



QUALIS
A2



MUITO ALÉM DE PROMESSAS CONSTITUCIONAIS: A EFICÁCIA JURÍDICA DAS NORMAS PROGRAMÁTICAS¹

FAR BEYOND CONSTITUTIONAL PROMISES: THE LEGAL EFFECTIVENESS OF PROGRAMMATIC NORMS

Danny Portella PAGANUCCI

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

E-mail: dannyppaganucci@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0009-0006-2404-9601>

Liziane Paixão Silva OLIVEIRA

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

E-mail: lizianepaixao@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6266-6073>

240

RESUMO

O presente artigo analisa a eficácia jurídica das normas constitucionais programáticas, compreendidas como disposições que estabelecem programas, objetivos e diretrizes destinados a orientar a atuação dos órgãos estatais na realização dos fins constitucionalmente previstos. O problema de pesquisa consiste em verificar se a dependência de atuação legislativa, administrativa ou política para a concretização plena de determinados efeitos retira dessas normas sua juridicidade ou eficácia vinculante. Metodologicamente, desenvolve-se pesquisa de natureza bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, mediante exame da doutrina constitucional relacionada à eficácia e à aplicabilidade das normas constitucionais. Inicialmente, examina-se a evolução histórica dessas disposições, desde as transformações do constitucionalismo liberal até a consolidação do Estado Social. Em seguida, apresentam-se sua conceituação e as principais divergências doutrinárias acerca de sua juridicidade. Os resultados da análise demonstram que a necessidade de integração normativa ou de atuação estatal posterior não converte as normas programáticas em simples promessas, recomendações ou declarações de intenção. Conclui-se que essas normas possuem força normativa e eficácia jurídica vinculante, impondo deveres aos poderes públicos, condicionando a produção normativa e a atuação estatal, orientando a interpretação do Direito e servindo de parâmetro para o controle de constitucionalidade.

¹ COMO CITAR: (ABNT): PAGANUCCI, D. P.; OLIVEIRA, L. P. S. Muito Além de Promessas Constitucionais: A Eficácia Jurídica das Normas Programáticas. **JNT Facit Business and Technology Journal**. Qualis A2. ISSN: 2526-4281, Mês de Setembro de 2026 - Ed. 77. VOL. 02. Págs. 240-255. Disponível: <http://revistas.faculdefacit.edu.br>. Acesso em: __/__/__.

Palavras-chave: Normas constitucionais programáticas. Eficácia jurídica. Aplicabilidade constitucional. Força normativa da Constituição. Controle de constitucionalidade.

ABSTRACT

This article analyzes the legal effectiveness of programmatic constitutional norms, understood as provisions that establish programs, objectives, and guidelines intended to guide state bodies in achieving constitutionally established purposes. The research problem consists of determining whether the dependence on legislative, administrative, or political action for the full realization of certain effects deprives these norms of their legal nature or binding effectiveness. Methodologically, the study adopts qualitative bibliographic and documentary research based on the examination of constitutional scholarship concerning the effectiveness and applicability of constitutional norms. First, it examines the historical development of programmatic norms, from the transformations of liberal constitutionalism to the consolidation of the Social State. It then discusses their conceptual foundations and the main doctrinal disagreements concerning their legal nature. The analysis demonstrates that the need for normative integration or subsequent state action does not transform programmatic norms into mere promises, recommendations, or declarations of intent. It concludes that these norms possess normative force and binding legal effectiveness, imposing duties on public authorities, conditioning lawmaking and state action, guiding legal interpretation, and serving as parameters for judicial review of constitutionality.

Keywords: Programmatic constitutional norms. Legal effectiveness. Constitutional applicability. Normative force of the Constitution. Judicial review of constitutionality.

INTRODUÇÃO

As normas constitucionais programáticas ocupam posição relevante na discussão acerca da eficácia e da aplicabilidade das disposições constitucionais. Caracterizam-se por estabelecer objetivos, programas e diretrizes cuja concretização pode exigir atuação legislativa, administrativa ou política dos órgãos estatais. Em razão dessa característica, sua juridicidade foi historicamente objeto de controvérsia, especialmente diante da dificuldade de concretização de determinados direitos sociais previstos constitucionalmente.

