

PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL: O ESTADO DA ARTE EM PORTUGAL E NO BRASIL

PROHIBITION OF SOCIAL REGRESSION: ART STATE IN PORTUGAL AND IN BRAZIL

*Vladimir BREGA FILHO**

SUMÁRIO: Introdução. 1 O princípio da proibição do retrocesso social. 2 O reconhecimento do princípio pelos tribunais superiores. 2.1 A proibição do retrocesso na corte constitucional portuguesa. 2.2 A proibição do retrocesso no Supremo Tribunal Federal. 3. Perspectivas acerca de sua evolução. Conclusões. Bibliografia.

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o princípio da proibição do retrocesso social no direito português e brasileiro. Para isso, inicia realizando estudo doutrinário a respeito do princípio, trazendo fundamentos para o seu reconhecimento. Relata que em Portugal o princípio está inscrito na Constituição de 1976, enquanto no Brasil o princípio está implícito na Constituição de 1988, podendo ser extraído da força normativa da Constituição, do princípio da confiança e da segurança jurídica. Depois, o artigo faz uma análise da jurisprudência das cortes constitucionais de Portugal e do Brasil, demonstrando que no momento os países vivem momentos diferentes que refletem nas decisões acerca da proibição do retrocesso social. Por fim, com base no que vem sendo decidido pelas referidas cortes, analisa perspectivas para a evolução do princípio. Conclui que a definição do núcleo essencial dos direitos sociais é de extrema importância para evitar que os direitos sociais fiquem sujeitos a reduções por parte de governos descomprometidos com os direitos sociais, fazendo ruir o Estado Social de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: proibição do retrocesso social – direitos sociais – análise jurisprudencial – núcleo essencial.

ABSTRACT: The current work aims to analyze the social non-regression principle in Portuguese and Brazilian law. Thereunto, it starts from a doctrinaire study about

* Prof. Adjunto. Coordenador do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Campus Jacarezinho - UENP. Doutor em Direito (PUC/SP). Promotor de Justiça. E-mail: bregafilho@uol.com.br. Artigo submetido em 08/01/2014. Aprovado em 08/01/2014.

this principle and brings elements for its acknowledgment. It reports that in Portugal the principle is inserted in the 1976 Constitution, while in Brazil it is implicit in the 1988 Constitution, where it can be extracted from the normative power of the Constitution, the reliance principle and the legal security. After that, the article analyzes the jurisprudence of Portuguese and Brazilian constitutional courts, revealing that both countries live currently different moments which reflect at the decisions about the social prohibition regression. At last, based on what have been decided by those courts, it analyzes perspectives for the principle's evolution. It concludes that the definition of the social rights essential core is extremely important to avoid social rights be subjected of reductions by uncompromised government with social rights, which ruin the Social State of Law.

KEYWORDS: prohibition of social regression – social rights – jurisprudence analysis – essential core

INTRODUÇÃO

A conquista dos direitos sociais pela humanidade não foi e não é tarefa fácil.

A partir do final do século XIX e principalmente no início do século XX, fatores sociais, políticos e econômicos fizeram com que os direitos sociais começassem a ser reconhecidos pelos Estados. Foi assim com a Carta do trabalho na Itália (1897), com a Constituição Mexicana (1917), a Constituição Russa, chamada de Declaração do Povo Trabalhador e Explorado (1918), e a Constituição Alemã de Weimer (1919).

Outras Constituições seguiram o caminho do reconhecimento dos direitos sociais e hoje, em quase todas as Constituições do mundo, os direitos sociais parecem estar em porto seguro, vez que estão constitucionalizados.

Além dos direitos sociais estarem constitucionalizados, algumas constituições e a doutrina criaram instrumentos de garantia desses direitos. Dentre eles, neste estudo, iremos tratar do princípio da proibição do retrocesso social. Para tanto, traremos aspectos teóricos do princípio, para a seguir, fazer um estudo do mesmo na jurisprudência em Portugal e no Brasil.

Por fim, iremos tentar apresentar perspectivas para referido princípio, tentando encontrar indícios de como será o seu desenvolvimento, especialmente no Brasil, onde o princípio tem sido pouco discutido no Supremo Tribunal Federal.

1 O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

Os direitos sociais, por serem direitos fundamentais, têm como característica a cumulatividade, ou seja, dentro de uma ideia de patrimônio político-jurídico, os direitos sociais reconhecidos por um Estado passam a constituir um verdadeiro patrimônio dos indivíduos, que não pode ser suprimido. Fala-se, então, que o

estágio de concretização dos direitos sociais não pode retroceder, reconhecendo-se a existência do princípio da proibição do retrocesso, também conhecido por proibição da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais.

