

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E  
DEMOCRACIA III**

**CALEB SALOMÃO PEREIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caleb Salomão Pereira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-347-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III**

---

### **Apresentação**

Artigo elaborado por Flávio Couto Bernardes e Hudson Silva Gomes. Seu título é **POLÍTICAS PÚBLICAS E ATIVISMO JUDICIAL: LIMITES E AVANÇOS**. O trabalho investiga o papel do Poder Judiciário na formulação e controle de políticas públicas à luz do ativismo judicial. O artigo analisa os limites normativos e institucionais dessa atuação e os avanços promovidos na efetividade dos direitos fundamentais. Para isso, o estudo aborda o conceito jurídico-constitucional de política pública, a distinção entre judicialização da política e ativismo judicial, e os fundamentos teóricos de H. Kelsen (modelo de contenção), L. R. Barroso (Judiciário transformador), e L. Streck (crítico do voluntarismo judicial). Por fim, são destacados casos paradigmáticos do STF, como ADPF 54 (anencefalia) e ADI 4277 (união homoafetiva), que ilustram a tensão entre a efetividade dos direitos e o risco à separação dos Poderes.

Artigo escrito por Cleber de Deus Pereira da Silva e José de Jesus Sousa Brito, intitulado **ATIVISMO JUDICIAL? A DECISÃO DO STF NA ADI 4650 E SEUS IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL**. Investiga a decisão do STF na ADI 4650 que proibiu o financiamento empresarial de campanhas e indaga se se tratou de ativismo judicial. O estudo diferencia judicialização da política de ativismo judicial e mobiliza o debate teórico entre a contenção e minimalismo judicial (C. Sunstein e R. Hirschil) e o judiciário transformador (L. R. Barroso). A hipótese central é que a intervenção do STF se enquadra como ativismo reativo, ou seja, uma atuação decorrente de bloqueios institucionais e da inação legislativa, e não de voluntarismo judicial ou de pressões institucionais. A análise dos votos majoritários e divergentes revela a tensão entre a proteção da igualdade política e o risco à separação de poderes, concluindo que o STF atuou como ator decisivo na reconfiguração do jogo democrático.

Artigo elaborado por Jacqueline Garcia D'Avila. O título é **O COMÉRCIO GLOBAL CONSTITUCIONALIZADO SOB ATAQUE: COLISÕES ENTRE PROTECIONISMO E REGIMES JURÍDICOS TRANSNACIONAIS NO TARIFAÇO DE TRUMP, SOB A VERTENTE DA OBRA “FRAGMENTOS CONSTITUCIONAIS” DE GUNHTHER TEUBNER**. Analisa a política tarifária unilateral dos EUA, de 2025, autorizada pela Lei de Poderes Econômicos de Emergência Internacional (IEEPA), que rompeu com os princípios multilaterais, identificando colisão normativa entre o regime jurídico da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o protecionismo norte-americano. Utilizando o conceito de

fragmentos constitucionais, de G. Teubner, considera que a OMC opera a partir de uma constituição-regime do comércio global. Discute o diagnóstico de Teubner sobre a fragmentação das ordens normativas e a ausência de uma terceira instância reguladora global, concluindo que o caso evidencia os desafios de governança constitucional e a urgência de um direito de colisão para harmonizar regimes funcionais distintos.

Artigo elaborado por Rogerio Borges Freitas. Título: INTELIGÊNCIA DE ESTADO COMO ARQUITETURA DO PODER: RAÍZES HISTÓRICAS, PARADIGMAS E PERSPECTIVAS. Investiga as atividades de inteligência de estado como instrumento essencial do exercício do poder político e da governança. O estudo traça as raízes históricas da atividade, desde a antiguidade (Sun Tzu) até a institucionalização do século XX (Guerra Fria), onde se consolidou como componente estrutural da segurança nacional, indo além do aspecto militar, para influenciar a economia e a diplomacia. A análise conceitua a inteligência como expressão de arquitetura do poder estatal, fundamental para a defesa e a tomada de decisão estratégica do Estado. São abordados os paradigmas conceituais contemporâneos da atividade, incluindo a estrutura brasileira de inteligência, destacando o desafio de conciliar a busca por informação estratégica com o respeito aos limites democráticos e constitucionais da administração pública.

Artigo elaborado por Ariane Trajano Silva Viégas Picanço e Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque cujo título é O FEDERALISMO COOPERATIVO À LUZ DA ATUAÇÃO DO STF NA ADPF 770. Investiga a efetividade do modelo de federalismo cooperativo brasileiro, destacando sua importância para a realização dos direitos fundamentais no contexto descentralizado da Constituição de 1988. A pesquisa aborda as tensões federativas históricas e as fragilidades desse pacto, em especial as expostas na crise sanitária da Covid-19. Diante da alegada omissão da União e da postura negacionista do governo federal, estados e municípios assumiram o protagonismo no combate à pandemia. Isso demandou a intervenção do Supremo Tribunal Federal para arbitrar conflitos de competência. O artigo analisa a atuação da Corte na ADPF 770, defendendo que a decisão reconfigurou o modelo cooperativo, garantindo a autonomia dos entes subnacionais na gestão da crise e reforçando a necessidade de coordenação intergovernamental.

Artigo elaborado por Arthur Bezerra de Souza Junior. Seu título é TECENDO O PLURALISMO JURÍDICO E PÓS-COLONIALISMO NA AMÉRICA LATINA: DESIGUALDADE CONSTITUCIONAL E PROMOÇÃO DE MINORIAS CULTURAIS. O trabalho propõe uma releitura constitucional na América Latina a partir do pluralismo jurídico e do pós-colonialismo. Utilizando a parábola "Uma Mensagem Imperial" de F. Kafka, o artigo argumenta que o modelo constitucional monista, apesar dos esforços

inclusivos, mantém uma persistente desigualdade constitucional contra minorias culturais. O estudo explora esse framework teórico para analisar as dinâmicas sociais e legais da região, reconhecendo a diversidade cultural e as histórias de opressão. A pesquisa destaca as iniciativas de promoção constitucional da defesa das minorias, com ênfase nos casos da Bolívia e Equador, que adotaram medidas como a oficialização de línguas nativas e a concessão de autonomia política para etnias, visando garantir o multiculturalismo.

Artigo elaborado por Bruno Silva dos Santos. Seu título é **EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A RESISTÊNCIA À AUTOCRATIZAÇÃO: UMA LEITURA COMPARATIVA ENTRE BRASIL E EUA À LUZ DO GARANTISMO CONSTITUCIONAL**. O trabalho investiga os desafios contemporâneos enfrentados por democracias constitucionais diante da autocratização de regimes eleitos. Partindo da teoria garantista de L. Ferrajoli, o estudo contrapõe os modelos democracia majoritária e constitucional, destacando os riscos do esvaziamento das garantias em contextos polarizados. Analisa o processo de autocratização por vias democráticas nos casos do Brasil e dos EUA, que demonstram a fragilidade institucional frente à erosão provocada por seus próprios líderes. A pesquisa explora as "grades flexíveis" de defesa da democracia (tolerância mútua e reserva institucional) propostas por S. Levitsky e D. Ziblatt, propondo uma análise crítica sobre o papel do Direito e das instituições na preservação da ordem democrática e da eficácia dos direitos fundamentais.

