

## O STF COMO PODER CONSTITUINTE DIFUSO E OS LIMITES DA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E DO ATIVISMO JUDICIAL

### THE BRAZILIAN SUPREME COURT AS A DIFFUSE CONSTITUENT POWER AND THE LIMITS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT AND JUDICIAL ACTIVISM

Iretônio Pereira da Silva<sup>1</sup>  
Renata Lúcia Pereira da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) como manifestação do poder constituinte difuso, demonstrando que, embora detenha relevante capacidade interpretativa na guarda da Constituição, permanece estritamente subordinado aos limites estruturais definidos pelo Poder Constituinte Originário. Desenvolvem-se três eixos centrais: a mutação constitucional como técnica derivada de atualização normativa, autorizada no âmbito da jurisdição constitucional prevista no art. 102 da Constituição de 1988; os riscos democráticos decorrentes do ativismo judicial; e a distinção fundamental entre o Poder Constituinte Originário e os poderes derivados, dentre os quais se incluem o Poder Constituinte Reformador e o próprio STF, na condição de órgão constituído. Sustenta-se que todos os poderes instituídos, inclusive o Tribunal Constitucional, estão submetidos às limitações impostas pelo constituinte originário, inexistindo, portanto, múltiplas instâncias de poder constituinte, mas apenas uma origem legítima e fundante. Assim, o estudo apresenta, de forma sintética, a Teoria do Poder Constituinte e desenvolve análise crítica sobre os limites constitucionais da atuação do STF no exercício do poder constituinte difuso. A pesquisa adota metodologia bibliográfica e utiliza o método hipotético-dedutivo.

8228

**Palavras-chave:** Poder Constituinte Difuso. Poder Constituinte Originário. Mutação Constitucional. Ativismo Judicial. Separação de Poderes.

**ABSTRACT:** This article analyzes the role of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) as a manifestation of diffuse constituent power, demonstrating that, although it possesses significant interpretative capacity in safeguarding the Constitution, it remains strictly subordinate to the structural limits defined by the Original Constituent Power. Three central themes are developed: constitutional mutation as a technique derived from normative updating, authorized within the scope of constitutional jurisdiction provided for in Article 102 of the 1988 Constitution; the democratic risks arising from judicial activism; and (iii) the fundamental distinction between the Original Constituent Power and the derived powers, among which are the Reformative Constituent Power and the STF itself, as a constituted body. It argues that all instituted powers, including the Constitutional Court, are subject to the limitations imposed by the original constituent power, therefore there are no multiple instances of constituent power, but only one legitimate and foundational origin. Thus, the study presents, in a synthetic way, the Theory of Constituent Power and develops a critical analysis of the constitutional limits of the Supreme Federal Court's actions in exercising diffuse constituent power. The research adopts a bibliographic methodology and uses the hypothetical-deductive method.

**Keywords:** Diffuse Constituent Power. Original Constituent Power. Constitutional Mutation. Judicial Activism. Separation of Powers.

<sup>1</sup>Mestrando em Instituições Sociais, Direito e Democracia (FUMEC-MG).

<sup>2</sup>Pós-graduada em Direito Médico (UFPE/ESMAPE).

## I INTRODUÇÃO

A Teoria do Poder Constituinte tem seu surgimento como uma forma de responder ao momento político e social que marcaram a passagem de um estado absolutista para o Estado moderno. Essa Teoria busca explicar a origem e a natureza do poder que estabelece a Constituição, como lei fundamental do Estado.

Trata-se de uma teoria desenvolvida por Emmanuel-Joseph Sieyès, que permite a compreensão da capacidade de uma nação de criar ou alterar a Constituição, sendo uma expressão da soberania popular.