É certo que as normas definidoras de direitos sociais fundamentais muitas vezes não são diretamente aplicáveis, vez que carecem de intervenção concretizadora do legislador para que os direitos sejam exercidos. Outras vezes, os direitos sociais fundamentais são positivados nas Constituições através de normas programáticas, como por exemplo, o direito à saúde. As normas programáticas são definidas por Jorge Miranda como “aquelas que, dirigidas a certos fins e a transformações não só da ordem jurídica mas também das estruturas sociais ou da realidade constitucional (daí o nome), implicam a verificação, pelo legislador, da possibilidade de as concretizar” (MIRANDA, 2000, p. 245).

Mas o fato de ser programática, não retira do legislador a obrigação de concretizar os direitos nela definidos. Há na constituição um dever imposto ao legislador de densificar desses direitos.

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)

Ainda sobre o dever do legislador escreve CANOTILHO que:

Qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder público (Crisafulli). Mais do que isso: a eventual mediação concretizadora, pela instância legiferante, das normas programáticas, não significa que este tipo de normas careça de positividade jurídica autônoma, isto é, que a sua normatividade seja apenas gerada pela *interpositio* do legislador; é a positividade das normas-fim e normas-tarefa (normas programáticas) que justifica a necessidade da intervenção dos órgãos legiferantes. (2007, p.1177).

Atribui-se às normas constitucionais, portanto, o sentido normas-programas, a serem cumpridos após sua implementação, sempre prestigiando o sentido de conquistas sucessivas, a serem observadas pelo legislador e também pelo Estado.

Segundo CANOTILHO, a positividade jurídico-constitucional das normas programáticas significa fundamentalmente:

(1) vinculação do legislador, de forma permanente, à sua realização

(imposição constitucional); (2) vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores, devendo estes tomá-las em consideração como directivas materiais permanentes, em qualquer dos momentos da actividade concretizadora (legislação, execução, jurisdição); (3) vinculação, na qualidade de limites materiais negativos, dos poderes públicos, justificando a eventual censura, sob a forma de inconstitucionalidade, em relação aos actos que as contrariam. (Ibid, p.1177)

Percebe-se, portanto, que estabelecidos os parâmetros de concretização, ainda que de carácter infraconstitucional, de um direito fundamental social, passa a constituir o “nível legalmente concretizado dos direitos fundamentais” (QUEIROZ, 2005, p. 66). Com isso, existindo uma obrigação constitucional de concretizar esses direitos, não poderá o legislador praticar atos que contrariem essa obrigação, ou seja, não poderá o legislador retroceder.

Embora as normas programáticas não tenham um conteúdo definido, funcionam como limites negativos para os poderes públicos, sendo que todas as normas que contrariarem o texto constitucional carregarão a marca da inconstitucionalidade.

Por outro lado, toda a legislação recepcionada pela Constituição e 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.

Citando Muller, Cristina Queiroz destaca que

A tese da irreversibilidade dos direitos sociais constitucionalmente consagrados acaba por assumir a função de ‘guarda de flanco’ desses direitos e pretensões no seu conjunto, garantindo o grau de concretização já obtido, transformando-se, por assim dizer, numa espécie de ‘densificação’ de direitos fundamentais. (QUEIROZ, 2006, p. 68).

As constituições, portanto, mesmo em se tratando de normas programáticas, impõem ao legislador um dever de legislar, e, uma vez cumprido, surge um novo dever, qual seja, o de não eliminar os direitos instituídos pela lei sem dar-lhe alternativas ou compensações.

Vale lembrar aqui o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Konrad Hesse ao tratar do tema, deixa claro o seguinte:

A interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da óptima concretização da norma (Gebot optimaler Verwirklichung der Norm). Evidentemente, esse princípio de óptima concretização da norma

não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. (HESSE, 1991, p. 22).

Ainda sobre a concretização da Constituição, Hesse destaca:

A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação da Constituição. Ao mesmo tempo, o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa. A finalidade (Telos) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação (HESSE, 1991, p. 23).

Para Hesse o “Direito Constitucional deve explicitar as condições sob as quais as normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível, propiciando, assim, o desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional” (HESSE, 1991, p. 27).

