UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Vahan Agopyan
Vice-reitor Antonio Carlos Hernandes

PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO

Pró-reitor Edmund Chada Baracat

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Carlos Roberto Ferreira Brandão

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente Rubens Ricupero
Vice-presidente Valeria De Marco
Carlos Alberto Ferreira Martins
Clodoaldo Grotta Ragazzo
Maria Angela Faggin Pereira Leite
Ricardo Pinto da Rocha
Tânia Tomé Martins de Castro
Suplentes Marta Maria Geraldes Teixeira
Primavera Borelli Garcia
Sandra Reimão

Editora-assistente Carla Fernanda Fontana
Chefe Div. Editorial Cristiane Silvestrin

Direito Constitucional Brasileiro

Virgílio Afonso da Silva

edusp

PRÓ-REITORIA
DE GRADUAÇÃO

Copyright © 2021 by Virgílio Afonso da Silva

Apoio da Pró-reitoria de Graduação da Universidade de São Paulo
Programa de Incentivo à Produção de Livros Didáticos para o Ensino de Graduação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Silva, Virgílio Afonso da
Direito Constitucional Brasileiro / Virgílio Afonso da Silva. – 1. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. – (Acadêmica; 107)

Bibliografia.
ISBN 978-65-5785-005-3

1. Direito constitucional 2. Direito constitucional – Brasil I. Título II. Série.

20-46616 CDD-342 (81)

Índices para catálogo sistemático:
1. Brasil: Direito constitucional 342 (81)
Maria Alice Ferreira – Bibliotecária – CRB-8/7964

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2021

Foi feito o depósito legal

A meu pai,
José Afonso da Silva,
mais importante intérprete da Constituição de 1988,
por ocasião de seu 95º aniversário

Sumário*

Lista de Tabelas e Figuras 11
Lista de Siglas e Abreviaturas 13
Agradecimentos 17
Apresentação 21
Introdução 25

Parte i – Constituição

1. O Que é e para que Serve uma Constituição 31
2. A Criação da Constituição: Poder Constituinte 45
3. Normas Constitucionais, Interpretação e Eficácia 53
4. As Constituições Brasileiras 65
5. A Constituição de 1988 77

Parte ii – Direitos

6. Direitos Fundamentais 99
7. Igualdade 131
8. Vida 153
9. Liberdades 165

* Um sumário detalhado, com todas as subdivisões dos capítulos, encontra-se no fim deste livro.

10. Privacidade 203
11. Propriedade 219
12. Segurança 233
13. Acesso à Justiça e Devido Processo Legal 247
14. Direitos Sociais 259
15. Nacionalidade e Idioma 285
16. Direitos Políticos 295
17. Internacionalização dos Direitos Fundamentais 313
18. Remédios Constitucionais 323
19. Meio Ambiente 333
20. Povos Indígenas e Quilombolas 341

Parte III – Poderes

21. Federalismo 353
22. Democracia, Eleições e Partidos Políticos 393
23. Poder Legislativo 425
24. Poder Executivo 447
25. Sistema de Governo: O Presidencialismo Brasileiro 475
26. Poder Judiciário 487
27. Funções Essenciais à Justiça 513
28. Processo Legislativo 521
29. Reforma Constitucional 543
30. Controle de Constitucionalidade 565
31. Poderes Emergenciais 617

Parte IV – Desafios

32. Desafios 629

Artigos Constitucionais Citados 637
Decisões Judiciais Citadas 649
Legislação Citada 655
Índice Remissivo 667
Sumário Detalhado 693
Sobre o Autor 707

Lista de Tabelas e Figuras

Tabela 7.1. Composição étnico-racial da população e da Câmara dos Deputados 139
Tabela 21.1. Processos de alteração de limites territoriais de estados 378
Tabela 21.2. Processos de alteração de limites territoriais de municípios 382
Tabela 22.1. Cálculo do quociente partidário em eleição para a Câmara dos Deputados 402
Tabela 22.2. Distribuição de restos em eleição para a Câmara dos Deputados, I 402
Tabela 22.3. Distribuição de restos em eleição para a Câmara dos Deputados, II 403
Tabela 22.4. Distribuição de restos em eleição para a Câmara dos Deputados, III 403