A controvérsia decorre, em grande medida, da necessidade de distinguir a existência de eficácia jurídica da produção imediata e integral de todos os efeitos materiais pretendidos pela norma. O fato de determinada disposição constitucional depender de medidas posteriores para alcançar plena concretização não significa, necessariamente, que seja juridicamente irrelevante enquanto essas providências não forem adotadas. É justamente nesse ponto que se situa o problema central deste estudo: a dependência de atuação legislativa, administrativa ou política para a concretização plena das normas constitucionais programáticas retira delas sua eficácia jurídica vinculante?

Parte-se da hipótese de que a resposta é negativa. Embora determinadas normas programáticas não produzam imediatamente todos os efeitos materiais pretendidos pelo constituinte, sua inserção na Constituição lhes confere força normativa, permitindo que condicionem a atuação dos poderes públicos, orientem a interpretação do ordenamento jurídico e funcionem como parâmetro de validade das normas infraconstitucionais.

O objetivo geral do artigo é, portanto, analisar a eficácia jurídica das normas constitucionais programáticas. Especificamente, pretende-se: examinar o contexto histórico de seu desenvolvimento; apresentar sua conceituação na doutrina constitucional; identificar as principais críticas formuladas contra sua juridicidade; e analisar os fundamentos que permitem reconhecer efeitos jurídicos vinculantes a essas disposições.

Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa de natureza bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. O percurso analítico concentra-se na revisão da doutrina constitucional relacionada à eficácia e à aplicabilidade das normas constitucionais, especialmente nas formulações de José Afonso da Silva, Paulo Bonavides, Luís Roberto Barroso, Uadi Lammêgo Bulos, Regina Maria Macedo Nery Ferrari e outros autores empregados ao longo do estudo. A análise é desenvolvida mediante confronto entre as posições que historicamente reduziram a força jurídica das normas programáticas e aquelas que lhes reconhecem eficácia normativa.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresenta a evolução histórica do constitucionalismo relacionada ao surgimento das normas programáticas. A segunda examina sua conceituação e características. A terceira analisa especificamente sua eficácia jurídica, inicialmente apresentando as críticas formuladas contra sua juridicidade e, em seguida, os fundamentos utilizados pela doutrina para reconhecer sua força normativa.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS

A eficácia social e normativa das normas constitucionais programáticas, apesar de debatida historicamente pelos juristas e filósofos, ainda é objeto de polêmica. Sua importância é vital para a sociedade, visto que a concepção adotada direciona e obriga os órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como toda a população de determinado Estado.

Porém, antes de adentrar ao mérito da questão, necessário analisar o caminho histórico pelo qual percorreu as referidas normas, começando pela evolução do constitucionalismo, passando pelo surgimento das normas constitucionais programáticas, chegando aos tempos modernos.

A noção de constitucionalismo, segundo Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 5), pode ser ampla ou restrita:

Em sentido amplo, é o fenômeno relacionado ao fato de todo o estado possuir uma constituição em qualquer época da humanidade, independente do regime político adotado. Em sentido estrito, é a técnica jurídica de tutela das liberdades que possibilitou aos cidadãos exercerem, com base em constituições escritas, os seus direitos e garantias fundamentais.

Embora tenha surgido nas civilizações antigas, sua consistência se deu no século XVIII, sob influência do iluminismo, onde se afirmou a supremacia do indivíduo, a limitação do poder dos governantes e a busca pela razão.

Desse modo, o constitucionalismo apresentou-se como revolucionário. Afinal, a limitação dos poderes dos governantes se deu contra as suas vontades, e se aceitaram as restrições foi porque não havia outra escolha a fazer diante das fortes pressões exercidas pelas classes políticas emergentes. Por isso, as constituições foram escritas, objetivando definir as novas condições políticas e evitar qualquer retrocesso.

O constitucionalismo moderno vem romper com as barreiras de garantias fundamentais limitadas pelos Estados Absolutistas, destruindo o paradigma de soberania e supremacia das forças estatais. Trouxe o ideal de justiça, de direito igualitário e acima de tudo de organização na seara da política governamental, limitando o poder de atuação do Estado e descentralizando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pautando em um documento de lei, a Constituição².

