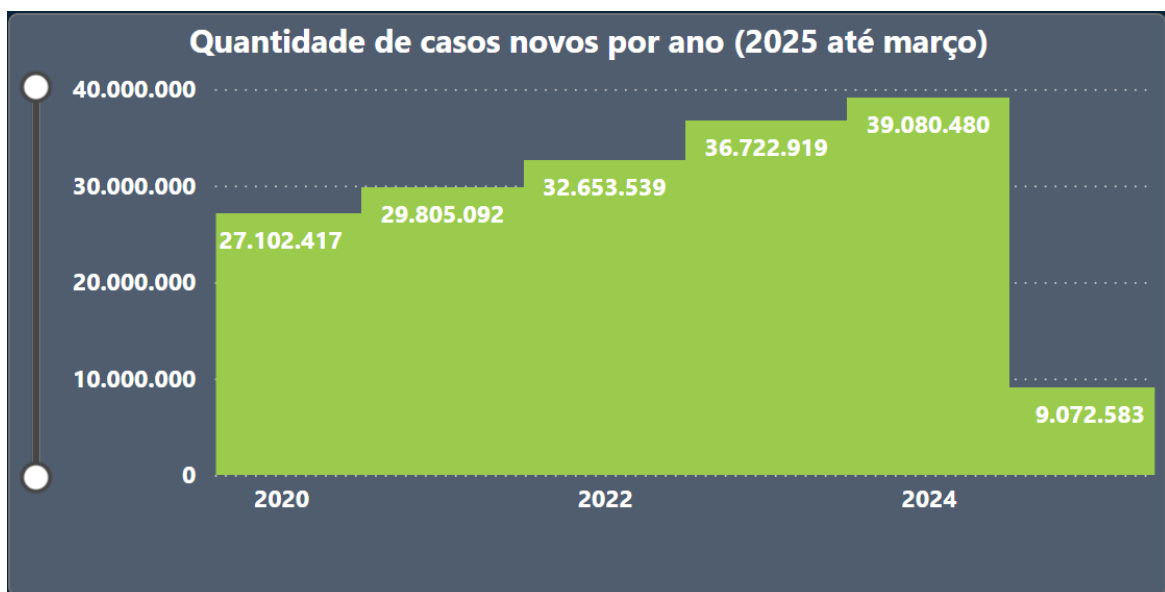
Cabe destacar, aliás, que o legislador constituinte não se mostrou insensível a essa realidade, uma vez que, além de dedicar um Capítulo inteiro ao tratamento das Finanças Públicas (Brasil, 1988), prevendo instrumentos essenciais à estimativa de receitas, à fixação de despesas e à execução do orçamento público, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), determinou que norma complementar posterior dispusesse sobre a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, parágrafo 9º, inciso II, da Constituição Federal de 1988), o que motivou a elaboração da Lei Complementar n.º 101-2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece, além de outras providências, normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Brasil, 2000).

Além disso, em momento mais recente, por meio da Emenda Constitucional n.º 109-2021, foram incluídas na Constituição Federal novas normas no supracitado Capítulo, dispondo sobre medidas a serem adotadas com vistas a garantir que a dívida pública se mantenha em patamares sustentáveis, o que revela, mais uma vez, a importância da salubridade das contas públicas (Brasil, 2021a).

Assim, decisões judiciais que, sem considerar aspectos financeiros e orçamentários, determinam a realocação de recursos públicos em favor de certa área ou política pública, têm o potencial de impactar o desenvolvimento econômico do País, seja pelo comprometimento dos recursos públicos com situações diversas daquelas contempladas no plano governamental de desenvolvimento, seja pelo desarranjo das contas públicas que daí pode decorrer.

Noutro viés, o excesso de judicialização (ou a judicialização desmedida) acarreta a mobilização do aparato estatal e o desperdício de recursos públicos com a manutenção e a condução de processos, os quais, inevitavelmente, têm o seu trâmite prolongado – em razão das limitações estruturais e da elevada demanda –, de modo a tornar ainda mais difícil o efetivo acesso ao Poder Judiciário e à Justiça.

A propósito, segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ³⁴ (Brasil, 2025a), tem-se notado, nos últimos cinco anos, um crescimento no número de novos casos levados ao conhecimento dos órgãos jurisdicionais, consoante gráfico a seguir:

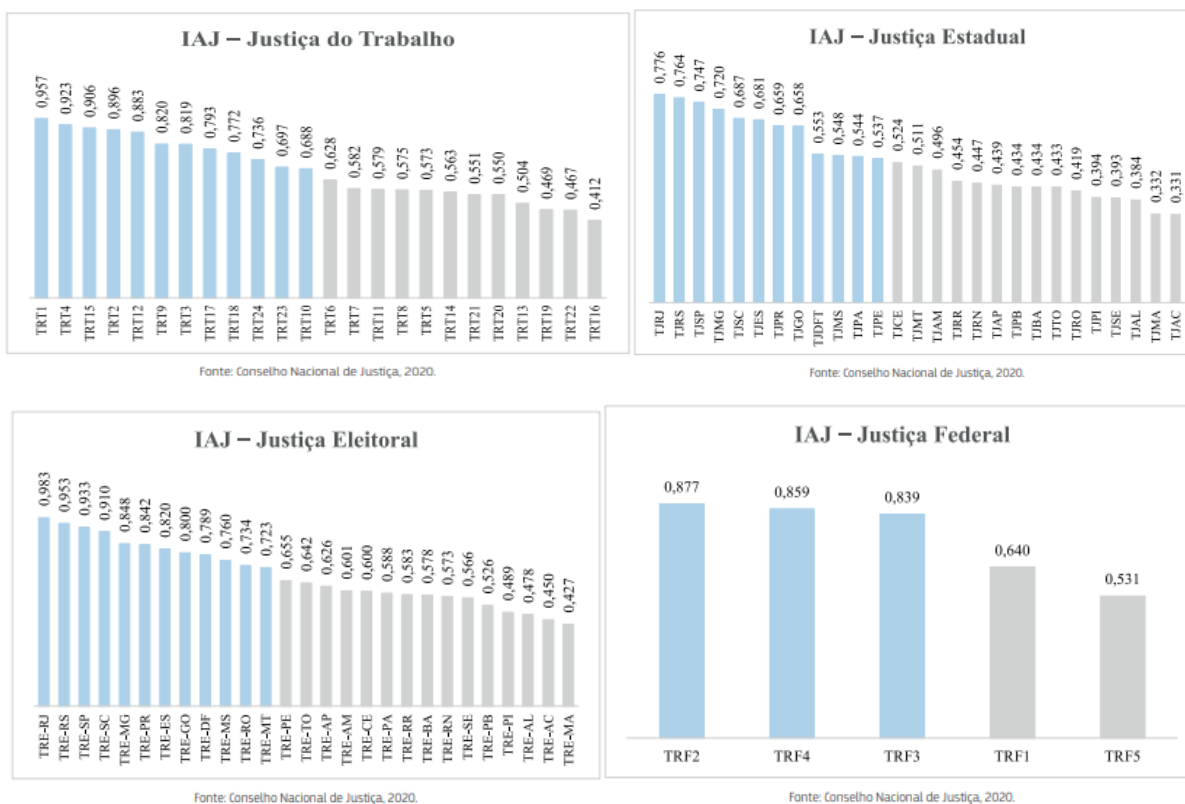


³⁴ Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 11 maio 2025.

Ademais, não se pode ignorar a existência, no Brasil, de desigualdades quanto ao acesso à Justiça, motivadas por fatores diversos, incluindo falta de conhecimento e grau de instrução das pessoas. Nesse sentido, cabe destacar a observação feita pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no bojo do Relatório intitulado Índice de Acesso à Justiça³⁵, elaborado no ano de 2021:

Aspectos sociais relativos à saúde, à educação, ao perfil da população e à dinâmica demográfica se mostraram essenciais para entender o quão fácil ou difícil é o acesso à justiça em todo o Brasil por meio dos Tribunais. A população conhece e/ou reconhece seus próprios direitos? Sabe requerê-los ou solicitar assistência jurídica para obter uma resolução adequada para o conflito? Ou o acesso à justiça se caracteriza como um “luxo” para certos grupos da população, cuja prioridade pode ser a sobrevivência diária? [...]. (Brasil, 2021a, p. 33).

No supracitado relatório³⁶ (Brasil, 2021a), aliás, restou demonstrada a presença de variações nos índices de acesso à Justiça, entre os distintos Estados da Federação e os diferentes ramos do Poder Judiciário, conforme gráficos a seguir colacionados:



³⁵ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio_Indice-de-Acesso-a-Justica_LIODS_22-2-2021.pdf. Acesso em: 11 maio 2025.

³⁶ Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio_Indice-de-Acesso-a-Justica_LIODS_22-2-2021.pdf. Acesso em: 11 maio 2025.

Evidenciada a existência de disparidades no acesso à Justiça em território nacional, e considerando, ainda, que os conteúdos das decisões judiciais variam muito – à luz do subjetivismo atinente à interpretação das normas do ordenamento jurídico, inclusive daquelas que integram a Constituição –, conclui-se que a prolação de provimentos jurisdicionais favoráveis a determinados indivíduos ou grupos pode, em determinadas situações, promover a desigualdade, afetando negativamente aqueles que, estando em situação idêntica ou semelhante, não foram beneficiados pelas respectivas decisões.

É nesse ponto que a falta de concretização das normas constitucionais, enquanto efeito colateral da prematuridade da Carta Magna, se revela capaz de abalar a democracia, na dimensão da igualdade. Afinal, não se pode ignorar que, do regime democrático, também decorre a noção de equivalência, entre os cidadãos, no acesso às oportunidades, aos bens e aos serviços patrocinados e oferecidos pelo Estado.

Veja-se, a título de exemplo, o que decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1.537.530³⁷ (Brasil, 2020). Naqueles autos, a Corte da Cidadania determinara a adoção de medidas, por parte do Estado de São Paulo, para que fosse disponibilizada água aquecida, nos estabelecimentos prisionais localizados no território daquele Estado, com o fim de viabilizar a higiene dos detentos (Brasil, 2020).

A despeito de ser ou não justa ou correta a decisão, o que se destaca, para fins de reflexão, é o seguinte: enquanto os detentos paulistas passaram a fazer jus, por força de provimento jurisdicional específico, à realização de banhos com água aquecida, muitos indivíduos, que não se encontram sob a custódia do Estado, também não possuem chuveiros elétricos (ou a gás) em seus lares. A pergunta que se faz é: teriam eles direito ao fornecimento da utilidade pelo Estado, caso ingressassem com uma ação judicial? Embora não se possa afirmar com certeza (uma vez que o resultado da decisão costuma depender, em muito, da posição pessoal do julgador), parece haver uma grande tendência de que a resposta seja negativa, com fundamento na ausência de obrigação legal e na falta de razoabilidade da pretensão.

Percebe-se, assim, a partir da análise da situação acima descrita, que as decisões judiciais, por mais bem-intencionadas que sejam, podem gerar um quadro de desigualdade.

³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **REsp 1.537.530**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 27 fev. 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201403207740&dt_publicacao=27/02/2020. Acesso em: 14 maio 2025.

Outra situação que pode ser tomada como exemplo de como decisões judiciais, embora dirigidas a fazer valer a Constituição, são capazes de, em situações específicas, promover a desigualdade e, dessa forma, afetar negativamente a democracia, são aquelas que, a partir de um juízo de (in)constitucionalidade, determinam o afastamento da obrigação de pagar um tributo, beneficiando contribuintes específicos (aqueles que ingressaram com a ação).

Com efeito, em casos como o acima descrito, verifica-se o seguinte: num mesmo ramo de atividade econômica, o fornecedor/contribuinte não beneficiado pela decisão judicial reconhecendo a inconstitucionalidade e, portanto, a inexigibilidade do tributo, continuará pagando o respectivo valor, enquanto aquele que fora beneficiado pelo provimento jurisdicional seguirá sem esse custo. Isso, sem dúvida, gera uma desigualdade entre os fornecedores/contribuintes, em ofensa não apenas ao Princípio da Igualdade Tributária – art. 150, inciso II, da Constituição Federal de 1988³⁸ (Brasil, 1988) –, mas também ao Princípio da Livre Concorrência – art. 170, inciso IV, da Magna Carta de 1988³⁹ (Brasil, 1988) –, em prejuízo ao desenvolvimento econômico do País.

Atento a essa realidade, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 949.297/CE, sob o regime Repercussão Geral (Tema n.º 881⁴⁰), estabeleceu que, quando se está diante de relações tributárias de trato sucessivo ou continuado – isto é, que se protraem no tempo –, as decisões proferidas pela Suprema Corte, em controle concentrado de constitucionalidade ou em julgamento de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida, afastam automaticamente os efeitos temporais das decisões judiciais transitadas em julgado que digam respeito às supracitadas relações (Brasil, 2023c).

Embora tenha gerado discussões quanto à possível ofensa ao Princípio da Segurança Jurídica – pelo afastamento da coisa julgada, um de seus pilares, ao lado do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, nos termos do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988⁴¹ (Brasil, 1988) –, a decisão do Pretório Excelso se revela importante no combate das referidas

³⁸ Eis o teor do dispositivo: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;”.

³⁹ Segundo o referido dispositivo legal, a ordem econômica, que se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado, entre outros, o princípio da livre concorrência.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) N.º 949.297/CE**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 08 fev. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357653486&ext=.pdf>. Acesso em: 16 maio 2025.

⁴¹ Segundo o dispositivo citado, a lei não poderá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

situações de desigualdade – com possível prejuízo à livre-iniciativa e ao desenvolvimento econômico – trazidas pelas decisões judiciais transitadas em julgado na seara tributária, que beneficiavam certos indivíduos em detrimento dos demais.

4.2.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E EROSÃO DA CONSCIÊNCIA CONSTITUCIONAL

O fenômeno da constitucionalização simbólica já foi abordado no item 2.9 do presente estudo, ao se expor as características essenciais da Constituição Federal de 1988. Conforme ali explanado, a constitucionalização simbólica, ideia desenvolvida por Neves (2011), tem lugar quando os efeitos simbólicos da norma constitucional (isto é, o que esta representa) acabam se tornando mais relevantes do que os seus efeitos práticos, relegados a segundo plano.