Figura 26.1. Organização do Poder Judiciário 488
Figura 28.1. Etapas do processo legislativo ordinário 523

Lista de Siglas e Abreviaturas

AC – Ato Complementar
ACO – Ação Civil Originária
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR – Agravo Regimental
AGU – Advocacia-Geral da União
AI – Ato Institucional
AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
ANC – Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AP – Ação Penal
ARE – Agravo em Recurso Extraordinário
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
Confea – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CFM – Conselho Federal de Medicina
CID – Classificação Internacional de Doenças
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CP – Código Penal
CPC – Código de Processo Civil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT – Comissão de Finanças e Tributação
EC – Emenda Constitucional
ECR – Emenda Constitucional de Revisão
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
Ext – Extradição
FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha
HC – *Habeas Corpus*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICN – Identificação Civil Nacional
IF – Intervenção Federal
IGPM – Inspetoria-Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares
INAF – Indicador de Alfabetismo Funcional
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDL – Inventário Nacional da Diversidade Linguística
Inq – Inquérito
IPTU – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
ITCMD – Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação
LAI – Lei de Acesso à Informação
LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
Libras – Língua Brasileira de Sinais
MC – Medida Cautelar
MI – Mandado de Injunção
MS – Mandado de Segurança
MSC – Mensagem do Poder Executivo ao Poder Legislativo
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
Pet – Petição
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP – Pedido de Providências (CNJ)
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
QO – Questão de Ordem

Rcl – Reclamação
RCN – Resolução do Congresso Nacional
RE – Recurso Extraordinário
REsp – Recurso Especial (STJ)
RESPE – Recurso Especial Eleitoral (TSE)
RG – Repercussão Geral
RHC – Recurso ordinário em *Habeas Corpus*
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
RMS – Recurso ordinário em Mandado de Segurança
RO – Recurso Ordinário (TST)
Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SL – Suspensão de Liminar
SMS – *Short Message Service* (serviço de mensagens curtas em aparelhos de telefonia celular)
SS – Suspensão de Segurança
STA – Suspensão de Tutela Antecipada
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STM – Superior Tribunal Militar
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
TST – Tribunal Superior do Trabalho
Uerj – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo

Agradecimentos

Diferente do que ocorre com uma obra monográfica ou mesmo com um artigo acadêmico, cujos períodos de pesquisa e redação costumam ser claramente identificáveis, uma obra geral, como esta, é o resultado de pesquisas e debates que se estendem por um período de tempo que coincide com toda uma trajetória acadêmica. Por isso, identificar todos aqueles e aquelas que participaram dessa jornada e contribuíram, de alguma forma, para o aperfeiçoamento das ideias apresentadas aqui é uma tarefa árdua. Ainda assim, vale a pena mencionar ao menos parte das pessoas e instituições que me acompanharam nesse caminho.

A primeira pessoa que me incentivou a escrever um manual de direito constitucional foi Odete Medauar. Durante anos, sempre que podia, ela me perguntava quando sairia o meu manual. Em algum momento, diante da minha irremediável procrastinação, até ela desistiu. Tardou, mas não falhou. Aqui está o livro. A ela o meu agradecimento por esse incentivo, entre inúmeros outros fundamentais na minha carreira.

Ter boas professoras e professores é o que de melhor pode acontecer a quem gosta de estudar (na verdade, a qualquer pessoa, isto é, mesmo a quem não gosta de estudar). Ao longo da minha carreira acadêmica, tive o privilégio de ser orientado por quem leva essa importante tarefa a sério. Na iniciação científica e no mestrado, fui orientado por Fernanda Dias Menezes de Almeida, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. No doutorado, por Robert Alexy, na Universidade de Kiel, na Alemanha. Minha dívida acadêmica com ambos é impagável. A única forma, indireta, de tentar retribuir é por meio do esforço constante em tentar ser um orientador tão bom como ambos foram.