Artigo elaborado por Paulo Eduardo Rossi Dourado, José Alexandre Ricciardi Sbizera e Hudson Rafael Lonardon cujo título é **A INFLUÊNCIA DAS MÍDIAS DIGITAIS NA ESFERA PÚBLICA DEMOCRÁTICA: UMA LEITURA HABERMASIANA**. O trabalho analisa o impacto negativo das mídias digitais na esfera pública democrática e na formação da opinião pública, utilizando como base a teoria de Jürgen Habermas. O artigo argumenta que as dinâmicas das plataformas digitais fragmentam o debate político, promovem a polarização e facilitam a disseminação de desinformação. A pesquisa aborda como a reconfiguração digital enfraquece a opinião pública, obstrui o debate racional e configura uma alegada colonização do mundo da vida (Habermas). O estudo também apresenta a educação midiática e a regulamentação das plataformas como alternativas essenciais para mitigar esses impactos e fortalecer a qualidade do debate democrático.

Artigo elaborado por Gustavo Davanço Nardi cujo título é **O PRINCÍPIO DA EFETIVAÇÃO COMO NORMA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**. O trabalho propõe a construção do princípio da efetivação como uma norma jurídica com força vinculante e estrutura lógica autônoma no Direito Administrativo. A partir do

constructivismo lógico-semântico, o estudo sustenta que a efetivação, mais do que ideal político, deve ser reconhecida como valor jurídico voltado à transformação concreta da realidade, distinguindo-se de eficiência e eficácia. O foco principal são as políticas públicas de saúde, onde a inefetividade se manifesta em desperdício orçamentário e judicialização excessiva. A pesquisa propõe a elaboração de uma regra-matriz da efetivação com critérios objetivos, concluindo que sua positivação é um imperativo para a responsabilização estatal e para a realização substancial dos direitos fundamentais sociais.

Artigo elaborado por Priscila Aparecida da Silva e Clodomiro José Bannwart Júnior cujo título é **COMPLIANCE RELIGIOSO E DEMOCRACIA NO BRASIL: DESAFIOS À TOLERÂNCIA E À CONVIVÊNCIA HARMONIOSA NO ESTADO LAICO**. Analisa o crescente protagonismo de organizações religiosas no cenário político-cultural brasileiro, que tem desafiado os fundamentos do Estado laico e os princípios democráticos de tolerância e liberdade religiosa. Argumenta-se que a presença não mediada da religião no espaço público tende a sobrepor interesses confessionais a políticas universais, comprometendo a imparcialidade estatal. Diante disso, o artigo propõe o compliance religioso como uma ferramenta normativa e ética de autorregulação. Concebido como prática de transparência e responsabilidade social, o compliance visa reforçar o compromisso das entidades religiosas com os direitos fundamentais e os valores republicanos, fortalecendo a legitimidade das instituições e mitigando a intolerância, sem comprometer o pluralismo.

Artigo elaborado por Flávio Lima da Silva. Seu título é **QUANDO O ALGORITMO NÃO VÊ O SONEGADOR: O RECONHECIMENTO FACIAL ENTRE O VIÉS RACIAL E A LENIÊNCIA TRIBUTÁRIA**. O trabalho demonstra que a implementação do reconhecimento facial (RF) em arenas esportivas brasileiras configura a atualização de uma política criminal seletiva. Integrada a bases de mandados (BNMP, Córtez), a tecnologia transforma esses locais em pontos de captura penal, direcionando o foco para crimes comuns e ignorando ilícitos econômico-tributários. A análise empírica em estados (PE, SE, SP) confirma a seletividade, revelando erros operacionais e o alto custo social de prisões indevidas. Com base em M. Walzer, o artigo reconhece a necessidade de limitar o predomínio algorítmico. Conclui-se que, sem governança verificável (RIPD, logs auditáveis e canal de reparação célere), o RF apenas moderniza a seletividade, sendo imperativo um devido processo algorítmico para garantir a segurança com direitos.

Artigo elaborado por Fernanda Resende Severino, Fabrício Veiga Costa e Barbara Campolina Paulino cujo título é **DIREITOS FUNDAMENTAIS EM EVOLUÇÃO**. O trabalho pesquisa os direitos fundamentais, inerentes à pessoa, sob a perspectiva doutrinária de L. Ferrajoli, reconhecendo sua evolução constante no contexto social e histórico do Estado

Democrático de Direito. O estudo aborda as divergências interpretativas e terminológicas desses direitos, bem como suas gerações. A análise concentra-se na visão de Ferrajoli, para quem a precisão na terminologia, a interpretação dos conceitos e a caracterização são cruciais para a efetivação dos direitos. O artigo conclui que a efetivação dos direitos fundamentais é o objetivo final do Estado Democrático de Direito, sendo indispensável para a convivência agradável e a plena satisfação de todas as pessoas.

Artigo elaborado por Raymundo Juliano Feitosa, Deryck Diangellis Dias e Gabriel Ulbrik Guerrera. Seu título é **O SISTEMA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N° 275 DE 2013**. O trabalho propõe um estudo do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, analisando sua evolução histórica e o cenário atual. O objetivo principal do artigo é tecer comentários sobre a PEC nº 275/2013, que visa transformar o Supremo Tribunal Federal em uma Corte Constitucional. A pesquisa destaca a relevância do tema nos aspectos social, político e jurídico, em função dos significativos impactos que a aprovação da PEC pode gerar no país. O estudo ressalta ainda a última movimentação legislativa da proposta (junho de 2024), que admitiu a proposta por não conter violação de cláusulas pétreas da Constituição, sublinhando a necessidade de a comunidade jurídica debater a questão para o aperfeiçoamento das instituições no Estado Democrático de Direito.

Artigo desenvolvido por Mario Marrathma Lopes de Oliveira e Tatila de Jesus Alcântara Duarte cujo título é **CONTRADITÓRIO FORMAL: A NULIDADE ABSOLUTA DO JULGAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO POR AUSÊNCIA DE ACESSO PRÉVIO AO RELATÓRIO DO RELATOR**. O trabalho analisa a prática do Tribunal de Contas da União de não disponibilizar à defesa, antes do julgamento, o relatório do Ministro-Relator. Alega que tal omissão configura vício insanável gerador de nulidade absoluta do acórdão proferido. O estudo defende que a sustentação oral, sem conhecimento prévio dos fundamentos decisivos, esvazia o núcleo essencial das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CF). E demonstra que a prática viola o devido processo legal substantivo e o princípio da não surpresa (art. 15, CPC). E conclui que o prejuízo é manifesto e insuperável, caracterizando ofensa à ordem pública processual que impõe o reconhecimento da nulidade absoluta do julgamento no TCU.