Percebe-se, portanto, que a força normativa da constituição exige do intérprete um compromisso com a concretização de direitos estabelecidos em uma Constituição, sob pena de se estar descumprindo a ordem constitucional e também se enfraquecendo a sua força normativa. Conclui-se, portanto, que toda e qualquer interpretação da constituição deve ter como objetivo a concretização dos direitos nela assegurados.

A partir desta ótica, ganha espaço o princípio da proibição de retrocesso, sendo cada vez mais contemplado na doutrina constitucional e evocado pelos tribunais a fim de proteger o núcleo de direitos fundamentais, sociais e de solidariedade, já assentes no texto legal, caracterizando um verdadeiro “dever de proteção”. (QUEIROZ, 2006, p. 70)

Sobre a natureza do princípio da proibição de retrocesso, em sentido amplo, CANOTILHO sustenta que:

(...) a ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de contrarrevolução social ou da evolução reacionária. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. (...) O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais

quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente autorreversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado. (2007, p. 432)

Dessa forma, o princípio da proibição de retrocesso surge como a cláusula de vedação a qualquer modificação que implique retroagir, substancialmente, na conquista legislativa já alcançada.

Outro aspecto a fundamentar a vedação do retrocesso está na 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).

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

Assim, a violação do princípio da segurança jurídica só será admitida quando, analisado o caso concreto, concluir-se que o interesse público se sobrepõe ao interesse individual.

Feita essa breve análise, é importante destacar que a Constituição Portuguesa possui previsão expressa sobre a proibição de retrocesso (art. 18.3), assim disciplinada: “As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir caráter geral e abstracto e não podem ter efeito retroactivo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais”.

Comentando o dispositivo constitucional português, CANOTILHO e MOREIRA:

A proibição incide sobre a chamada retroactividade autêntica, em que as leis restritivas de direitos afectam posições jusfundamentais já estabelecidas no passado ou, mesmo, esgotadas. Ela abrangerá também alguns casos de retrospectividade ou de retroactividade inautêntica (a lei proclama a vigência para o futuro mas afecta direitos ou posições radicadas na lei anterior) sempre que as medidas legislativas se revelarem arbitrárias, inesperadas, desproporcionadas ou afectarem direitos de forma excessivamente gravosa e impróprias às posições jusfundamentais dos particulares (cfr. AcsTC nos 354/00 e 449/02). A razão de ser deste requisito está intimamente ligada à ideia de protecção da confiança e da segurança aos cidadãos, defendendo-os contra o perigo de verem atribuir aos seus actos passados ou às situações transactas efeitos jurídicos com que razoavelmente não podiam contar. (2007, p. 394)

Já no Brasil, não há na Constituição brasileira previsão expressa do princípio da proibição de retrocesso social. Ele surge, de forma implícita. É o que escrevem SARLET e FENSTERSEIFER:

A proibição do retrocesso, de acordo com o entendimento consolidado da doutrina, consiste em um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA), apenas para citar os mais relevantes fundamentos jurídico-constitucionais invocados. (SARLET e FENSTERSEIFER, p. 192)

E também Lenio STRECK.

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)

Além da previsão implícita do princípio, documentos internacionais também

sustentam a existência do princípio da proibição do retrocesso, especialmente os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, a saber: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, nos quais se assegurou a proibição a qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado-parte.

Também a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) que traz no artigo 29 a impossibilidade de supressão ou limitação do gozo de direitos e liberdades nela reconhecidos.

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.

Vale lembrar, conforme salienta Eduardo CAMBI, que “tal proibição de retrocesso não é absoluta, não servindo para engessar a argumentação e os espaços democráticos, mas apenas para assegurar condições materiais básicas para o exercício democrático de todos” (2009, p.229).

Sobre a proteção que emana do princípio, Felipe DERBLI enuncia:

O que se quer dizer, neste ponto, é que o reconhecimento do princípio da proibição de retrocesso social é capaz de oferecer aos cidadãos alguma proteção em face do turbilhão de transformações que assola o mundo nos dias de hoje. Particularmente no caso do Brasil, é absolutamente necessário que se vislumbre, na Constituição, princípio que permita a proteção dos patamares já alcançados e consolidados na diária missão de cumprimento do projeto de justiça social delineado pela Constituição – que, por isso, devem ter a sua disciplina infraconstitucional minimamente preservada das constantes e bruscas modificações que atualmente acometem a realidade política, econômica e social no país e no mundo. (2007, p.290)

Muito se pode considerar a relação da proteção da dignidade da pessoa humana com a cláusula da proibição de retrocesso, haja vista que a intenção

primordial dessa vedação é a de proteger o núcleo essencial dos direitos e garantias fundamentais e sociais conquistados pelo cidadão, em matriz constitucional e infraconstitucional.