Quando tomei posse como professor titular de direito constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, uma das convidadas de honra foi a pessoa que, para mim, mais claramente simboliza a dedicação integral à educação: Elza de Oliveira, minha professora no ensino fundamental, na Escola Municipal Celso Leite Ribeiro Filho, em São Paulo. Ao escrever uma obra didática, eu não poderia deixar de agradecer a ela mais uma vez o exemplo de dedicação e respeito. E também agradecer a outras professoras e professores extremamente dedicados à tarefa de ensinar, e com os quais tive o privilégio de aprender, como Lilia Maria Faccio Hueso, Paulino Fernandes de Castro, Deolinda Pereira da Silva e Guiomar de Figueiredo, na mesma Escola Municipal Celso Leite Ribeiro Filho; Maria Zélia Mendonça de Oliveira, Colbert Torres da Silva, Nurimar de Almeida, Yauko Mizukawa Shiguematsu, Yuriko Aoyagui, Eliana Riscalla de Mendonça, Benedito Medezani e Clarinda Mercadante de Lima Pifaia, na Escola Estadual Caetano de Campos, na Aclimação, em São Paulo; e Demétrio Magnoli, Oswaldo Melantonio, Leonel Itaussu Almeida Mello.

Além de excelentes professoras e professores, tive sempre o privilégio de ter excelentes alunas e alunos, nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da USP. Eu aprendo, e muito, em sala de aula, em seminários, em conversas. Por isso, eu gostaria de agradecer a todos e todas que, em qualquer ocasião, levaram a sério o meu incentivo ao dissenso e questionaram meus pontos de vista, fizeram perguntas, expuseram dúvidas e me forçaram a refletir mais sobre minhas ideias. De forma mais específica, gostaria de agradecer a quem já passou pelo seminário de pesquisa que organizo na Faculdade de Direito desde o momento em que me tornei professor e também aos membros do grupo de pesquisa Constituição, Política & Instituições, do qual sou um dos coordenadores, na mesma instituição.

Não apenas por ter uma grande dificuldade em compartilhar ou delegar tarefas, mas também por ter um enorme prazer em realizar todas as etapas envolvidas na elaboração de um trabalho – seja um curto artigo, seja uma obra de centenas de páginas –, tanto a redação deste livro quanto toda a pesquisa (legislativa, jurisprudencial, bibliográfica, histórica, de dados) que a sustenta, como também a elaboração dos gráficos, tabelas, fluxogramas e dos índices remissivo, de legislação e de jurisprudência, são de minha única e exclusiva responsabilidade. Se é verdade que delegar tarefas pode poupar tempo e energia, também é verdade que pode nos privar de inúmeros momentos de prazer, aprendizado e descoberta. No entanto, apesar dessa atividade solitária de pesquisa e redação, depois de pronto este livro foi discutido com pessoas que dedicaram seu tempo e energia para, em um exercício de crítica construtiva, colaborar com o seu aperfeiçoamento. Algumas leram apenas partes, outras leram o livro inteiro. Muitas participaram dos cinco encontros nos quais este livro foi discutido da primeira à última página, como Daniel Wang, Marco Aurélio Sampaio e Pedro Scherer Aleixo, e os membros do grupo de pesquisa Constituição, Política & Instituições, Artur Pericles Monteiro, Luiz Fernando Gomes Esteves, Lívia Gil Guimarães, Filipe Gaspari, Ana Laura Barbosa, Fernanda Mascarenhas de Souza,

Arthur Leão Massucato, João Pedro Hoffert Monteiro de Lima, Amanda Melillo e Marina Dutra Gibson; outras participaram de algumas reuniões ou leram alguns capítulos, que comentaram presencialmente ou por escrito, como Fernando Menezes de Almeida, Josecleyton Geraldo da Silva, Meliza Franco Carvalho, Caio Farah Rodrigues, Marcos Paulo Verissimo, Samuel Rodrigues Barbosa, Adriana Vojvodic, Conrado Hübner Mendes, Dennys Antonialli, Michele Zezza e Ana Maria Nusdeo. Seus comentários certamente ajudaram a tornar este livro melhor. A todas e todos fica aqui expresso, e impresso, o meu profundo agradecimento.

Tive a sorte de poder contar, desde o início da minha trajetória acadêmica, com amigos sempre dispostos a debater ideias, ler e comentar trabalhos e fazer as necessárias críticas. Dentre vários, e em ordem alfabética, eu gostaria de agradecer a Conrado H. Mendes, Diogo R. Coutinho, Guilherme Leite Gonçalves, Jean-Paul Rocha, Lígia Fabris Campos, Luís Renato Vedovato, Marco Aurélio Sampaio, Marcos Paulo Veríssimo, Octávio Ferraz e Otavio Yazbek.

