



DIREITOS FUNDAMENTAIS E NORMAS PROGRAMÁTICAS

Roberto Carlos Silva¹

RESUMO

Os direitos fundamentais contidos em normas programáticas podem ser efetivados, independente do princípio da reserva do possível. A análise elaborada leva em consideração o posicionamento de dois dos principais autores brasileiro e do constitucionalista português J. J. Gomes Canotilho. A avaliação das características das normas programáticas permite chegar à conclusão da efetivação dos direitos fundamentais, ainda que se exija do Estado a implementação de medidas diversas à prestações positivas, notadamente nos chamados direitos sociais. O reconhecimento da eficácia de tais normas programáticas é uma forma de ampliação do Estado Democrático no Brasil.

Palavras chaves: Direitos fundamentais – normas programáticas – reserva do possível – Democracia.

SUMÁRIO: 1 A questão proposta. 2 Eficácia das Normas Constitucionais. 3 Diversas classificações. 3.1 A doutrina Americana. 4 A doutrina Brasileira. 4.1 A posição de José Afonso da Silva. 4.2 A posição de Luís Roberto Barroso. 5 A norma programática. 5.1 Conceituação das normas programáticas. 5.2 Normas programáticas e Direitos Fundamentais. 5.3 A posição de José Afonso da Silva. 5.3.1 Direitos Sociais. 5.3.2 Distinção entre princípios e normas e regras. 5.3.2.1 Rol de normas programáticas. 5.4 A posição de Luís Roberto Barroso. 5.5 A posição de J. J. Gomes Canotilho. 6. Perspectivas de ampliação do Estado Democrático no país, ante a eficácia plena dos direitos fundamentais. 7 Conclusão. 8 Bibliografia.

O POSICIONAMENTO DOS DOUTRINADORES SOBRE O TEMA NORMA PROGRAMÁTICAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

1 A QUESTÃO PROPOSTA

A questão que nos é proposta é a seguinte: Apresente as posições de JOSÉ AFONSO DA SILVA, LUÍS ROBERTO BARROSO E J.J. GOMES CANOTILHO a respeito da eficácia das normas constitucionais indicando o que esses autores consideram como normas programáticas e verificando se segundo eles, pode haver norma programática consagrando direitos fundamentais. Três são os pontos fundamentais para a resposta, tomando por base a posição dos autores mencionados, a primeira diz respeito à eficácia das normas constitucionais, a segunda o que seriam as normas programáticas e a terceira se pode haver normas programáticas consagrando direitos fundamentais.

Ao par da resposta da questão proposta, utilizaremos para formulação do artigo a palavra-chave Democracia, com a abertura das perspectivas de ampliação do Estado Democrático no País.

¹ Professor de introdução à Filosofia na Fiaciplac, é Doutor em Direito. Promotor de Justiça.



2 EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

É através do grau de eficácia que as normas constitucionais atingem que se poderá determinar a dimensão dos direitos por elas objetivamente estabelecidos no do ordenamento jurídico.

Da questão vem se ocupando diversos autores, que buscam o modo de demonstrar a força normativa da constituição, para realização da totalidade de seu sentido e ao mesmo tempo propiciar o gozo pleno dos direitos instituídos por ela.

Para alcançar tal fim, diversas são as classificações, desde a implantação do chamado Estado Social, com dificuldade especial no que tange aos programas de realização estatal, a partir da Constituição de Weimar.

3 DIVERSAS CLASSIFICAÇÕES

José Afonso da Silva, na sua obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, inicia demonstrando a dificuldade da aplicabilidade e eficácia da norma constitucional devido a ambigüidades terminológicas. Faz as seguintes distinções:

1 – Positividade do Direito exprime a característica de um Direito que rege, in concreto, a conduta humana, mediante normas bilaterais e atributivas, socialmente postas: pode ser histórico, como atual; opõe-se a direito natural.

2 - Vigência do Direito, ou direito vigente, caracteriza o Direito que rege, aqui e agora, “hic et nunc”, as relações sociais; refere-se ao Direito presente; designa a existência específica de uma norma, opondo-se ao direito histórico.