Artigo elaborado por Valeska Dayanne Pinto Ferreira e Ana Celina Bentes Hamoy, cujo título é **OS LIMITES DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: UMA ANÁLISE PSICANALÍTICA DOS EXPERIMENTOS GOLPISTAS NO BRASIL PÓS-1988**. O trabalho analisa os impasses do constitucionalismo transformador no Brasil pós-1988, utilizando a teoria da pulsão de morte formulada por S. Freud como categoria de

análise para os experimentos golpistas. O estudo objetiva explicar as dificuldades desse projeto progressista diante das contradições e ambiguidades da Constituição de 1988. A pesquisa adota uma perspectiva psicanalítica interdisciplinar, verificando que a psicanálise é um instrumento útil aos estudos constitucionais, capaz de formular explicações que o direito constitucional e a ciência política, sozinhos, não podem. Conclui-se que o trabalho interfuncional permite compreender a complexidade desse fenômeno que é, essencialmente, político, constitucional e humano.

Artigo elaborado por Vinicius da Costa Gomes cujo título é **RECESSO PARLAMENTAR: PRERROGATIVA DEMOCRÁTICA OU PRIVILÉGIO INCOMPATÍVEL?** O artigo analisa a natureza jurídica do recesso parlamentar à luz do princípio constitucional da igualdade, questionando se o instituto é uma prerrogativa democrática ou um privilégio incompatível com o Estado Democrático de Direito. O estudo diferencia a igualdade geométrica (associada a privilégio) da igualdade aritmética (prerrogativa) e se serve do roteiro analítico de C. A. Bandeira de Mello. A pesquisa examina a origem histórica do recesso e sua finalidade de garantir a representação política junto às bases eleitorais. Conclui-se que a natureza do recesso é ambivalente: como período de trabalho na base, é uma prerrogativa legítima; mas a confusão com o conceito de férias, desvirtuando sua finalidade original, pode convertê-lo em um privilégio.

Artigo elaborado por Junia Gonçalves Oliveira e Grazielle Mendes Martins. Seu título é **MANDATOS COLETIVOS: UM PARADIGMA CRESCENTE NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS**. O trabalho investiga os mandatos coletivos como um fenômeno crescente no Brasil, consolidado como alternativa democrática inovadora diante da crise de legitimidade dos modelos tradicionais de representação. O estudo examina a configuração desse novo formato e os grupos sociais que nele encontram espaço de representação política. A pesquisa analisa os fundamentos constitucionais e legais dos mandatos coletivos, relacionando sua emergência ao desgaste estrutural do sistema representativo e às tensões políticas contemporâneas. O artigo destaca os potenciais benefícios desse modelo para a consolidação democrática, enfatizando a necessidade de novos formatos de participação para fortalecer o exercício democrático.

Artigo elaborado por Luciana de Aboim Machado e Ulysses Xavier Pinheiro. Seu título é **JUSTIÇA RESTAURATIVA E COLONIALIDADE: UMA LEITURA CRÍTICA A PARTIR DA EPISTEMOLOGIA DECOLONIAL LATINO-AMERICANA**. O trabalho analisa a Justiça Restaurativa à luz da epistemologia decolonial latino-americana e questiona se sua institucionalização representa uma ruptura real com a racionalidade colonial e punitivista do sistema de justiça moderno. O estudo parte da ideia de que a formação da

sociedade e do sistema de justiça latino-americano é marcada por um padrão de dominação eurocentrista, que opera na lógica da negação do outro. Os autores trazem a hipótese de que essa forma de justiça possui potencial intrínseco de contra-hegemonia e de ruptura com a colonialidade, ao priorizar a escuta, a reparação, a responsabilização ativa e o protagonismo da vítima e da comunidade. O trabalho conclui que a Justiça Restaurativa, com esse foco, possui um potencial real de descolonização e de transformação do sistema hegemônico.

Artigo elaborado por Letícia Parreira Araújo e Mariana Moron Saes Braga. O título é **PERCURSO CONSTITUINTE: CRONOLOGIA E ATORES NA SUBCOMISSÃO DE NACIONALIDADE, SOBERANIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (1987-1988)**. O trabalho analisa o percurso decisório da Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais no processo constituinte de 1987-1988, com foco na reconstrução cronológica dos eventos e na identificação dos principais agentes políticos envolvidos. A subcomissão foi responsável por discutir o regime jurídico da nacionalidade na Constituição de 1988. A pesquisa adota abordagem de micro-história política para mapear disputas, negociações e contingências que moldaram as normas constitucionais. O estudo confirma a relevância das subcomissões como arenas iniciais de deliberação plural, mas aponta que arranjos institucionais posteriores restabeleceram desigualdades políticas, limitando o alcance das propostas iniciais e evidenciando a importância de analisar os condicionantes históricos da formulação normativa.

Artigo elaborado por Benedito de Brito Cardoso e Jânio Pereira da Cunha cujo título é **DEMOCRACIA EM RISCO NO BRASIL: O GOVERNO DE JAIR BOLSONARO À LUZ DA OBRA “COMO AS DEMOCRACIAS MORREM”**. O trabalho analisa os riscos enfrentados pela democracia brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) à luz da obra “Como as Democracias Morrem”, de S. Levitsky e D. Ziblatt. A pesquisa avalia como as práticas políticas brasileiras se alinharam aos indicadores de autoritarismo propostos pelos autores: rejeição das regras democráticas, negação da legitimidade de oponentes, tolerância à violência e ataque sistemático à imprensa e ao Judiciário. O estudo traça um paralelo com o governo de D. Trump nos EUA, evidenciando que o enfraquecimento de normas institucionais e o descrédito às instituições são sinais concretos de deterioração democrática e que a vigilância institucional e o fortalecimento da cultura democrática são essenciais para preservar a integridade das democracias contemporâneas frente às ameaças internas.

Artigo elaborado por Bruno Teixeira Lazarino e Arthur Ramos do Nascimento. O título é **SUPREMO EM XEQUE: AS AMEAÇAS DE IMPEACHMENT COMO INSTRUMENTO DE EMPACOTAMENTO DA CORTE**. O trabalho analisa o uso do impeachment como

instrumento de contenção do Supremo Tribunal Federal, investigando o uso político e simbólico desse instituto contra os ministros da Corte. O artigo busca compreender em que medida a ameaça ou o protocolo de pedidos de impeachment funciona como mecanismo de pressão e intimidação, revelando um processo de erosão democrática e fragilização da função contramajoritária do STF na proteção das minorias e na garantia da progressividade dos direitos fundamentais. Conclui-se que, mesmo sem serem efetivados, os pedidos têm uma força simbólica que atua como estratégia de enfraquecimento da autonomia judicial, comprometendo a liberdade dos poderes institucionais e colocando em risco a integridade do sistema democrático brasileiro.

# **O PRINCÍPIO DA EFETIVAÇÃO COMO NORMA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA CONSTRUCTIVISTA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**

## **THE PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS AS A LEGAL NORM: A CONSTRUCTIVIST PERSPECTIVE ON THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC HEALTH POLICIES**

**Gustavo Davanço Nardi**

### **Resumo**

O presente artigo propõe a construção do princípio da efetivação como norma jurídica dotada de força vinculante e estrutura lógica autônoma no interior do sistema do Direito Administrativo. A partir da matriz teórica do constructivismo lógico-semântico, sustenta-se que a efetivação, mais do que um ideal político ou expressão de resultado empírico, deve ser reconhecida como uma unidade normativa estruturada por meio da linguagem jurídica. O trabalho distingue a efetivação da eficácia e da eficiência, situando-a como valor jurídico voltado à transformação concreta da realidade, especialmente no campo das políticas públicas de saúde. Com base na teoria da norma jurídica, propõe-se a elaboração de uma regra-matriz da efetivação, dotada de critérios objetivos de incidência e aplicação. A pesquisa adota abordagem qualitativa e dogmática, com uso de dados extraídos do TCU e da análise da linguagem normativa. Conclui-se que, diante da inefetividade estrutural das políticas públicas, expressa em desperdício orçamentário, judicialização excessiva e ausência de critérios normativos vinculantes, a positivação do princípio da efetivação é um imperativo jurídico, ético e institucional. A efetivação, nesse contexto, emerge como parâmetro normativo indispensável para a responsabilização estatal e para a realização substancial dos direitos fundamentais sociais.