Neste sentido, para Paulo OTERO, dentre os princípios que a tutela da segurança e a proteção da confiança devem respeitar, deverá se observar os seguintes:

(iii) O princípio da proibição de retroactividade de normas que imponham ou envolvam (directa ou indirectamente) sacrifícios de natureza pessoal (artigo 29.º, n.ºs 1, 3 e 4) ou patrimonial (artigo 103.º, n.º 3) e ainda, em termos gerais, de todas as normas que traduzem a restrição (e, por maioria de razão, a proibição) do exercício de posições jurídicas subjectivas (artigo 18.º, n.º3); (iv) O princípio da proibição de retrocesso das normas dotadas de uma conexão íntima com a proteção da inviolabilidade da vida humana e as condições mínimas indispensáveis à garantia da dignidade humana. (2010, p.89)

Logo, o princípio da proibição de retrocesso deverá sempre ser encarado como aliado da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, previsto no art.1º, III da Constituição Federal.

Não resta dúvida, portanto, que assim como em Portugal, onde há previsão expressa na Constituição, como no Brasil, de onde se extrai implicitamente do sistema, é vigente o princípio da proibição do retrocesso social ou da não reversibilidade dos direitos sociais.

2.0 RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES

A proposta do presente trabalho é fazer um relato do “estado da arte” do princípio da proibição do retrocesso em Portugal e no Brasil. Não desconhecemos a questão não exclusiva desses países, mas procuramos realizar a comparação especialmente porque Portugal, assim como vários países da Europa, pode ser chamado de Estado Democrático Social de Direito, e o Brasil, assim como vários países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, busca trilhar esse caminho.

Sendo assim, a seguir faremos um relato de julgados da corte constitucional Portuguesa e do Supremo Tribunal Federal, de onde é possível extrair conceitos e trazer casos concretos que demonstrem a utilidade do princípio para a defesa dos direitos sociais.

2.1 A proibição do retrocesso na corte constitucional portuguesa

Como já dito anteriormente, o princípio da proibição do retrocesso social está expressamente reconhecido na Constituição Portuguesa e por isso já há bastante tempo foi reconhecido pela Corte Constitucional.

O *leading case* na corte portuguesa foi o acórdão 39/84. A controvérsia

girava da revogação de dispositivos da Lei nº 56/79 que implantou o Sistema Nacional de Saúde (SNS) em Portugal. Havia uma questão relacionada à inconstitucionalidade formal ou orgânica da norma – a revogação dos dispositivos se deu por decreto-lei – mas o acórdão ampliou a análise da questão, analisando se as normas eram materialmente constitucionais.

A respeito da proibição do retrocesso e especialmente sobre o dever de cumprimento das tarefas constitucionais, o Tribunal Constitucional português no referido acórdão escreveu:

Que o Estado não dê a devida realização às tarefas constitucionais, concretas e determinadas, que lhe estão cometidas, isso só poderá ser objecto de censura constitucional em sede de inconstitucionalidade por omissão. Mas quando desfaz o que já havia sido realizado para cumprir essa tarefa, e com isso atinge uma garantia de um direito fundamental, então a censura constitucional já se coloca no plano da própria inconstitucionalidade por acção.

Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa – a criação de uma certa instituição, uma determinada alteração na ordem jurídica –, então, quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter a protecção directa da Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor (PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 39/84. Acesso www.tribunalconstitucional.pt em 09 out 2013).

E mais adiante:

Quer isto dizer 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 deixar de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar (ou passar também a ser) numa obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social. Este enfoque dos direitos sociais faz hoje parte integrante da concepção deles a teoria constitucional, mesmo lá onde é escasso o elenco constitucional de direitos sociais e onde, portanto, eles têm de ser extraídos de cláusulas gerais, como a cláusula do “Estado social”. (idem, ibidem)

E conclui:

Impõe-se a conclusão: após ter emanado uma lei requerida pela Constituição para realizar um direito fundamental, é interdito ao legislador revogar essa

lei, repondo o estado de coisas anterior. A instituição, serviço ou instituto jurídico por ela criados passam a ter a sua existência constitucionalmente garantida. Uma nova lei pode vir alterá-los ou reformá-los nos limites constitucionalmente admitidos; mas não pode vir extingui-los ou revogá-los (idem, *ibidem*)

A corte portuguesa, portanto, reconheceu que o legislador, na conformação dos direitos sociais, pode “alterá-los ou reformá-los”, mas essa liberdade de conformação legislativa deve respeitar o que foi criado, não podendo descumprir o que cumpriu. Reconheceu, portanto, o princípio da proibição do retrocesso social.