Em complemento, é possível afirmar que a atribuição de finalidades simbólicas às normas constitucionais também pode ser encarada com um efeito colateral da prematuridade da Constituição Federal.

Assim, num contexto de inefetividade dos dispositivos constitucionais, típico de uma Constituição prematura, muitos deles acabam servindo para o cumprimento dos objetivos simbólicos descritos no item 2.9, como, por exemplo, para o aumento da confiança das pessoas no Estado (que, ao elaborar a norma, passa a mensagem de que fizera algo efetivo), ou para o adiamento da solução de um conflito (aparentemente solucionado pela norma).

Por outro lado, esse caráter simbólico da Constituição, juntamente com os demais efeitos adversos da assunção prematura de compromissos constitucionais (com destaque para os fenômenos ligados à inefetividade das normas presentes no texto magno), contribui para aquilo que se conhece por erosão da consciência constitucional.

Com efeito, a compreensão do conceito sob análise exige uma breve explanação acerca das noções de sentimento jurídico e de sentimento constitucional. Nesse sentido, destaca-se que, segundo Souza Abreu (2014, p. 41), o sentimento jurídico corresponde à confiança dos indivíduos na legislação positivada, que a percebem como correta, adequada e justa. De igual modo, Verdú (2004, p. 69-70) apresenta o sentimento jurídico como a emoção vivida no seio de uma sociedade que a leva a acreditar que as leis são adequadas e devem ser cumpridas. Por outro lado, o sentimento

constitucional se faz presente quando esse mesmo sentimento de justiça, correção e equidade ocorre em relação à Constituição.

Nesse viés, é preciso que se esclareça que, conforme alertado por Garcia de Freitas, Wenceslau e Ribas (2025, p. 12), “o denominado sentimento constitucional só se faz presente quando se está diante de constituições com elevada força normativa, capazes de, efetivamente, conformar a realidade social em que inseridas”.

Mais do que o apreço dos indivíduos pela Constituição, o sentimento constitucional denota uma ideia de pertencimento ao Estado, não restrita a um grupo de indivíduos, e, sim, extensível a toda a coletividade, representando uma verdadeira e ampla adesão das pessoas às disposições contidas no texto constitucional (Moreira, 2010, p. 18).

Em situação diversa, quando o sentimento constitucional é afetado, de forma negativa, passando por um processo paulatino de dissipação, faz-se então presente a nominada erosão da consciência constitucional, sobre a qual, especificamente, assim se manifestam Garcia de Freitas, Wenceslau e Ribas (2025):

A erosão da consciência constitucional, identificada inicialmente por Loewenstein (1962), é, portanto, a antítese do sentimento constitucional; é aquilo que tem lugar quando o sentimento constitucional desaparece ou sequer chega a existir, quando os cidadãos têm a percepção de que a Constituição não poderia ser levada a sério, já que não se trataria de algo para valer, tornando-se indiferentes para com o documento que, em tese, deveria gozar do mais amplo prestígio. (Garcia de Freitas; Wenceslau; Ribas, 2025, p. 13).

Ressalte-se que, conforme mencionado em momento anterior deste estudo, a expressão erosão da consciência constitucional restou utilizada por Celso de Mello, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 1.484/DF⁴² (Brasil, 2001b), para se referir à sensação de indiferença das pessoas em relação ao documento normativo mais importante do País.

Veja-se, portanto, que o fenômeno sob análise se insere num contexto de perda de força normativa da Constituição e de inefetividade das normas constitucionais, sendo prejudicial para o País, uma vez que, quando não se tem apreço pelo que está disposto no ápice no ordenamento jurídico, não há razão para que se lute pela efetivação das respectivas normas e dos direitos fundamentais, nem motivação para que tais dispositivos sejam cumpridos.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 1.484/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21.08.2001.

O que se deve ressaltar, para os fins desta dissertação, é que a erosão da consciência constitucional, assim como as demais situações elencadas no presente Capítulo, se revela como um efeito colateral da prematuridade da Constituição, que, por não reunir as condições necessárias para tanto, carece de concretização no mundo dos fatos.

4.2.3 OMISSÕES (IN)CONSTITUCIONAIS E SÍNDROME DE INEFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Conforme explanado no item 2.4.1, algumas normas constitucionais não são capazes de, por si sós e desde a sua promulgação, produzir todos os efeitos para os quais foram editadas. Trata-se das chamadas normas de eficácia limitada, que, não sendo autoaplicáveis, dependem da ação legislativa infraconstitucional – ordinária ou complementar – superveniente para que possam, enfim, atingir sua plena eficácia social.

Nesse sentido, quando o legislador se abstém do seu dever de editar o instrumento normativo exigido para que a norma constitucional de eficácia limitada seja efetivamente implementada na realidade prática, tem lugar aquilo que se chama de omissão constitucional, ou, para ser mais preciso do ponto de vista técnico, omissão inconstitucional, uma vez que a situação se dá em descompasso com a Constituição, que, pelo simples fato de possuir força normativa e gozar de coercibilidade, já imporia a respectiva atuação legislativa.

Com efeito, num cenário de inefetividade das normas constitucionais, gerado (em parte) pelo caráter prematuro dos compromissos firmados pelo legislador constituinte – como tantas vezes afirmado ao logo desta dissertação –, não faltam omissões inconstitucionais, as quais podem ser vislumbradas nas mais diversas áreas e frequentemente levam ao acionamento do Poder Judiciário, mormente pelos meios constitucionalmente previstos para tanto (Brasil, 1988), isto é, o mandado de injunção (art. 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal de 1988⁴³) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, parágrafo segundo, da Magna Carta de 1988⁴⁴).

⁴³ Eis o teor do dispositivo: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;”.

⁴⁴ Segundo o referido dispositivo constitucional, declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Como exemplo recente de omissão inconstitucional reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pode-se citar a falta de cumprimento do mandado de criminalização da homofobia e da transfobia, o que levou a Corte Suprema a determinar, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 26/DF⁴⁵ (Brasil, 2019c) e do Mandado de Injunção n.º 4.733/DF⁴⁶ (Brasil, 2019b), e enquanto não editada lei específica pelo Congresso Nacional, o enquadramento de condutas homofóbicas e transfóbicas nos crimes previstos pela Lei n.º 7.716-1989, que trata do racismo (Brasil, 1989).

Não há dúvida, portanto, de que, assim como a crise de efetividade dos direitos fundamentais e sua forma qualificada (a síndrome de inefetividade), as omissões inconstitucionais também podem ser apontadas como um efeito adverso ou colateral da assunção prematura de compromissos no corpo da Constituição.

Por fim, no que tange à síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, esclarece-se que esta restou devidamente abordada no item 3.4.1, em apartado dos demais efeitos adversos tratados no presente Capítulo, por dois motivos: a) em primeiro lugar, porque o fenômeno se relaciona diretamente à crise de efetividade, objeto central do respectivo Capítulo e b) em razão do destaque e da extensão da temática.

Em complemento ao que fora ali exposto, destaca-se, apenas, que, conforme Garcia de Freitas, Wenceslau e Ribas (2025, p. 6), a palavra “síndrome” não fora eleita por acaso para se referir à situação sob análise, justificando-se pela complexidade e pela extensão do fenômeno, de natureza “conjuntural e estrutural, que, não se verificando apenas em casos isolados, se caracteriza pela presença de um amplo e persistente quadro de ausência de produção de efeitos em relação às normas constitucionais.”.

Sem que haja outros comentários adicionais a serem feitos sobre a síndrome de inefetividade, passa-se à análise de outra forma de manifestação da crise de efetividade dos direitos fundamentais, qual seja, o estado de coisas inconstitucional.

4.2.4 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 26/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4848010&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção (MI) n.º 4.733/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4848011&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

Como último efeito adverso negativo da assunção prematura de compromissos constitucionais, menciona-se o chamado estado de coisas inconstitucional – termo “cunhado pela Corte Constitucional da Colômbia” (Novelino, 2021 p. 193) –, um fenômeno de extrema gravidade e complexidade – cuja existência, conforme afirmado anteriormente, neste estudo, já restou reconhecida no Brasil, em relação ao sistema carcerário nacional (Brasil, 2015a) –, o qual merece abordagem adequada.

Conforme Valle (2024b, p. 71), “O precedente original de evocação do estado de coisas inconstitucional no Brasil data de 2015, com o deferimento de extensa medida liminar na ADPF 347, que versava sobre o sistema prisional.”. Naquela ocasião⁴⁷, o Supremo Tribunal Federal (STF), reconhecendo que o sistema carcerário nacional se apresentava como um verdadeiro estado de coisas inconstitucional, deferiu a medida liminar pleiteada pela parte autora, determinando uma série de medidas a serem implementadas pelo Estado (Brasil, 2015b).

Ocorre que, “Em que pese o transcurso de já quase oito anos da referida liminar, não parece se tenha alcançado sucesso na melhoria do sistema prisional à altura do entusiasmo dos defensores da qualificação de estado de coisas inconstitucional.” (Valle, 2024b, p. 71-72).

Como antecipado em itens anteriores, o estado de coisas inconstitucional se traduz numa manifestação específica da crise de efetividade que envolve os direitos fundamentais – esta que pode se apresentar de forma mais amena ou mais grave, isoladamente ou de forma generalizada. Na realidade, o estado de coisas inconstitucional é um quadro de crise de efetividade em grau máximo, caracterizado pelo amplo despeito a determinados direitos fundamentais, em contextos específicos.

Nesse sentido, esclarece-se que, conforme Campos (2015), o fenômeno sob análise tem lugar quando reunidos três pressupostos, quais sejam: a) o fático, que corresponde à violação sistêmica e de forma generalizada – não em caráter meramente individual, portanto – de direitos constitucionalmente previstos, afetando quantidade expressiva e incerta de pessoas; b) o político, que consiste na ausência ou na falência das políticas públicas vinculadas ao quadro de extrema inefetividade, o que leva as autoridades a procederem de modo a agravar problema e c) o jurídico, relacionado às condutas exigidas para que se supere a situação de inconstitucionalidade, condutas

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 set. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3896480&ext=RTF>. Acesso em: 11 maio 2025.

essas que devem ser adotadas conjuntamente pelos Poderes do Estado, numa atuação coordenada e complexa – não convencional, portanto.

Sem dúvida, o estado de coisas constitucional, que corresponde à presença de um grau intolerável de inefetividade em relação aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, também se revela como um dos efeitos colaterais da prematuridade da assunção dos compromissos constitucionais, porquanto, numa sociedade preparada para tanto, jamais se admitiria a ocorrência (e, mais do que isso, a perpetuação) de um fenômeno de tamanha gravidade.

Esgotada a análise dos efeitos adversos tratados neste Capítulo, passa-se, na sequência, ao estudo dos possíveis caminhos a serem seguidos em direção à atenuação desses efeitos, considerando o sistema jurídico-normativo atualmente vigente.

5 POSSÍVEIS CAMINHOS A SEREM SEGUIDOS RUMO À ATENUAÇÃO DOS EFEITOS ADVERSOS DA ASSUNÇÃO PREMATURA DE COMPROMISSOS CONSTITUCIONAIS

Os capítulos anteriores foram dedicados ao estudo dos compromissos constitucionais prematuros e das promessas constitucionais utópicas, no contexto em que inseridos, bem como dos efeitos adversos (positivos e negativos) que daí advém, tema que geralmente não recebe o devido tratamento pela doutrina e, principalmente, pelo legislador constituinte.

Agora, no último capítulo desta dissertação, pretende-se apontar sugestões para lidar com lidar com o problema e, de alguma forma, tentar reduzir os efeitos deletérios decorrentes da constitucionalização operacionalizada sem a necessária reflexão acerca de suas consequências.

5.1 REFORMA CONSTITUCIONAL

Um primeiro caminho a ser seguido em busca da atenuação dos efeitos adversos negativos da assunção prematura de compromissos constitucionais é a realização de reformas constitucionais pontuais, em observância ao processo formalmente previsto para tanto.

Aqui não se fala, portanto, na elaboração de uma nova Constituição, ou na realização de mudanças de caráter global e estruturante, capazes de afetar a unidade e a própria identidade da Carta Constitucional atualmente vigente, até mesmo porque, consoante afirmado anteriormente, o presente estudo não se volta à propositura de um modelo teórico-normativo supostamente mais eficiente, em substituição ao atual, mas tão somente à indicação de alguns de seus pontos falhos e à sugestão de possíveis caminhos a serem seguidos dentro das possibilidades apresentadas pelo sistema jurídico-normativo.

Nesse sentido, por meio do procedimento descrito no art. 60 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), seria possível, por exemplo, a inserção de norma constitucional voltada ao estabelecimento de ações prioritárias na concretização de certos direitos fundamentais, provisoriamente reputados como mais essenciais, de modo a reduzir a inefetividade destes, especialmente no que tange às demandas mais básicas da população.

Registre-se que, mesmo os direitos fundamentais, que estão protegidos em face de investidas do legislador constituinte derivado, por constituírem cláusulas pétreas, nos termos do

disposto no art. 60, parágrafo quarto, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), podem ser objeto de reforma constitucional, desde que esta não lhes atinja o núcleo essencial, uma vez que, conforme Sarlet (2003, p. 381-382), a previsão de dada matéria em uma cláusula pétrea não lhe confere proteção (ou intangibilidade) absoluta, estando resguardado apenas o seu núcleo essencial, entendido como a essência do princípio ou do direito a que corresponde.

Isso, contudo, exige discussões e reflexões aprofundadas, para que decisões precipitadas não sejam tomadas, agravando o quadro de inefetividade já existente e engessando, ainda mais, a máquina pública. É preciso, portanto, parcimônia, em tal proceder.

5.2 CONSTITUCIONALIZAÇÃO PROGRESSIVA

A constitucionalização progressiva é uma técnica de constitucionalização que aqui se propõe, inspirada na concepção de Constituição-Balço, um tipo de Constituição que se fez presente durante o regime socialista da União Soviética, com o objetivo de descrever as mudanças de estágio da sociedade, no que tange às relações de poder, rumo à consolidação do socialismo.