Embora muita coisa tenha mudado nos últimos anos, a academia brasileira na área jurídica foi por muito tempo um espaço no qual o livre debate de ideias não era fomentado. Seja por falta de ambiente acadêmico apropriado, seja por posturas hierárquicas incompatíveis com a necessária horizontalidade do debate verdadeiro. Meu primeiro contato com um ambiente realmente acadêmico, que estimulava o dissenso, a crítica e a colaboração, foi durante meu doutorado, na Universidade de Kiel, Alemanha. Lá, minhas ideias foram constantemente testadas por professores, amigos e leitores imbuídos desse espírito crítico. Além do agradecimento mais óbvio, ao meu orientador, Robert Alexy, responsável em grande medida pela criação de um ambiente propício ao debate, eu gostaria também de agradecer a Carlos Bernal Pulido, Hidehiko Adachi, Jan-R. Sieckmann, Jakob Steiff, Laura Clérico, Laura Di Gregorio, Martin Borowski, Matthias Klatt, Paula Gaido, Peng-Hsiang Wang, Rodolfo Arango, Stanley Paulson, dentre outros com os quais tive o prazer de conviver naquele período.

Além de agradecimentos pessoais, é preciso também agradecer a algumas instituições que, desde o início da minha carreira, acreditaram nos meus planos e projetos e os apoiaram: à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que financiou minha pesquisa de iniciação científica e vários outros projetos desde então; ao Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD – *Deutscher Akademischer Austauschdienst*), sem o qual não teria sido possível me dedicar exclusivamente à minha tese de doutorado na Universidade de Kiel; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que me honra com uma bolsa de produtividade em pesquisa; à Sociedade Max Planck (MPG – *Max-Planck-Gesellschaft*), que financiou duas estadias de pesquisa no Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional Público (*Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Heidelberg), fundamentais para a elaboração das minhas teses de livre-docência e de titularidade; e, por fim, à Fundação Alexander von Humboldt (*Alexander von Humboldt-Stiftung*), que me honrou com a concessão

de uma bolsa para pesquisadores experientes para duas estadias de pesquisa na Universidade Humboldt de Berlim.

A redação deste livro só foi possível graças à Pró-Reitoria de Graduação da USP, que, por meio do Programa de Incentivo à Produção de Livros Didáticos para o Ensino de Graduação (PIPLDE), criou as condições ideais para que docentes da USP pudessem escrever obras didáticas em suas áreas de atuação. A meu ver, não se trata apenas de um programa voltado para o ensino de graduação, mas de uma importante iniciativa para disseminar conhecimentos para fora dos muros da USP.

Agradeço também à Edusp a incorporação deste livro em sua coleção Acadêmica. Publicar este livro pela Edusp é uma enorme satisfação por pelo menos três razões. Antes de mais nada, simplesmente por ser uma editora acadêmica, e da minha própria universidade. Além disso, porque o preço de venda de um livro como este seria cerca de duas vezes maior se fosse publicado por uma editora comercial; o preço menor praticado pela Edusp democratiza o acesso ao conhecimento. Por fim, porque a Edusp tem uma preocupação especial com o aspecto estético de suas publicações. Ler um livro bonito é sempre um prazer a mais.

Às funcionárias da biblioteca da Faculdade de Direito da USP agradeço a ajuda e o empenho de sempre, os quais, em tempos de covid-19, foram ainda mais valiosos.

Como todos os meus trabalhos anteriores, também este livro foi escrito, e a pesquisa que o sustenta foi planejada e organizada, usando apenas aplicativos livres e de código aberto. Por isso, eu gostaria de repetir aqui o agradecimento, que tenho feito em todos os meus livros há quase duas décadas, a quem desenvolve e apoia esses aplicativos. Se há vinte anos a aposta em programas livres e de código aberto já valia a pena, atualmente, o rápido desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação e a concentração de poder nas mãos de algumas poucas corporações são motivos ainda mais determinantes para apoiar quem defende liberdade de escolha e outros direitos.