3 – Eficácia do Direito: toma-se a expressão em dois sentidos. A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito como diz Kelsen, “ao fato real de ela ser efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos”. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita;² nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. (1998; p. 65/66)

Acrescenta ainda sobre o tema:

Os dois sentidos da palavra *eficácia*, acima apontados, são, pois, diversos.

² Nota do original, Cf. J.H.Meirelles Teixeira, *Curso de direito constitucional*, p. 289.



Uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar certos efeitos jurídicos, como por exemplo o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social. Mas percebe-se que, apesar disso, os sentidos são complexos, como já anotamos antes (1998; p. 66).

A distinção clássica das normas jurídicas sob o ponto de vista da eficácia é a que separa em normas coercitivas, cogentes, taxativas e normas dispositivas. Salienta o autor que as normas constitucionais pertencem essencialmente ao *ius cogens*, sendo tal, ponto pacífico.

A afirmação tem por fim elaborar crítica à doutrina norte-americana que inicialmente elaborou a distinção das normas constitucionais em duas categorias: a) *mandatory provisions* (prescrições mandatórias), que seriam cláusulas constitucionais essenciais ou materiais cujo cumprimento é obrigatório e inescusável; b) *directory provisions* (prescrições diretórias), de caráter regulamentar, podendo o legislador comum dispor de outro modo, sem que isso importasse inconstitucionalidade de seu ato.

Tal classificação foi duramente criticada³.

3.1 DOUTRINA AMERICANA

A doutrina e jurisprudência norte-americana elaborou a classificação das normas quanto à sua aplicabilidade em *self-executing provisions*, (ou *self-enforcing*, ou *self-acting*; auto-executáveis, auto-aplicáveis, bastantes em si) que “são desde logo aplicáveis, porque revestidas de plena eficácia jurídica, por regularem diretamente as matérias, situações ou comportamentos de que cogitam, enquanto normas constitucionais *not self-executing provisions* (ou *not self-enforcing*, ou *not self acting*; não auto-executáveis, não auto-aplicáveis, não bastantes em si) são as de aplicabilidade dependente de leis ordinárias”. (DA SILVA. 1998; p.74)

³ Tal concepção recebeu sérias críticas por parte de Cooley asseverando que o *não podemos esperar que se encontrem na Constituição preceitos que o povo não tenha considerado de alta importância e dignos de figurar num instrumento que se destina a controlar igualmente o governo e os governados e a constituir a justa medida dos poderes conferidos*³. Assim, também, Francisco Campos que acrescenta combate sobre a distinção entre leis material e formalmente constitucionais.



4 DOCTRINA BRASILEIRA

No Brasil encontramos em destaque as posições de José Afonso da Silva e Luís Roberto Barroso, para os fins do presente trabalho, as quais passamos a detalhar.

4.1 O posicionamento de JOSÉ AFONSO DA SILVA

O ilustre constitucionalista parte da premissa de que não há norma constitucional alguma destituída de eficácia, admitindo porém, que “para certas normas constitucionais é necessário a emissão de normação jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida”, para a manifestação plena dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte (1998; p. 82).

Ao par dessa observação apresenta a seguinte classificação das normas constitucionais quanto à eficácia:

1 – Normas constitucionais de eficácia plena, que possuem as características de serem completas no que determina, não necessitarem de auxílio supletivo de outra lei (lei ulterior), criarem situações subjetivas desde logo exigíveis, incrustar-se, predominantemente, entre as regras organizativas e limitativas dos poderes estatais.

Podemos, nesse passo, utilizarmos do conceito de José Afonso da Silva, para dizer que normas constitucionais de eficácia plena são “aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular⁴” (1998; p.101).

Normas constitucionais de eficácia contida, as quais necessitam da intervenção do legislador ordinário para restringir a plenitude de sua eficácia. São de aplicabilidade imediata. Algumas dessas normas possuem um conceito ético juridicizado, implicando numa limitação de eficácia.