Para que se melhor compreenda a ideia da Constituição-Balço, traz-se à baila a lição de Ferreira Filho (2008):

[...] modernamente, é frequente designar a Constituição de tipo clássico de Constituição-garantia, pois esta visa a garantir a liberdade, limitando o poder. Tal referência se desenvolveu pela necessidade de contrapô-la à Constituição-balço. Esta, conforme a doutrina soviética que se inspira em Lassalle, é a Constituição que descreve e registra a organização política estabelecida. Na verdade, segundo essa doutrina, a Constituição registraria um estágio das relações de poder. Por isso é que a URSS, quando alcançado novo estágio na marcha para o socialismo, adotaria nova Constituição, como o fez em 1924, 1936 e em 1977. Cada uma de tais Constituições faria o balanço do novo estágio. Hoje muito se fala em Constituição-dirigente. Esta seria a Constituição que estabeleceria um plano para dirigir uma evolução política. Ao contrário da Constituição-balço que refletiria o presente (o ser), a Constituição-programa anunciaria um ideal a ser concretizado. Esta Constituição-dirigente se caracterizaria em consequência de normas programáticas (que para não caírem no vazio reclamariam a chamada inconstitucionalidade por omissão...). A ideia de Constituição-dirigente é sobremodo encarecida por juristas de inspiração marxista, como o português Canotilho, que desejam prefigurar na Constituição a implantação progressiva de um Estado socialista, primeiro, comunista, a final. Exemplo, a Constituição portuguesa de 1976. (Ferreira Filho, 2008, p. 14-15).

Na realidade, o que se defende é que, na constitucionalização progressiva, seria mantida a fixação de diretrizes típica da Constituição Dirigente, mas de forma limitada, considerando não os estágios de desenvolvimento das relações de poder, mas o estágio de concretização dos direitos

fundamentais, à luz da ideia de distintos graus de fundamentalidade entre estes, conforme explanado nos itens 3.4.2.1 e 5.5.4.

Nesse sentido, esclarece-se que, com a adoção da técnica da constitucionalização progressiva, seria constitucionalizada, num primeiro momento, uma quantidade limitada de direitos fundamentais (aqueles que, a partir de um juízo crítico do legislador constituinte, fossem considerados os mais essenciais), o que não impediria o tratamento de outros direitos na via da legislação infraconstitucional.

Ato contínuo, tão logo fosse atingido um patamar minimamente satisfatório de concretização em relação a tais direitos, estaria autorizada a inclusão de novos direitos fundamentais no texto da Constituição, por meio da reforma constitucional, num processo progressivo de constitucionalização da matéria.

Todavia, há que se destacar que a presente ideia, um tanto quanto incipiente, deve ser desenvolvida em estudos posteriores.

5.3 DUCTIBILIDADE E PLASTICIDADE

Os conceitos de ductibilidade e de plasticidade, para os fins deste estudo, devem ser entendidos como valores a guiar as condutas dos agentes estatais, especialmente nos seguintes momentos: a) na elaboração de novas normas constitucionais e na alteração daquelas que já existem; b) na interpretação dos dispositivos previstos na Constituição; c) na confecção da legislação infraconstitucional e d) no agir administrativo.

Nesse sentido, a ductibilidade estaria relacionada à adoção de uma conduta mais aberta, menos rígida e mais dinâmica, e, sobretudo, mais focada naquilo que efetivamente pode ser feito rumo ao progresso (isto é, na partida e no decorrer do caminho), e não em resultados a serem alcançados inflexível e invariavelmente, a partir de um cenário idealizado por quem traçou as diretrizes a serem seguidas.

A ideia ora tratada parte da concepção de direito dúctil, teoria formulada por Zagrebelsky (1999), que se conecta “à configuração de um sistema mais dinâmico, plural e complexo” (Sarlet, 2006, p. 163). A propósito, segundo Garcia de Freitas (2023b, p. 61), à luz do valor ductibilidade, vislumbra-se a possibilidade de um novo sistema, considerando que “[...] o ordenamento jurídico

deve fornecer os instrumentos necessários para que, respeitada a espontaneidade do caminhar societário, se chegue a um outro lugar – e não preordenar o local a que se deve chegar [...]”.

Nesse sentido, tal sistema viabilizaria decisões mais rápidas, marcadas pela coerência e pelo alinhamento com aquilo que a sociedade espera, além da mitigação dos inconvenientes associados ao excesso de formalidades e à demora nos processos decisórios que tal excesso é capaz de gerar (Garcia de Freitas, 2023b, p. 61-62).

De modo distinto, a ideia de plasticidade ora adotada remete ao trabalho de Horta (2003, p. 211), que classifica como plástica a Constituição capaz de captar as mudanças sociais e de, a partir disso, se adaptar a tais modificações, viabilizando a presença de um constante e permanente processo de atualização normativa.

Com efeito, essa ideia, conforme esclarece Garcia de Freitas (2023b):

[...] se transposta para a seara administrativa, possibilitaria a constante remodelagem e atualização da Administração, mediante a captação das oscilações da opinião pública e da vontade dos administrados, de modo que aquela estaria permanentemente em condições de acompanhar as transformações da realidade social e política. (Garcia de Freitas, 2023b, p. 62).

Da mesma forma, a adoção do valor ductibilidade na esfera legislativa viabilizaria a melhora do sistema normativo, contribuindo para a atualização constante das normas e para o atendimento mais eficaz dos anseios sociais.

5.4 POSTURA/CULTURA DE DEFERÊNCIA

A temática ora tratada se insere no contexto de respeito ao Princípio da Separação dos Poderes e à necessidade de se compreender que, a cada um dos órgãos estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), fora atribuída, pela Constituição Federal de 1988, a estrutura organizacional e as atividades necessárias para o desempenho de suas funções típicas (a política e a administrativa, a legislativa e a jurisdicional, respectivamente).

Mais do que disso, quando se fala em deferência, logo se deve pensar numa postura de empatia ou de solidariedade institucional, de modo que se tenha em mente, no momento de exercício dos mecanismos típicos do sistema de freios e contrapesos (que se manifesta, por exemplo, por meio do controle jurisdicional das ações do Poder Executivo), não apenas as atribuições e os deveres dos órgãos submetidos a controle, mas também as reais limitações de seus

agentes – estas que podem ser das mais diversas naturezas, como financeiras, orçamentárias, técnicas, estruturais, entre outras. A propósito, traz-se à baila a lição de Valle (2024c):

Muito se tem visto o Judiciário reivindicar em seu favor a competência para o controle de políticas públicas – seja lá qual for o sentido que se queira atribuir a essa atividade. O exercício, todavia, dessa função, em especial pelo STF (Supremo Tribunal Federal) tem demonstrado as dificuldades a ela associadas, que são o dia a dia dos gestores públicos, em especial aqueles que militam no campo da saúde. (Valle, 2024c, p. 77).

Com efeito, consoante Medeiros (2020, p. 140), o chamado Princípio da Deferência advém do modelo *Chevron* de Deferência, surgido a partir do julgamento, no ano de 1984, do caso *Chevron U.S.A. Inc. vs. Natural Resources Defense Council*, pela Suprema Cortes dos Estados Unidos da América. Segundo Barcellos e Leal (2022, p. 116), no referido julgamento, a Corte Suprema, “[...] entendeu [...] que a administração pública detém, no cumprimento de seus deveres, a primazia da interpretação de conceitos indeterminados das leis que regulam o seu agir.”,

Nesse sentido, destaca-se que a ideia de deferência se justifica pelo reconhecimento de que cada um dos órgãos estatais goza de conhecimento técnico (ou expertise) – bem como das condições e da estrutura necessárias – para o desempenho de suas funções específicas e para o atingimento de suas finalidades institucionais, razão por que a intromissão de um órgão sobre o outro deve, além de se dar tão somente em caráter excepcional, levar em consideração esse fato – isto é, o fato de que o órgão ao qual a função fora atribuída pelo texto constitucional goza, em tese, de melhores condições para decidir, devendo ser respeitado, sempre que possível, o teor da respectiva decisão.

Afinal, “[...] Enunciar programas de ação estatal – e este, em termos muito amplos, é um conceito conhecido de política pública – não é tarefa tão simples como pode parecer a alguns; e a *expertise* em direito não se revelará condição habilitante para a referida atividade.” (Valle, 2024c, p. 78). Por isso, “As Cortes devem deferência às interpretações promovidas pelas agências (Poder Executivo), a menos que a lei seja clara ou a interpretação dada por elas seja desarrazoada”. (Bim, 2012, p. 26).

Na realidade, a invocação à necessidade de respeito ao Princípio da Deferência e à adoção de uma postura de autocontenção que daí decorre costuma acontecer principalmente quando se fala no controle judicial de políticas públicas. Esse é, sem dúvida, um cenário em que, diante da complexidade dos problemas que são levados ao Poder Judiciário, simples decisões judiciais determinando medidas a serem adotadas não se revelam capazes de resolver o quadro conflituoso.

Acerca da temática, oportunos são os esclarecimentos de Valle (2024c):

[...] A organização da ação estatal estratégica, destinada à oferta real e adequada de bens ou serviços não é tarefa tão simples como supõe alguns – e, muitas vezes, em que pese a aprofundada discussão em sede de formulação da decisão, é desafiada pela pluralidade de hipóteses que o mundo da vida pode oferecer. [...]

[...] Mais do que a simples afirmação retórica de que há um resultado a ser alcançado pela ação pública; a real garantia dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição exige uma série de outras ferramentas que não se contém numa decisão judicial – por isso, a insuficiência da aposta no Judiciário como o garantidor principal desses mesmos compromissos valorativos. (Valle, 2024c, p. 79).

No Brasil, atento a essa realidade, o legislador promoveu, no ano de 2018, por meio da Lei n.º 13.655-2018 (Brasil, 2018), alterações no Decreto-Lei n.º 4.657-1942 (Brasil, 1942), mais conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a inclusão de diversos dispositivos, com destaque para o art. 22, segundo o qual, na interpretação de normas sobre gestão pública, não podem ser ignorados os obstáculos e as dificuldades reais dos gestores e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo, evidentemente, dos direitos dos administrados (Brasil, 1942).

Demais disso, de acordo com o parágrafo primeiro do supracitado artigo, nas decisões que digam respeito à (ir)regularidade de conduta ou (in)validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, devem ser consideradas as circunstâncias práticas que imponham, limitem ou condicionem a ação do agente (Brasil, 1942).

Essas mudanças legislativas são importantes e vêm em boa hora porque representam o resultado de uma reflexão mais aprofundada acerca da postura dos magistrados e dos membros de Tribunais de Contas que, alheios à realidade dos gestores públicos, proferiam decisões determinando o cumprimento de certas obrigações, sem considerar as nuances e a complexidade da situação que era levada ao seu conhecimento e à sua apreciação. Afinal, nos termos expostos por Valle (2024c), não se pode esquecer de que:

[...] a oferta de solução a problemas públicos não se constitui resposta fácil, obstada na sua simplicidade, por gestores ineptos ou mal-intencionados. Problemas públicos em sociedades complexas exigem respostas amplas, que potencializem os recursos de toda ordem disponíveis ao Estado, e que antecipem, na medida do possível, efeitos secundários benéficos e adversos. A resposta não é simples e o erro é uma possibilidade. [...]. (Valle, 2024c, p. 80).

Para além disso, as supracitadas alterações representam uma reação do Parlamento aos excessos da atividade de controle, que, embora seja ínsita à forma republicana de governo e essencial à preservação do regime democrático, se exercida de forma desmedida, pode trazer mais

prejuízos do que benefícios, de modo a inviabilizar o legítimo exercício da atividade política, incluindo as políticas públicas traçadas e executadas pelos governantes eleitos pelo povo. A propósito, conforme Valle (2024a):

A progressiva afirmação da possibilidade do controle jurisdicional de políticas públicas – aparentemente positiva, na perspectiva de efetividade de direitos fundamentais – propôs ao Poder Judiciário uma missão que ele mesmo, frequentemente, em momentos de autocrítica, reconhece pouco instrumentalizado a atender. O Problema está em que é difícil recuar, depois de uma proclamação de competência como esta. O grande desafio tem sido como construir um modelo de jurisdição que permita o desenvolvimento responsável desse controle, sem cair numa simples proclamação retórica. [...]. (Valle, 2024a, p. 65).

Por outro lado, na seara judicial, destaca-se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário (RE) n.º 684.612/RJ, julgado sob o regime de repercussão geral (Tema n.º 698), em que restou fixada a seguinte tese:

A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos Poderes.

A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). (Brasil, 2023b, p. 1).⁴⁸

Perceba-se: ao afirmar que a decisão judicial, como regra, em vez de determinar medidas pontuais, deve indicar as finalidades a serem atingidas e ordenar à Administração Pública que apresente um plano de ação ou os instrumentos pertinentes para que o resultado seja alcançado (Brasil, 2023b), o Supremo Tribunal Federal (STF), de certo modo, reconheceu que não detém competência para, sozinho, solucionar a questão problemática levada à sua apreciação, quando se trata de políticas públicas. Essa mudança de postura da Corte Constitucional talvez se explique pelo fato de que, conforme reflexão de Valle (2024c):

Experimenta o STF a angústia que é própria do gestor público: ver-se confrontado pela evidência de que sua resposta não foi suficientemente abrangente e operacional para atender ao problema público examinado. Mais do que isso, a Corte se depara com a concretização do resultado regressivo frequentemente antecipado de uma intervenção exagerada no domínio das políticas públicas – a saber, o desarranjo operacional da ação estatal em vários níveis, e a geração de insegurança jurídica. (Valle, 2024c, p. 80).

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 684.612**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 3 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5815277&ext=RTF>. Acesso em: 13 maio 2025.

Todo esse cenário é bastante complexo, exige reflexões complementares e envolve situações problemáticas, como a questão do embate entre democracia e jurisdição constitucional, já abordada no item 4.2.1 deste estudo. Uma das possíveis soluções para a sua superação residiria, por exemplo, no incentivo à realização de diálogos institucionais, o que é tratado mais adiante, no item 5.7. Fato é que, nesse contexto, tem grande destaque o Princípio da Deferência, o qual, se bem empregado, pode contribuir para que as funções estatais se mantenham coordenadas e equilibradas, sem intromissões excessivas de um Poder sobre outro.

5.5 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A análise econômica do direito é, para os fins deste estudo, o nome que se dá ao conjunto de mecanismos utilizados para que se promova uma avaliação ampla e sistematizada acerca das consequências econômicas das ações e decisões tomadas em âmbito jurídico, não apenas pelo Poder Judiciário, mas também nas searas administrativa e legislativa.