Aos amigos Alexandre Suguimoto, Andres Lustwerk Santos, Cassius Medauar, Gustav Lustwerk Santos e Murilo Celebrone, agradeço, mais uma vez e sempre, a amizade desde os tempos de bancos escolares na Escola Estadual Caetano de Campos. Agora que este livro está pronto, prometo que vou voltar ao futebol dos domingos (quando a pandemia de covid-19 terminar). É possível que ninguém tenha sentido falta do meu talento futebolístico, mas eu com certeza senti falta de estar com vocês.

À minha família, por fim, porque não há como expressar as razões com palavras que caibam aqui, simplesmente agradeço.

VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA
São Paulo, outubro de 2020

Apresentação

Há uma crença, muito difundida no âmbito jurídico, segundo a qual há duas espécies distintas de manuais acadêmicos, cujas características são descritas em termos muito similares àqueles usados na já antiga e desgastada contraposição entre teoria e prática. Segundo essa crença, portanto, haveria os manuais de natureza teórica, que podem ser úteis para suscitar alguma reflexão sobre determinado ramo do direito, mas seriam incapazes de auxiliar estudantes em seus estudos para exames específicos, seja na universidade, seja em concursos públicos. Em oposição a estes, haveria os manuais práticos, que teriam como objetivo fornecer, da forma mais abrangente possível, as informações supostamente necessárias para aumentar as chances de êxito de estudantes em exames e concursos, mesmo que, para fomentar esse objetivo, a reflexão sobre aquilo que se estuda seja deixada em segundo plano ou mesmo desencorajada.

Essa crença é equivocada. Dentre outras razões, porque parte da premissa de que os objetivos *fomentar reflexão* e *preparar estudantes para um exame* são incompatíveis e somente podem ser atingidos por meio de obras distintas. Estou convencido de que é possível e necessário – e talvez este seja o maior desafio deste livro – escrever um texto que possua vários níveis. Dar conta desse desafio implica produzir um texto que, ao mesmo tempo, seja capaz de iniciar estudantes de graduação nas ideias e conceitos básicos do direito constitucional, auxiliar profissionais do direito na resolução de problemas concretos, preparar candidatas e candidatos a concursos públicos, suscitar a reflexão crítica de estudantes de pós-graduação e de pesquisadores e professores, entre outros. Conseguir realizar esses objetivos com um único

texto sempre foi a ideia guia durante a redação deste livro. De forma radical, meu intuito sempre foi que uma mesma linha de texto pudesse ser compreendida de forma semelhante por todos, mas também cumprisse objetivos diferentes para cada público em face de suas diferentes necessidades.

Caso eu tenha tido êxito nesse propósito, isso poderá ajudar a mitigar a ideia segundo a qual a melhor forma de se preparar para uma prova específica – o modelo atual de concursos públicos é o exemplo mais visível – seria por meio da absorção resumida e acrítica de uma quantidade avassaladora de informações para uso imediato. Este livro parte do pressuposto de que quem é estimulado a *refletir* sobre o direito constitucional passa a ser capaz de lidar com mais facilidade e desenvoltura com situações novas, com as quais ainda não havia sido confrontado anteriormente e sobre as quais, portanto, ainda não havia recebido nenhuma *informação*. Quem, ao contrário, nunca reflete, apenas absorve, tem em geral muita dificuldade para lidar com situações novas e nunca será capaz de refletir sobre as informações que recebeu; nem mesmo conseguirá reproduzir as informações que recebera anteriormente, já que boa parte delas nunca será de fato absorvida.

Em outras palavras, livros que se propõem a fornecer respostas a toda e qualquer questão constitucional possível e imaginável podem ser qualquer coisa, menos didáticos, porque não são capazes de diferenciar o relevante do secundário. Esses livros baseiam-se na premissa de que tudo o que pode ser perguntado em uma prova, não importa o quão irrelevante seja para o estudo do direito constitucional e para a compreensão do sistema constitucional brasileiro, deve ser tratado, em detalhes, em suas páginas. Como consequência, tendem a desperdiçar a capacidade de aprendizado de leitoras e leitores, que são levados a supor que é necessário memorizar classificações irrelevantes, ideias (muitas vezes chamadas de "teorias") obscuras, expressões usadas por algum ministro ou ministra em algum voto perdido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entre inúmeras outras coisas. Se é certo que concursos públicos têm, com frequência crescente, recorrido a perguntas disparatadas justamente sobre essas classificações irrelevantes, pseudoteorias ou expressões peculiares, também é certo que o conforto de encontrar as respostas a elas nas páginas de algum livro é apenas aparente, pelas razões já expostas acima: porque as chances de memorizar essas informações sem importância diminuem na medida em que aumenta a sua quantidade, e porque a atenção, a energia e o tempo desperdiçados com essas informações são desviados do objetivo principal do estudo, que deveria ser a compreensão do direito constitucional.