² Ao se questionar a respeito do que verdadeiramente consiste uma Constituição, em uma conferência proferida em abril de 1862, Lassale (2008, p. 37) despertou a mais sutil e, ao mesmo tempo, mais profunda das perguntas a que um jurista poderia se propor a responder. Isso porque, como o próprio autor alega, dizer meramente que a Constituição consiste na *lei fundamental* não conduz a nada mais do que a uma máxima habitual e vaga que, no mais das vezes, é proferida sem maiores reflexões a seu respeito e com uma conotação muito mais ideológica do que jurídica.

Com o surgimento da Constituição da Bélgica de 1831, houve contribuição para dar contornos jurídicos às instituições que caracterizavam o Estado de Direito. Ela transformou as Declarações de Direitos em artigo da própria Constituição, e também permitiu que os direitos proclamados em sede constitucional fossem considerados como direitos públicos subjetivos, podendo ser acionados judicialmente para a proteção em caso de violação.

Não obstante, afirma José Carlos Vasconcellos dos Reis (2003) que grande parte da doutrina juspublicista tinha dificuldades para visualizar e tratar os direitos fundamentais como autênticos direitos subjetivos. Isso deu a eles tratamento semelhante ao que atualmente se confere às normas programáticas.

No século XX, aumentou o número daqueles que negavam natureza jurídica a determinadas normas constitucionais. Paulo Bonavides (2009) asseverou, com razão, que se as Constituições tivessem parado no tempo, mantendo o modelo liberal, a eficácia de suas normas não teria sofrido abalo.

Se as constituições houvessem, contudo interrompido a sua progressiva continuidade no modelo liberal, a eficácia de suas normas não teria sido objeto de profundo abalo, conforme aconteceu este século. Todo o sistema constitucional, que a ciência jurídica do século XIX fizera aparentemente sólido, entrou em crise e colapso. Ao divórcio entre o Estado e a sociedade, sucedeu o novo e imprevisto quadro de absorção da Sociedade pelo Estado, isto é, a politização de toda a sociedade, pondo termo àquele dualismo clássico, àquela antinomia, bastante típica da idade liberal e das instituições que o individualismo produziu no século passado. (Paulo Bonavides, 2009, p. 230-231)

Essa concepção liberal de valorização do indivíduo e afastamento do Estado gerou concentração de renda e exclusão social, o que obrigou o Estado a intervir para evitar abusos e limitar o poder econômico. Esses fatos fizeram com que surgisse um novo constitucionalismo, agora denominado de social.

O fato é que o Estado não estava preparado para oferecer tantos serviços e prestações sociais e econômicas à população. Acabou-se, então, por garantir estes direitos de modo programático, perdendo a Constituição certa juridicidade.

Nesse ponto é que reside o grande problema das constituições contemporâneas: ao contrário dos direitos individuais clássicos, os direitos sociais declarados no texto supremo nem sempre gozam de efetividade, diante dos limitados recursos e das inúmeras necessidades da sociedade.

Isso ocorre pela dificuldade de concretizar os direitos sociais insculpidos no âmbito constitucional, ou seja, o problema reside na realizabilidade prática dos direitos sociais, na dificuldade de passar da declaração de princípios à aplicação concreta das normas.

Até o século XX, grande parte da doutrina negou natureza jurídica às normas programáticas, reduzindo-as a um programa de normas jurídicas futuras, de valor ético ou político. José Carlos Vasconcellos dos Reis (2003) registra que Ferdinand Lassalle teceu críticas à eficácia das normas contidas nas constituições rígidas e formais, quando disse que a Constituição real de um Estado é, na verdade, a soma dos fatores reais de poder que regem a sociedade, sendo a Constituição rígida uma simples folha de papel, que deve se limitar a converter em instituições jurídicas aquelas forças atuantes na realidade social.

Na atualidade, o constitucionalismo não cuida mais do Estado ou do indivíduo isoladamente (fase liberal), nem tampouco se preocupa com a Sociedade como um todo (fase social-democrática). O constitucionalismo passa a se ater e a se preocupar com o indivíduo inserido na Sociedade, como um ser humano, que deve ser tratado com dignidade e ter seu espaço privado, vivendo em condições dignas.

Quando este momento for atingido, sem apelo ao discurso jusnaturalista, as normas programáticas atingirão sua eficácia plena e irrestrita. O Estado, em parceria com a sociedade, cumprirá os objetivos principais de erradicar pobreza, marginalização e realizar a justiça social. A crise, então, estará superada e o homem encontrará a paz que tanto almeja com a implementação de uma cidadania real e efetiva.