Acerca da temática, oportuno é o ensinamento de Oliveira e Payão (2018):

A análise econômica do direito ventila o propósito de introduzir uma metodologia que contribua significativamente para a compreensão dos fenômenos sociais auxiliando na tomada racional de decisões jurídicas. A construção de uma percepção a respeito da importância de recorrer à análise econômica no processo de formulação das normas jurídicas de modo a torná-las cada vez mais eficientes se deu progressivamente. (Oliveira; Payão, 2018, p. 204-205).

Nesse sentido, enquanto meio de atenuação dos efeitos adversos das normas constitucionais não efetivadas, a análise econômica do direito será aqui abordada em quatro frentes distintas, quais sejam: a) consequencialismo; b) necessidade de atenção aos custos dos direitos e c) equilíbrio entre o argumento da reserva do possível e o mínimo existencial e d) necessidade de definição de prioridades.

Assim, passa-se, no tópico seguinte, à abordagem do chamado consequencialismo.

5.5.1 CONSEQUENCIALISMO

Consequencialismo, para as finalidades desta dissertação, nada mais é do que o enfoque que deve ser atribuído às consequências imediatas e sistêmicas (jurídicas e econômicas), quando

do agir e do decidir jurídicos. Conforme Abboud (2019, p. 126), “o consequencialismo pode ter inegáveis benefícios se bem sistematizado e compreendido à luz do direito e não por uma vulgata pragmática qualquer”.

Destacam-se, como importante exemplo de medida de reconhecimento da necessidade de que sejam averiguadas, na atividade de controle, as consequências práticas e econômicas das decisões, as alterações promovidas pela Lei n.º 13.655-2018 (Brasil, 2018) na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Brasil, 1942), por meio das quais se estabeleceu que “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, 1942).

Perceba-se: num contexto de abundância de demandas e de escassez de recursos, as consequências das decisões tomadas pelos diversos agentes estatais (com destaque para gestores públicos, membros do Poder Legislativo e magistrados) devem ser objeto de análise aprofundada, já que podem ter repercussões significativas sobre as políticas públicas e sobre o processo de concretização dos direitos fundamentais.

Daí o porquê de o consequencialismo, conforme acima definido, ter sido indicado neste Capítulo como um possível caminho a ser adotado na mitigação dos efeitos colaterais das decisões constitucionais prematuras.

5.5.2 NECESSIDADE DE ATENÇÃO AOS CUSTOS DOS DIREITOS

Ressalta-se, aqui, que os direitos, quaisquer que sejam, têm custos. Como o tema foi minuciosamente trabalhado no item 3.4.2.2 deste estudo, não se fará, nesse momento, nova incursão em suas nuances.

Na realidade, o que se deve destacar, por ora, é que a premissa quanto aos custos dos direitos é fundamental e não pode ser ignorada quando da assunção de compromissos pelo Estado, seja no bojo da Constituição, seja na seara da legislação infraconstitucional.

Nessa senda, esclarece-se que o proceder em sentido contrário (isto é, esquecer-se de que os direitos têm custos) inevitavelmente trará problemas futuros aos condutores do Estado, especialmente ao se considerar que os recursos públicos, mais do que finitos, são poucos, em face da demanda que se tem, ideia também trabalhada no item 3.4.2.2 da presente dissertação.

Daí decorre, inclusive, a necessidade de respeito às normas orçamentárias, com destaque para a já citada Lei Complementar n.º 101-2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – que dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal, trazendo, inclusive, limites para os gastos com pessoal e para as dívidas públicas, condições para a instituição de novas despesas obrigatórias de caráter continuado e sanções a serem aplicadas aos entes federados, em caso de descumprimento de seus comandos (Brasil, 2000) –, bem como a importância de que sejam estabelecidos mecanismos com vistas a evitar o aumento desenfreado dos gastos públicos, como, por exemplo, a Emenda Constitucional n.º 95-2016 – que instituiu o chamado “teto” de gastos (Brasil, 2016a) – e a Emenda Constitucional n.º 109-2021 – mencionada no item n.º 4.2.1 –, que trata da sustentabilidade da dívida pública (Brasil, 2021b).

5.5.3 BALANCEAMENTO ENTRE RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL

Consoante exposto nos itens 3.4.2.1 e 5.5.4, o mínimo existencial nada mais é do que o conjunto mínimo de condições, direitos, bens e serviços que devem ser garantidos à pessoa humana para que esta viva dignamente. Trata-se, sem dúvida, de um conceito dinâmico, que varia conforme as características da sociedade em que inserido o indivíduo. Veja-se, por exemplo, que, na sociedade atual, fortemente dependente da tecnologia, já se fala em mínimo existencial tecnológico (Garcia de Freitas, 2023c).

Por outro lado, a reserva do possível é um argumento, normalmente invocado pelo Estado, no sentido de que, diante das limitações financeiras e estruturais do aparato estatal, não é possível atender a todas as demandas da sociedade, de modo que o Estado faz aquilo que é factível, dentro da realidade que se apresenta diante de si.

É nesse contexto que têm lugar as escolhas difíceis (ou trágicas), isto é, aquelas que nenhum administrador gostaria de ter que fazer – já que significam escolher uma determinada demanda em detrimento de outra, ou seja, em benefício de determinada parcela social e, simultaneamente, em prejuízo de outra, que deixa de ser contemplada –, mas que, inevitavelmente, devem ser realizadas, dia a dia.

A questão que aqui se coloca é que, embora a reserva do possível não seja suficiente para afastar a obrigação do Estado de buscar garantir o mínimo existencial dos indivíduos, o argumento

não é irrelevante e deve ser considerado pelos magistrados no momento de decidir, sobretudo quando comprovadas, na espécie, as limitações estatais.

5.5.4 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES POR MEIO DE UM MODELO PARTICIPATIVO

Da leitura da Constituição Federal de 1988, a qual, como dito alhures, seguindo a tendência dos documentos constitucionais elaborados após a Segunda Guerra Mundial (Novelino, 2021) – embora tardiamente –, trouxe, em seu bojo, uma extensa lista de direitos e garantias, não se extrai disposições muito claras acerca das prioridades a serem seguidas no processo de concretização de tais direitos e garantias, de modo que essa tarefa acaba sendo transferida à legislação infraconstitucional – com destaque para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, por força do disposto no art. 165, parágrafo segundo, da CF-1988, deve compreender as metas e as prioridades da administração pública federal (Brasil, 1988) – e à atividade administrativa.

Na realidade, é preciso que se destaque que a Constituição atualmente vigente até elenca, direta ou indiretamente, algumas atuações prioritárias, quando, por exemplo, estabelece a obrigatoriedade da realização de investimentos mínimos em saúde e em educação – calculados sobre a receita corrente líquida, no caso da saúde (art. 198 da Constituição Federal de 1988), e sobre a receita resultante dos impostos, no caso da educação (art. 212 da Carta Constitucional de 1988) –, ou quando afirma que as crianças e os adolescentes devem ser tratados com absoluta prioridade. Todavia, como regra geral, não se vislumbra, na Magna Carta de 1988, a definição precisa das ações prioritárias a serem adotadas no cumprimento das finalidades nela previstas.

A propósito, deve-se destacar que. “[...] a despeito da inexistência de hierarquia em abstrato entre os direitos fundamentais previstos na Carta Política, os quais possuem estrutura de princípio, e não de regra, [...] há um distinto grau de fundamentalidade entre eles” (Garcia de Freitas, 2023a, p. 87).

Nessa linha de raciocínio, o que definirá se um direito é mais ou menos essencial (ou fundamental) em relação a outro é a distância de cada um deles em relação ao mínimo existencial, expressão designada para se referir ao conjunto irreduzível de condições necessárias para que se experimente uma vida suficientemente digna (Novelino, 2021, p. 535), o que incluiria, por exemplo, na visão de Barcellos (2002), a educação, a saúde, o acesso à justiça e a assistência aos desamparados.

Com efeito, a ordenação dos direitos numa escala de fundamentalidade se revela importante para se definir quais deles devem ser priorizados tanto no momento em que formuladas as políticas públicas, quanto em sua posterior execução e implementação prática.

E, para a definição dessas prioridades, ganham importância os instrumentos de planejamento orçamentário constitucionalmente previstos e já mencionados no item n.º 4.2.1 deste estudo, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ressalte-se que, embora tais instrumentos tenham sido previstos na Constituição Federal apenas para a União, devem também ser observados pelos entes subnacionais (Estados e Municípios) em razão do Princípio da Simetria, segundo o qual estes devem seguir o esquema organizatório-funcional concebidos para o ente maior (Leony, 2011, p. 4).

Ocorre que, conforme destacam Correia, Marinho e Takaoka (2020, p. 24), o “mínimo existencial, porque deve ser garantido ao cidadão, do ponto de vista material, essencialmente pelos Municípios, pode ser considerado mesmo urbano”. Na realidade, não se pode perder de vista que:

(...) na cidade, deve-se localizar a moradia adequada, garantir o acesso às creches e escolas, aos postos de saúde e hospitais, aos equipamentos culturais, parques, praças e praias, aos locais de trabalho, aos meios de deslocamento, à mobilidade urbana, aos espaços coletivos e tudo o mais que integra o cotidiano da urbe. (Correia; Marinho; Takaoka, 2020, p. 24).

Diante disso, e considerando o disposto no art. 44 da Lei n.º 10.257-01 (Estatuto da Cidade), que instituiu a obrigatoriedade da participação dos munícipes no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) municipal (Brasil, 2001a), esta “pode servir como instrumento para o ajuste das políticas públicas aos anseios da comunidade” (Garcia de Freitas, 2023a, p. 88), bem como para a fixação e, se for o caso, até mesmo para a inversão das prioridades comunitárias (Souza, 2001, p. 90).

Dessa feita, conclui-se que “a participação dos administrados no processo de elaboração do orçamento municipal é de salutar importância para a definição do pacote de direitos e de demandas cuja execução se deve priorizar, tarefa que a Constituição Federal se absteve de realizar.” (Garcia de Freitas, 2023a, p. 89).

A participação popular, portanto, enquanto mecanismo de democracia semidireta, se revela salutar na escolha dos rumos a serem tomados pelo Estado e pela Administração que lhe faz as vezes.

5.6 PROCESSO ESTRUTURAL

O processo estrutural é uma medida que surge num contexto de demandas complexas e peculiares, normalmente marcadas pela multipolaridade, as quais exigem, para sua solução, a adoção de condutas diferenciadas, não ortodoxas, que desafiam os operadores do direito, a exemplo do estado de coisas inconstitucional. A propósito, confira-se o conceito e as considerações apresentados por Vitorelli (2018):

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura. (Vitorelli, 2018, p. 340).

Sem que se façam necessários maiores aprofundamentos acerca da matéria, o que se pode afirmar é que o desenvolvimento de mecanismos de processo estrutural, bem como sua difusão no Poder Judiciário, pode ser um interessante caminho na solução de problemas constitucionais complexos, e que envolvam a crise de efetividade dos direitos fundamentais, em suas mais variadas formas.

5.7 DIÁLOGO INSTITUCIONAL

Conforme exposto no item 2.1 (capítulo segundo), uma das mudanças promovidas durante a fase mais recente do Constitucionalismo (Neoconstitucionalismo ou Constitucionalismo Contemporâneo), em decorrência do processo de constitucionalização do direito, foi justamente a expansão da jurisdição constitucional, o que levou à judicialização das políticas públicas e sociais e ao fortalecimento do Poder Judiciário.

Nesse sentido, confira-se a lição de Souza Neto e Sarmento (2012):

Sob a égide da Constituição de 88, nosso sistema de jurisdição constitucional dilatou-se se ainda mais, com a introdução de novas ações de inconstitucionalidade, ao lado de significativa ampliação do elenco dos legitimados ativos para provocação do controle abstrato de constitucionalidade. Na atualidade, o Brasil continua tendo um sistema misto de jurisdição constitucional, mas com predomínio cada vez mais visível do controle concentrado e abstrato. Isto porque, considerando-se a amplitude do leque dos órgãos e entidades que podem ajuizar ações diretas no STF, bem como a abrangência de temas tratados na Constituição, é muito improvável que medida que suscite alguma polêmica não venha a ser questionada diretamente na Corte. Para alguns dos legitimados ativos — como os partidos políticos da oposição —, esta via se torna um poderoso instrumento nas suas lutas, praticamente sem custos políticos ou financeiros, de que podem se valer para tentar reverter derrotas na arena legislativa. Como as decisões do STF no controle abstrato — inclusive aquelas concessivas de medida cautelar — são dotadas de eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e Administração Pública, consolida-se a hegemonia da nossa Suprema Corte no campo da jurisdição constitucional. (Souza Neto; Sarmento, 2012, p. 22-23).

Com efeito, o fortalecimento desmedido do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes da República, não é algo benéfico para o País, pois afronta diretamente o princípio insculpido no art. 2º da Constituição Federal⁴⁹ (separação orgânica das funções estatais), levando ao desequilíbrio institucional e àquilo que alguns autores, como Vieira (2009), chamam de “supremocracia”.

Nesse viés, é preciso que se lembre de que cada Poder tem suas funções típicas e atípicas, bem como suas expertises técnicas. Por isso, não cabe ao Poder Judiciário, ainda que sob o argumento de defesa da Constituição, invadir a seara de atuação dos demais Poderes, usurpando-lhes as funções, quanto mais se considerando o déficit de legitimidade democrática que sobre ele recai, conforme já devidamente explanado no item 3.4.2.2 desta dissertação.

A propósito, Souza Neto e Sarmento (2012) esclarecem não ser “[...] salutar atribuir a um único órgão qualquer a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da Constituição”. Na realidade, segundo os autores:

[...] Definitivamente, a Constituição não é o que o Supremo diz que ela é. Em matéria de interpretação constitucional, a Corte, composta por intérpretes humanos e falíveis, pode errar, como também podem fazê-lo os poderes Legislativo e Executivo. É preferível adotar-se um modelo que não atribua a nenhuma instituição — nem do Judiciário, nem do Legislativo — o “direito de errar por último”, abrindo-se a permanente possibilidade de correções recíprocas no campo da hermenêutica constitucional, com base na ideia de diálogo, em lugar da visão mais tradicional, que concede a última palavra nessa área ao STF. (Souza Neto; Sarmento, 2012).