Outro acórdão de destaque dentro do tema é o acórdão nº 509/02. A discussão versava sobre a revogação do rendimento mínimo garantido para os jovens com idade entre 18 e 25 anos, previsto na Lei nº 19-A, de 29 de junho de 1996.

Embora o acórdão não tenha fundamentado sua decisão no princípio da proibição do retrocesso, trouxe importante contribuição para sua discussão na jurisprudência portuguesa. Destacamos o seguinte trecho, onde trata da liberdade do legislador na conformação dos direitos sociais:

Embora com importantes e significativos matizes, pode-se afirmar que a generalidade da doutrina converge na necessidade de harmonizar a estabilidade da concretização legislativa já alcançada no domínio dos direitos sociais com a liberdade de conformação do legislador. E essa harmonização implica que se distingam as situações.

Aí, por exemplo, onde a Constituição contenha uma ordem de legislar, suficientemente precisa e concreta, de tal sorte que seja possível «determinar, com segurança, quais as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade» (cfr. Acórdão nº 474/02, ainda inédito), a margem de liberdade do legislador para retroceder no grau de protecção já atingido é necessariamente mínima, já que só o poderá fazer na estrita medida em que a alteração legislativa pretendida não venha a consequenciar uma inconstitucionalidade por omissão – e terá sido essa a situação que se entendeu verdadeiramente ocorrer no caso tratado no já referido Acórdão nº 39/84. (PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 509/02. Acesso www.tribunalconstitucional.pt em 09 out 2013).

E conclui:

Noutras circunstâncias, porém, a proibição do retrocesso social apenas pode funcionar em casos-limite, uma vez que, desde logo, o princípio da alternância democrática, sob pena de se lhe reconhecer uma subsistência meramente formal, inculca a revisibilidade das opções político-legislativas,

ainda quando estas assumam o carácter de opções legislativas fundamentais. (idem, ibidem)

Frise-se que o acórdão não fundamentou a inconstitucionalidade no princípio da proibição do retrocesso. Na verdade, o acórdão entendeu que a revogação do benefício da renda mínima para os jovens com idade entre 18 a 25, sem qualquer alternativa, constituiria ofensa ao direito a um mínimo de existência condigna. De qualquer forma, ao afirmar-se que o legislador possui ampla liberdade de conformação dos direitos sociais, mas não pode suprimi-los sem que exista alternativa para garantir existência digna às pessoas, de alguma forma está reconhecendo o dever constitucional de manutenção dos direitos sociais constitucionalmente assegurados, pois o exercício desses direitos, de algum modo, garante existência digna às pessoas.

Da conclusão do acórdão, extraímos o seguinte trecho:

Significa isto que, nesta perspectiva, o legislador goza da margem de autonomia necessária para escolher os *instrumentos adequados* para garantir o *direito a um mínimo de existência condigna*, podendo modelá-los em função das circunstâncias e dos seus critérios políticos próprios. Assim, *in casu*, podia perfeitamente considerar que, no que se refere aos jovens, não deveria ser escolhida a via do *subsídio* – designadamente, a do alargamento do âmbito de aplicação do *rendimento social de inserção* –, mas antes a de outras prestações, pecuniárias ou em espécie, como *bolsas de estudo, de estágio ou de formação profissional* ou *salários de aprendizagem* (*maxime*, quando associadas a medidas de inserção social). Pressuposto é, porém, que as suas escolhas assegurem, com um mínimo de eficácia jurídica, a garantia do direito a um mínimo de existência condigna, para todos os casos. (idem, ibidem).

Enfim, percebe-se que o princípio da existência digna ou da dignidade da pessoa humana está intimamente ligado à discussão a respeito da proibição do retrocesso social.

Ainda que os acórdãos de nº 39/84 e 509/02 tenham trazido grande contribuição para a afirmação do princípio, é na jurisprudência mais recente que encontramos discussões importantes sobre a sua relativização dos direitos sociais e da proibição do retrocesso.