Embora este livro pretenda se opor a essa tendência, ele também pretende evitar a alternativa oposta, na minha opinião igualmente equivocada, que seria fazer uma obra teórica e metodologicamente hermética. Os riscos dessa suposta alternativa são vários. O principal deles é resultar em uma obra que acaba passando ao largo de todos os seus objetivos, ou seja, uma obra que, devido a uma exagerada busca por uma suposta densidade teórica, não consegue ser a porta de entrada para o estudo do direito constitucional, nem auxiliar na preparação para um exame, e tampouco

funcionar como obra de aprofundamento vertical nos diversos temas do direito constitucional, já que essa é uma tarefa que só pode ser desenvolvida por trabalhos específicos (artigos e monografias) sobre cada um desses inúmeros temas.

Um livro didático não pode ter como objetivo suprir eventuais lacunas deixadas por monografias superficiais ou pela inexistência de obras específicas sobre determinados temas. Como obra de referência, essa não é a sua função. Como já foi ressaltado, a ideia guia deste livro é o equilíbrio entre vários níveis, não a opção por um deles.

Essa reflexão é também relevante para compreender o adequado papel das referências bibliográficas em um livro didático. Na área jurídica, é comum que os manuais didáticos tratem as referências bibliográficas da mesma forma que o fazem as monografias sobre assuntos específicos. Na minha visão, esse é um equívoco. Uma obra monográfica pretende, em linhas gerais, tanto expor o estado da arte sobre determinado tema, quanto fazer avançar, em variadas medidas, o conhecimento científico. Ao fazê-lo, essas obras tendem a refletir um determinado momento de um debate. Mesmo obras que aspiram a construir novas teorias, embora tenham um olhar para o futuro e pretendam, entre outras coisas, pautar um debate ainda por vir, também estão presas a um determinado contexto. E tudo isso repercute nas referências bibliográficas. Sua função é, de um lado, fundamentar determinadas ideias e, de outro, indicar os interlocutores da autora ou do autor da obra. Não por outra razão, obras monográficas, mesmo que reeditadas durante décadas, costumam manter sua bibliografia intacta, pois sua função não é ser obra de referência no sentido bibliográfico do termo. O debate futuro sobre uma monografia, com ou sem a participação de seu autor ou autora, costuma ocorrer em outros espaços, como revistas, obras coletivas, congressos, entre outros.

Um livro didático não deve seguir esse modelo. Uma enxurrada de referências bibliográficas da época de sua redação inicial não cumpre função relevante. E, como obra de referência constantemente atualizada, apenas passaria a impressão de que algo ficou no passado. Tampouco faz sentido simplesmente acrescentar, aqui e ali, em uma ou outra nota de rodapé, uma nova referência. Passado algum tempo, o efeito colcha de retalhos é inevitável: algumas referências indicam os interlocutores da época da redação do trabalho e outras, apenas uma indicação de que algo novo, talvez importante, foi publicado.

Neste livro, ao final de cada capítulo há uma seção dedicada a sugestões bibliográficas. Não se trata de obras pesquisadas durante a elaboração deste livro, mas, como o próprio nome indica, de sugestões para quem quiser se aprofundar em cada um dos temas. Na medida do possível, tentei balancear as sugestões com obras clássicas e contemporâneas; jurídicas e não jurídicas; monografias e artigos; obras com cujas ideias concordo, mas também aquelas de cujas teses discordo; em geral sobre o Brasil, mas também obras com enfoque comparado; quase sempre em português, mas eventualmente em inglês ou espanhol.