⁴⁹ Segundo o supracitado dispositivo constitucional, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

É justamente nesse contexto que se insere a distinção entre supremacia judicial e soberania judicial, apontada por Kramer (2001). Para o autor, verifica-se:

[...] um mundo de diferenças entre ter a última palavra (*last word*) e ter a única palavra (*only word*); entre supremacia judicial (*judicial supremacy*) e soberania judicial (*judicial sovereignty*). Podemos optar por aceitar a supremacia judicial porque precisamos de alguém para resolver certas questões constitucionais e, por uma variedade de razões históricas e jurisprudenciais, a Suprema Corte tem parecido ser a nossa melhor opção. Mas isso não significa que a Corte deva exercer a sua autoridade sobre todas as questões ou que, quando exerce a sua função, a Corte possa desprezar ou rapidamente substituir os pontos de vista de outras instituições mais democráticas. Ou, ainda, em outras palavras, na doutrina da supremacia judicial, não há um comando propondo negar que a Constituição tem qualidades que a diferenciam do direito comum, ou que essas qualidades conferem legítima autoridade interpretativa aos atores políticos como meio de se garantir uma contribuição popular contínua na definição do significado constitucional. (Kramer, 2001, p. 13, tradução nossa).

Percebe-se, portanto, que uma das formas de se evitar a indesejada supremacia judicial é o diálogo institucional, realizado em respeito ao Princípio da Separação dos Poderes e a partir da premissa de que nenhum deles deve se sobrepor, em absoluto, aos demais.

Com efeito, o diálogo institucional, que favorece o equilíbrio entre as instituições, também se alinha ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição Federal⁵⁰), bem como aos princípios de defesa da paz e de solução pacífica das controvérsias (Brasil, 1988), os quais, embora previstos no art. 4º, incisos VI e VII⁵¹, da Magna Carta (princípios que regem o Brasil em suas relações internacionais), também podem ser aplicados em âmbito interno.

A opção preferencial pela realização de diálogos institucionais restou indicada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.105/DF, ocasião em que afirmara o seguinte:

[...] tem se compreendido que a supremacia judicial deve ceder espaço aos chamados diálogos institucionais. Nunca existiria, assim, uma decisão final e definitiva sobre determinada questão constitucional. A interpretação, ainda que consagrada pelo STF, ficaria sempre aberta ao debate público e a novas propostas.⁵² (Brasil, 2015a, p. 106).

⁵⁰ De acordo com o art. 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária.

⁵¹ Segundo os incisos VI e VII do art. 4º da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais, entre outros princípios, pelos da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.105/DF**. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso, p. 106. Brasília, 1º out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308937289&ext=.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

Ademais, em recente julgado, já citado no item 5.4, a Corte Suprema, adotando uma postura de autocontenção e de respeito aos demais Poderes, pareceu se alinhar novamente à ideia de diálogos institucionais, senão vejamos:

A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos Poderes.

A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).⁵³ (Brasil, 2023b, p. 1).

Assim, a realização de diálogos institucionais, ao que tudo indica, surge como interessante alternativa à solução do problema da inefetividade das normas constitucionais pela via tradicional da decisão judicial impositiva.

5.8 ADOÇÃO DE UMA POSTURA DIALÓGICA PELA ADMINISTRAÇÃO

A Administração Pública Dialógica, também referida por Garcia de Freitas, Ribas e Wenceslau (2025, p. 11) como “perfil dialógico” da Administração Pública, é o resultado do incremento da participação popular na formação da vontade administrativa, ou, sob outra perspectiva, da abertura do aparato administrativo aos anseios sociais – isto é, a máquina administrativa se torna capaz de captar os influxos da comunidade, apresentando-se responsiva a estes (Oliveira, 2008, p. 83).

Conforme Bittencourt Neto (2017, p. 217), no campo da atuação dialógica – igualmente nominada concertada ou consensual –, as condutas da Administração Pública não se restringem às manifestações unilaterais e impositivas de vontade, ainda quando se trata de atos de império – aqueles que envolvem o uso das prerrogativas típicas do Estado –, tendo lugar os negócios bilaterais, a exemplo de acordos e contratos. A propósito, segundo o autor, trata-se de “‘um novo estilo de relações, fundado sobre o diálogo e a procura do consenso, mais que sobre a autoridade’

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 684.612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 3 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5815277&ext=RTF>. Acesso em: 14 abr. 2025.

e que envolve, por consequência, uma ‘cultura contratual’, entendida em um sentido alargado” (Bittencourt Neto, 2017, p. 218).

Destaca-se, contudo, que a postura dialógica aqui analisada não fica limitada às relações entre a Administração Pública e as pessoas por esta contratadas. Em verdade, a adoção do perfil dialógico representa uma real mudança de paradigma, que abrange todo o proceder administrativo, passando este a ser focado no real destinatário da ação estatal, o administrado, “[...] numa verdadeira releitura do conceito de cidadania.” (Garcia de Freitas, 2023a, p. 87).

Com efeito, à luz do ensinamento de Jellinek (1979), justamente ao promover essa aproximação entre administradores e administrados, ampliando a capacidade de atuação jurídica destes (Theodoro, 2009, p. 32), o perfil dialógico da Administração prestigia o denominado *status* ativo (também chamado de cidadania ativa), que corresponde à possibilidade de o cidadão contribuir para a formação da vontade do Estado (Oliveira, 2023, p. 137).

Assim, nota-se que a Administração Pública Dialógica, alinhada à ideia de que Estado e máquina administrativa são meros meios para a consecução das finalidades legitimamente escolhidas pela comunidade e inseridas no bojo da Constituição, pode funcionar como um aliado no combate (ou na atenuação) dos efeitos adversos da assunção prematura de compromissos constitucionais – notadamente a crise de efetividade dos direitos fundamentais, em suas mais variadas formas –, possibilitando por exemplo, que os próprios cidadãos, ao serem ouvidos, definam (ou ao menos contribuam para a definição) daquilo que deve ser feito pelos administradores.

6 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 é o documento jurídico-normativo mais importante do País, servindo não apenas para a garantia de direitos e para a limitação do Poder, mas também para traçar a estrutura do Estado brasileiro, incluindo seus Poderes e órgãos, bem como para, enquanto Constituição programática que o é, delinear as diretrizes a serem seguidas pelos representantes do povo rumo a um estado ideal de coisas a ser alcançado.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a Carta Política atualmente vigente contém um extenso catálogo de direitos e garantias fundamentais, sendo, por isso, inclusive, classificada não apenas como extensa, mas também como eclética, garantista e dirigente. Sem dúvida, há nela um projeto político de construção de uma sociedade melhor do que a atual – mais justa, igualitária, fraterna e solidária.

Verifica-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 não se mostra insuficiente quanto à enunciação de direitos em seu corpo. Na realidade, o grande problema envolvendo o texto constitucional está situado no campo da efetividade (ou eficácia social) das normas constitucionais, as quais, frequentemente, se revelam incapazes de ressoar, de modo minimamente satisfatório, na realidade social.

É justamente nesse contexto de inefetividade da Constituição que se buscou questionar se o reconhecimento formal de direitos, em seu texto, seria algo integralmente positivo, a ser feito sem reflexões mais aprofundadas quanto às reais possibilidades de efetivação, ou se, em determinadas circunstâncias, do processo de constitucionalização dos direitos poderiam decorrer efeitos colaterais, adversos, indesejados, capazes, de algum modo, de prejudicar os indivíduos e a sociedade como um todo.

De início, ao se analisar o contexto de elaboração e as principais características da Constituição Federal de 1988, evidenciou-se que esta: a) fora elaborada num contexto de redemocratização, tendo-se optado, na ocasião, pela inclusão de diversos direitos no texto constitucional, como forma de proteção dos indivíduos; b) se revela como uma Constituição analítica (extensa), principiológica (fundada mais em princípios – normas de caráter aberto e pautadas por valores – do que em regras), eclética (conciliatória entre diversas ideologias) e dirigente (adotante de um plano de ação a ser seguido pelo Estado); c) é considerada prematura, à luz da classificação ontológica das Constituições, em razão do baixo grau de correspondência entre

o seu texto e a realidade social subjacente; d) exerce, em determinadas situações, um papel meramente simbólico, considerando a inefetividade de algumas de suas normas e e) enfrenta novos desafios em seu processo de efetivação, no contexto das mudanças por que passa o mundo, na atualidade, que incluem o surgimento de novos direitos.

Na sequência, ao se abordar o fenômeno da crise de efetividade dos direitos fundamentais, demonstrou-se, a partir do conceito de utopia e da análise de normas constitucionais específicas, que, ao longo do tempo, apresentaram pouca eficácia social (efetividade), como, por exemplo, a que trata do salário mínimo – art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 –, a presença de promessas utópicas no texto constitucional, definidas como sendo aquelas disposições que, dificilmente, um dia restarão implementadas na realidade prática, de forma satisfatória.

Naquele momento, ressaltou-se que, embora desempenhem um importante papel de impulsionar a sociedade na construção de um futuro mais próspero, as utopias, quando normatizadas em medida excessiva, e, sobretudo, quando inseridas na Constituição, podem conduzir ao descrédito do texto constitucional, alimentando o fenômeno da deterioração do sentimento constitucional positivo, também chamado de erosão da consciência constitucional, tratado, no estudo, como um dos efeitos adversos da assunção prematura de compromissos constitucionais.

De igual modo, buscou-se promover uma abordagem minuciosa da síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais – uma expressão de maior gravidade da crise de efetividade antes citada –, trabalhando-se o seu conceito e as suas causas. Tal fenômeno representa, possivelmente, o efeito adverso mais preocupante da prematuridade da Constituição, pelo fato de se apresentar de forma ampla, generalizada e sistêmica, atingindo diversas normas constitucionais e enfraquecendo, de modo severo, a força normativa do documento jurídico supremo. É justamente em razão disso que o tratamento da temática fora realizado em separado dos demais efeitos colaterais indicados neste estudo.

Após, feita a distinção entre efeitos típicos e adversos da atividade de constitucionalização (entendida como a elaboração de normas constitucionais), demonstrou-se que, quando se trata de dispositivos constitucionais não efetivados, isto é, desprovidos de eficácia social (ou efetividade), têm lugar efeitos colaterais positivos e negativos.

Sem dúvida, o foco do presente trabalho, que se volta a chamar a atenção para a nocividade que pode exsurgir da constitucionalização que não leva em consideração as implicações da não

efetivação das normas constitucionais, está nos efeitos adversos negativos, que restaram mencionados na dissertação, quais sejam: a) judicialização (excessiva) da Política e das relações sociais; b) impacto sobre a democracia, no que diz respeito ao Princípio Majoritário, bem como possível violação à separação dos Poderes, quando a vontade política é substituída pela decisão judicial, com fundamento em norma constitucional de caráter aberto – aqui se situa, aliás, o problema da (i)legitimidade democrática dos magistrados; c) constitucionalização simbólica e erosão da consciência constitucional; d) afetação negativa das contas públicas pelo excesso de obrigações previstas e a ausência de definição clara de prioridades; e) impacto sobre a democracia, na dimensão da igualdade, quando indivíduos ou grupos são beneficiados por decisões judiciais, que não atingem outros indivíduos ou grupos que se encontram em situação idêntica ou similar; f) omissões (in)constitucionais e síndrome de inefetividade das normas constitucionais e g) estado de coisas inconstitucional.

Assim, confirmando-se a hipótese central levantada inicialmente pelo autor, demonstrou-se que o reconhecimento formal de direitos no texto constitucional não se revela, necessariamente, como algo positivo, uma vez que, nos casos de promessas utópicas ou de normas que, pelos mais variados motivos (incluindo a prematuridade da decisão de constitucionalização), não são satisfatoriamente concretizadas, têm lugar situações problemáticas e indesejadas, como as acima mencionadas, ora chamadas de efeitos adversos da assunção prematura de compromissos constitucionais.

Essa prematuridade, conforme explanado e ressaltado ao longo da pesquisa, é extraída da incompatibilidade entre texto constitucional e realidade social, e significa, também, a ausência ou a insuficiência de reflexões adequadas acerca das reais possibilidades de concretização da norma, no momento da deliberação legislativa.

Ademais, restaram corroboradas as hipóteses secundárias suscitadas no início da pesquisa, tendo-se demonstrado, portanto, a existência de promessas utópicas na Constituição Federal de 1988 e de uma correlação entre o caráter prematuro desta e fenômenos como a erosão da consciência constitucional, a síndrome de inefetividade dos direitos fundamentais, o estado de coisas inconstitucional e impactos sobre a democracia e o desenvolvimento econômico.

Como o presente estudo não tem a pretensão de propor um modelo teórico-normativo em substituição àquele trazido pela Constituição atualmente vigente, optou-se por sugerir, ao final,

medidas que podem ser adotadas para mitigar os efeitos adversos trabalhados ao longo da dissertação, dentro das possibilidades oferecidas pelo ordenamento jurídico.

Ressalta-se, por fim, que, sendo este um trabalho de exploração e sistematização, pensa-se que sua grande contribuição está na abordagem de fenômenos já conhecidos e amplamente debatidos em ambiente acadêmico – a exemplo da síndrome de inefetividade das normas constitucionais – enquanto efeitos colaterais de compromissos constitucionais firmados prematuramente.

Nesse sentido, a intenção do autor é, precisamente, chamar a atenção para a necessidade de reflexão aprofundada no momento da constitucionalização, de modo a incrementar as chances de concretização das normas constitucionais e a afastar (ou ao menos atenuar) os indesejados efeitos colaterais ora expostos.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. Consequencialismo jurídico: o lugar da análise de consequências em direito e os perigos do ativismo judicial consequencialista. **Revista dos Tribunais**, v. 1.009, p. 123/135, nov. 2019.

ABRANCHES, Sérgio. **A Era do Imprevisto**: a grande transição do século XXI. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ALVES, Marina Vitória. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-Americano: Características e Distinções. **Ver. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, p. 133-144, ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/PWTwbjGs7jQqjGRV7kP44sf/>. Acesso em: 11 maio 2025.

ALVES JR., Luís Carlos Martins. **O preâmbulo da Constituição brasileira de 1988**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1649, jan. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10823>. Acesso em: 11 maio 2025.