A recente crise econômica que assolou a Europa a partir de 2008 obrigou os Estados, especialmente Portugal, Itália, Grécia e Espanha, pejorativamente identificados com a sigla PIGS, a realizar cortes nas despesas sociais, renovando a discussão sobre a proibição do retrocesso social.

No acórdão nº 396/11 a corte constitucional portuguesa analisou a

constitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 55-A, de 31 de dezembro de 2010 (Lei do Orçamento de Estado para 2011).

Por maioria de votos, entendeu a corte portuguesa 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.

Do acórdão extrai-se o seguinte trecho onde se analisa a existência do interesse público. Para a corte, o interesse público, justificado pela crise econômica, estava presente para justificada a violação do princípio da confiança.

Diferentemente dos casos julgados pelos Acórdãos n.ºs 303/90 e 141/2002, o interesse público a salvaguardar, não só se encontra aqui perfeitamente identificado, como reveste importância fulcral e carácter de premissa. É de lhe atribuir prevalência, ainda que não se ignore a intensidade do sacrifício causado às esferas particulares atingidas pela redução de vencimentos ((PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 396/11. Acesso www.tribunalconstitucional.pt em 09 out 2013).

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.

Recentemente, a corte portuguesa, no acórdão n.º 353/12, 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 n.º 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 econômico-financeira, não pode ser ilimitada”. (PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 353/12. Acesso www.tribunalconstitucional.pt em 09 out 2013).

Mais adiante decidiu:

Apesar de se reconhecer que estamos numa gravíssima situação econômico-financeira, em que o cumprimento das metas do déficit público estabelecidas nos referidos memorandos de entendimento é importante para garantir a manutenção do financiamento do Estado, tais objetivos devem ser alcançados através de medidas de diminuição de despesa e/ou de aumento da receita que não se traduzam numa repartição de sacrifícios excessivamente diferenciada. (idem, idem)

A partir dessa aparente mudança no entendimento da corte constitucional da corte portuguesa, podemos 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 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. Atingidos os objetivos propostos, o Estado deve agir no sentido de retomar os padrões anteriormente atingidos.

De tudo isso, é possível dizer que a corte constitucional portuguesa reconhece a existência do princípio da proibição do retrocesso social, baseado no princípio da confiança, mas não o entende como princípio absoluto. Eventual violação deve ser analisada no caso concreto, só sendo admitida quando o interesse público justificar. 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.

2.2 A proibição do retrocesso no Supremo Tribunal Federal

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

Em voto do Ministro Celso de Mello, mencionou-se 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.

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)

Em outro acórdão, desta vez tratando do direito social à educação, o mesmo Ministro fundamentou a obrigação do município de São Paulo em garantir o atendimento de crianças de até cinco anos de idade em creche e pré-escola, fazendo-o também com base na proibição do retrocesso social. A seguir transcrevemos trecho da ementa.

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

Também o Ministro Luiz Fux já fez referência ao princípio da vedação do retrocesso, pelo “qual seria inconstitucional a redução arbitrária do grau de concretização legislativa de um direito fundamental” (ADC 29, ADC 30 e ADIN 4578, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 28-06-2012 PUBLIC 29-06-2012 RTJ VOL-00221-PP-00011). No caso, embora o ministro tenha reconhecido a existência do princípio, entendeu que ele não era aplicável no caso específico.

Atualmente, a discussão a respeito da constitucionalidade do Novo Código Florestal (lei nº 12651, 25 de maio de 2012) certamente terá de enfrentar a temática, vez que a Procuradoria Geral da República ingressou com algumas ações diretas de inconstitucionalidade, as quais têm como fundamento a proibição do retrocesso ambiental. O tema tem grande repercussão, já que atinge direta ou indiretamente todas as propriedades rurais do país. A discussão é premente e trouxe grande dificuldade para as agências ambientais que precisam de um posicionamento a respeito da constitucionalidade da legislação.

Percebe-se, então, que há uma grande diferença no “estado da arte” do

princípio da proibição do retrocesso social em Portugal e no Brasil. Em Portugal o princípio já vem sendo discutido na Corte Constitucional faz bastante tempo. O acórdão nº 39/84 deu início à definição das bases do princípio e a jurisprudência da corte, ainda que com alguma resistência, vem estabelecendo o conteúdo jurídico do princípio da proibição do retrocesso.