NORMAS PROGRAMÁTICAS: CONCEITUAÇÃO E EXEMPLIFICAÇÃO

Inicialmente, antes de se adentrar especificamente na problemática da eficácia jurídica das normas constitucionais programáticas, objeto do capítulo seguinte, necessário se faz trazer à lume as diferentes visões dos doutrinadores pátrios no que concerne à conceituação, bem como à inserção dessas normas no Constituição Federal de 1988.

Pontes de Miranda (1967, p. 126-127) conceituou as normas constitucionais programáticas, como sendo

[...] aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função.

É com este sentido que José Afonso da Silva (2007, p. 138) afirma que são

[...] programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios a serem cumpridos pelos

seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

Por conseguinte, Ferrari (2001, p. 178-179), ao apresentar a formulação de Vezio Crisafulli, apresenta um dos conceitos mais prestigiados e citados pela doutrina nacional³, o qual será o adotado pela presente obra, no sentido de que são

[...] aquelas normas constitucionais com as quais um programa de ação é assumido pelo Estado e assinalado aos seus órgãos, legislativo, de direção política e administrativos, precisamente como um programa que a eles incumbe a obrigação de realizar nos modos e nas formas das respectivas atividades, sendo que tais normas, ao invés de regularem desde o primeiro momento, de modo direto e imediato, determinadas relações e situações (às quais, entretanto, se referem) regulam comportamentos públicos destinados por sua vez a incidir sobre ditas matérias, isto é, estabelecem que os agentes governamentais deverão ou poderão fazer (e, inversamente, o que não poderão fazer) relativamente a determinadas matérias.

246

No entanto, numa reflexão acerca da importância da conceituação, não somente em relação às normas constitucionais programáticas, mas também trazendo uma visão geral sobre o tema, oportuna e, sobretudo, valiosa é a lição de Regina Maria Macedo Ferrari (2001, p. 181):

Reconhecendo que a importância de um conceito advém da busca das características da coisa considerada, sem as quais a palavra definição não poderia ser aplicada e que a denotação não deve ser demasiadamente ampla nem tampouco demasiado restrita, conclui-se que o que deve informar a metodologia adequada é a mera conveniência ou oportunidade. O que leva a aceitar que é um erro pensar que só exista uma definição possível e válida em determinado ordenamento jurídico, pois que, uma vez chegado ao acordo “sobre quais são as coisas que recebem certo tratamento jurídico, agrupá-las ou não debaixo de uma determinada definição, sempre será questão de conveniência que só em termos de utilidade, clareza, oportunidade etc. pode ser discutida”. Com base nesses princípios resulta claro que o conceituar a norma constitucional programática tem a função exclusiva de ordenar e sistematizar os conhecimentos que se quer transmitir, a partir de características que aparecem como definitórias válidas em determinado momento histórico.

Essas formulações permitem afastar duas conclusões extremas. A primeira seria considerar que toda norma programática é desprovida de aplicabilidade enquanto não editada legislação integradora. A segunda consistiria em afirmar que todas essas normas produzem, desde a promulgação da Constituição, exatamente os mesmos efeitos e com a mesma intensidade das disposições cuja disciplina normativa já se apresenta completa.

³ Por exemplo: SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 137-138; ATALIBA, Geraldo. Decreto-lei na Constituição de 1967. São Paulo: RT, 1967, p. 42-43; BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 110; TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

A compreensão adequada exige reconhecer diferentes dimensões da eficácia constitucional. A necessidade de complementação legislativa ou administrativa para a realização integral de determinado programa não significa inexistência de efeitos jurídicos anteriores a essa complementação. Da mesma maneira, reconhecer efeitos jurídicos imediatos não implica afirmar que todos os resultados materiais previstos constitucionalmente possam ser obtidos independentemente de qualquer atuação posterior do Estado.

Essa distinção é essencial para o desenvolvimento da tese deste artigo. A norma programática pode possuir eficácia jurídica desde sua entrada em vigor e, simultaneamente, depender de providências posteriores para alcançar plena concretização material. Em outras palavras, juridicidade e efetividade social não constituem conceitos equivalentes.