ARAÚJO, Ozenildo Gomes de. **Juros reais no direito brasileiro a revogação do parágrafo 3º, artigo 192 da Constituição Federal do Brasil de 1988 e as consequentes altas nas taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35686/1/Ozenildo%20Gomes%20de%20Ara%20c3%20bajo.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARIFA, Bethânia Itagiba Aguiar. O conceito e o discurso dos direitos humanos: realidade ou retórica? **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 17, n. 51, p. 145-173, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/522/471>. Acesso em: 11 maio 2025.

BACZKO, Branislaw. *Lumières de l'utopie*. Paris: Payot, 1978.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Rafael Siegel; LEAL, Fellipe Guerin. O Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição: entre a “vanguarda iluminista” e o Princípio da Deferência. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 6, n. 3, p. 102-124, st./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM/article/view/57934/41179>. Acesso em: 13 maio 2025.

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

BARROSO, Luís Roberto. Eficácia e efetividade do direito à liberdade. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 5, p. 35-53, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Quaestio Juris**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, p. 1-48, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1988.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BIM, Eduardo Fortunato. Divergências Científicas e Metodológicas no Direito Ambiental e Autocontenção Judicial. **Revista Direito Público**, v. 9, n. 46, 2012. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2094/1104>. Acesso em: 13 maio 2025.

BINEMBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. São Paulo/Rio de Janeiro;Recife: Renovar, 2008.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/bDvX9fP7ThkhPd3NS7hkcjc/>. Acesso em: 11 maio 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2025a. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Índice de Acesso à Justiça**. Brasília: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n.º 75, de 12 de maio de 2009**. Brasília: CNJ, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/100>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. [1969]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 40, de 29 de maio de 2003**. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, [2003a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 96, de 6 de junho de 2017**. Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021.

Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal [...]. Brasília: Presidência da República, [2021b]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 114, de 16 de dezembro de 2021.

Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e [...]. Brasília: Presidência da República, [2021c]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 10 de julho de 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

Brasília: Presidência da República, [1916]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília: Presidência da República, [1989]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001a]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.364, de 29 de novembro de 2016.

Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais [...]. Brasília: Presidência da República, [2016b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13364.htm)

[2018/2016/lei/l13364.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13364.htm). Acesso

em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018.

Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil [...]. Brasília: Presidência da República, [2021e]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114284.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei n.º 14.601, de 19 de junho de 2023.

Institui o Programa Bolsa Família [...]. Brasília: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114601.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Sexta Turma. Habeas Corpus (HC) n.º 598.051.

Brasília, 15 mar. 2021f. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=122438401&num_registro=202001762449&data=20210315&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial (REsp) n.º 1.537.530.

Brasília, 27 fev. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=67858000&num_registro=201403207740&data=20200227&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º

1.484/DF, Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 ago. 2001b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.105/DF**. Voto do Ministro Luís Roberto Barroso, p. 106. Brasília, 1º out. 2015a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308937289&ext=.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção (MI) n.º 4.733/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 13 jun. 2019b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4848011&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.277/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 132/RJ**. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 05 maio 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2981026&ext=RTF>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2.076/AC**. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, 15 ago. 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>. Acesso em: 07 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.983/CE**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 6 out. 2016c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4164232&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.728/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 17 mar. 2025b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6540186&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 26/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 jun. 2019c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4848010&ext=RTF>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) n. 43/DF, 44/DF e 54/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 07 nov. 2019d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=4966014&ext=RTF>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 MC/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 9 set. 2015b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=3896480&ext=RTF>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Mandado de Segurança n.º 24.645-MC/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 nov. 2003b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 592.581**. Relator: Ministro Ricardo Lewansdowski. Brasília, 13 ago. 2015c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308563123&ext=.pdf>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 684.612**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 3 jul. 2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5815277&ext=RTF>. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 949.297**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 08 fev. 2023c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357653486&ext=.pdf>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário (RE) n.º 1.165.959**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 8 jul. 2021g. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5366914&ext=RTF>. Acesso em: 14 maio 2025.

CABRAL, Eurico de Pina. A “Autonomia” no Direito Privado. **Revista de Direito Privado**. a.5, n. 19, p. 87, jul./set., 2004.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. Tragic Choices: *The conflicts society confronts in the allocation of tragic scarce resources*. New York: Norton & Company, 1978.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao estado de coisas inconstitucional**. Tese (Doutorado) – Departamento de Direito Público, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9297/1/CARLOS%20TOTAL.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Rev. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CHAUÍ, Marilena. Notas sobre utopia. **Cienc. Cult.**, São Paulo, vol.60, n. spe1, p. 7-12, jul. 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CORREIA, Arícia Fernandes; MARINHO, Tatiana Mota Pinheiro; TAKAOKA, Gláucia Sayuri. Cidade e Direitos Sociais: confronto entre o direito fundamental à saúde e outros direitos fundamentais no curso da pandemia por Covid-19. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, vol. 6, n. 12, 2020. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/147/115>. Acesso em: 11 maio 2025.

COSTA, Marcus Vinícius Assis da Costa. A Espada de Leviatã: o papel militar ao longo do Momento Constituinte 1985-88. In: Encontro Estadual de História da ANPUH-SP, 25, 2020, São Paulo. **Anais [...]**. Disponível em: https://www.encontro2020.sp.anpuh.org/resources/anais/14/anpuh-sp-erh2020/1596639193_ARQUIVO_4828bf70f28922a29dfe47787f27cd7e.pdf. Acesso em: 11 maio 2025.

CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio**. Milão: Giuffrè Editore, 1952.

DIAS, Norton Maldonado; NUNES, Karen Adriane Rosa. Mandado de Injunção e a Síndrome de Inefetividade das Normas Constitucionais. **Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo**, v. 25, n.1, 2019. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/download/952/803/2919>. Acesso em: 11 maio 2025.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos: salário mínimo nominal e necessário**. 2025. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 17 mai. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus Efeitos**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001. 178 p. ISBN 85-02-03536-3.

DROMI, José Roberto. **La Reforma constitucional: el constitucionalismo del "por-venir"**. Madrid: Fundación Banco Bilbao Vizcaya/Civitas, 1997.

FELTRIN, Érico Leonardo Ribas. Câmara dos Deputados. **A reestruturação do sistema financeiro nacional diante da alteração do art. 192 da Constituição pela Emenda Constitucional n.º 40, de 2003**. In: Ensaio Sobre Impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira, Brasília, v. 2, 2008, p. 917- 935. Série Coleções Especiais. Obras Comemorativas; n. 2. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/84beb09a-6fdf-4782-a291-c4b22012d31d/download>. Acesso em: 18 mar. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIUZA, César., SÁ, Maria de Fátima Freide de. E NAVES, Bruno Torquato de Olivera. **Direito Civil**. Da Autonomia Privada nas Situações Jurídicas Patrimoniais e Existenciais. Belo Horizonte/MG: Editora DelRey. 2007.

FLORES, Joaquín Herrera. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Catarata, 2005. Cap. 1, p. 31-104.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FURIAN, Leonardo. **Classificação das Constituições conforme Karl Loewenstein**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/41593/classificacao-das-constituicoes-conforme-karl-loewenstein>. Acesso em: 9 jul. 2023.

FURTADO, Carolina Rodrigues Alves Rezende; SIMEÃO, Álvaro Osório do Valle. As dimensões dos Direitos Fundamentais Constitucional I. **Revista Processus Multidisciplinar**, Ano I (2020), volume I, n.1 (jan./jun.). Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/205/225>. Acesso em: 12 maio 2025.

GALEANO, Eduardo. **As palavras andantes**. Tradução: Eric Nepomuceno. Porto Alegre: L&PM, 2015.

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira. A Administração Dialógica como instrumento de auxílio na definição de metas e prioridades a serem seguidas pelo Estado. *In*: Congresso da Fepodi, 10, 2023, Campo Grande. **Anais [...]**. Campo Grande: Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito, 2023a. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/dfkg6oie/3076je97/1hme22B0Z5z1B5q8.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira. A Administração Pública do Futuro e suas (prováveis) Características Essenciais. *In*: Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet, 2023, Franca. **Anais [...]**. Franca: Faculdade de Direito de Franca, 2023b. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/489th895/lmbn3e79/CHUD5K15Sbygl9qn.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira. Direito Fundamental ao Acesso à Internet e Mínimo Existencial Tecnológico. *In*: Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet, 2023, Franca. **Anais [...]**. Franca: Faculdade de Direito de Franca, 2023c. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/489th895/f0iu2f2n/C1iwV1vn77cv73W6.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira. O Caráter Prematuro da Constituição Federal de 1988 como uma das possíveis causas da Síndrome de Inefetividade dos

Direitos Fundamentais. *In*: Congresso da Fepodi, 10, 2023, Campo Grande. **Anais [...]**. Campo Grande: Federação Nacional de Pós-Graduandos em Direito, 2023d. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/dfkg6oie/v4k718f6/2W3HOrrVieih82XI.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira; RIBAS, Lídia Maria; WENCESLAU, Maurinice Evaristo. Administração pública em perspectiva integral: diferentes perfis administrativos na persecução dos valores previstos na Constituição Federal. **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, v. 18, n.3, p. 01-19, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/16197/9410>. Acesso em: 14 maio 2025.

GARCIA DE FREITAS, Sheinni da Cruz Oliveira; WENCESLAU, Maurinice Evaristo; RIBAS, Lídia Maria. Síndrome de Inefetividade dos Direitos Fundamentais e Erosão da Consciência Constitucional. **Revista Foco**, v. 18, n.5, e8354, p. 01-21, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/8354/5977>. Acesso em: 11 maio 2025.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**, trad. Hector Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1991.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. **O custo dos direitos: Por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

IANONI, Marcus. Ciência Política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal. **Política e Sociedade Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 9, n. 17, p.197-198, out. 2010. Quadrimestral. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/15677/14200>. Acesso em: 18 mar. 2025.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais – 2024: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 04 dez. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/00519957d12982f96a3101bff0234ffe.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

IE-UNICAMP, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. **O poder de compra do salário mínimo: dos governos Lula a Bolsonaro**. 2022. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/n18/nota-do-cecon-18.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

JELLINEK, Georg. **System der subjektiven öffentlichen Recht**. 2.ed. Tübingen: Scientia Verlag Aalen, 1979 (originalmente publicada em 1905).

KRAMER, Larry D. *The Supreme Court 2000 Term Forward: We the Court*, v. 115, *Harvard Law Review*, p. 4-169, 2001.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia. Das Letras, 1988.

LEONCY, Léo Ferreira. "**Princípio da Simetria**" e **Argumento Analógico**: O uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Tese_Leo_Ferreira_Leoncy_integral.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

LARAIA, Roque de Barros, **Cultura**: um conceito antropológico. 14ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

LAURINDO, Marcel Mangili; HEINEN, Luana Renostro. A verdade do mercado e os juro na Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 2, e2125, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/LNN8yHRvpKPzBSGgYhS33zx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 maio 2025.

MATA, José Veríssimo Teixeira da. Câmara dos Deputados. **Diretriz Constitucional para políticas de salário mínimo**. In: *Ensaio Sobre Impactos da Constituição Federal de 1988 na Sociedade Brasileira*, Brasília, v. 2, 2008, p. 843 - 856. Série Coleções Especiais. Obras Comemorativas; n. 2. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/84beb09a-6fdf-4782-a291-c4b22012d31d/download>. Acesso em: 18 mar. 2025.

MEDEIROS, Isacc Kofi. **Ativismo judicial e princípio da deferência à administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2020.

MEIRELLES TEIXEIRA, Jose Horacio. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

MELO, Carlos Antonio de Almeida. O preâmbulo da Constituição e os princípios jurídicos. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 39, n. 154, abr./jun. 2002.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MORAES, Mabel Cristiane. A proteção dos direitos humanos e sua interação diante do princípio da dignidade da pessoa humana. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 157, 10 dez. 2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4607>. Acesso em: 11 maio 2025.

MORE, Thomas. **Utopia**. Tradução: Luís de Andrade. São Paulo: Edipro, 2022.

MOREIRA, Nelson Camatta. A filosofia política de Charles Taylor e a política constitucional de Pablo Lucas Verdú: pressupostos para a construção do sujeito constitucional. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 8, p. 16-54, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MURILLO, Alfonso Renato Vargas. *Activismo judicial dialógico como propuesta da superación de la objeción democrática al control de constitucionalidade*. **Revista de la Facultad de Derecho**, n. 49, e. 105, jun. 2020. ISSN 0797-8316. DOI: <https://doi.org/10.22187/rfd2020n49a5>. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2301-06652020000201105&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 11 maio 2025.

NABAIS, José Nabais. A face oculta dos Direitos Fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, Ano 3, n.º 2, p. 9-30, 2012. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>. Acesso em: 12 maio 2025.

NASSAR, Marcos; RIBAS, Lídia Maria. Revisão judicial de políticas públicas e (i)legitimidade democrática: a contribuição de técnicas processuais deliberativas. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 25, n. 3, p. 159-175, nov. 2021. DOI: 10.5433/21788189.2021v25n3p159. ISSN: 2178-8189. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/download/43790/30642/0>. Acesso em: 12 mai. 2025.

NERY, Carlos Felipe de Aguiar. Gestão dos Custos dos Direitos em Tempos de Recursos escassos: considerações entre Direito e Economia. **Revista de Doutrina Jur.**, Brasília, DF, v. 113, e022008, 2022. Disponível em: <https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/690/177>. Acesso em: 12 maio 2025.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges; PAYÃO, Jordana Viana. Direitos Fundamentais na Pós-Modernidade sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 21, n. 41, p. 203-224, 2018. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/Direito/article/view/18098/13892>. Acesso em: 16 maio 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.jus.uniceub.br/prisma/article/download/569/494>. Acesso em: 12 maio 2025.

OLIVEIRA, Márcio Luís de (Coord.). **O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

OLIVEIRA, Tiago Rege de. Análise da teoria dos quatro status de Georg Jellinek no âmbito da doutrina dos direitos fundamentais. **Revista Eletrônica Interdisciplinar**, Barra do Garças-MT, vol. 15, n. 1, 2023. Disponível: <http://revista.univar.edu.br/rei/article/view/342/308>. Acesso em: 12 maio 2025.