No Brasil, alguns ministros têm trazido a proibição do retrocesso como fundamento para a efetivação de direitos sociais, especialmente o Ministro Celso de Mello. O Brasil, contudo, ainda está longe de ser considerado um Estado Social de Direito. As condições dos serviços prestados pelo Estado são péssimas. A saúde está em uma situação caótica, o mesmo ocorrendo com a educação e a assistência social. Em razão disso, não é o momento de discutir a proibição do retrocesso, pois ainda não atingimos níveis mínimos no reconhecimento dos direitos sociais. Ainda precisamos cumprir as promessas constitucionais.

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 mandatário – 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.

O Brasil, portanto, ainda trava uma luta para o cumprimento de seu dever de efetivação e de progressão dos direitos sociais. Falar em permissão de retrocesso, neste momento, parece ser algo inimaginável.

3 PERSPECTIVAS ACERCA DE SUA EVOLUÇÃO

A partir da análise das decisões das cortes constitucionais de Portugal e do Brasil, é possível tentar imaginar as perspectivas para o princípio da proibição do retrocesso social.

Com a crise econômica que assolou a Europa, percebeu-se a grande ligação entre o direito e a economia. Se a economia vai bem, o Estado é pródigo em garantir direitos. Se a economia vai mal, os Estados estão mais preocupados com a estabilidade econômica do que com a estabilidade dos direitos.

Diante disso, é possível perceber que nos momentos de crise sempre existirá aqueles que tentarão violar a “vontade da constituição”. Vale destacar nesse ponto o pensamento de Konrad HESSE quando fala da força normativa da constituição.

Nenhum poder do mundo, nem mesmo a Constituição, pode alterar as condicionantes naturais. Tudo depende, portanto, e que se conforme a Constituição a esses limites. Se os pressupostos da força normativa encontrar correspondência na Constituição, se as forças em condições de violá-la ou de alterá-la mostrarem-se dispostas a render-lhe homenagem, se, também em tempos difíceis, a Constituição lograr preservar a sua força normativa, então ela configura verdadeira força viva capaz de proteger a vida do Estado contra as desmedidas investidas do arbítrio. Não é, portanto, em tempos tranquilos e felizes, que a Constituição normativa vê-se submetida à sua prova de força. Em verdade, esta prova dá-se nas situações de emergência, nos tempos de necessidade”. (HESSE, 1991, p. 24-25)

Assim, falando em perspectivas para a proibição do retrocesso, a primeira é no sentido de que sempre haverá tensão entre a economia e os direitos fundamentais sociais, pois as crises e os governos dispostos a suprimir direitos sempre existirão.

Nessa luta para a preservação dos direitos sociais, as cortes constitucionais certamente serão chamadas a analisar a constitucionalidade de diplomas que venham reduzir os direitos sociais. A tarefa das cortes será deduzir o que constitui o núcleo essencial de cada um dos direitos. Esse núcleo essencial, mesmo em situações emergenciais, deve ser preservado, vez que tem relação com garantias mínimas de

sobrevivência digna.

É de se destacar aqui que Robert ALEXY entende que a restrição às restrições de direitos fundamentais está limitada à “proibição de afetação dos direitos fundamentais em seu conteúdo essencial” (ALEXY, 2008, p. 296).

Disso é possível dizer que a definição do núcleo essencial do direito fundamental impõe estabelecer um limite para a restrição dos direitos fundamentais. A não observância do núcleo essencial ensejará na produção de uma norma inconstitucional.

A respeito do núcleo essencial dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, CANOTILHO escreve o seguinte:

“Relativamente aos direitos, liberdades e garantias, a Constituição portuguesa garante e protege um núcleo essencial destes direitos contra leis restritivas (núcleo essencial como reduto último de defesa). Coloca-se também o problema de se saber se os direitos económicos, sociais e culturais exigem a garantia de um núcleo essencial como condição do mínimo de existência (núcleo essencial como standard mínimo). Das várias normas sociais, económicas e culturais é possível deduzir-se um princípio jurídico estruturante de toda a ordem económico-social portuguesa: todos (princípio da universalidade) têm um direito fundamental a um núcleo básico de direitos sociais (minimum core of economic and social rights), na ausência do qual o estado português se deve considerar infrator das obrigações jurídico-sociais constitucional e internacionalmente impostas”. (CANOTILHO, 1999, p. 482)

É preciso, então, que as cortes constitucionais garantam o núcleo essencial dos direitos sociais, não permitindo que seu núcleo essencial seja desrespeitado. Ainda que se admita a modificação da legislação, até porque o legislador tem a tarefa de conformar os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, não pode afetar seu núcleo essencial.