Destaque-se as características que tais normas possuem, conforme transcrevemos a observação do autor.

Possuem natureza de normas imperativas, positivas ou negativas, limitadoras do poder público, valendo dizer: consagradoras, em regra, de direitos subjetivos dos

⁴ Cf. J. H. Meirelles Teixeira, op. cit., p. 317.



indivíduos ou de entidades públicas ou privadas. E as regras de contenção de sua eficácia constituem limitações a esses direitos e autonomias.”(1998; p. 116)

O autor nos oferece o seguinte conceito:

Normas de eficácia contida, portanto, são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.

Normas constitucionais de eficácia limitada. Tais normas não receberam diretamente do legislador constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, cabendo ao legislador ordinário a regulamentação da matéria nelas estabelecidas. (ex. art.192, § 3º, da CF/88). Nessas normas estariam incluídas as normas constitucionais de princípio programático.

4.2 O posicionamento de LUIS ROBERTO BARROSO

Admitindo que as normas jurídicas revestem-se de uma característica que é própria do Direito, consistente na imperatividade, o autor afirma que mesmo na distinção clássica entre normas cogentes e dispositivas, não há ausência de imperatividade, “senão que uma graduação de seu teor”(BARROSO, 1996; p. 75).

Ao abordar o tema da eficácia, o autor afirma que em se tratando,

de uma norma, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, os seus efeitos *típicos*⁵, ‘ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade⁶”(p. 81).

A distinção entre eficácia jurídica e eficácia social, leva-nos ao conceito de efetividade jurídica, significando “a realização, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social”(1996, p. 83).

E complementa, “Partindo da premissa da estatalidade do Direito, é intuitivo que a

⁵ Flávio Bauer Novelli, “A eficácia do Ato Administrativo”, RDA n 60, p.21: “Para distinguir o efeito através do qual se cumpre a função específica do ato (ou fato), de outros e diversos efeitos jurídicos que o mesmo pode produzir, chama-se ao primeiro, efeito final, *típico*, principal ou definitivo”.

⁶ José Afonso da Silva, “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, 1982, p. 56.

efetividade das normas depende, em primeiro lugar, da sua eficácia jurídica, da aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são próprios (p. 83).

O autor não apresenta nova classificação das normas constitucionais quanto à sua eficácia e aplicabilidade, mas uma reordenação das já existentes na teoria das normas jurídicas. Assim, as normas constitucionais se enquadram na seguinte tipologia:

1 – Normas Constitucionais de Organização.

Destinam-se à ordenação dos poderes estatais, à criação e estruturação de entidades e órgãos públicos, à distribuição de suas atribuições, bem como à identificação de outros atos normativos. São também referidas como *normas de estrutura ou de competência*. Carla Pinheiro observa que tais normas “têm caráter instrumental e precedem à incidência das demais, já que visam à estruturação orgânica do Estado”. Para BARROSO, exemplo dessas normas são: a) as que veiculam as decisões políticas fundamentais, ao definirem a forma de Estado e de governo (art. 1), a divisão orgânica do poder (art. 2) ou o sistema de governo (art. 76); definem as competências dos órgãos constitucionais (art. 49, 84, 96, I) e das entidades estatais (art.21, 25, 1, 30); criam órgãos públicos (art. 44, 92) autorizam sua criação (art. 125, 3) traçam regras à sua composição (art. 101); estabelecem normas processuais e procedimentais de revisão da própria constituição (60, 4, I).

2 - Normas Constitucionais Definidoras de Direitos

São as que definem, ou fixam, os direitos fundamentais dos indivíduos, os quais o autor agrupa em três categorias, que os repartem em direitos políticos, direitos individuais e direitos sociais.

3 - Normas Constitucionais Programáticas

Conforme preceitua o festejado professor carioca, têm por objeto traçar os fins públicos a serem alcançados pelo Estado.

Passemos à consideração dessa última categoria de norma, que possuem maior relevância para os fins propostos no presente artigo.