**Palavras-chave:** Direito à saúde, Políticas públicas, Efetivação, Constructivismo jurídico, Administração pública

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article proposes the construction of the principle of effectiveness as a binding legal norm with an autonomous logical structure within the framework of Administrative Law. Grounded in the theoretical approach of logical-semantic constructivism, it argues that effectiveness—beyond being a political ideal or empirical outcome—must be recognized as a normative unit built through legal language. The study distinguishes effectiveness from efficiency and efficacy, framing it as a legal value oriented toward the tangible transformation of reality, particularly in the field of public health policies. Based on the theory of legal norms, the article proposes the formulation of a rule-structure of effectiveness, equipped with objective criteria for incidence and application. This qualitative and dogmatic research draws on data from the Federal Court of Accounts (TCU) and on the

analysis of normative language. The study concludes that, given the structural inefficacy of public policies—evidenced by budgetary waste, excessive judicialization, and the lack of binding normative criteria—the positivization of the principle of effectiveness becomes a legal, ethical, and institutional necessity. In this context, effectiveness emerges as an essential normative parameter for holding the State accountable and for achieving the substantive realization of fundamental social rights.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Right to health, Public policies, Effectiveness, Legal constructivism, Public administration

## **1. Introdução**

A realidade jurídico-institucional brasileira, especialmente no campo das políticas públicas de saúde, revela um paradoxo estrutural: há normas constitucionais que consagram o direito à saúde como um dever do Estado e um direito de todos (art. 196 da CF), mas os indicadores empíricos demonstram, de forma reiterada, a distância entre a norma posta e os resultados concretos entregues à população.

Trata-se, portanto, de um sistema normativo que, embora abundantemente prescritivo, fracassa na produção de efeitos concretos compatíveis com suas promessas constitucionais.

Neste cenário denuncia um vazio dogmático, mais profundo do que a mera ineficiência administrativa: revela a ausência de um princípio normativo (norma jurídica) estruturante que transforme o “dever de agir” em “dever de realizar”.

Logo nesse contexto, o presente artigo propõe a formulação teórica e jurídica do princípio da efetivação, entendido não como sinônimo de eficiência ou de eficácia, mas como um paradigma autônomo de imputação normativa, cuja função consiste em exigir que o Estado converta suas ações em resultados tangíveis e mensuráveis, especialmente no âmbito das políticas públicas de saúde.

Desta maneira , o princípio da efetivação sustenta-se que a efetividade — frequentemente tratada como mera consequência fática — deve ser reconhecida como valor normativo internalizado no sistema do direito positivo, com estrutura lógica própria e possibilidade de reconstrução conforme os postulados da Teoria da Norma Jurídica.

A hipótese central deste trabalho é a de que é possível — e necessário — construir dogmaticamente o princípio da efetivação como norma jurídica dotada de validade, vigência e eficácia, a partir da matriz epistemológica do constructivismo lógico-semântico, conforme desenvolvido por Professor Paulo de Barros Carvalho e bem aplicada e explica pela Dra Aurora Tomazini de Carvalho.

A efetivação, compreendida dentro da matriz do constructivismo lógico-semântico, não se configura como um valor extrajurídico que irradia sentido ao sistema, mas como uma projeção linguística normativamente relevante, cuja estrutura permite sua reconstrução como unidade normativa aplicável. Em lugar de assumir uma função moralizante ou retórica, a efetivação opera como um enunciado com potencial de integração sistêmica, orientando a produção legislativa, a interpretação administrativa e

o controle jurisdicional das políticas públicas a partir de critérios de incidência e aplicabilidade reconstruídos logicamente no interior do sistema jurídico.

A justificativa para esse movimento de reconstrução normativa encontra respaldo não apenas no plano teórico, mas na realidade empírica alarmante evidenciada por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União, conforme relatado na *Lista de Alto Risco da Administração Pública* (2025), o qual sustenta que o Sistema Único de Saúde enfrenta desperdício anual de R\$ 22 bilhões, crescimento de 84% na judicialização da saúde entre 2019 e 2023, e ausência de mecanismos sistêmicos de monitoramento e avaliação da efetividade assistencial, sendo assim tais dados evidenciam que, sem uma categoria jurídica que vincule recursos a resultados, o sistema continuará refém de práticas formais, desvinculadas de concretude.

O objetivo geral deste artigo é, portanto, construir o princípio da efetivação como norma jurídica no interior da dogmática do Direito Constitucional Administrativo, utilizando-se do aparato teórico do constructivismo lógico-semântico para dar densidade, forma e estrutura à noção de efetividade como elemento de imputação normativa.

Assim os objetivos específicos, busca-se: (a) distinguir a efetivação da eficiência e da eficácia administrativa; (b) analisar os fundamentos lógicos e semânticos da norma jurídica que incorporaria o princípio da efetivação; (c) propor sua aplicação ao campo da saúde pública, como parâmetro de juridicidade na formulação, execução e controle das políticas públicas.

Do ponto de vista metodológico, adota-se uma abordagem qualitativa e teórico-dogmática, com base na teoria da norma jurídica, especialmente na distinção entre os planos S1 a S4, conforme estruturado por Aurora Tomazini de Carvalho, e no modelo da regra-matriz de incidência normativa, conforme desenvolvido por Paulo de Barros Carvalho.

Logo, com a análise documental de relatórios oficiais do TCU, dados públicos sobre o financiamento do SUS e documentos de política pública, não com a intenção de realizar um estudo empírico, mas para demonstrar a relevância jurídica da lacuna normativa e evidenciar a urgência da proposição teórica defendida.

O presente texto se propõe, assim, a oferecer uma contribuição original à Teoria do Direito Constitucional Administrativo e à dogmática das políticas públicas, ao propor a efetivação como princípio normativo capaz de fundamentar uma nova racionalidade

jurídica: aquela em que o Estado é juridicamente responsabilizado não apenas pelo agir, mas pelo realizar.

É nesse contexto que se propõe a construção do que se denomina aqui de princípio da efetivação: uma unidade normativa autônoma, de alta generalidade e abstração, mas apta a ser reconstruída formalmente no interior do sistema jurídico com base na teoria da norma do constructivismo lógico-semântico. O objetivo é demonstrar que a efetivação, compreendida não como valor extrajurídico, mas como estrutura normativa, pode reorganizar a lógica da Administração Pública e fundamentar dogmaticamente um novo critério de legalidade material, centrado nos resultados concretos da ação estatal.

## **2. Justificativa**

O debate jurídico acerca da efetividade das políticas públicas, em especial no campo da saúde, tem oscilado entre discursos empíricos e abordagens principiológicas sem densidade normativa.

Ao mesmo tempo, os mecanismos tradicionais de controle, como a judicialização e os pareceres técnicos, têm se revelado incapazes de produzir transformações estruturais. Justifica-se, portanto, uma abordagem teórica que permita dar forma normativa à efetivação como exigência jurídica estruturada. O

constructivismo lógico-semântico oferece a base metodológica adequada para essa tarefa, permitindo reconstruir a efetivação como norma aplicável, com antecedentes, consequentes e função sistêmica, evitando a dispersão semântica de sua compreensão e possibilitando sua operacionalização dogmática.

## **3. Hipótese**

O princípio da efetivação pode ser formalizado como norma jurídica autônoma, dotada de estrutura lógica e força vinculante, com base na teoria da norma jurídica do constructivismo lógico-semântico, e sua positivação pode contribuir para a superação da inefetividade estrutural das políticas públicas de saúde.

É possível construir dogmaticamente o princípio da efetivação como uma norma jurídica autônoma e vinculante, com base no constructivismo lógico-semântico, a fim de permitir

sua incidência sobre a atuação da Administração Pública e sua utilização como critério jurídico de responsabilização estatal pela concretização das políticas públicas de saúde.

## **4. Objetivos**

### **Objetivo geral:**

- a) Construir dogmaticamente o princípio da efetivação como norma jurídica aplicável à Administração Pública, com foco na concretização das políticas públicas de saúde.

### **Objetivos específicos:**

- I. Distinguir os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência no contexto jurídico-administrativo.
- II. Fundamentar, com base no constructivismo lógico-semântico, a possibilidade de formalizar a efetivação como norma.
- III. Analisar os entraves jurídicos e institucionais que dificultam a efetivação das políticas públicas de saúde.
- IV. Propor uma estrutura normativa para o princípio da efetivação, com critérios de incidência, aplicabilidade e controle.

## **5. Metodologia**

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, teórica e dogmática, centrada na reconstrução da norma jurídica por meio da linguagem, da lógica e da função sistêmica dos enunciados normativos, desta maneira , parte-se de um método dedutivo-estrutural, no qual a construção do objeto (o princípio da efetivação) é realizada a partir do instrumental conceitual fornecido pelo constructivismo lógico-semântico, com base nos trabalhos de Paulo de Barros Carvalho e Aurora Tomazini de Carvalho.

A análise normativa é desenvolvida com fundamento na Teoria da Norma Jurídica, especialmente nos planos S1 a S4 e na regra-matriz de incidência, em articulação com fontes do direito positivo (como a Constituição Federal, leis de saúde pública e atos administrativos) e documentos técnicos de controle institucional (notadamente o Acórdão nº 1108/2020 do TCU e a Lista de Alto Risco da Administração Pública).

O objetivo não é apenas descrever ou criticar a realidade institucional vigente, mas propor um modelo dogmaticamente reconstruído da efetivação como norma jurídica autônoma e verificável, com capacidade de orientar a atuação da Administração Pública e servir de critério para sua responsabilização concreta.

## 5. Desenvolvimento

### REFERENCIAL TEÓRICO: CONSTRUCTIVISMO, LINGUAGEM E NORMATIVIDADE DOS VALORES

A proposta de construção dogmática do princípio da efetivação como norma jurídica exige um sistema de referência epistemologicamente rigoroso, que permita a reconstrução da realidade jurídica com base na linguagem e na lógica normativa.

Importante explicar que uso o termo princípio é possível, segundo o Professor Paulo de Barros Carvalho, é admissível que, por razões metodológicas ou por tradição doutrinária, o termo “princípio” continue sendo utilizado para se referir a normas jurídicas de elevada abstração e generalidade.<sup>1</sup>

Nesse sentido, o constructivismo lógico-semântico, tal como delineado por Paulo de Barros Carvalho e aprofundado por Aurora Tomazini de Carvalho, oferece as categorias conceituais e metodológicas adequadas para que se compreenda o Direito como um sistema de enunciados normativos organizados linguisticamente e operantes no mundo da cultura.

O constructivismo parte da premissa de que o Direito não é uma entidade empírica natural, mas uma construção linguística e cultural, que emerge da interação entre sujeitos e textos, sendo assim a linguagem jurídica, não apenas descreve a realidade, mas a constitui, por meio da estruturação de comandos, permissões e proibições que organizam os comportamentos sociais.

Essa perspectiva rejeita tanto o jusnaturalismo quanto o empirismo jurídico, ao sustentar que o objeto do conhecimento jurídico é produzido por atos de linguagem e não simplesmente apreendido da experiência sensível.

---

<sup>1</sup> Nada impede que, por conveniência metodológica ou força da tradição doutrinária, continuemos usando a palavra ‘princípio’ para designar normas jurídicas dotadas de alto grau de generalidade, desde que estejamos cientes de que o tratamento dado a elas deve ser idêntico ao das demais normas do sistema.(CARVALHO, 2018, p. 142)

A teoria da norma jurídica, estruturada a partir dos planos S1 a S4, é central para essa abordagem. No plano S1, localizam-se os textos normativos tal como aparecem no discurso ordinário; no S2, ocorre a estruturação sintática da norma, com a articulação de sua hipótese e seu consequente; no S3, elabora-se a regra-matriz de incidência normativa, com seus critérios lógico-formais; e no S4, tem-se o plano da ocorrência da incidência, ou seja, a realização concreta da norma no mundo da vida. Esse escalonamento permite analisar com precisão a distância entre a norma enquanto forma e a norma enquanto fato, oferecendo base teórica para identificar lacunas de efetivação na prática estatal.

Dentro desse modelo, valores jurídicos são compreendidos como categorias normativas dotadas de estrutura e conteúdo, e não como elementos ético-morais extracientíficos.

Como destaca Paulo de Barros Carvalho, os valores que perpassam o sistema jurídico devem ser submetidos à decomposição lógica de seus elementos constitutivos, de modo que possam ser identificados, analisados e aplicados como enunciados prescritivos. Assim, o valor "efetivação" não é apenas uma diretriz programática ou uma aspiração político-social, mas um elemento imputável ao sistema, desde que estruturado sob forma normativa.

A Dra Aurora Tomazini complementa essa leitura ao tratar das significações normativas e dos elementos constitutivos da norma jurídica como unidade mínima portadora de sentido completo.

Desta maneira, para a autora, toda norma válida opera como projeção de sentido, carregada de historicidade, intertextualidade e densidade cultural, o que exige uma postura metodológica que vá além da simples subsunção: trata-se de interpretar, reconstruir e aplicar os enunciados normativos com base em sua posição dentro do sistema e sua função transformadora.

É nesse ponto que se insere a proposta de concepção do princípio da efetivação como norma jurídica: trata-se de identificar, na linguagem constitucional e infraconstitucional, os elementos que apontam para a exigência de conversão do agir estatal em resultados concretos; isolar essa expectativa enquanto valor jurídico latente; e estruturá-lo logicamente como norma de conduta aplicável ao gestor público.

Com base nessas premissas, é possível avançar na construção dogmática do princípio da efetivação como norma jurídica, observando como sua linguagem se estrutura, como opera sua incidência e quais os valores e efeitos que dela decorrem.

No interior da matriz do **constructivismo lógico-semântico**, a compreensão da norma jurídica não se esgota na literalidade do texto legal. Ao contrário, ela nasce da interação entre linguagem, contexto e intenção normativa, sendo reconstruída por meio de processos interpretativos culturalmente situados.

O princípio da efetivação, nesse sentido, não pode ser reduzido a uma diretriz política ou a uma meta de governo, tampouco se confunde com expectativas genéricas de resultados. Trata-se de uma construção normativa, com força vinculante, que se manifesta tanto de maneira explícita (como no art. 196 da Constituição Federal), quanto de forma implícita, no entrelaçamento de enunciados constitucionais, legais e administrativos que projetam o dever de concretizar direitos sociais com resultados verificáveis.

Inspirado na lição de Paulo de Barros Carvalho, segundo o qual a interpretação do Direito é um ato construtivo, e não apenas revelador, o presente estudo parte da premissa de que a normatividade do princípio da efetivação é construída a partir da linguagem jurídica que o enuncia, dos contextos em que se insere e da prática institucional que lhe confere densidade.

A Administração Pública, ao implementar políticas públicas de saúde, não apenas aplica regras preexistentes, mas interpreta valores, constrói sentidos e estrutura condutas com base em expectativas de resultado, logo a linguagem do direito, como postulado do constructivismo, é ao mesmo tempo fundadora e condicionante da realidade jurídica.

Do ponto de vista estrutural, o princípio da efetivação pode — e deve — ser compreendido como uma norma jurídica completa, dotada de antecedente e consequente, sendo extremamente importante explicar esse ponto.

Considerado o seu antecedente normativo estaria representado por situações fáticas, como a necessidade de prestação de serviços públicos essenciais, metas de cobertura assistencial, ou planos governamentais de saúde; o consequente, por sua vez, corresponderia ao dever da Administração de converter esses insumos em resultados reais, com impactos mensuráveis na vida da população. T

Portanto, de uma prescrição jurídica que, ao incidir sobre a esfera de condutas intersubjetivas do Poder Público, reorganiza o agir estatal em direção à realização concreta de direitos.

Essa compreensão encontra respaldo na Teoria da Incidência Normativa, que permite compreender o momento em que a norma deixa de ser apenas expectativa e passa a operar transformações reais.

Relevante destacar que a incidência do princípio da efetivação/efetividade ocorre, por exemplo, quando o gestor público, ao alocar recursos orçamentários, é juridicamente vinculado à obrigação de gerar benefícios palpáveis e socialmente relevantes, e não apenas de cumprir formalidades legais.

Desta maneira, a norma da efetivação/Efetividade impõe, assim, uma reorientação das práticas administrativas, exigindo que cada etapa da política pública seja concebida como instrumento de impacto e não apenas de conformidade técnica.

Do ponto de vista axiológico, o princípio da efetivação/efetividade se articula diretamente com valores constitucionais como a dignidade da pessoa humana, o direito à saúde e a justiça distributiva.

Por fim, a função não é substituir outros princípios, mas integrá-los sob o prisma da concretude, exigindo que a legalidade seja mais do que procedimento, que a imparcialidade leve em conta desigualdades estruturais, e que a eficiência seja mensurada não apenas pelo custo-benefício, mas pela transformação efetiva da realidade social.

A interação do princípio da efetivação/efetividade com os demais princípios da Administração Pública — como a legalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência — produz um novo critério de controle jurídico, no qual a ação do Estado deve ser avaliada não apenas em termos de conformidade textual, mas de entrega substantiva. Sua aplicação exige, portanto, uma mudança de paradigma no modo como se interpretam os deveres estatais e se mensura o desempenho público.

Dessa forma, adotar a efetivação como norma jurídica implica romper com a ideia de que a Administração Pública atua apenas no plano dos meios, e reconhecer que ela é responsável também pelos fins, devendo responder pelos resultados (ou pela sua ausência) na concretização dos direitos fundamentais. Ao assumir essa construção, o presente artigo defende que o princípio da efetivação/Efetividade deve ser positivado como categoria normativa autônoma, apta a sustentar tanto a formulação quanto a

fiscalização das políticas públicas de saúde, a partir de um sistema normativo centrado na linguagem, na racionalidade formal e na transformação da realidade.

### 3. A EFETIVAÇÃO COMO PRINCÍPIO JURÍDICO NO SISTEMA DE SAÚDE: FUNDAMENTOS, DISTINÇÕES E RECONSTRUÇÃO DOGMÁTICA

#### 3.1. A tradicional confusão entre efetividade, eficácia e eficiência

O discurso jurídico e administrativo brasileiro frequentemente se vale, de maneira indistinta, dos termos *eficácia*, *efetividade* e *eficiência*, como se fossem categorias intercambiáveis. No entanto, cada um desses conceitos ocupa posição distinta no plano do discurso jurídico, tendo implicações diferentes no plano normativo e institucional.

Sendo assim , O uso impreciso desses termos não é apenas um problema de semântica: ele prejudica a construção de critérios objetivos de responsabilização estatal, dificultando tanto a formulação quanto o controle das políticas públicas.

Um dos princípio mais debatidos e aclamados que surgiu a partir da emenda constitucional 18/1998, foi o princípio da eficiência, tradicionalmente compreendida como princípio jurídico expresso no art. 37 da Constituição Federal, refere-se à otimização dos meios disponíveis para alcançar um resultado, com menor custo, tempo ou esforço possível.

Logo , a eficácia trata-se de uma noção que valoriza o rendimento, a racionalidade administrativa e o controle dos insumos que por sua vez, está relacionada à adequação entre a norma e sua realização no mundo empírico: é a capacidade de produzir os efeitos previstos em determinado contexto normativo.

Já a efetividade, embora frequentemente confundida com essas duas categorias, designa algo mais específico e, paradoxalmente, menos juridicamente estruturado: a conversão de uma expectativa normativa em transformação social concreta.

Para melhor expressar e explicar, sendo que seria Efetivar uma política pública, portanto, é muito mais do que realizá-la com eficiência ou alcançar os efeitos pretendidos no plano interno: é gerar impacto externo verificável, mensurável, contínuo e alinhado aos objetivos constitucionais de promoção da dignidade, igualdade e justiça social. Uma

política que é eficaz e eficiente pode, ainda assim, não ser efetiva se seus efeitos não alcançam quem mais precisa, se perpetuam desigualdades estruturais ou se esgotam em formalismos sem concretude.

Neste sentido, o que o presente artigo propõe é elevar a *efetividade* ao patamar de princípio jurídico autônomo, com densidade normativa própria e estrutura formal suscetível de ser reconstruída pela dogmática.

Sendo que essa construção exige reconhecer que a efetividade não pode continuar sendo um conceito extrajurídico ou meramente técnico, mas sim um elemento constitutivo da própria legalidade administrativa, sobretudo quando se trata de políticas públicas de saúde.

### 3.2. O direito à saúde e os obstáculos à sua efetivação

A saúde, como direito social fundamental, está consagrada no art. 6º da Constituição Federal e, de modo ainda mais específico, no art. 196, que estabelece tratar-se de um direito de todos e dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. Cuidando de uma das expressões mais contundentes do constitucionalismo social brasileiro, cujos enunciados carregam forte densidade ética, programática e vinculativa.

Contudo, a efetivação desse direito permanece problemática, não em razão da ausência de previsão normativa, mas sim pela fragilidade da normatividade concreta que estrutura sua realização prática.

A distância entre o plano formal do texto constitucional e a realidade das práticas administrativas revela um déficit estrutural de implementação, que compromete não apenas a legitimidade do Estado, mas a própria racionalidade do sistema jurídico que o sustenta.

Entre os principais obstáculos à efetivação do direito à saúde, destacam-se:

I. A judicialização crônica e crescente, que revela falhas sistêmicas na estruturação das políticas públicas, expondo um ciclo vicioso entre ineficiência administrativa, demanda reprimida e atuação do Judiciário como substituto do gestor;

II. A ausência de critérios jurídicos objetivos para aferição de resultados, o que impede a responsabilização institucional por políticas públicas mal desenhadas, mal executadas ou sem impacto mensurável;

III. A fragmentação federativa, que compromete a continuidade das ações, produz sobreposição de competências e dispersão de responsabilidades, sobretudo nos serviços de média e alta complexidade;

IV. A inexistência de indicadores normativamente vinculantes que permitam mensurar com precisão o impacto social das ações de saúde, o que resulta em um ciclo de planejamento e avaliação desconectado de critérios jurídicos verificáveis.

Esses pontos são corroborados por dados oficiais recentes. A Lista de Alto Risco da Administração Pública (TCU, 2025) aponta que o Brasil desperdiça, anualmente, cerca de R\$ 22 bilhões em ineficiências na área da saúde, sendo R\$ 12,7 bilhões apenas na média e alta complexidade, justamente onde se concentram os maiores desafios técnicos e orçamentários. A judicialização, por sua vez, cresceu mais de 84% entre 2019 e 2023, com os valores executados judicialmente saltando de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 2,24 bilhões em apenas quatro anos.

Mais do que números, esses dados revelam a ausência de uma racionalidade jurídico-normativa orientada por resultados concretos. Como reforçado no Acórdão 1108/2020 do Plenário do TCU, a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) carece de mecanismos efetivos de avaliação de resultados, o que compromete não só a eficiência administrativa, mas o cumprimento material do direito à saúde.

O acórdão explica que a falta de indicadores de efetividade impede o aperfeiçoamento da política pública e fragiliza o processo decisório, criando uma cultura de prestação formal de contas, mas esvaziada de transformações reais.<sup>2</sup>

O próprio TCU, no acordão 1108/2020, recomendou ao Ministério da Saúde que aperfeiçoe os mecanismos de avaliação da efetividade da Atenção Primária à Saúde, com base em indicadores de resultados, para subsidiar a realocação de recursos e a melhoria contínua da gestão

---

<sup>2</sup> Outro aspecto que pode afetar o funcionamento das unidades hospitalares e, por consequência, a entrega de serviços à sociedade, é a dinâmica dos repasses de recursos. Eventuais atrasos nesses repasses podem gerar paralisações na oferta de serviços, impactando diretamente na promoção, proteção e recuperação da saúde da população.”  
(Acórdão 1108/2020 – TCU, item 45)

Diante desse quadro, torna-se inadiável a positivação do princípio da efetivação como norma jurídica estruturante, que permita ao ordenamento jurídico vincular a atuação estatal não apenas à legalidade formal, mas à produção de resultados socialmente significativos.

O desafio do século XXI para o Direito Administrativo não é mais o de garantir que o Estado atue, mas sim o de garantir que sua atuação realize transformações verificáveis na vida das pessoas.

A formalização dogmática do princípio da efetivação é, portanto, um passo necessário para que o sistema jurídico possa imputar ao Estado não apenas o dever de agir, mas o dever de realizar — e fazê-lo de forma mensurável, contínua e transformadora. É essa virada que pode transformar a promessa constitucional da saúde em um direito efetivamente exercido.

### **3.3. A PROPOSTA DE RECONSTRUÇÃO DOGMÁTICA: A EFETIVAÇÃO COMO REGRA-MATRIZ DE CONDUTA ADMINISTRATIVA**

Com base na Teoria da Norma Jurídica desenvolvida por Paulo de Barros Carvalho, pode-se estruturar o princípio da efetivação como uma regra-matriz de conduta administrativa, com os seguintes elementos:

- a) Critério material (Cmat): ações e políticas públicas voltadas à saúde;
- b) Critério espacial (Cesp): território nacional, sob responsabilidade de cada ente federado;
- c) Critério temporal (Ctemp): durante a vigência dos respectivos planos e orçamentos públicos (PPA, LDO, LOA);
- d) Sujeito ativo (SujAt): Administração Pública direta e indireta;
- e) Sujeito passivo (SujPs): População beneficiária;
- f) Conteúdo (Cond): dever de converter recursos públicos em resultados concretos, mensuráveis e contínuos, sob pena de inconstitucionalidade material e responsabilidade administrativa.

Essa regra-matriz, aplicada ao plano S3 do sistema de significações normativas, não se limita à enunciação de comandos abstratos, mas exige a construção de critérios de

afeição normativa da efetividade. Não basta demonstrar que a verba foi aplicada ou que o serviço foi prestado: é necessário comprovar que a ação produziu impacto social coerente com os objetivos constitucionais.

Assim, o princípio da efetivação não se opõe aos princípios da eficiência e da legalidade, mas os integra e os radicaliza. Ele opera como um pressuposto de legitimidade da ação pública, na medida em que desloca o centro de gravidade da legalidade formal para a normatividade dos resultados.

#### 4. A REGRA-MATRIZ DA EFETIVAÇÃO E SUA APLICAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUÇÃO, INCIDÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO

A transformação do princípio da efetivação em norma jurídica pressupõe sua estruturação dentro do sistema jurídico como uma regra-matriz de conduta, conforme os fundamentos lógicos delineados por Paulo de Barros Carvalho, nesse modelo, a norma jurídica não é uma proposição indeterminada, mas uma construção lógica dotada de elementos essenciais, que podem ser dissecados em dois polos fundamentais: a hipótese e o consequente.

No âmbito da hipótese, têm-se os critérios material, espacial e temporal de incidência; no consequente, os sujeitos da relação jurídica e a prestação obrigatória. Essa arquitetura é o que possibilita a normatização de condutas e a imputação de efeitos jurídicos com base em fatos previstos.

Aplicando esse raciocínio à ideia da efetivação como princípio jurídico autônomo, é possível delinear uma regra-matriz de conduta administrativa que vincule diretamente a atuação estatal ao dever de produzir resultados concretos, observáveis e coerentes com os objetivos constitucionais. A hipótese normativa dessa regra estaria situada nas ações e programas públicos de saúde, inseridas no território nacional e durante a vigência dos ciclos orçamentários.

Já o consequente normativo imputaria à Administração Pública o dever de produzir resultados mensuráveis em saúde, sob pena de violação da legalidade substancial, e, ao mesmo tempo, reconheceria ao cidadão o direito subjetivo à entrega de bens públicos em padrão mínimo de efetividade.

A grande contribuição desse exercício dogmático é que ele transcende o nível da retórica político-administrativa. Ao formalizar a efetivação como norma, com critérios

lógicos claros e aplicáveis, o jurista passa a dispor de um instrumento técnico para operar o controle das políticas públicas de maneira mais precisa e exigente.

Importante dizer que não se trata mais de avaliar apenas se houve aplicação formal dos recursos ou cumprimento de metas burocráticas. Trata-se de verificar, dentro do plano S4, se os elementos previstos na hipótese normativa da efetivação se realizaram faticamente, ensejando a incidência do consequente.

Por exemplo, uma política pública de saúde voltada à redução da mortalidade materna pode estar prevista no PPA, regulamentada por portarias ministeriais e financiada por recursos vinculados. Contudo, se ao final do ciclo de execução a taxa de mortalidade não apresentar redução significativa, e os indicadores revelarem que as ações não alcançaram os territórios de maior vulnerabilidade, o consequente normativo da efetivação não terá incidido. O simples cumprimento dos trâmites legais será, então, insuficiente para caracterizar a conformidade da conduta estatal com o ordenamento.

Essa forma de análise tem implicações diretas na responsabilização da Administração Pública. Ao positivar o princípio da efetivação como norma, cria-se a possibilidade de imputação jurídica de condutas omissivas ou inócuas, mesmo quando formalmente regulares.

O administrador público passa a ser avaliado não apenas pela conformidade de sua conduta aos ditames legais tradicionais, mas também pela sua capacidade de transformar insumos jurídicos e financeiros em resultados efetivos para a sociedade. Isso representa um deslocamento da legalidade meramente procedural para uma legalidade orientada por resultados, profundamente conectada à ideia de justiça distributiva e de realização concreta dos direitos fundamentais.

No plano S3, a regra-matriz da efetivação pode ser representada da seguinte forma:

- a) Critério Material (Cmat): Implementação de políticas públicas de saúde, programas, metas e planos aprovados pela Administração;
- b) Critério Espacial (Cesp): Território nacional, com incidência sobre todas as unidades federativas;
- c) Critério Temporal (Ctemp): Vigência dos respectivos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO, LOA);

- d) Sujeito Ativo (SujAt): Poder Público (Administração direta e indireta);
- e) Sujeito Passivo (SujPs): Cidadãos e usuários do sistema público de saúde;
- f) Conteúdo Normativo (Cond): Dever de converter recursos e ações administrativas em resultados concretos, mensuráveis e contínuos, com impacto verificável na realidade social.

Já no plano S4, ou seja, na ocorrência da incidência normativa, será necessário analisar o conjunto de evidências que confirmem a realização dos critérios previstos: relatórios de resultados, dados empíricos de impacto, auditorias de performance, e análises comparativas entre insumo, processo e produto.

Essa abordagem promove um rebaixamento da abstração normativa à vida concreta, no sentido de conferir efetividade real à promessa constitucional do direito à saúde. Em termos institucionais, isso exige a construção de indicadores jurídicos vinculantes, que se baseiem não apenas em dados estatísticos, mas na estrutura normativa do direito, tal como proposta pelo constructivismo. A norma da efetivação não é apenas uma orientação moral ou uma diretriz política: é uma unidade normativa legítima, formalmente identificável, dogmaticamente estruturável e juridicamente exigível.

É necessário, portanto, que a dogmática administrativa e constitucional incorpore esse princípio como critério de controle e de responsabilização, abandonando a leniência com que muitas vezes se trata a distância entre norma e realidade. A positivação da efetivação como regra-matriz é, assim, um projeto de reconstrução da normatividade constitucional a partir de suas finalidades transformadoras, resgatando o sentido material da legalidade e revalorizando o papel do jurista como agente de concretude institucional.

## 5. CONCLUSÃO: O PRINCÍPIO DA EFETIVAÇÃO E OS NOVOS CAMINHOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A proposta de reconstrução dogmática do princípio da efetivação como norma jurídica representa uma virada teórica e prática no modo como o Direito Administrativo se relaciona com as políticas públicas, especialmente no setor da saúde. Ao invés de aceitar passivamente a distância entre o plano normativo e a realidade social, o presente trabalho partiu da hipótese de que é possível conferir densidade jurídica à noção de efetividade, incorporando-a como categoria prescritiva no interior do sistema.

A partir da fundamentação no constructivismo lógico-semântico, demonstrou-se que a linguagem normativa é capaz de produzir sentido jurídico mesmo em relação a valores tradicionalmente tratados como extrajurídicos. A efetivação, nesse contexto, não é um mero ideal político, tampouco uma consequência técnica ou administrativa: é um dever normativo autônomo, com estrutura lógica, possibilidade de incidência e consequência jurídica.

A construção da regra-matriz de conduta administrativa da efetivação permitiu organizar, em termos formais, a imputação do dever estatal de transformar ações administrativas em resultados concretos e mensuráveis. Tal estruturação torna possível a responsabilização por omissões eficazes, ineficiências repetidas e práticas formalmente regulares, mas socialmente inócuas.

No plano prático, isso implica:

1. A exigência de indicadores jurídicos vinculantes de desempenho e impacto, a serem integrados aos ciclos de planejamento e controle;
2. A reformulação do conceito de legalidade administrativa, que passa a incluir o dever de realizar concretamente os objetivos constitucionais;
3. A possibilidade de controle judicial e administrativo não apenas sobre o agir estatal, mas sobre a realização efetiva dos direitos fundamentais.

Além disso, o artigo demonstrou que a adoção do princípio da efetivação como norma jurídica pode reconfigurar a estrutura do controle institucional no Brasil, permitindo aos Tribunais de Contas, ao Ministério Público e ao próprio Judiciário atuarem com base em parâmetros objetivos, juridicamente sustentáveis e teoricamente fundados. Com isso, cria-se espaço para uma atuação estatal mais racional, mais responsável e, sobretudo, mais comprometida com os resultados reais que importam à cidadania.

Ao final, reafirma-se a função transformadora do Direito, que não pode se limitar a repetir rituais normativos e legitimar a manutenção de estruturas ineficazes. A normatividade da efetivação é a resposta dogmática ao desafio contemporâneo da concretização dos direitos fundamentais em sociedades desiguais. Ela reposiciona o jurista como agente de efetividade, o administrador como executor responsável e o cidadão como sujeito de direitos verificáveis.

Portanto, o princípio da efetivação, aqui reconstruído sob a ótica do constructivismo lógico-semântico, não é uma utopia jurídica, mas uma necessidade teórica, institucional e ética. Em um cenário de crises recorrentes, escassez orçamentária e judicialização crescente, a juridicidade das políticas públicas exige mais do que obediência formal: exige compromisso real com o impacto social de cada norma, de cada ato, de cada decisão pública.

## **Referências Bibliográficas**

BARROS CARVALHO, Paulo de. Direito Tributário: Linguagem e Método. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. Teoria Geral do Direito: a construção do objeto jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Lista de Alto Risco da Administração Pública. Tema: Sistema Único de Saúde – Acesso e Sustentabilidade. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco>. Acesso em: 14 abr. 2025.