Sieyès define o poder constituinte como a fonte inicial de todas as normas jurídicas de um Estado, com a finalidade de estabelecer a ordem política e jurídica. Ele é dividido em três tipos principais: o poder constituinte originário, que cria uma nova ordem constitucional; o poder constituinte derivado, responsável por emendas ou revisões constitucionais; e o poder constituinte difuso, exercido pela interpretação constitucional, especialmente pelos tribunais (Sieyès, 1834).

O poder constituinte originário é ilimitado e autônomo, enquanto o derivado opera sob limitações impostas pela Constituição vigente. Já o poder constituinte difuso permite a adaptação da Constituição às mudanças sociais sem alterar formalmente seu texto. Esses elementos tornam a teoria fundamental para compreender as transformações constitucionais e a soberania popular no contexto do direito contemporâneo.

A competência derivada é caracterizada por sua natureza subordinada e limitada, atuando dentro dos marcos estabelecidos pela Constituição originária. Esse poder derivado encontra restrições impostas pelas cláusulas pétreas e pelos princípios fundamentais que estruturam a ordem constitucional. Assim, sua função é promover alterações ou adaptações no texto constitucional, respeitando os limites materiais, formais e circunstanciais definidos pelo próprio texto constitucional (Canotilho, 2003; Silva, 2020).. Essa limitação assegura a estabilidade e a continuidade da Constituição, evitando alterações que comprometam seus fundamentos essenciais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) é denominado de Poder Constituinte Difuso pelos principais constitucionalistas, uma vez que sua atuação interpretativa contribui para a adaptação da Constituição às novas realidades sociais, sem a necessidade de alteração formal do texto constitucional.

O presente Resumo pretende defender que esse papel é exercido dentro dos limites estabelecidos pelo poder constituinte originário, que, ao criar a Constituição de 1988, atribuiu ao STF a função de garantir sua integridade e evolução por meio da interpretação das normas constitucionais, sendo portanto, essa atuação do STF derivada e limitada, pois a sua capacidade de modificar a ordem constitucional está restrita aos parâmetros e princípios constitucionais, como as cláusulas pétreas e os direitos fundamentais, que não podem ser abolidos por emendas.

Além disso, essa limitação não se restringe apenas ao texto da Constituição, mas inclui também as limitações circunstanciais, ou seja, a necessidade de que qualquer interpretação ou adaptação seja compatível com o contexto social, político e econômico vigente. Dessa forma, o STF não exerce um poder constituinte originário, mas sim uma função derivada, sendo um agente do poder constituinte difuso, cuja atuação permanece subordinada à Constituição e aos limites impostos pelo contexto e pelos princípios que a fundamentam (Canotilho, 2003; Silva, 2020).

## **2 PODERES DO ESTADO, PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS**

Os poderes do Estado são os órgãos responsáveis pela execução das funções do Estado e estão distribuídos entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Essa divisão de competências tem como base o Princípio da Separação de Poderes, que, conforme Montesquieu (2001) visa evitar a concentração de poder em uma única esfera, garantindo a liberdade individual e a democracia. Cada poder possui funções próprias e independentes, mas deve atuar de maneira harmônica e coordenada, respeitando as esferas de atuação dos outros. Assim, o princípio da separação de poderes busca garantir o funcionamento equilibrado do Estado, assegurando que nenhum poder ultrapasse seus limites constitucionais.

O Sistema de freios e contrapesos, desenvolvido para complementar a separação de poderes, estabelece mecanismos que permitem que cada poder controle ou limite a atuação dos outros, a fim de evitar abusos e garantir o equilíbrio do sistema político. De acordo com Canotilho (2003), o sistema de freios e contrapesos reflete a idéia de que nenhum poder deve ser absoluto ou soberano, mas sim sujeito a controle e a fiscalização. Esses mecanismos operam de forma que um poder pode intervir nas ações de outro, quando necessário, para garantir que todas as decisões sejam tomadas dentro dos limites constitucionais e em respeito aos direitos fundamentais. No Brasil, por exemplo, o Executivo pode vetar leis aprovadas pelo Legislativo,

enquanto o Judiciário pode declarar normas inconstitucionais, equilibrando a atuação dos poderes.

A correlação entre os poderes do Estado e o sistema de freios e contrapesos reside no fato de que ambos visam, em última instância, preservar o Princípio da Separação de Poderes. A separação das funções dos poderes é o primeiro passo para assegurar a autonomia de cada um, enquanto o sistema de freios e contrapesos garante que essa autonomia seja exercida dentro de limites constitucionais. Dessa forma, os poderes não se sobrepõem, mas cooperam mutuamente, com o intuito de preservar o equilíbrio democrático e a eficácia do Estado de Direito. Assim, a combinação entre a separação das funções e o controle mútuo promove um regime democrático sólido, no qual a concentração de poder é prevenida e os direitos dos cidadãos são protegidos.

Em conclusão, a separação de poderes, junto ao sistema de freios e contrapesos, configura uma estrutura essencial para a manutenção da democracia e da ordem constitucional. Como apontam Silva (2020) e Barroso (2021), é a interação desses dois conceitos que garante a eficiência do Estado democrático de direito, onde os poderes, embora autônomos e independentes, estão interligados por mecanismos de controle que preservam a liberdade e os direitos fundamentais. Esses princípios, portanto, são cruciais para a manutenção do equilíbrio entre os órgãos do poder estatal e a proteção da ordem jurídica.

Segundo José Afonso da Silva (2020, p. 155):

A separação de poderes é uma característica fundamental do Estado democrático de direito, sendo essencial para evitar a concentração de poder e garantir a liberdade individual. Cada um dos três poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – exerce suas funções de forma independente, mas sem autonomia absoluta, uma vez que estão submetidos aos limites da Constituição. Essa separação, contudo, não implica uma total ausência de interação entre os poderes, mas sim a presença de um sistema de 'freios e contrapesos', que estabelece a possibilidade de que um poder controle ou limite as ações dos outros, evitando que um deles ultrapasse os limites de sua competência. Dessa forma, a interdependência dos poderes é garantida por um sistema de controle mútuo que assegura o equilíbrio e a proteção dos direitos fundamentais no âmbito constitucional (Silva, 2020, p. 155).

### 3 STF NA FUNÇÃO DE CONSTITUINTE DIFUSO E SUA FORÇA DERIVADA E LIMITADA

A biopolítica, conceito central na obra de Michel Foucault (2008), possibilita uma análise crítica sobre o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) enquanto Poder Constituinte Difuso e sua atuação no controle normativo e preservação da ordem constitucional. Foucault aponta que o poder moderno está intrinsecamente ligado à gestão da vida, operando por meio de técnicas que regulam e controlam o povo. Nesse sentido, pode-se correlacionar a atuação do

STF ao biopoder, uma vez que suas decisões visam influenciar a organização da sociedade, mantendo o equilíbrio entre as normas constitucionais e as demandas políticas e sociais.

De acordo com Foucault:

O biopoder introduz uma gestão específica da vida das pessoas, passando por regulamentações, controles e decisões que têm como alvo a multiplicidade dos homens, a população. Nesse processo, as instituições exercem o poder de maneira difusa e regular, não mais pela força, mas pelo controle contínuo de seus corpos e comportamentos (Foucault, 2008, p. 128).

Essa perspectiva destaca que, embora o STF opere dentro de um sistema normativo, sua função enquanto poder derivado é igualmente regulatório, demonstrando o vínculo entre a teoria foucaultiana e os limites impostos pela Constituição ao Tribunal.

O conceito de estado de exceção desenvolvido por Giorgio Agamben (2004) permite uma análise crítica da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) enquanto Poder Constituinte Difuso, especialmente no que diz respeito aos limites constitucionais que regem sua atuação. Agamben (2004), argumenta que o estado de exceção é uma zona de indistinção entre o direito e o poder, onde as normas jurídicas podem ser suspensas em nome da proteção da ordem e da segurança. Essa idéia pode ser correlacionada à atuação do STF, que, ao interpretar a Constituição em momentos de crises políticas ou institucionais, exerce um papel que tangencia os limites.

8232

De acordo com Agamben:

O estado de exceção apresenta-se, desde o início, como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal. É nele que o direito e o fato se confundem e, nessa zona de indistinção, o soberano exerce sua autoridade máxima ao mesmo tempo em que suspende a norma. O perigo está em sua perpetuação, pois, na ausência de limites claros, a exceção tende a transformar-se em regra (Agamben, 2004, p. 2)

Benjamin Constant, embora não tenha desenvolvido a teoria do poder constituinte diretamente, contribuiu ao alertar para o perigo de um poder constituinte ilimitado. Constant enfatizou a necessidade de se limitar o poder, mesmo o poder constituinte, por meio de princípios e direitos fundamentais, nos seguintes termos: "A experiência nos mostra que todo poder tende a abusar, e que a única forma de limitar o poder é pela divisão e distribuição de suas funções". (Constant, 1988, p. 48).

Essa preocupação com a limitação do poder influenciou o desenvolvimento posterior da teoria do poder constituinte, principalmente no que se refere à necessidade de respeito aos direitos e garantias individuais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) exerce papel fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, sendo responsável pela guarda da Constituição e pela interpretação das normas

constitucionais em casos concretos. No entanto, a sua atuação está limitada pelos princípios e disposições expressas no texto constitucional, impedindo que as suas decisões extrapolem as parâmetros democráticos e jurídicos. Segundo Canotilho, a função de um tribunal constitucional é garantir “a supremacia da Constituição e a unidade da interpretação constitucional, sem, contudo, transformar-se em um superlegislador ou em um órgão de poder absoluto” (Canotilho, 2013, p. 217). Assim, o STF deve atuar como um poder derivado, respeitando os limites impostos pela Constituição e assegurando que suas decisões estejam em consonância com os princípios fundamentais da ordem jurídica, sem invadir a competência de outros poderes.

#### 4. A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DO PODER CONSTITUINTE DIFUSO

A mutação constitucional apresenta-se como uma das vias mais relevantes pelas quais o Supremo Tribunal Federal exerce, em termos hermenêuticos, uma parcela do poder constituinte difuso. Não se trata de um exercício de poder soberano ou ilimitado, mas de um mecanismo interpretativo que permite a atualização dos significados constitucionais sem ruptura formal com o texto promulgado. Konrad Hesse assevera que a Constituição somente conserva sua autoridade quando preserva a identidade de seus princípios estruturantes mesmo diante da necessidade de adaptação histórica.

8233

A doutrina constitucional enfatiza que esse processo não altera o texto, mas apenas o sentido hermenêutico atribuído a determinados dispositivos. Friedrich Müller (2000) explica que qualquer mutação deve permanecer vinculada à moldura normativa que circunscreve os limites semânticos possíveis do texto, impedindo que o intérprete extrapole os horizontes instituídos pelo constituinte originário. Assim, a mutação constitucional é instrumento derivado, dependente ontologicamente da estrutura textual existente.

A mutação constitucional não se legitima por inovar o Direito, mas por reconectar a Constituição às transformações sociais contemporâneas. Canotilho (2003) observa que a Constituição é um sistema aberto de regras e princípios, exigindo atualização constante dentro dos limites estabelecidos pelo constituinte. Desse modo, a mutação reafirma a função do STF como poder interpretativo derivado, e não criador, preservando a coerência normativa, a estabilidade institucional e a vigência dos princípios constitucionais fundamentais.

## 5. ATIVISMO JUDICIAL, DEMOCRACIA E OS LIMITES DO STF NO ESTADO CONSTITUCIONAL

O ativismo judicial constitui um dos debates centrais do constitucionalismo contemporâneo. Embora a judicialização de políticas públicas seja inevitável em democracias complexas, o ativismo implica uma postura expansiva do Judiciário que aproxima suas funções daquelas típicas do Poder Legislativo. Luigi Ferrajoli (2014) adverte que a legitimidade da jurisdição constitucional deriva da subordinação incondicional ao texto constitucional, e não de qualquer forma de vontade política.

No Brasil, o ativismo decorre da densidade normativa da Constituição de 1988 e de frequentes omissões legislativas. Entretanto, Lenio Streck (2018) alerta que o ativismo não pode servir como autorização para que o STF substitua o Legislativo ou decida questões de alta complexidade política sob o pretexto de concretização constitucional. Zagrebelsky (2024) reforça que o excesso interpretativo pode levar à erosão progressiva das fronteiras entre política e jurisdição.

Nesse contexto, a atuação do STF deve ser guiada pela autocontenção judicial, segundo a qual o Tribunal deve evitar expandir seus poderes interpretativos além do necessário para garantir a supremacia constitucional. Barroso reconhece a possibilidade de decisões proativas, mas apenas quando existirem vácuos normativos que impeçam a efetivação imediata de direitos fundamentais. Fora dessas hipóteses, qualquer atuação expansionista compromete a separação de poderes e a legitimidade democrática do Estado Constitucional.

8234

## CONCLUSÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto Poder Constituinte Difuso, desempenha uma função essencial na interpretação e aplicação da Constituição, ajustando-a às demandas contemporâneas sem romper os limites estabelecidos pelo poder constituinte originário. Embasada em teorias como a biopolítica de Michel Foucault e o estado de exceção de Giorgio Agamben (2004), sua atuação evidencia o papel regulador e limitado do tribunal, que opera no espaço de adaptação normativa, mas sem transgredir os princípios fundamentais e as cláusulas pétreas. A restrição de sua função como poder derivado assegura o equilíbrio entre a estabilidade constitucional e a evolução social, prevenindo riscos de arbitrariedade ou abusos

Conforme previsto no Artigo 102 da Constituição Federal de 1988, compete ao STF “a guarda da Constituição, cabendo-lhe precipuamente a sua interpretação” (BRASIL, 1988). Essa

prerrogativa atribui ao tribunal a responsabilidade de garantir que uma ordem constitucional seja respeitada, protegendo-a contra alterações que afrontem os princípios democráticos e os direitos fundamentais. Ao exercer essa função, o STF atua como um agente mediador entre a necessidade de adaptação normativa e os limites rígidos de impostos pela Constituição, reafirmando sua posição como órgão essencial de controle e interpretação constitucional no Estado Democrático de Direito.

Além disso, o papel do STF como guardião da Constituição é complementado pelos mecanismos de freios e contrapesos, que garante que sua atuação esteja em harmonia com os demais poderes, prevenindo excessos e garantindo a preservação da ordem democrática. A análise histórica e filosófica, conforme os alertas de Benjamin Constant (1988), reforça a importância de limitar todo o poder, mesmo aquele investido da nobre função de proteger a Constituição. Assim, ao respeitar as disposições estabelecidas pela Constituição Federal, o STF consolida sua atuação como um pilar essencial do Estado Democrático de Direito, promovendo a estabilidade e a legitimidade da ordem constitucional vigente.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

8235

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2024.

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

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. São Paulo: Mandarim, 1988.

FERRAJOLI, Luigi. Poderes Selvagens: A crise da democracia constitucional. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FOUCAULT, Michel. História da sexualidade I: a vontade de saber. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Porto Alegre: Fabris, 2009.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel-Joseph. *O que é o terceiro estado?* Tradução de Ricardo Vélez Rodríguez. São Paulo: Martins Fontes, 1834.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma nova crítica do direito*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *O Direito Dúctil: Lei, direitos e justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.