5 A NORMA PROGRAMÁTICA

A idéia de Programaticidade, especialmente na constituição de Weimar, marcou a modificação do conceito jurídico de Constituição da época, que como denota Paulo Bonavides,



dissolveu o conceito jurídico de Constituição, penosamente elaborado pelos constitucionalistas do Estado liberal e pelos juristas do positivismo. De sorte que a eficácia das normas constitucionais volveu à tela de debate, numa inquirição de profundidade jamais dantes lograda (2002, p. 207).

A tendência de programaticidade permaneceu em quase todas as Constituições do século XX. Programaticidade essa que buscou-se ser jurídica e não programática, isto é, dotada de positividade.

É importante deixar consignado que no pós I Grande Guerra Mundial o velho direito constitucional entrou em crise.

A Constituição de Weimar foi fruto dessa agonia: O Estado liberal estava morto, mas o Estado social ainda não havia nascido. As dores da crise se fizeram mais agudas na Alemanha, entre os seus juristas, cuja obra de compreensão das realidade emergentes se condensou num texto rude e imperfeito, embora assombrosamente precursor, de que resultariam diretrizes básicas e indeclináveis para o moderno constitucionalismo social (Bonavides; 2002, p.208).

Busca-se aí, a afirmação da juridicidade das normas constitucionais, em especial das de caráter programático, principalmente após o panfleto de Lassale sobre a essência da constituição rígida e formal.

5.1 CONCEITUAÇÃO DAS NORMAS PROGRAMÁTICAS

Pontes de Miranda dá a seguinte definição:

Regras jurídicas programáticas são aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os Poderes Público. A legislação, a execução e a própria Justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função (1974, p. 126-127).

Acreditamos que a referida conceituação é por demais suficiente para a finalidade do presente artigo.

5.2 NORMAS PROGRAMÁTICAS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Nesse passo é necessária a análise da posição dos autores delimitados na questão sobre o que consideram ser normas programáticas, assim também, se tais normas consagram direitos fundamentais. Portanto, ainda que distinguindo, individualmente, a posição de cada um, procuraremos intercalar as duas respostas, para posteriormente proceder à análise mais



atual do tema.

5.3 POSIÇÃO DE JOSÉ AFONSO DA SILVA

Para o Professor de Direito Constitucional da USP, as normas constitucionais de *princípio* programático, encontram terreno nas chamadas Normas Constitucionais de eficácia limitada.

Conforme lição deixada pelo o autor:

O embate entre o liberalismo, com seu conteúdo de democracia política, e o intervencionismo ou o socialismo repercute nos textos das constituições contemporâneas, com seus princípios de direitos econômicos e sociais, comportando um conjunto de disposições concernentes tanto aos direitos dos trabalhadores como à estrutura da economia e ao estatuto dos cidadãos⁷. O conjunto desses princípios forma o chamado conteúdo social das constituições⁸. Vem daí o conceito de *constituição-dirigente*,⁹ de que a constituição de 1988 é exemplo destacado, enquanto define fins e programas de ação futura no sentido de um orientação democrática. Por isso, ela, não raro, foi minuciosa e, no seu compromisso com as conquistas liberais e com um plano de evolução política de conteúdo social, o enunciado de suas normas assumiu, muitas vezes, grande imprecisão, comprometendo sua eficácia e aplicabilidade imediata, por requerer providências ulteriores para incidir concretamente. Muitas normas são traduzidas no texto supremo apenas *em princípio*, como esquemas genéricos, simples programas a serem desenvolvidos posteriormente pela atividade dos legisladores ordinários. São estas que constituem as *normas constitucionais de princípio programático* (1998; p. 136 e 137).

Procurando definir as normas programáticas e aceitando a doutrina de Crisafulli, deixa assentado que são aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins do Estado.

A exemplo do Professor Paulo Bonavides, sustenta a imperatividade e o seu caráter vinculativo. Ressalta, no entanto, certa dubiedade no que tange à aplicação de tais normas, vez que com a afirmação de que seja de eficácia limitada e que sua aplicabilidade dependa de “emissão de normatividade futura”, expressão do Professor e constitucionalista paulista que poderia dar a idéia de que não sejam autêntico direito atual, de imediata aplicabilidade.