PETER DA SILVA, Christine Oliveira. **Interpretação Constitucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Brasília. Brasília, 1998.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REDE PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. ISBN 978 65 87504 19 3. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

ROCHA, Everardo P. Guimarães. **O que é etnocentrismo**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

ROSSI, Amélia Sampaio. Neoconstitucionalismo e direitos fundamentais. Introdução. Constitucionalismo contemporâneo x positivismo jurídico. A realização dos direitos fundamentais sob a perspectiva neoconstitucionalista. Conclusão. *In*: Congresso Nacional do CONPEDI, 15, 2006, Manaus. **Anais [...]**. p. 3802/3822.

RUBIN, Beatriz. O direito à busca da felicidade. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 16, jul./dez. 2010. Disponível em: [https://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-035-Artigo_Beatriz_Rubin_\(O_Direito_a_Busca_da_Felicidade\).pdf](https://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-035-Artigo_Beatriz_Rubin_(O_Direito_a_Busca_da_Felicidade).pdf). Acesso em: 12 maio 2025.

SAENGER JÚNIOR, Sebaldo Edgar. **Constituição sintética ou analítica**. Carta de 1988, um documento prestacional que necessita de ser questionado. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018, 135 f. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2426/1/Sebaldo%20Edgar%20Saenger%20J%20c3%20banior.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

SANTOS, André Rodrigues. SILVA, Sara Edwrigens Barros. OLIVEIRA, Laryssa Tatielle de. Omissão legislativa e os meios de controle a síndrome da ineficácia das normas constitucionais. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 4, ed. 7, v.

6, p. 93-116, jul. 2019. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/normas-constitucionais>. Acesso em: 12 maio 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição, Proporcionalidade e Direitos Fundamentais: o Direito Penal entre proibição de excesso e insuficiência. **Revista Opinião Jurídica**, n. 7, 2006.1, p. 160-209.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de doutrina da 4ª região**, Porto Alegre (RS), v. 1, n. 1, out./dez. 2007. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/590/73>. Acesso em: 12 maio 2025.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Direitos Humanos Fundamentais das Pessoas com Deficiência. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, MS, Edição Especial, p. 103-130, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/1235/786>. Acesso em: 12 maio 2025.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos humanos: conceitos, significados e funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOARES, Thaysa Feitosa. Colisão de Direitos Fundamentais: Análise Constitucional Fundamental. **Revista da Escola Judiciária do Piauí**, v. 1, n. 1, 2017, América Latina em Debate. Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/revistaejud/index.php/escolajudiciariapiaui/article/view/26/21>. Acesso em: 12 maio 2025.

SOUZA ABREU, Ivy de. A construção do sentimento constitucional brasileiro e a legitimação das decisões judiciais. In: BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo; CAMPANHA, Breno Maifrede (org.). **Direitos Humanos em Sociedades Complexas**. 2. ed. Vitória: FDV Publicações, 2014. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/492/1/Direitos%20humanos%20em%20sociedades%20complexas.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em Perspectiva, 2001.

SOUSA LIMA, Antonio Carlos. **Antropologia e Direito**. Rio de Janeiro: ABA, 2012.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. Vol. 39. São Paulo: Revista Lua Nova, 1997.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

THEODORO, Marcelo Antonio. **Direitos Fundamentais e sua concretização**. Curitiba: Juruá, 2009.

THEODORO, Thallys Alves Dias; BORGES, Paulo Henrique Dias. A importância da Mutação Constitucional no Sistema Legislativo Conservador. **Scientia Generalis** 2675-2999, v. 1, Suppl. 1, p. 47-47. 2020. Disponível em: <https://www.scientiageneralis.com.br/index.php/SG/article/view/105/82>. Acesso em: 12 maio 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. *In*: Medeiros, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 207-321.

UTOPIA. *In*: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (DPLP)**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/utopia>. Acesso em: 17 maio 2025.

VAINER, Bruno Zilberman. A Força Normativa da Constituição como garantidora da segurança jurídica: uma análise das obras de Konrad Hesse e de Ferdinand Lassalle. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, p. 91-100, jul./dez. 2007. Disponível em: https://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-091-Bruno_Zilberman_Vainer.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

VALLE, Vanice. O STF “lacrou” o controle de políticas públicas ao julgar o Tema 698?. *In*: FORTINI, Cristiana; MOTTA; Fabrício; FERRAZ, Luciano; MODESTO, Paulo; VALLE, Vanice (org.). **Interesse Público Multinível**. São Paulo: Editora Dialética, 2024a.

VALLE, Vanice. População de Rua e ADPF 976: STF desenha a solução sem conhecer o problema. *In*: FORTINI, Cristiana; MOTTA; Fabrício; FERRAZ, Luciano; MODESTO, Paulo; VALLE, Vanice (org.). **Interesse Público Multinível**. São Paulo: Editora Dialética, 2024b.

VALLE, Vanice. STF vive o drama da conformação de políticas públicas em saúde. *In*: FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano; MODESTO, Paulo; VALLE, Vanice (org.). **Interesse Público Multinível**. São Paulo: Editora Dialética, 2024c.

VAZ, Wanderson Lago; REIS, Clayton. Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 7, n. 1, p. 181-196, jan./jun. 2007. Disponível: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/522/380>. Acesso em: 12 maio 2025.

VERDÚ, Pablo Lucas. **O sentimento constitucional**: aproximação ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder reformador. São Paulo: Malheiros, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *In*: SARMENTO, Daniel (Org.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e Suas Diferenças. **Revista dos Tribunais**, Revista de Processo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. *El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la decolonización*. *In*: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 139-159.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. 3ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

ANEXOS

Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos

Salário mínimo nominal e necessário

2024	2023	2022	2021					
2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994

Período	Salário mínimo nominal	Salário mínimo necessário
2025		
Abril	R\$ 1.518,00	R\$ 7.638,62
Março	R\$ 1.518,00	R\$ 7.398,94
Fevereiro	R\$ 1.518,00	R\$ 7.229,32
Janeiro	R\$ 1.518,00	R\$ 7.156,15
2024		
Dezembro	R\$ 1.412,00	R\$ 7.067,68
Novembro	R\$ 1.412,00	R\$ 6.959,31
Outubro	R\$ 1.412,00	R\$ 6.769,87
Setembro	R\$ 1.412,00	R\$ 6.657,55
Agosto	R\$ 1.412,00	R\$ 6.606,13
Julho	R\$ 1.412,00	R\$ 6.802,88
Junho	R\$ 1.412,00	R\$ 6.995,44
Maiο	R\$ 1.412,00	R\$ 6.946,37
Abril	R\$ 1.412,00	R\$ 6.912,69
Março	R\$ 1.412,00	R\$ 6.832,20
Fevereiro	R\$ 1.412,00	R\$ 6.996,36
Janeiro	R\$ 1.412,00	R\$ 6.723,41
2023		
Dezembro	R\$ 1.320,00	R\$ 6.439,62
Novembro	R\$ 1.320,00	R\$ 6.294,71
Outubro	R\$ 1.320,00	R\$ 6.210,11
Setembro	R\$ 1.320,00	R\$ 6.280,93
Agosto	R\$ 1.320,00	R\$ 6.389,72
Julho	R\$ 1.320,00	R\$ 6.528,93
Junho	R\$ 1.320,00	R\$ 6.578,41
Maiο	R\$ 1.320,00	R\$ 6.652,09
Abril	R\$ 1.302,00	R\$ 6.676,11

Março	R\$ 1.302,00	R\$ 6.571,52
Fevereiro	R\$ 1.302,00	R\$ 6.547,58
Janeiro	R\$ 1.302,00	R\$ 6.641,58
2022		
Dezembro	R\$ 1.212,00	R\$ 6.647,63
Novembro	R\$ 1.212,00	R\$ 6.575,30
Outubro	R\$ 1.212,00	R\$ 6.458,86
Setembro	R\$ 1.212,00	R\$ 6.306,97
Agosto	R\$ 1.212,00	R\$ 6.298,91
Julho	R\$ 1.212,00	R\$ 6.388,55
Junho	R\$ 1.212,00	R\$ 6.527,67
Maio	R\$ 1.212,00	R\$ 6.535,40
Abril	R\$ 1.212,00	R\$ 6.754,33
Março	R\$ 1.212,00	R\$ 6.394,76
Fevereiro	R\$ 1.212,00	R\$ 6.012,18
Janeiro	R\$ 1.212,00	R\$ 5.997,14
2021		
Dezembro	R\$ 1.100,00	R\$ 5.800,98
Novembro	R\$ 1.100,00	R\$ 5.969,17
Outubro	R\$ 1.100,00	R\$ 5.886,50
Setembro	R\$ 1.100,00	R\$ 5.657,66
Agosto	R\$ 1.100,00	R\$ 5.583,90
Julho	R\$ 1.100,00	R\$ 5.518,79
Junho	R\$ 1.100,00	R\$ 5.421,84
Maio	R\$ 1.100,00	R\$ 5.351,11
Abril	R\$ 1.100,00	R\$ 5.330,69
Março	R\$ 1.100,00	R\$ 5.315,74
Fevereiro	R\$ 1.100,00	R\$ 5.375,05
Janeiro	R\$ 1.100,00	R\$ 5.495,52
2020		
Dezembro	R\$ 1.045,00	R\$ 5.304,90
Novembro	R\$ 1.045,00	R\$ 5.289,53
Outubro	R\$ 1.045,00	R\$ 5.005,91
Setembro	R\$ 1.045,00	R\$ 4.892,75
Agosto	R\$ 1.045,00	R\$ 4.536,12
Julho	R\$ 1.045,00	R\$ 4.420,11
Junho	R\$ 1.045,00	R\$ 4.595,60
Maio	R\$ 1.045,00	R\$ 4.694,57
Abril	R\$ 1.045,00	R\$ 4.673,06
Março	R\$ 1.045,00	R\$ 4.483,20
Fevereiro	R\$ 1.045,00	R\$ 4.366,51

Janeiro	R\$ 1.039,00	R\$ 4.347,61
2019		
Dezembro	R\$ 998,00	R\$ 4.342,57
Novembro	R\$ 998,00	R\$ 4.021,39
Outubro	R\$ 998,00	R\$ 3.978,63
Setembro	R\$ 998,00	R\$ 3.980,82
Agosto	R\$ 998,00	R\$ 4.044,58
Julho	R\$ 998,00	R\$ 4.143,55
Junho	R\$ 998,00	R\$ 4.214,62
Maiο	R\$ 998,00	R\$ 4.259,90
Abril	R\$ 998,00	R\$ 4.385,75
Março	R\$ 998,00	R\$ 4.277,04
Fevereiro	R\$ 998,00	R\$ 4.052,65
Janeiro	R\$ 998,00	R\$ 3.928,73
2018		
Dezembro	R\$ 954,00	R\$ 3.960,57
Novembro	R\$ 954,00	R\$ 3.959,98
Outubro	R\$ 954,00	R\$ 3.783,39
Setembro	R\$ 954,00	R\$ 3.658,39
Agosto	R\$ 954,00	R\$ 3.636,04
Julho	R\$ 954,00	R\$ 3.674,77
Junho	R\$ 954,00	R\$ 3.804,06
Maiο	R\$ 954,00	R\$ 3.747,10
Abril	R\$ 954,00	R\$ 3.696,95
Março	R\$ 954,00	R\$ 3.706,44
Fevereiro	R\$ 954,00	R\$ 3.682,67
Janeiro	R\$ 954,00	R\$ 3.752,65
2017		
Dezembro	R\$ 937,00	R\$ 3.585,05
Novembro	R\$ 937,00	R\$ 3.731,39
Outubro	R\$ 937,00	R\$ 3.754,16
Setembro	R\$ 937,00	R\$ 3.668,55
Agosto	R\$ 937,00	R\$ 3.744,83
Julho	R\$ 937,00	R\$ 3.810,36
Junho	R\$ 937,00	R\$ 3.727,19
Maiο	R\$ 937,00	R\$ 3.869,92
Abril	R\$ 937,00	R\$ 3.899,66
Março	R\$ 937,00	R\$ 3.673,09
Fevereiro	R\$ 937,00	R\$ 3.658,72
Janeiro	R\$ 937,00	R\$ 3.811,29
2016		

Dezembro	R\$ 880,00	R\$ 3.856,23
Novembro	R\$ 880,00	R\$ 3.940,41
Outubro	R\$ 880,00	R\$ 4.016,27
Setembro	R\$ 880,00	R\$ 4.013,08
Agosto	R\$ 880,00	R\$ 3.991,40
Julho	R\$ 880,00	R\$ 3.992,75
Junho	R\$ 880,00	R\$ 3.940,24
Maiο	R\$ 880,00	R\$ 3.777,93
Abril	R\$ 880,00	R\$ 3.716,77
Março	R\$ 880,00	R\$ 3.736,26
Fevereiro	R\$ 880,00	R\$ 3.725,01
Janeiro	R\$ 880,00	R\$ 3.795,24
2015		
Dezembro	R\$ 788,00	R\$ 3.518,51
Novembro	R\$ 788,00	R\$ 3.399,22
Outubro	R\$ 788,00	R\$ 3.210,28
Setembro	R\$ 788,00	R\$ 3.240,27
Agosto	R\$ 788,00	R\$ 3.258,16
Julho	R\$ 788,00	R\$ 3.325,37
Junho	R\$ 788,00	R\$ 3.299,66
Maiο	R\$ 788,00	R\$ 3.377,62
Abril	R\$ 788,00	R\$ 3.251,61
Março	R\$ 788,00	R\$ 3.186,92
Fevereiro	R\$ 788,00	R\$ 3.182,81
Janeiro	R\$ 788,00	R\$ 3.118,62
2014		
Dezembro	R\$ 724,00	R\$ 2.975,55
Novembro	R\$ 724,00	R\$ 2.923,22
Outubro	R\$ 724,00	R\$ 2.967,07
Setembro	R\$ 724,00	R\$ 2.862,73
Agosto	R\$ 724,00	R\$ 2.861,55
Julho	R\$ 724,00	R\$ 2.915,07
Junho	R\$ 724,00	R\$ 2.979,25
Maiο	R\$ 724,00	R\$ 3.079,31
Abril	R\$ 724,00	R\$ 3.019,07
Março	R\$ 724,00	R\$ 2.992,19
Fevereiro	R\$ 724,00	R\$ 2.778,63
Janeiro	R\$ 724,00	R\$ 2.748,22
2013		
Dezembro	R\$ 678,00	R\$ 2.765,44