A eficácia jurídica refere-se à aptidão da norma para produzir consequências no ordenamento, condicionando comportamentos, orientando interpretações, vinculando poderes públicos ou invalidando atos incompatíveis com seus comandos. A efetividade, por sua vez, relaciona-se à realização concreta, no plano social, das finalidades previstas pela norma.

Sob essa perspectiva, a existência de um programa constitucional não deve ser confundida com uma simples recomendação política. A inclusão de determinada finalidade no texto constitucional atribui-lhe posição normativa superior em relação à legislação infraconstitucional e condiciona, nos limites próprios de cada disposição, a atuação dos órgãos estatais.

As normas programáticas podem, portanto, apresentar diferentes graus de densidade normativa e demandar diferentes formas de concretização. Algumas dependem predominantemente de atuação legislativa; outras exigem providências administrativas ou políticas públicas; outras ainda produzem efeitos relevantes pela proibição de medidas estatais incompatíveis com as finalidades constitucionalmente estabelecidas.

A questão central deixa, assim, de ser a existência ou inexistência absoluta de eficácia e passa a ser a identificação da **natureza e da extensão dos efeitos jurídicos produzidos por essas normas**. É a partir dessa perspectiva que devem ser examinadas as críticas formuladas contra sua juridicidade.

A EFICÁCIA JURÍDICA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS

A discussão acerca das normas programáticas envolve conceitos que, embora relacionados, não devem ser tratados como sinônimos. Eficácia jurídica,

aplicabilidade e efetividade social representam dimensões distintas do fenômeno normativo.

Ferrari (2001) relaciona a efetividade à realização concreta dos objetivos normativos no mundo dos fatos. Essa dimensão permite verificar se aquilo que a Constituição determina ou pretende promover efetivamente se realiza na sociedade. A eficácia jurídica, por outro lado, diz respeito à capacidade da norma de produzir efeitos dentro do ordenamento.

A distinção é particularmente relevante para as normas programáticas. A ausência de realização integral de determinada finalidade constitucional pode revelar um problema de efetividade sem significar, por si só, inexistência de eficácia jurídica. Uma disposição constitucional pode não ter alcançado integralmente seu objetivo social e, ainda assim, produzir efeitos juridicamente relevantes.

Por isso, a controvérsia a respeito das normas programáticas não pode ser resolvida simplesmente pela constatação de que determinadas políticas constitucionalmente previstas ainda não foram integralmente implementadas. É necessário investigar se, antes mesmo dessa implementação plena, a norma condiciona a atuação estatal e produz consequências jurídicas.

CRÍTICAS À JURIDICIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS

As objeções historicamente formuladas contra a força normativa das disposições programáticas relacionam-se, em grande medida, à generalidade de sua redação, à dependência de decisões políticas posteriores e à dificuldade de identificar prestações imediatamente exigíveis.

A crítica, portanto, que acomete a juridicidade das normas programáticas se concentra em três pontos que Carbone julga extremamente vulneráveis: a) o fato de as normas programáticas terem por conteúdo princípios implícitos do ordenamento jurídico; b) a circunstância de enunciarem programas políticos vinculantes e, finalmente, c) estamparem fórmulas tão genéricas, vagas e abstratas, que parecem escapar a toda aplicação positiva (*apud*, Bonavides, 2009).

Parte da doutrina, de cunho mais conservador, sustenta que as normas programáticas, pela grande densidade semântica, e baixa efetividade social e jurídica, não geram direitos subjetivos à população. Acabam dizendo respeito a diretrizes, planos futuros, que devem ser implementados pelo poder instituído, por portarem baixo grau normativo.

Nessa linha, diz-se que estas normas não têm eficácia imediata e são destituídas de imperatividade - nota comum às normas jurídicas em geral - não

passando de meros planos/programas que serão realizadas com a evolução do Estado. Seriam normas que não vinculariam, não estabelecendo princípios específicos, nem tampouco fundando institutos ou determinando com clareza as bases das relações jurídicas que acolhem.

Aspecto também tido como negativo em relação a tais normas é a dependência de fatores políticos, o que, de fato, as deixam à margem na espera de uma política governamental para dar-lhes a devida eficácia.

As críticas esposadas às normas programáticas e principalmente à sua falta de eficácia social acabaram por gerar a ideia da existência na Constituição de normas sem aplicação que passaram a receber denominações mezinhas como: mero programa, proclamações, admoestações morais, declarações bem intencionadas, manifestos, sentenças políticas, aforismos políticos, boas intenções, todas com o propósito de recusar eficácia e aplicabilidade àquelas proposições cuja presença no texto básico parecia servir unicamente para emprestar colorido doutrinário às Constituições.

Nesses moldes, concluindo acerca do impacto desse ponto de vista, Marcos André Couto Santos⁴ lista as duas consequências mais perversas no que concerne à falta de efetividade jurídico-social das normas programáticas, quais sejam:

1) juristas de araque e governantes com tendências despóticas podem alegar a falta de efetividade das normas programáticas e evadir-se do cumprimento de diversas regras e princípios constitucionais; 2) ocorre um sentimento de frustração constitucional dentre a comunidade, passando a haver um divórcio latente do mundo normativo (*sollen*) do mundo real (*sein*). Esta frustração pela não implementação e realização dos objetivos constitucionais, e a não aplicação de diversos direitos sociais e econômicos levam a população a descrer na ordem jurídica e não respeitar a Constituição como lei fundamental do Estado.

Em suma, todas as críticas têm a finalidade de negar eficácia e aplicabilidade às normas programáticas, emprestando-lhes sentido único de embelezar as Cartas Políticas.

DA REAÇÃO ÀS CRÍTICAS QUANTO À JURIDICIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PROGRAMÁTICAS

Em contrapartida às críticas acerca da falta de efetividade das normas programáticas, parte respeitável da doutrina contemporânea⁵, representada por Luís

⁴ SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 204, 26 jan. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4731>. Acesso em: 3 set. 2026.

⁵ Nesse sentido, Jorge Miranda, J.J. Gomes Canotilho, Crisafulli, José Afonso da Silva, Uadi Lammêgo Bulos, dentre outros.

Roberto Barroso, afirma com veemência haver caráter de aplicação vinculativa imediata nas referidas normas-programas, sob o esteio da nova hermenêutica constitucional.

Expurgam completamente a idéia de que tais normas se destinam tão somente a meros programas, intenções, ou ideologia a ser seguida pelo Estado. Reforçam que toda norma constitucional porta obrigatoriedade, imperatividade, sem distinção entre elas, pelo *princípio da Unidade da Constituição*.

Afirmam ainda que todas as normas são dotadas de eficácia vinculativa imediata dentro de uma análise sistêmica da Constituição, repelindo-se a identificação das normas programáticas como mera intenção futura, simples programas ou mera exortação moral. Sustentam os autores que as normas programáticas têm eficácia vinculante e imediata, pois toda a norma constitucional é sempre obrigatória, pois derivam do Poder Constituinte sendo dotadas de supralegalidade e todas apontam no ápice do ordenamento jurídico a que as demais normas devem respeito.

Com propriedade, lembra Luís Roberto Barroso (1998, p. 111) que

[...] a visão crítica que muitos autores mantêm em relação às normas programáticas é, por certo, influenciada pelo que elas representavam antes da ruptura com a doutrina clássica, em que figuravam como enunciados políticos, meras exortações morais, destituídas de eficácia jurídica. Modernamente, a elas é reconhecido valor jurídico idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição, como cláusulas vinculativas, contribuindo para o sistema através dos princípios, dos fins e dos valores que incorporam. Sua dimensão prospectiva é também uma dimensão de ordenamento jurídico, pelo menos no Estado Social.

Mais adiante o autor traz objetivamente os efeitos que geram as normas programáticas, atestando a sua efetividade/concretização:

a) revogam os atos normativos anteriores que disponham em sentido colidente com o princípio que substanciam; b) carreiam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas incompatíveis. c) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesses constitucionais por ela protegidos. (1998, p. 113).

Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 93-94), discorrendo sobre o tema informa que

[...] é engano pensar que elas não servem para nada. Em verdade, os preceitos programáticos produzem efeitos jurídicos sendo aplicáveis nos limites de sua eficácia. Eis as suas linhas gerais: (i) estabelecem o dever do legislador ordinário de os regulamentar, criando situações jurídicas subjetivas de vantagem e desvantagem; (ii) vinculam a função legislativa, administrativa e jurisdicional (eficácia vinculante); (iii) impedem que o legislador ordinário edite normas em sentido oposto ao do direito nelas inserido, (iv) condicionam, de modo pleno e integral, a produção legislativa futura, paralisando leis que venham a vulnerá-las (eficácia de bloqueio); e

(v) apontam o regime político e os fins sociais que informam a ordem jurídica.

Nesse mesmo sentido é a lição de José Afonso da Silva (2003, p. 164):

(a) estabelecem um dever para o legislador ordinário; (b) condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; (c) informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram a sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; (d) constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; (e) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; (f) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.

Paulo Bonavides (2009, p. 247), citando Crisafulli, retrata os três resultados já consagrados pela experiência constitucional sobre essa espécie de normas:

1. O reconhecimento da eficácia normativa das disposições constitucionais exclusivamente programáticas, as quais enunciam verdadeiras normas jurídicas, que são por isso preceptivas, tanto quanto as demais, se bem que dirigidas tão-somente, de maneira originária e direta, aos órgãos estatais e antes de tudo, com certeza, pelo menos aos órgãos legislativos. 2. O reconhecimento, no vigente ordenamento, da natureza propriamente obrigatória do vínculo que deriva das normas constitucionais programáticas para os órgãos legislativos, como consequência da eficácia formal prevalente de sua fonte (a Constituição) com respeito às outras leis ordinárias. 3. O reconhecimento, por isto, da invalidade das leis subseqüentes, que estejam em contraste com as normas constitucionais programáticas e, segundo a corrente doutrinária que parece preferível, também das disposições de leis preexistentes, se contrastarem e enquanto contrastarem com tais normas.

A partir dessas contribuições doutrinárias, podem ser identificados pelo menos quatro efeitos jurídicos relevantes das normas programáticas.

O primeiro consiste na **vinculação dos poderes públicos**. A existência de uma finalidade constitucionalmente estabelecida impede que Legislativo, Executivo e Judiciário atuem como se o comando constitucional não existisse.

O segundo corresponde ao condicionamento da produção legislativa e administrativa. A liberdade de conformação do legislador e da Administração permanece existente, mas deve ser exercida dentro dos limites e das finalidades estabelecidos pela Constituição.

O terceiro efeito é a função interpretativa. Quando diferentes interpretações de uma norma infraconstitucional forem juridicamente possíveis, as finalidades estabelecidas pelas normas constitucionais programáticas podem orientar a escolha da interpretação mais compatível com a Constituição.

O quarto consiste na função de parâmetro de constitucionalidade. Uma norma infraconstitucional que contrarie frontalmente programa ou finalidade constitucional

juridicamente vinculante pode estar sujeita ao reconhecimento de sua incompatibilidade com a Constituição.

Essa compreensão permite solucionar uma aparente contradição frequentemente presente no tratamento da matéria. Afirmar que determinada norma programática depende de legislação ou providências administrativas para sua concretização plena não significa afirmar que ela seja juridicamente ineficaz antes dessas medidas. Significa apenas reconhecer que seus efeitos jurídicos imediatos não se confundem com a realização integral de seu conteúdo material.

Em face dessa nítida eficácia jurídica das normas constitucionais, Canotilho (*apud*, Júnior, 2004, p. 105) chega a anunciar a “morte” das normas programáticas, pois segundo o autor:

Existem, sem dúvidas, normas fim, normas tarefa, normas-programa que impõe uma atividade e dirigem materialmente a concretização constitucional, mas o sentido destas normas não é o sublinhado pela doutrina tradicional como “simples programas”, “aforismos políticos”, “promessas”, “programas futuros”, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade.

Assim considerar essas normas como meras proclamações de cunho ideológico ou político é negar a existência delas como categorias normativas.

Nesse contexto, evidencia-se a relevância das normas programáticas no âmbito do sistema jurídico e social, na medida em que estabelecem diretrizes destinadas a orientar a atuação dos poderes constituídos. Tais normas servem de fundamento para a elaboração legislativa, para a imposição de limites aos efeitos do capitalismo contemporâneo, para a implementação de políticas e ações públicas e para o fortalecimento da consciência social. Dessa forma, contribuem para a construção de uma sociedade cujas estruturas sejam progressivamente capazes de assegurar, em condições de igualdade, uma existência digna a todos os seus membros, promovendo, por conseguinte, a efetivação da justiça social.

A aplicabilidade plena dessas normas depende da normatividade futura, com base na qual o legislador infraconstitucional, integrando-lhes a eficácia, dê-lhes capacidade de execução daqueles interesses visados. Muitas delas dependerão tão-somente de algumas providências de caráter administrativo que ponham em prática aquelas políticas públicas ou planos de governos nelas encerrados tendo por objeto a realização da justiça social, com eficácia limitada, mas produzindo efeitos jurídicos.

Com isso, aceitar a falta de efetividade das normas programáticas, como querem alguns, é passível de causar danos significativos à ordem jurídico-social, devido à importância de tais normas no desenvolvimento social, cultural, de bem

estar da população, econômico, saúde, enfim, nos fins últimos do Estado, estas normas possuem um mecanismo jurídico de proteção. Esta proteção visa impossibilitar que as normas programáticas sejam atingidas, mesmo indiretamente, assegurando que estes comandos/valores possam produzir eficácia plena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou responder se a dependência de atuação legislativa, administrativa ou política para a concretização plena das normas constitucionais programáticas seria suficiente para retirar delas sua eficácia jurídica vinculante.

A análise histórica demonstrou que a controvérsia acerca dessas normas está relacionada às transformações experimentadas pelo constitucionalismo. A passagem do Estado Liberal para o Estado Social ampliou o conteúdo das constituições, que deixaram de se concentrar predominantemente na organização do poder e na proteção de liberdades individuais para incorporar direitos sociais, objetivos públicos e programas cuja realização exige atuação positiva do Estado.

Essa transformação tornou mais complexa a discussão sobre eficácia constitucional. Enquanto determinadas normas possuem densidade suficiente para produzir imediatamente grande parte de seus efeitos, outras dependem de complementação legislativa, atuação administrativa, políticas públicas ou outras providências estatais para alcançar sua plena concretização material.

A pesquisa demonstrou, contudo, que essa dependência não elimina a juridicidade das normas programáticas. O ponto fundamental consiste em distinguir eficácia jurídica de efetividade social. A ausência de concretização integral de determinado objetivo constitucional pode representar deficiência de efetividade sem transformar a disposição correspondente em simples recomendação política.

As normas programáticas integram o sistema constitucional e, por essa razão, possuem força normativa. Seus efeitos manifestam-se, entre outras formas, na vinculação dos poderes públicos, no condicionamento da produção legislativa e administrativa, na orientação da interpretação jurídica e na possibilidade de utilização de seus comandos como parâmetro para o controle de constitucionalidade.

A hipótese formulada na introdução é, portanto, confirmada: a necessidade de atuação estatal posterior para a concretização plena de determinados programas constitucionais não retira das normas programáticas sua eficácia jurídica vinculante.

Isso não significa afirmar que todas as disposições constitucionais possuam a mesma densidade normativa ou produzam exatamente os mesmos efeitos. Tampouco significa que qualquer programa constitucional possa ser convertido,

independentemente de sua estrutura normativa, em prestação material imediatamente exigível. A aplicabilidade deve ser examinada a partir do conteúdo específico da norma e das condições jurídicas necessárias à produção de cada efeito.

O reconhecimento dessas diferenças, longe de enfraquecer a Constituição, permite compreender com maior precisão sua força normativa. A existência de diferentes graus e modalidades de aplicabilidade não autoriza a criação de uma categoria de disposições constitucionalmente irrelevantes.

Conclui-se, assim, que as normas constitucionais programáticas não constituem simples promessas constitucionais. Embora a realização integral de seus objetivos possa depender de escolhas legislativas, providências administrativas e condições materiais, elas vinculam os poderes constituídos desde sua entrada em vigor. Consequentemente, a atuação estatal deve orientar-se pelas finalidades que estabelecem, e os atos infraconstitucionais que contrariem seus comandos permanecem sujeitos ao controle de compatibilidade com a Constituição.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder político**: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2001.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** 2. ed. Belo Horizonte: Líder, 2008.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1967-1968.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. **As normas constitucionais programáticas e o controle do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862,

Teresina, ano 9, n. 204, 26 jan. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4731>. Acesso em: 3 set. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.