Já o tratamento da legislação e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal baseia-se em premissas distintas daquelas mencionadas acima acerca da produção bibliográfica. Este livro ocupa-se de forma intensa tanto com a legislação quanto com a jurisprudência do STF (o índice de leis e de casos citados, ao final do livro, pode dar uma ideia disso). Mas a função que desempenham a legislação e a jurisprudência é distinta daquela que poderia ter a literatura. Como ficará claro no capítulo introdutório do livro, o direito constitucional é uma disciplina aplicada. Duas formas importantes por meio das quais essa aplicação ocorre são justamente a legislação e a jurisprudência. Ignorá-las com o intuito de produzir um livro supostamente atemporal seria um grande equívoco. No entanto, para que o livro não fique datado, o diálogo com a legislação e com a jurisprudência deve ser constantemente atualizado. Essa necessária atualização, contudo, é distinta daquela que exigiria um diálogo incessante com a literatura.

Como obra que pretende sistematizar toda uma área do conhecimento, o objeto deste livro necessariamente coincide em vários momentos com o de numerosos trabalhos que já publiquei no passado. Muitas ideias e, em alguns casos, partes desses trabalhos poderão ser identificadas aqui, sempre reescritas para adequá-las ao caráter didático deste livro. Não haveria como ou por que ser diferente. Mais importante, este livro foi escrito logo após a redação de outro livro geral sobre o direito constitucional brasileiro, publicado em inglês (Virgílio Afonso da Silva, *The Constitution of Brazil: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart, 2019). Nesse caso, o escopo temático é ainda mais coincidente e o tempo de escrita ainda mais próximo. Algumas partes deste livro seguem de perto o que foi publicado em inglês. Não se trata, contudo, de uma tradução. Em primeiro lugar, porque os livros, embora tematicamente similares, têm objetivos distintos: este é um livro didático; aquele, não. Em segundo lugar, porque a amplitude e o grau de detalhes são distintos: levando em consideração apenas a quantidade de texto, este livro é quase três vezes maior do que o livro publicado em inglês. Por fim, mesmo nas partes mais semelhantes, quando não foi possível se afastar do texto em inglês, este foi em geral reescrito em português, não simplesmente traduzido.

Embora sejam cada vez mais raros em obras jurídicas, ao final deste livro há diversos índices, que têm como objetivo facilitar a consulta e o acesso à informação. Além de um índice remissivo propriamente dito, organizado por palavras-chave, há também índices de artigos constitucionais (da Constituição de 1988 e das constituições brasileiras passadas), de decisões judiciais (sobretudo do Supremo Tribunal Federal, mas também algumas de outros tribunais, nacionais e internacionais) e de legislação (incluindo emendas constitucionais, leis ordinárias, complementares, entre outras).

Introdução

Este é um livro sobre *direito constitucional brasileiro*. Não é, portanto, uma obra de *teoria* constitucional, nem de *história* constitucional, tampouco de direito constitucional *geral* ou *comparado*. Deixar claros os contornos do objeto de estudo é fundamental. Como livro sobre o direito constitucional brasileiro, seu objeto principal é uma constituição específica, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988 e até hoje vigente.

Dois fatores são imprescindíveis para se compreenderem as razões dessa limitação de objeto. Em primeiro lugar, o direito tem pontos de partida inquestionáveis. Em segundo lugar, o direito é uma disciplina aplicada. A análise do amplíssimo leque de temas com os quais este livro se ocupa terá sempre essas duas constatações como pano de fundo. O *ponto de partida* é o texto constitucional vigente, promulgado em 1988 e, até o momento, alterado por mais de cem emendas constitucionais e seis emendas de revisão, e complementado por dois tratados internacionais que, por força do art. 5º, § 3º, são equivalentes a emendas constitucionais. Ensinar direito constitucional é levar esse texto a sério em sua inteireza, não apenas as partes que nos agradam. O caráter *aplicado* do direito tem significados diversos em contextos diversos, mas, de forma geral, é possível resumi-lo da seguinte maneira: o direito é aplicado para resolver problemas. O significado de "resolver problemas" pode variar e envolver indagações tão diversas quanto: Quem tem razão em uma controvérsia concreta envolvendo a aplicação da Constituição? Como criar instituições e procedimentos para realizar os valores e objetivos constitucionais? Qual é a melhor interpretação de um determinado artigo da Constituição? Como saber se uma lei

LANÇAMENTO 2020

JÁ DISPONÍVEL

LIVRARIA VIRTUAL

www.edusp.com.br/loja

LIVRARIAS

www.edusp.com.br/livrarias

INFORMAÇÕES

Divulgação Edusp

divulga@usp.br

edusp