Novembro	R\$ 678,00	R\$ 2.761,58
Outubro	R\$ 678,00	R\$ 2.729,24
Setembro	R\$ 678,00	R\$ 2.621,70
Agosto	R\$ 678,00	R\$ 2.685,47
Julho	R\$ 678,00	R\$ 2.750,83
Junho	R\$ 678,00	R\$ 2.860,21
Maiο	R\$ 678,00	R\$ 2.873,56
Abril	R\$ 678,00	R\$ 2.892,47
Março	R\$ 678,00	R\$ 2.824,92
Fevereiro	R\$ 678,00	R\$ 2.743,69
Janeiro	R\$ 678,00	R\$ 2.674,88
2012		
Dezembro	R\$ 622,00	R\$ 2.561,47
Novembro	R\$ 622,00	R\$ 2.514,09
Outubro	R\$ 622,00	R\$ 2.617,33
Setembro	R\$ 622,00	R\$ 2.616,41
Agosto	R\$ 622,00	R\$ 2.589,78
Julho	R\$ 622,00	R\$ 2.519,97
Junho	R\$ 622,00	R\$ 2.416,38
Maiο	R\$ 622,00	R\$ 2.383,28
Abril	R\$ 622,00	R\$ 2.329,35
Março	R\$ 622,00	R\$ 2.295,58
Fevereiro	R\$ 622,00	R\$ 2.323,21
Janeiro	R\$ 622,00	R\$ 2.398,82
2011		
Dezembro	R\$ 545,00	R\$ 2.329,35
Novembro	R\$ 545,00	R\$ 2.349,26
Outubro	R\$ 545,00	R\$ 2.329,94
Setembro	R\$ 545,00	R\$ 2.285,83
Agosto	R\$ 545,00	R\$ 2.278,77
Julho	R\$ 545,00	R\$ 2.212,66
Junho	R\$ 545,00	R\$ 2.297,51
Maiο	R\$ 545,00	R\$ 2.293,31
Abril	R\$ 545,00	R\$ 2.255,84
Março	R\$ 545,00	R\$ 2.247,94
Fevereiro	R\$ 540,00	R\$ 2.194,18
Janeiro	R\$ 540,00	R\$ 2.194,76
2010		
Dezembro	R\$ 510,00	R\$ 2.227,53
Novembro	R\$ 510,00	R\$ 2.222,99
Outubro	R\$ 510,00	R\$ 2.132,09

Setembro	R\$ 510,00	R\$ 2.047,58
Agosto	R\$ 510,00	R\$ 2.023,89
Julho	R\$ 510,00	R\$ 2.011,03
Junho	R\$ 510,00	R\$ 2.092,36
Maiο	R\$ 510,00	R\$ 2.157,88
Abril	R\$ 510,00	R\$ 2.257,52
Março	R\$ 510,00	R\$ 2.159,65
Fevereiro	R\$ 510,00	R\$ 2.003,30
Janeiro	R\$ 510,00	R\$ 1.987,26
2009		
Dezembro	R\$ 465,00	R\$ 1.995,91
Novembro	R\$ 465,00	R\$ 2.139,06
Outubro	R\$ 465,00	R\$ 2.085,89
Setembro	R\$ 465,00	R\$ 2.065,47
Agosto	R\$ 465,00	R\$ 2.005,07
Julho	R\$ 465,00	R\$ 1.994,82
Junho	R\$ 465,00	R\$ 2.046,99
Maiο	R\$ 465,00	R\$ 2.045,06
Abril	R\$ 465,00	R\$ 1.972,64
Março	R\$ 465,00	R\$ 2.005,57
Fevereiro	R\$ 465,00	R\$ 2.075,55
Janeiro	R\$ 415,00	R\$ 2.077,15
2008		
Dezembro	R\$ 415,00	R\$ 2.141,08
Novembro	R\$ 415,00	R\$ 2.007,84
Outubro	R\$ 415,00	R\$ 2.014,73
Setembro	R\$ 415,00	R\$ 1.971,55
Agosto	R\$ 415,00	R\$ 2.025,99
Julho	R\$ 415,00	R\$ 2.178,30
Junho	R\$ 415,00	R\$ 2.072,70
Maiο	R\$ 415,00	R\$ 1.987,51
Abril	R\$ 415,00	R\$ 1.918,12
Março	R\$ 415,00	R\$ 1.881,32
Fevereiro	R\$ 380,00	R\$ 1.900,31
Janeiro	R\$ 380,00	R\$ 1.924,59
2007		
Dezembro	R\$ 380,00	R\$ 1.803,11
Novembro	R\$ 380,00	R\$ 1.726,24
Outubro	R\$ 380,00	R\$ 1.797,56
Setembro	R\$ 380,00	R\$ 1.737,16
Agosto	R\$ 380,00	R\$ 1.733,88

Julho	R\$ 380,00	R\$ 1.688,35
Junho	R\$ 380,00	R\$ 1.628,96
Maio	R\$ 380,00	R\$ 1.620,64
Abril	R\$ 380,00	R\$ 1.672,56
Março	R\$ 350,00	R\$ 1.620,89
Fevereiro	R\$ 350,00	R\$ 1.562,25
Janeiro	R\$ 350,00	R\$ 1.565,61
2006		
Dezembro	R\$ 350,00	R\$ 1.564,52
Novembro	R\$ 350,00	R\$ 1.613,08
Outubro	R\$ 350,00	R\$ 1.510,00
Setembro	R\$ 350,00	R\$ 1.492,69
Agosto	R\$ 350,00	R\$ 1.442,62
Julho	R\$ 350,00	R\$ 1.436,74
Junho	R\$ 350,00	R\$ 1.447,58
Maio	R\$ 350,00	R\$ 1.503,70
Abril	R\$ 350,00	R\$ 1.536,96
Março	R\$ 300,00	R\$ 1.489,33
Fevereiro	R\$ 300,00	R\$ 1.474,71
Janeiro	R\$ 300,00	R\$ 1.496,56
2005		
Dezembro	R\$ 300,00	R\$ 1.607,11
Novembro	R\$ 300,00	R\$ 1.551,41
Outubro	R\$ 300,00	R\$ 1.468,24
Setembro	R\$ 300,00	R\$ 1.458,42
Agosto	R\$ 300,00	R\$ 1.471,18
Julho	R\$ 300,00	R\$ 1.497,23
Junho	R\$ 300,00	R\$ 1.538,56
Maio	R\$ 300,00	R\$ 1.588,80
Abril	R\$ 260,00	R\$ 1.538,64
Março	R\$ 260,00	R\$ 1.477,49
Fevereiro	R\$ 260,00	R\$ 1.474,96
Janeiro	R\$ 260,00	R\$ 1.452,28
2004		
Dezembro	R\$ 260,00	R\$ 1.468,08
Novembro	R\$ 260,00	R\$ 1.439,68
Outubro	R\$ 260,00	R\$ 1.510,67
Setembro	R\$ 260,00	R\$ 1.532,18
Agosto	R\$ 260,00	R\$ 1.596,11
Julho	R\$ 260,00	R\$ 1.527,56
Junho	R\$ 260,00	R\$ 1.538,06

Maio	R\$ 260,00	R\$ 1.522,01
Abril	R\$ 240,00	R\$ 1.386,47
Março	R\$ 240,00	R\$ 1.402,63
Fevereiro	R\$ 240,00	R\$ 1.422,46
Janeiro	R\$ 240,00	R\$ 1.445,39
2003		
Dezembro	R\$ 240,00	R\$ 1.420,61
Novembro	R\$ 240,00	R\$ 1.408,76
Outubro	R\$ 240,00	R\$ 1.391,37
Setembro	R\$ 240,00	R\$ 1.366,76
Agosto	R\$ 240,00	R\$ 1.359,03
Julho	R\$ 240,00	R\$ 1.396,50
Junho	R\$ 240,00	R\$ 1.421,62
Maio	R\$ 240,00	R\$ 1.478,16
Abril	R\$ 240,00	R\$ 1.557,55
Março	R\$ 200,00	R\$ 1.466,73
Fevereiro	R\$ 200,00	R\$ 1.399,10
Janeiro	R\$ 200,00	R\$ 1.385,91
2002		
Dezembro	R\$ 200,00	R\$ 1.378,19
Novembro	R\$ 200,00	R\$ 1.357,43
Outubro	R\$ 200,00	R\$ 1.270,40
Setembro	R\$ 200,00	R\$ 1.247,97
Agosto	R\$ 200,00	R\$ 1.168,92
Julho	R\$ 200,00	R\$ 1.154,63
Junho	R\$ 200,00	R\$ 1.129,18
Maio	R\$ 200,00	R\$ 1.121,53
Abril	R\$ 200,00	R\$ 1.143,29
Março	R\$ 180,00	R\$ 1.091,21
Fevereiro	R\$ 180,00	R\$ 1.084,91
Janeiro	R\$ 180,00	R\$ 1.116,66
2001		
Dezembro	R\$ 180,00	R\$ 1.101,54
Novembro	R\$ 180,00	R\$ 1.091,04
Outubro	R\$ 180,00	R\$ 1.081,04
Setembro	R\$ 180,00	R\$ 1.076,84
Agosto	R\$ 180,00	R\$ 1.070,46
Julho	R\$ 180,00	R\$ 1.055,84
Junho	R\$ 180,00	R\$ 1.072,14
Maio	R\$ 180,00	R\$ 1.090,28
Abril	R\$ 180,00	R\$ 1.092,97

Março	R\$ 151,00	R\$ 1.066,68
Fevereiro	R\$ 151,00	R\$ 1.037,02
Janeiro	R\$ 151,00	R\$ 1.036,35
2000		
Dezembro	R\$ 151,00	R\$ 1.004,26
Novembro	R\$ 151,00	R\$ 1.021,65
Outubro	R\$ 151,00	R\$ 1.030,05
Setembro	R\$ 151,00	R\$ 1.003,67
Agosto	R\$ 151,00	R\$ 936,01
Julho	R\$ 151,00	R\$ 936,12
Junho	R\$ 151,00	R\$ 919,41
Maiο	R\$ 151,00	R\$ 939,06
Abril	R\$ 151,00	R\$ 973,84
Março	R\$ 136,00	R\$ 967,21
Fevereiro	R\$ 136,00	R\$ 930,83
Janeiro	R\$ 136,00	R\$ 942,76
1999		
Dezembro	R\$ 136,00	R\$ 940,58
Novembro	R\$ 136,00	R\$ 940,16
Outubro	R\$ 136,00	R\$ 933,44
Setembro	R\$ 136,00	R\$ 908,74
Agosto	R\$ 136,00	R\$ 892,44
Julho	R\$ 136,00	R\$ 870,76
Junho	R\$ 136,00	R\$ 896,22
Maiο	R\$ 136,00	R\$ 882,53
Abril	R\$ 130,00	R\$ 878,24
Março	R\$ 130,00	R\$ 892,86
Fevereiro	R\$ 130,00	R\$ 896,81
Janeiro	R\$ 130,00	R\$ 880,93
1998		
Dezembro	R\$ 130,00	R\$ 857,66
Novembro	R\$ 130,00	R\$ 854,89
Outubro	R\$ 130,00	R\$ 861,02
Setembro	R\$ 130,00	R\$ 844,55
Agosto	R\$ 130,00	R\$ 852,11
Julho	R\$ 130,00	R\$ 882,78
Junho	R\$ 130,00	R\$ 936,46
Maiο	R\$ 130,00	R\$ 942,09
Abril	R\$ 120,00	R\$ 916,30
Março	R\$ 120,00	R\$ 869,76
Fevereiro	R\$ 120,00	R\$ 854,55

Janeiro	R\$ 120,00	R\$ 864,88
1997		
Dezembro	R\$ 120,00	R\$ 837,16
Novembro	R\$ 120,00	R\$ 802,13
Outubro	R\$ 120,00	R\$ 789,69
Setembro	R\$ 120,00	R\$ 776,42
Agosto	R\$ 120,00	R\$ 768,36
Julho	R\$ 120,00	R\$ 770,37
Junho	R\$ 120,00	R\$ 790,11
Maiο	R\$ 120,00	R\$ 820,86
Abril	R\$ 112,00	R\$ 863,71
Março	R\$ 112,00	R\$ 849,51
Fevereiro	R\$ 112,00	R\$ 787,93
Janeiro	R\$ 112,00	R\$ 774,40
1996		
Dezembro	R\$ 112,00	R\$ 778,27
Novembro	R\$ 112,00	R\$ 794,40
Outubro	R\$ 112,00	R\$ 809,44
Setembro	R\$ 112,00	R\$ 814,39
Agosto	R\$ 112,00	R\$ 817,08
Julho	R\$ 112,00	R\$ 823,21
Junho	R\$ 112,00	R\$ 803,28
Maiο	R\$ 112,00	R\$ 801,95
Abril	R\$ 100,00	R\$ 775,26
Março	R\$ 100,00	R\$ 764,17
Fevereiro	R\$ 100,00	R\$ 781,85
Janeiro	R\$ 100,00	R\$ 781,35
1995		
Dezembro	R\$ 100,00	R\$ 763,09
Novembro	R\$ 100,00	R\$ 742,41
Outubro	R\$ 100,00	R\$ 729,57
Setembro	R\$ 100,00	R\$ 710,89
Agosto	R\$ 100,00	R\$ 723,65
Julho	R\$ 100,00	R\$ 729,99
Junho	R\$ 100,00	R\$ 735,49
Maiο	R\$ 100,00	R\$ 773,18
Abril	R\$ 70,00	R\$ 812,78
Março	R\$ 70,00	R\$ 739,24
Fevereiro	R\$ 70,00	R\$ 701,14
Janeiro	R\$ 70,00	R\$ 723,82
1994		

Dezembro	R\$ 70,00	R\$ 728,90
Novembro	R\$ 70,00	R\$ 744,25
Outubro	R\$ 70,00	R\$ 740,83
Setembro	R\$ 70,00	R\$ 695,64
Agosto	R\$ 64,79	R\$ 645,53
Julho	R\$ 64,79	R\$ 590,33

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE