

O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO COMO GARANTIA DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

PROHIBITION OF SOCIAL REGRESSION AS A GUARANTEE OF SOCIAL FUNDAMENTAL RIGHTS EFFECTIVENESS

Taís Caroline Pinto¹
Vladimir Brega Filho²

Resumo: Os direitos fundamentais sociais, que se encontram classificados como sendo da segunda dimensão dos direitos fundamentais, na maioria das vezes, exigem uma atividade prestacional do Estado, na medida em que se vinculam a questões básicas de desenvolvimento pessoal e social, como a educação, a saúde, a moradia, o trabalho e a segurança. Em que pese sua extrema relevância, muito ainda se questiona sobre a eficácia e a aplicabilidade das normas que os garantem, sendo possível visualizar, em muitos casos, uma tentativa dos responsáveis pela sua efetivação de se esquivarem de cumprir o dever constitucional de implementá-los. Para que houvesse uma melhor compreensão do tema, foi utilizado o método científico dialético, através da análise das noções básicas dos direitos sociais, com ênfase na vinculação dos poderes públicos e sua efetivação, concluindo-se pela plena aplicabilidade da chamada cláusula de proibição do retrocesso social, que apesar de não estar expressa no ordenamento jurídico brasileiro, tem o condão de vedar a regressão dos direitos fundamentais, incluídos os direitos sociais, já concretizados.

Palavras-chave: Direitos fundamentais sociais; Eficácia; Vinculação; Aplicabilidade; Proibição do retrocesso social.

Abstract: The social fundamental rights, which are encompassed by the second dimension of fundamental rights, in most cases, requires an active role from the State, since it's linked to basic questions of personal and social development, like education, health, housing, employment and security. Despite the extreme importance of them, it still questioned about the effectiveness and applicability of the rules that protects them, being able to see, in many cases, an attempt of those responsible for its implementation of evading to fulfill a constitutional duty to implement them. For there to be a better understanding of the topic, it was used the scientific dialectical method, through the analysis of the basics of social rights, with an emphasis on linking public authorities and their enforcement powers, concluding the full applicability of the clause of prohibition of social regression, which although not expressed in Brazilian law, has the power to forbid the regression of fundamental rights, including social rights already achieved.

Keywords: Social fundamental rights; Effectiveness; Binding; Applicability; Prohibition of social regression.

¹ Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Pós-graduada em Direito do Estado pelas Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO). Servidora do Ministério Público do Estado do Paraná.

² Doutor em Direito pela PUC/SP. Professor de Direito Constitucional da UENP. Coordenador do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP. Promotor de Justiça.

1 INTRODUÇÃO

A evolução jurídico-social consolidou o paradigma dos direitos fundamentais como norteadores das relações humanas. Assim, as garantias basilares que compõe as chamadas dimensões dos direitos fundamentais, buscadas durante séculos, são efetivadas tendo por instrumento as Constituições modernas.

Em que pese a imperatividade da concretização de tais direitos, muito se discute acerca da efetivação dos chamados direitos fundamentais sociais, que podem ser compreendidos como atos positivos do Estado a fim colocar à disposição de seus cidadãos a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Faz-se necessária, portanto, uma análise do tema, que se dará, no presente trabalho, pelo estudo do chamado princípio da proibição do retrocesso social.

Sabe-se que cabe a todos os Poderes que formam o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) a efetivação e a salvaguarda dos direitos fundamentais, sendo necessário impedir que a evolução na conquista de garantias fundamentais sociais seja contida pela minoração dos efeitos de tais direitos, quer pela ideia de direitos sociais sem eficácia imediata e plena, quer pelo retrocesso em suas normas garantidoras.

O presente artigo buscará demonstrar a fundamentalidade dos direitos sociais, sua eficácia, aplicabilidade e vinculação, tratando especificamente da cláusula de proibição do retrocesso social como forma de salvaguarda destes direitos.

2 ESCORÇO HISTÓRICO DOS DIREITOS SOCIAIS

A compreensão dos direitos fundamentais sociais demanda uma análise de seu surgimento, bem como das garantias por ele abarcadas, para que se possa compreender sua imprescindibilidade e fundamentalidade.

Assim, há que se demonstrar a evolução histórica de tais direitos, bem como sua inserção na ordem jurídico-constitucional pátria, como forma de efetivar os direitos e garantias fundamentais de segunda dimensão.

2.1 Evolução histórica dos direitos fundamentais sociais

Os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividade, compõem os chamados direitos fundamentais de segunda dimensão. Enquanto os direitos de liberdade, componentes da primeira dimensão dos direitos fundamentais, tiveram seu protagonismo no século XIX, o século XX pode ser compreendido como a era dos direitos sociais. Segundo Paulo Bonavides, “[eles] nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula” (BONAVIDES, 2011, p. 564).

Inicialmente, como aconteceu com os direitos fundamentais de primeira dimensão, os direitos sociais foram objeto de formulações especulativas nas esferas filosófica e política de acentuado cunho ideológico. Entretanto, uma vez proclamados nas declarações solenes das Constituições marxistas e também no constitucionalismo da social-democracia, dominaram as Constituições do segundo pós-guerra (BONAVIDES, 2011, p. 564).

Infere-se, pois, que tais direitos surgiram como um desdobramento da perspectiva de um Estado Social de Direito; a Constituição mexicana de 1917, a Constituição de Weimar, de 1919, e a Constituição brasileira de 1934 trouxeram, em seu bojo, a positivação dos direitos fundamentais sociais.

Tratando os direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, José Afonso da Silva os conceitua como

prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2010, p. 286-287).

Os direitos sociais tiveram uma fase de baixa normatividade, cuja eficácia era duvidosa, em virtude, principalmente, das imposições por ele trazidas ao Estado, que incluem determinadas prestações materiais “nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos” (BONAVIDES, 2011, p. 564).

Questionava-se, nesta fase, a juridicidade dos direitos sociais, que foram classificados como normas programáticas sob o argumento de que não haveria, para sua concretização, instrumentos processuais semelhantes àqueles utilizados para proteção dos direitos de liberdade. Após atravessarem uma crise de observância e execução, observa-se a evolução na garantia de sua efetividade, vez que estão sendo formulados pelas recentes

Constituições – inclusive pela Brasileira – preceitos de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2011, p. 564).

A interpretação e a aplicação das normas constitucionais definidoras dos direitos fundamentais é complexa, vez que, de um lado, há que se implementar a máxima efetividade – obrigando os operadores do direito a fazê-lo, independentemente de sua vontade – e de outro, devem ser observados os princípios da unidade da Constituição, da correção funcional e da proporcionalidade ou razoabilidade, buscando-se, assim, a manutenção do equilíbrio dos cânones hermenêuticos de igual hierarquia (SILVA, 2010, p. 827).

Celso Lafer vê a complementaridade entre os direitos individuais e os direitos sociais, pois estes últimos buscam assegurar “as condições para o pleno exercício dos primeiros, eliminando ou atenuando os impedimentos ao pleno uso das capacidades humanas” (1988, p. 127). Ainda, para o autor, os direitos sociais são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade e tem como sujeito passivo o Estado porque, “na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los” (LAFER, 1988, p. 127).

Percebe-se, portanto, a judicialidade dos direitos fundamentais de segunda dimensão, que já não poderão mais ser descumpridos ou ter sua eficácia recusada.

2.2 Os direitos sociais no Brasil e a Constituição de 1988

Às grandes declarações de direitos do século XVIII se seguiu um processo de positivação dos direitos fundamentais, realizado principalmente por meio da chamada constitucionalização. No Brasil, a primeira Constituição foi outorgada em 25 de março de 1824, e, no tocante aos direitos sociais, “foi pioneira ao prever, em seu art. 179, direitos sociais, tais como a garantia dos socorros públicos (XXXI), a instrução primária gratuita a todos os cidadãos (XXXII) e colégios e universidades onde seriam ensinados os elementos das ciências, belas artes e artes (XXXIV)” (BONTEMPO, 2006, p. 31-32).

Não se pode olvidar, entretanto, que a Constituição de 1824 atendia, apenas, aos interesses da elite aristocrática que dominava o Império, e que o liberalismo por ela prometido significava apenas a

liquidação dos laços coloniais. Não se pretendia reformar a estrutura colonial de produção, não se tratava de mudar a estrutura colonial de produção, não se tratava de mudar a estrutura da sociedade: tanto é assim que em todos os

movimentos revolucionários se procurou garantir a propriedade escrava (SILVA, 2002, p. 168).

Já a primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, pode ser considerada um retrocesso no que tange aos direitos sociais, já que

suprimiram-se as normas relativas aos socorros públicos e à instrução pública que constituíam verdadeiras inovações da Constituição do Império. A Constituição de 1891 desenhou, portanto, os contornos de um Estado meramente liberal, ratificando a concepção de cidadania já ostentada pela Constituição do Império, limitando-se a introduzir algumas inovações (BONTEMPO, 2006, p. 36).

A Constituição de 1934, influenciada pela Constituição Mexicana de 1917, pela alemã de 1919, trouxe importantes inovações, sobretudo no que se refere aos direitos sociais, ao trazer, pela primeira vez na história constitucional brasileira, um título especial sobre a ordem econômica e social. Garantia-se, ainda, o direito à subsistência e o direito à propriedade, bem como regulava as condições de trabalho, o amparo à maternidade e à infância. Suas inovações representaram um marco na história constitucional brasileira, mas tiveram vida curta, sucumbindo ao golpe de Estado de 1937, que, com a Constituição outorgada no mesmo ano, trouxe certo retrocesso, na medida em que concebeu uma ordem econômica liberal e desvinculada do princípio da justiça social.

A Constituição de 1946, por sua vez,

restabeleceu a disciplina dos direitos sociais, seguindo e incorporando a tradição de Weimar em dar proeminência ao aspecto social. Conjugou, na ordem econômica e social, a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Assegurou a todos trabalho que possibilitasse a existência digna; direitos do trabalho e da previdência social que visassem à melhoria da condição dos trabalhadores; direito à educação e à cultura (BONTEMPO, 2006, p. 58).

Já a Constituição de 1967, ao inaugurar um longo período de ditadura militar, não trouxe um grande retrocesso nos direitos sociais, diferentemente do que houve com os direitos civis e políticos.

Após o período de regime militar, deflagrou-se o período de redemocratização brasileira, que culminou com a Constituição promulgada de 05 de outubro de 1988.

Os direitos fundamentais sociais estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 26/2000 e 64/2010, estando assim

descritos: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Conforme demonstrado acima, na tradicional classificação dos direitos fundamentais, os direitos sociais encontram-se encampados na chamada segunda dimensão, apresentando-se como prestações positivas a serem executadas pelo Estado, em observância aos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV, da CF/88).

Eles encontram-se em conformidade com o disposto no Título VIII – Da Ordem Social, “no qual esses distintos direitos encontram seu desenvolvimento, os mecanismos de sua eficácia ou de seu sentido teleológico e a previsão de ações afirmativas para a sua realização prática, embora ainda longe de serem satisfatórias” (MENDES, 2010, p. 826).

Segundo Alessandra Gotti Bontempo:

Os direitos sociais previstos, ineditamente, no catálogo dos direitos fundamentais, têm por objeto, em sua grande maioria, uma conduta positiva do Estado, consistente em uma prestação de natureza fática, pressupondo seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material. Vale dizer, a implementação efetiva desses direitos depende da realização de políticas públicas (BONTEMPO, 2006, p. 65).

Faz-se necessário, nesta oportunidade, analisar a eficácia e a aplicabilidade dos direitos sociais, mormente ao constatar-se que muitos deles, aclamados desde a década de trinta, não foram amplamente efetivados, e já se busca a flexibilização deles (SIQUEIRA; ALVES, 2011, p. 169). A precariedade atual dos direitos sociais exige um estudo acurado dos institutos a eles inerentes.

3 A NECESSIDADE DE AFIRMAÇÃO DA FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA EFICÁCIA

Ao se estudar os direitos sociais, sua eficácia e aplicabilidade, imprescindível se faz a afirmação de sua fundamentalidade, tanto no aspecto formal, quanto no material, vez que é este caráter que lhes garante especial dignidade no sistema jurídico brasileiro.

A chamada fundamentalidade formal advém da constitucionalização dos direitos, apresentando as seguintes dimensões: a) as normas de direito fundamental são

hierarquicamente superiores às demais normas do ordenamento jurídico; b) elas estão submetidas aos limites formais e materiais de revisão e emenda constitucional delineados pelo art. 60 da CF; c) têm aplicabilidade imediata e vinculam todos os poderes públicos, conforme previsto no §1º do art. 5º da CF/88 (SARLET, 2004, p. 86-87).

A fundamentalidade material, por sua vez,

está relacionada à correspondência havida entre os direitos fundamentais e o núcleo de valores que informa a Constituição, especialmente os princípios enumerados no Título I da CF, dentre os quais vale destacar a dignidade da pessoa humana. Os direitos fundamentais representam, sob o aspecto material, as decisões axiológicas fundamentais adotadas pelo constituinte a respeito das relações travadas entre o Estado e a Sociedade, e dos cidadãos entre si (OLSEN, 2010, p. 23).

Imperiosa se demonstra, portanto, a fundamentalidade das normas constitucionais afeitas aos direitos e garantias sociais, cuja eficácia e aplicabilidade deverá ter os mesmos efeitos dos demais direitos fundamentais.

3.1 Eficácia dos direitos fundamentais sociais

Em que pese a fundamentalidade dos direitos sociais, muito se discute acerca da aplicabilidade das normas constitucionais que disciplinam o tema. José Afonso da Silva afirma que há setores do constitucionalismo, principalmente os ligados à doutrina constitucional norte-americana, que enjeitam a ideia de que os direitos sociais sejam uma categoria dos direitos humanos fundamentais, e que, mesmo quando admitem tal possibilidade, qualificam as disposições como normas programáticas, negando aplicabilidade imediata a grande parte dos direitos e garantias fundamentais (SILVA, 2003, p.306).

Para o autor, contudo, há que se repelir o entendimento de parcela da doutrina que confere tratamento distinto entre Direitos Fundamentais Individuais e Direitos Sociais, haja vista o tratamento idêntico dispensado pela Constituição brasileira a ambas as categorias (SILVA, 2003, p. 306).

Tem-se, pois, que o estudo da aplicabilidade dos direitos sociais deve pautar-se pelo que enuncia a Constituição Federal em seu art. 5º, §1º, “segundo o qual as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata” (PANSIERI, 2012, p. 124). Há que se observar o texto constitucional, segundo o qual as garantias e direitos fundamentais abrangem todos os dispositivos do Título II, quais sejam, os Direitos e Deveres Individuais e

Coletivos, os Direitos Sociais, os da Nacionalidade, os Direitos Políticos e os Partidos Políticos, o que faz cair por terra qualquer argumento contrário à aplicabilidade imediata dos direitos sociais.

Flávio Pansieri assim conclui a ideia de aplicabilidade:

a) as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata conforme reza o art. 5º, §1º da CF/88, e são dotados de vigência e eficácia jurídica (seguindo a lição de José Afonso da Silva); b) a aplicabilidade imediata deverá ser entendida como a vinculação imediata do Estado (que deverá construir a decisão, com a produção ou a reprodução do direito) e de particulares (que deverá cumprir o direito); c) quando a possibilidade de no momento da aplicação do texto, convertendo-o em norma, atinge-se eficácia social da norma, esta será decorrência do momento histórico-econômico-político-social do Estado brasileiro (PANSIERI, 2012, p. 125).

Os direitos sociais deverão ser efetivados tanto pelo Estado quanto pelos particulares, surgindo, desta responsabilidade, a vinculação de todos os poderes aos Direitos Fundamentais.

3.1.1 Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais de Defesa

Os direitos de defesa, em regra, têm eficácia plena e vinculam-se aos direitos de liberdade, igualdade e direitos políticos. Para sua concretização, exige-se um comportamento omissivo do Estado, ou seja, a abstenção deste para que haja a proteção dos direitos mencionados.

Nas lições de Robert Alexy (1997), os direitos de defesa, sob uma perspectiva jurídico-subjetiva, podem ser divididos em três categorias: a) direitos ao não impedimento de ações por parte do titular do direito; b) direito de não afetação de propriedades e situações do titular do direito; c) direito a não eliminação de posições jurídicas.

A doutrina ensina que tais direitos têm eficácia plena, independentemente, pois, da intervenção do legislador para sua concretização, sendo ligados às normas autoexecutáveis da doutrina tradicional, sendo considerados direitos autossuficientes (PANSIERI, 2012, p. 127). Na categoria de direitos de defesa incluem-se os direitos sociais diretamente vinculados às chamadas liberdades sociais, que equivalem aos tradicionais direitos de liberdade que, para alguns, são direitos de eficácia plena e geram direitos subjetivos ao seu titular (SARLET, 2004, p. 271).

Neste sentido, pode-se enquadrar uma série de direitos fundamentais nesta categoria, como o direito de liberdade de associação sindical, previsto no art. 8º da CF, e o direito de greve (art. 9º da CF), dentro outros menos evidentes.

3.1.2 Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais Prestacionais

O Estado, por muito tempo visto como aquele que deveria apenas resguardar as liberdades individuais, passou a ser encarado como um Estado comunitário. Passou-se a exigir não apenas a salvaguarda de defesa, mas também prestações positivas do Estado.

Os direitos a prestações podem ser catalogados entre dois grandes grupos: “aqueles que demandam do Estado uma determinada prestação de ordem fática [...] e aqueles que demandam uma prestação de ordem normativa, o que corresponderia aos direitos à proteção e os direitos à participação na organização e no procedimento” (OLSEN, 2010, p. 56).

Os direitos sociais, assim, “não configuram um direito de igualdade, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento uniforme: são, isto sim, um direito das preferências e das desigualdades, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios” (FARIA, 2002, p. 105). Esses direitos “encontram-se atrelados à concretização da igualdade material que pressupõe medidas que não sejam uniformes, mas que consigam criar um sistema equânime de oportunidades e de liberdade-igualdade” (PANSIERI, 2012, p. 130), sob a ideia de que a liberdade do sujeito está diretamente vinculada à sua possibilidade de gozar de condições mínimas aptas a garantir sua dignidade.

A eficácia e a aplicabilidade imediata dos direitos sociais significa não apenas que o Estado deve dar liberdade para que tais prerrogativas sejam exercidas, mas também, e principalmente, que caberá a ele a efetivação de tais direitos, por meio de políticas públicas, da discriminação positiva e de atos positivos de concretização.

4 VINCULAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Estado Constitucional pressupõe a existência de uma Constituição como cerne do sistema normativo e que vincula a todos os poderes públicos e particulares. Entende-se tal vinculação como a Supremacia tanto formal quanto material da Constituição (PANSIERI, 2012, p. 142).

A supremacia e a força normativa da Constituição estão diretamente vinculadas ao sistema brasileiro. Nos casos em que os atos normativos ou as políticas públicas não estejam em consonância com o texto constitucional, os demais poderes têm o poder-dever de insurgir-se contra tais atos, com fundamento no desrespeito ao texto constitucional.

Luís Roberto Barroso sustenta que as normas programáticas vinculam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário à sua implementação, na medida em que o legislador fica, de forma permanente, jungido à sua realização. A atuação da Administração Pública fica condicionada à sua efetivação e o Poder Judiciário deve interpretar e aplicar a lei em consonância com essas normas (BARROSO, 2006, p. 156).

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet assevera que:

é possível falar de uma dupla significação da eficácia vinculante dos direitos fundamentais. Assim, de acordo com um critério formal e institucional os detentores do poder estatal formalmente considerados (os órgãos dos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário) se encontram obrigados pelos direitos fundamentais, também num sentido material e funcional, todas as funções exercidas pelos órgãos estatais o são. Por este motivo é que se aponta para a necessidade de todos os poderes públicos respeitarem o âmbito de proteção dos direitos fundamentais, renunciando, em regra, a ingerência, a não ser que apresente justificativa que as autoriza. Do efeito vinculante inerente ao art. 5º, §1º, da CF decorre, num sentido negativo, que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontraram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais (SARLET, 2004, p. 327).

Tratando da vinculação do Legislador aos direitos fundamentais sociais, Canotilho (2001, p. 440) a divide nas seguintes espécies, assim designadas: a) a vinculação em sentido proibitivo, que veda às entidades legiferantes a possibilidade de criarem atos legislativos contrários à Constituição; b) a dimensão positiva, que se liga ao dever do legislador de se conformar com as relações da vida, entre o Estado e os cidadãos e as relações entre os indivíduos. O autor esclarece, ainda, a necessidade de se observar o sentido extensivo de legislador, que vincula todos aqueles que produzem atos normativos, como é o caso das entidades privadas com características de ente público (CANOTILHO, 2001, p. 441).

Não há que se olvidar, ainda, da vinculação que existe entre os direitos fundamentais sociais e as cláusulas pétreas, o que reafirma, sem dúvidas, a obrigatoriedade da observância pelos legisladores do princípio ora apreciado.

Assim como ocorre com o Poder Legislativo, a Administração Pública também está vinculada à efetivação dos direitos fundamentais. Em que pese a divergência doutrinária

acerca do tema, afirma-se que não apenas o Poder Executivo, mas também os demais órgãos da administração, sejam de características de direito público ou privado, devem estar submetidos aos direitos fundamentais.

Sobre o tema, Ingo Sarlet afirma que “o que importa é a constatação de que os Direitos Fundamentais vinculam os órgãos administrativos em todas as suas formas de manifestação e atividades, na medida em que atuam no interesse público, no sentido de um guardião e gestor da coletividade” (2004, p. 351).

O Poder Judiciário, como guardião da Constituição, também se vincula à aplicação e efetividade dos direitos fundamentais, não apenas em sua função administrativa, como também em sua atividade jurisdicional.

Como escreve Cristina Queiroz

Esses direitos não se apresentam como meros ‘apelos ao legislador’, ‘programas’ ou ‘linhas de actuação política’. Como ‘normas constitucionais’ apresentam-se como ‘parâmetro de controle judicial’ quando esteja em causa a apreciação da constitucionalidade de medidas legais ou regulamentares, que os restrinjam ou contradigam. (QUEIROZ, 2006, p. 65)

Cabe, portanto, ao Judiciário não apenas submeter-se aos direitos fundamentais, com também deverá promover o controle de constitucionalidade dos atos praticados pelos demais órgãos estatais, principalmente aqueles que ofendam os direitos fundamentais (PANSIERI, 2012, p. 164).

A atividade dos Poderes Públicos, além de vincular-se à defesa e garantia dos direitos fundamentais, deverá pautar-se pela vedação ao retrocesso, no sentido de não se permitirem atos, normativos ou administrativos, que busquem suprimir os direitos já garantidos, notadamente aqueles de caráter social. É o que se verá adiante.

5 A CLÁUSULA DE PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL³

A evolução dos direitos e garantias fundamentais vinculou-os a dois princípios estruturais que os embasam: a irrevocabilidade, compreendida como a necessidade de formulação de novos direitos, com vistas a majorar a exigência de condições sociais

³ José Vicente dos Santos Mendonça destaca dos diversos termos utilizados para denominar este princípio, como vedação do retrocesso social, proibição de retrocesso, eficácia impeditiva de retrocesso, não evolução reacionária o contrarrevolução social (MENDONÇA, 2003). Didaticamente, e observando a doutrina pátria, o presente estudo optou pela utilização do termo “proibição do retrocesso social”.

necessárias e aptas a propiciar a realização das virtudes humanas; e a complementariedade solidária, sob a égide da qual os direitos já consolidados não poderão ser suprimidos.

Aqui vale ressaltar que diversos documentos normativos preveem expressamente a impossibilidade do retrocesso na garantia e salvaguarda dos direitos fundamentais, também chamada de cláusula da proibição de retrocesso, podendo-se destacar o Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos (art. 5º, §§ 1º e 2º), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 5º, §§ 1º e 2º), e a Constituição Portuguesa.

A origem lusitana da disposição pode ser assim resumida:

A proibição de retrocesso social em Portugal é inevitavelmente reconduzida ao célebre acórdão relatado por Vital Moreira (AC 39/84), no qual, por violação ao princípio da proibição de retrocesso social, o Tribunal Constitucional português declarou inconstitucional o art. 17 do Decreto-Lei nº 254/1982, de 29 de junho, que revogava dispositivos legais que organizavam o Serviço Nacional de Saúde. O Tribunal considerou que esse serviço é garantia institucional da realização do direito à saúde e que, criado por lei, passa a ter sua existência garantida constitucionalmente. O direito à saúde, assim como os demais direitos sociais, teriam uma vertente negativa que vedaria condutas lesivas, bem como uma vertente positiva, que permitiria exigir do Estado a atividade e as prestações necessárias para sua salvaguarda. Acentuou-se, ainda, que a criação do serviço configura uma imposição legislativa concreta e permanente e que seu descumprimento constituiria omissão inconstitucional (CARVALHO; COSTA. 2010, p. 31).

Tratando do tema em Portugal, Canotilho menciona decisão paradigmática do Tribunal Constitucional português, esclarecendo que “a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para que se transforma ou passar também a ser uma obrigação negativa” (2001, p. 479). Assim, o Estado, antes obrigado a atuar apenas a satisfazer os direitos sociais, deverá abster-se de atentar contra a realização destes direitos.

Evidencia-se, sobretudo, o reconhecimento conferido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), aderida pelo Brasil no ano de 1992, que expressa em seu artigo 29 as formas de interpretação da Convenção, prevendo a impossibilidade de supressão ou limitação do gozo de direitos e liberdades nela reconhecidos. O referido artigo está assim disposto:

Art. 29. Normas de interpretação Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-partes, grupo ou indivíduo, suprimir o gozo e o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e

exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

A cláusula de proibição do retrocesso social, portanto, “está ligada à proteção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais. Serve para limitar a liberdade de conformação e a possibilidade de arbítrio do legislador, a fim de que se evite a destruição do mínimo de garantias necessárias à realização desses direitos fundamentais” (CAMBI, 2009, p. 228).

Inferese que não poderá o legislador arbitrariamente, mesmo que indiretamente, restringir ou suprimir direito fundamental inserto no sistema jurídico.

Tal princípio não se encontra expresso no ordenamento jurídico pátrio, mas decorre do sistema jurídico-constitucional brasileiro; por ele, “entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido” (BARROSO, 2006, p. 152). Frise-se que toda legislação recepcionada pela Constituição, assim como as normas editadas de acordo com ela passam a definir o conteúdo dos direitos sociais, e por consequência passam a constituir limites ao legislador, que não poderá, sem alternativas ou compensações, eliminar esses direitos.

Também fundamenta a vedação do retrocesso a análise do princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos. A segurança jurídica, dentro da qual estão as posições jurídicas das pessoas, depende da estabilidade jurídica. O cidadão faz escolhas em sua vida que não podem ficar à mercê da vontade momentânea dos governantes. Muitas vezes as pessoas fazem opções relacionadas à carreira, à saúde, à educação, entre outros direitos sociais, imaginando um cenário estável. Perdem em alguns momentos, para ganhar em outros. Assim, as modificações legislativas não podem vir a prejudicar esse patrimônio jurídico das pessoas.

Escreve Reis Novais que:

Os particulares têm não apenas o direito a saber com o que podem legitimamente contar por parte do Estado, como também o direito a não verem frustradas as expectativas que legitimamente formaram quanto à permanência de um dado quadro ou curso legislativo, desde que essas expectativas sejam legítimas, haja indícios consistentes de que, de algum modo, elas tenham sido estimuladas, geradas ou toleradas por comportamentos do próprio Estado e os particulares não possam ou devam,

razoavelmente, esperar alterações radicais no curso do desenvolvimento legislativo normal. (2011, p. 263).

A proibição do retrocesso social deve ser encarada como importante conquista civilizatória, e resguardado pelos operadores do direito, vez que seu conteúdo impeditivo possibilita que sejam reprimidos quaisquer planos políticos que venham a combalir os direitos fundamentais, funcionando também como meio de mensuração para o controle de constitucionalidade em abstrato, ao favorecer e fortalecer a estrutura de assistência social do Estado e as organizações envolvidas neste processo (ALMEIDA, 2007, p. 122).

A cláusula de proibição do retrocesso evita que as maiorias possam violar o direito das minorias. Uma das principais tarefas da Constituição é proteger as minorias dos desmandos das maiorias, fato que se torna importantíssimo quando lembramos que as leis são elaboradas e aprovadas através das maiorias parlamentares. Da mesma forma, as leis também não são aprovadas em razão das maiorias.

Assim, se a maioria não pretende diminuir os direitos sociais, terá a minoria, através do controle de constitucionalidade, a possibilidade de ver seu direito efetivado.

Importa destacar que não apenas os direitos sociais prestacionais podem ser atingidos pelo retrocesso social e, por conseguinte, não apenas eles gozam da proteção do princípio da proibição de retrocesso social. Afirma-se, portanto, que todo e qualquer direito fundamental, naquilo que tenha sido objeto de desenvolvimento legislativo, usufrui da proteção da proibição de retrocesso social (CARVALHO; COSTA, 2009, p. 07).

O retrocesso na efetivação dos direitos fundamentais, pode se dar pela revogação de um direito ou mesmo por uma diminuição que afete a sua essência.

Sobre a cláusula de proibição do retrocesso social, Lenio Streck também a considera como sendo uma cláusula implícita do texto constitucional brasileiro.

Segundo o autor:

Neste ponto adquire fundamental importância a cláusula implícita de proibição de retrocesso social, que deve servir de piso hermenêutico para novas conquistas. Mais e além de todos os limites materiais, implícitos ou explícitos, esse princípio deve regular qualquer processo de reforma da constituição. Nenhuma emenda constitucional, por mais que formalmente lícita, pode ocasionar retrocesso social. Essa cláusula paira sobre o Estado Democrático de Direito como garantidora de conquistas. Ou seja, a Constituição, além de apontar para o futuro, assegura as conquistas já estabelecidas. Por ser um princípio, tem aplicação na totalidade do processo aplicativo do Direito (STRECK, 2004, p. 706).

Ao exemplificar as manifestações do princípio da proibição do retrocesso social, Luís Roberto Barroso ensina que uma lei posterior não pode extinguir uma garantia ou um direito, mormente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito estabelecido na Constituição. Para ele, veda-se o ataque à efetividade da norma, alcançada a partir da sua regulamentação. Se o legislador infraconstitucional complementa a eficácia de uma norma programática, dando-lhe concretude ou tornando “[...] viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior” (BARROSO, 2006, p. 152-153).

Ingo Sarlet (2012, p. 25) assevera que o princípio da proibição do retrocesso social, no âmbito do direito constitucional brasileiro, decorre implicitamente do sistema constitucional, designando alguns princípios que servem de argumentos de matriz jurídico-constitucional para tal afirmação:

a) O princípio do Estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral; b) O princípio da dignidade da pessoa humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e, portanto, de direitos fundamentais sociais) – de uma existência condigna para todos, tem como efeito, na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar; c) No princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais contido no artigo 5º, parágrafo 1º, e que abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais. [...] d) As manifestações específicas e expressamente previstas na Constituição, no que diz com a proteção contra medidas de cunho retroativo (na qual se enquadra a proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito) não dão conta do universo de situações que integram a noção mais ampla de segurança jurídica, que, de resto, encontra fundamento direto no artigo 5º, caput, da nossa Lei Fundamental e no princípio do Estado social e democrático de Direito (SARLET, 2004, p. 25-26);

E continua:

e) O princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao poder público – inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares – o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas; f) Os órgãos estatais, especialmente como corolário da segurança jurídica e proteção da confiança, encontram-se

vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infraconstitucional, mas estão sujeitos a uma certa auto-vinculação em relação aos atos anteriores [...]; g) Negar reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte (SARLET, 2004, p. 25-26).

Importante frisar, que o princípio não impede que o legislador possa, em razão de interesse público, vir a modificar o regime dos direitos sociais. Algumas vezes, posições jurídicas individuais podem ceder frente ao interesse público.

A proibição do retrocesso social reduz o poder de conformação conferido ao Poder Legislativo, evitando que o mesmo, de forma arbitrária, reduza as conquistas sociais. Essa limitação, contudo, não é absoluta, vez que algumas vezes a manutenção dos direitos sociais se mostra inviável.

Foi isso que decidiu recentemente a Corte Constitucional Portuguesa, vez que em decorrência da crise econômica que assolou a Europa a partir de 2008, o Estado português a realizou cortes nas despesas sociais, renovando a discussão sobre a proibição do retrocesso social.

No acórdão nº 396/11 a corte constitucional portuguesa, analisando a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 55-A, de 31 de dezembro de 2010 (Lei do Orçamento de Estado para 2011), por maioria de votos, entendeu que era possível a imposição de redução na remuneração dos trabalhadores do setor público, o que não violaria o princípio da proteção da confiança e o princípio da igualdade, fundamentando sua decisão no fato de que tais disposições, que reduziam a remuneração dos trabalhadores do setor público estavam justificadas pelo interesse público e tinham vigência temporária (PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 396/11).

No mesmo acórdão, a corte portuguesa aduziu que existia “fundamento legítimo” para a diferenciação implicada na redução das remunerações e que o tratamento desigual se justificava pela sua transitoriedade.

Em outra decisão, proferida no acórdão nº 353/12, a corte portuguesa trouxe mais algumas balizas para a elaboração de uma moldura do princípio da proibição do retrocesso. A corte analisava, mais uma vez, a constitucionalidade da suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal por meio da Lei nº 64-B/2011.

Na decisão, destacou a corte que “a liberdade do legislador recorrer ao corte das remunerações e pensões das pessoas que auferem por verbas públicas, na mira de alcançar um equilíbrio orçamental, mesmo num quadro de uma grave crise económico-financeira, não pode ser ilimitada”. (PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 353/12).

A partir dessa aparente mudança no entendimento da corte constitucional portuguesa, podem-se destacar algumas características do princípio da proibição do retrocesso.

Como bem destacou a corte, o princípio da proibição do retrocesso não é absoluto, ou seja, em algumas situações, excepcionais, é possível retroceder os direitos sociais. O retrocesso, contudo, não decorre de um ato de discricionariedade. Ele deve estar baseado em um “fundamento legítimo”. Existindo alternativas ao retrocesso, elas devem ser aplicadas.

O retrocesso só deve ocorrer quando todas as outras medidas possíveis já foram tentadas, sem sucesso, ou ainda, quando nenhuma medida se mostra eficaz para a consecução dos objetivos do Estado, entre os quais está a sua própria sobrevivência.

Ademais, o retrocesso deve ter um caráter transitório e excepcional. Atingido os objetivos propostos, o Estado deve agir no sentido de retomar os padrões anteriormente atingidos.

De qualquer forma, eventual retrocesso também não poderá colocar em risco o mínimo a uma existência condigna, sendo importante destacar que as reduções devem ser analisadas sob a ótica da excepcionalidade.

No Brasil, embora o tema já venha sendo tratado pela doutrina como se viu acima, é recente a discussão do princípio da proibição de retrocesso na corte constitucional brasileira.

Em alguns votos o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, menciona a necessidade de respeito ao princípio da proibição de retrocesso na garantia do direito social à saúde, especificamente no que diz respeito ao fornecimento de medicamentos e tratamentos médicos (STA 175-AgR/CE – voto Min. Celso de Mello) e necessidade de aplicação do princípio ao direito social à educação (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello).

Sustentando a necessidade e efetivação dos direitos sociais e o cumprimento das “promessas constitucionais” o Ministro Celso de Mello aduz que:

“Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo inócua na espécie – em que políticas

compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais”. (STA 175-AgR/CE – voto Min. Celso de Mello).

A respeito do cumprimento dessas promessas, vale a pena trazer a colação trecho do voto do Ministro Celso de Mello na já referida STA 175:

“O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode convertê-la em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado”.

E mais adiante, falando a respeito dos riscos do descumprimento da Constituição, escreve:

“O desprestígio da Constituição – por inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, pois reflete inaceitável desprezo, por parte das instituições governamentais, da autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado ... O Poder Público – quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de legislar, imposto em cláusula constitucional, de caráter mandatório – infringe, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional (ADI 1.484-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO) ... A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos”.

Nítida, portando, a necessidade do reconhecimento da importância do princípio da proibição do retrocesso social, especialmente no Brasil onde ainda se luta pelo cumprimento das promessas constitucionais de efetivação e de progressão dos direitos sociais. Falar em permissão de retrocesso, como ocorre neste momento na Europa, parece ser algo impensável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução histórica dos direitos sociais, que se inicia no final do século XIX e início do XX, mostra que o seu reconhecimento pelas constituições nacionais não veio acompanhada de sua plena materialização. Fica evidente, por isso, que a par da constitucionalização dos direitos sociais, há a necessidade de garantir-lhes efetividade por meio de uma postura ativa e concretizadora.

Quando se fala em direitos de primeira dimensão, que na maioria das vezes exige uma postura negativa do Estado, há uma maior facilidade e clareza em efetivá-los. Contudo, tratando-se de direitos de segunda dimensão, especialmente os de caráter social e prestacional, que demandam uma postura positiva do Estado, vemos que a aplicabilidade imediata destas normas, bem como a vinculação do Estado – e de todas as esferas nele incorporadas – há uma resistência maior, deixando o Estado de cumprir o seu dever de efetivação dos direitos fundamentais.

Os direitos sociais impõem obrigações de fazer ao Estado, ou seja, prestações positivas, ações diretas e concretas. A sociedade brasileira, contudo, mostra-se deficiente na efetivação de tais direitos e garantias fundamentais, mormente pelo desinteresse, ao menos aparente, em assegurar o mínimo existencial aos cidadãos, fomentar uma melhor distribuição de renda, primando-se, ao contrário, pelo desenvolvimento econômico socialmente inconsequente.

Os direitos sociais, assim, devem ser resguardados e efetivados, seja por meio de ações afirmativas, seja por meio de políticas públicas aptas a satisfazer as necessidades basilares dos cidadãos, na tentativa de diminuir, ao máximo, a lacuna muitas vezes existente entre a previsão legal e a realidade fática.

Não se fala em um Estado Assistencialista, nem em um Estado Mínimo, mas sim em um Estado no qual os poderes Legislativo e Executivo comprometem-se com a efetivação dos direitos fundamentais sociais.

Mais grave ainda, quando o Estado tenta suprimir direitos sociais, ou substituí-los, reduzindo direitos sociais sem qualquer compensação. Impõe-se, nesse caso, a aplicação da cláusula da proibição do retrocesso social, que veda, direta ou implicitamente (como é o caso do Brasil), a regressão na tutela dos direitos e garantias fundamentais sociais.

A cláusula da proibição do retrocesso, baseada nos princípios da segurança jurídica e na dignidade da pessoa humana, impede que o Estado reduza os direitos sociais, patrimônio jurídico das pessoas, que foram duramente conquistados ao longo dos tempos.

Há de se repudiar, especialmente no caso do Brasil, onde os direitos sociais nem mesmo atingiram um patamar que assegure a dignidade da pessoa humana, qualquer tentativa

de redução dos direitos sociais, sendo a cláusula de proibição do retrocesso um importante instrumento para a garantia desses direitos.

7 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Tradução: Garzón Valdes. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 1997.

ALMEIDA, Dayse Coelho de. *A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição do retrocesso*. *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 118-124, out. 2006/mar. 2007. Disponível em: <<http://revista.ibict.br>> Acesso em: 21. Set. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais*. 1 ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2006.

BRASIL. Decreto nº 678 - de 6 de novembro de 1992. *Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2012.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COSTA, Eliane Romeiro. *Segurança jurídica e o princípio da proibição do retrocesso social na ordem jurídico-constitucional brasileira*. *Inter Science Place – Revista Científica Internacional*. Ano 2, n. 06, Março 2009.

_____. *O princípio da proibição de retrocesso social no atual marco jurídico-constitucional brasileiro*. DPU nº. 34 Jul-Ago/2010.

FARIA, José Eduardo. *O judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira*. In: _____. *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. *Vedação de retrocesso: o que é e como perder o medo*. Revista de Direitos dos Procuradores no Novo Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 3, 2003.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais*. Disponível em: <<http://www.abdpc.org.br>>. Acesso em: 21. Set. 2012.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. 1 ed. 2ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

PANSIERI, Flávio. *Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. *Acórdão 396/11*. Disponível em: <www.tribunalconstitucional.pt>. Acesso em: 09 out 2013.

_____. Tribunal Constitucional. *Acórdão 353/12*. Disponível em: <www.tribunalconstitucional.pt>. Acesso em: 09 out 2013.

QUEIROZ, Cristina. *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República portuguesa*, Coimbra: Coimbra, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Número 21 – março/abril/maio 2012. Salvador. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com>> Acesso em: 21. Set. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos direitos sociais*. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba: ABDCConst., v. 3, 2003.

_____. *Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição)*. 1. ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. *Cidadania e direitos sociais*. In: Políticas públicas da previsibilidade e obrigatoriedade: uma análise sob o prisma do Estado social de direitos. 1 ed. Birigui, São Paulo: 2011, p. 156-174.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.