A liberdade de conformação da norma tem limite, representado pelo núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Assim, a proteção do núcleo essencial constitui condição elementar para se coibir potencial abuso contra o caráter substancial de um direito fundamental, ou seja, sua característica primordial, sem a qual não possuiria razão de existência no ordenamento constitucional.

Há situações que podem justificar uma diminuição dos direitos sociais, mediante alternativas e compensações, mas essas diminuições têm como limite o núcleo essencial dos direitos. Se ele for atingido, ainda que de forma tênue, a norma deverá ser considerada inconstitucional, por clara violação ao princípio do retrocesso social.

É de destacar, ainda dentro de uma análise das perspectivas do princípio

da proibição do retrocesso, que Portugal e Brasil vivem momentos bem distintos. Em Portugal a tarefa da doutrina e da corte constitucional será impedir a supressão dos direitos sociais, reafirmando a existência do princípio da proibição do retrocesso.

Já no Brasil, a tarefa ainda é o acolhimento pelo Supremo Tribunal Federal do princípio da proibição do retrocesso, mas, mais importante que isso, é a efetivação dos direitos sociais assegurados pela Constituição de 1988. Se em Portugal a luta é a manutenção dos direitos, no Brasil a tarefa ainda é a afirmação dos direitos sociais.

CONCLUSÕES

O princípio da proibição do retrocesso social é mais um dos instrumentos para a afirmação dos direitos sociais. Fundado na força normativa da Constituição e nos princípios da confiança e da segurança jurídica, impede que os direitos sociais venham a ser arbitrariamente diminuídos pelo legislador.

Daquilo que vem sendo decidido pela corte constitucional portuguesa pode-se extrair algumas conclusões, que com toda a certeza devem influenciar e orientar a corte constitucional brasileira, na construção do conceito de proibição do retrocesso.

A primeira delas é a de que o legislador tem ampla liberdade para conformação dos direitos sociais, não sendo razoável que se proceda a um engessamento da legislação.

Sendo assim, eventualmente, algum direito social pode vir a ser diminuído, afinal não existe direito absoluto, ou seja, em situações extremas e devidamente justificadas, pode o legislador diminuir os direitos sociais mediante alternativas e compensação.

Essa diminuição tem um limite, qual seja, o núcleo essencial dos direitos.

A definição do núcleo essencial dos direitos sociais, portanto, é de extrema importância para limitar o legislador e evitar que os direitos sociais fiquem à mercê dos governantes, fazendo ruir o Estado Social de Direito.

Nessa hipótese, e esta pode ser considerada outra conclusão do trabalho, o Poder Judiciário deve analisar a constitucionalidade dessa diminuição de direitos, mas isso só será possível no caso concreto. Não é possível afirmar que tudo que diminua direitos é retrocesso proibido. É preciso, caso a caso, avaliar a sua ocorrência.

Na linha desta conclusão, destacamos que a corte constitucional portuguesa tem exercido esse papel de defensora e garantidora dos direitos sociais, tendo, após a crise, aceitado diminuições dos direitos sociais, ante a presença de um fundamento legítimo e também rejeitado as reduções de direitos que não estivessem devidamente justificadas.

No Brasil, o princípio, embora citado em alguns acórdãos, ainda não foi acolhido pelo pleno do Supremo Tribunal Federal. De qualquer forma, não há como

retroceder naquilo que sequer se efetivou. O Brasil ainda está na fase da afirmação dos direitos sociais, devendo o Supremo Tribunal Federal, na esteira do entendimento do Ministro Celso de Mello, cumprir os deveres constitucionais de implementação dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 5ª ed., 2012.

CASTRO, Raquel Alexandra Brízida. *As omissões normativas inconstitucionais no Direito Constitucional Português*. Coimbra: Almedina, 2012.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 3ª ed, 1999.

_____. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 7ª ed, 2007.

_____. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. v.1. São Paulo: Coimbra/RT, 2007.

DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição* (die normative Kraft der verfassung). trad. Gilmar Mendes, Porto Alegre: SAFE, 1991.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 2ª ed., Coimbra: Coimbra, 2000.

_____. *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 4ª ed., Coimbra: Coimbra, 2000.

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

_____. *Direitos Sociais: teoria jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, Coimbra: Coimbra, 2010.

OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português*. v. I. Coimbra: Almedina, 2010.

PENALVA, Ernesto Pedraz, *Constitucion, jurisdicion y proceso*. Madrid: Akal, 1990.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. *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: 18. Out. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: RT, 2011.

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