⁷ Cf. Robert Pelloux, ob. Cit., p. 28

⁸ Sobre o tema, cf. Fábio Lucas, *Conteúdo social nas Constituições brasileiras*, Belo Horizonte, 1959.

⁹ Sobre essa concepção, cf. J. J. Gomes Canotilho, *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1983, embora se notem obras mais recentes, certas mudanças de concepção do autor.



Socorrendo-se de Gomes Canotilho (1977, p. 177), assevera, como *linhas programáticas* dirigidas ao legislador e não como autênticas normas jurídicas imediatamente preceptivas e directamente aplicáveis pelos tribunais ou quaisquer outras autoridades¹⁰ (*grifo nosso*). Essa é a linha que as constituições e a doutrina (alemã especialmente, com reflexo em Portugal vêm tentando superar) (1998; p. 140).

5.3.1 Direitos sociais

Sustenta posição de que as normas programáticas sempre estiveram vinculadas à disciplina das relações económico-sociais. Esclarece a superação da chamada regulamentação da liberdade, a qual pretendia que cada indivíduo fosse organizado, isto é, que as condições e os limites de sua aplicabilidade fossem determinados por uma lei orgânica, reconhecendo que normas constitucionais que enunciam direitos individuais são de aplicabilidade imediata e direta.

Há de destacar-se, que o problema da atualidade é buscar mecanismos constitucionais e fundamentos teóricos para superar o carácter abstrato e incompleto das normas definidoras de direitos sociais, ainda concebidas como programáticas, a fim de possibilitar sua concretização prática.

5.3.2 Distinção entre princípios e normas e regras

José Afonso busca auxílio em Gomes Canotilho para esclarecimento do tema, que é exposto da seguinte maneira:

As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja reconhecem, por um lado, a pessoas ou entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem e, por outro lado, vinculam pessoal ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem. Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, 'são [como observam Canotilho e Vital Moreira] núcleos de condensações' nos quais confluem valores e bens constitucionais"¹¹.(p. 142)

Canotilho esclarece o tema, referindo-se a dois tipos de princípios: a) *os princípios jurídicos fundamentais*; b) *os princípios constitucionalmente conformadores*. Recusa a idéia

¹⁰ Cf. J J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 1ª ed. 1977, p. 177.

¹¹ Cf. *Constituição da República Portuguesa anotada*, v. 1º/41 e 42

de que os princípios jurídicos fundamentais se reduzam a simples princípios gerais de Direito ou regras jurídicas gerais ou se inscrevam numa ordem jurídica suprapositiva (jusnaturalismo). Entende-os como direito positivo e fonte de Direito. Mas, quando fala em princípios jurídicos fundamentais como fonte de direito constitucional, refere-se a,

princípios fundamentais historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica geral e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, conhecimento e aplicação do direito positivo.

“É de extrema importância ter em mente essas considerações, a fim de distinguir as disposições programáticas e os princípios políticos constitucionais conformadores das ordens econômica e social. Esses princípios são programáticos, mas apenas no sentido de que definem as bases dos fins e tarefas estatais e enquanto põem os objetivos e determinações do programa a ser cumprido pelo Estado. Constituem Direito imediatamente vigente e são diretamente aplicáveis. Assim, a determinação constitucional a qual as ordens econômica e social têm por fim realizar a justiça social constitui uma norma-fim, que permeia todos os direitos econômicos e sociais, mas não só eles como, também, toda a ordenação constitucional, porque nela se traduz um princípio político constitucionalmente conformador, que se impõe ao aplicador da Constituição. Os demais princípios informadores da ordem econômica – propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego – são da mesma natureza. Apenas esses princípios preordenam-se e não que harmonizar-se (sic) em vista do princípio-fim que é a realização da justiça social, a fim de assegurar a todos existência digna. Nesse sentido, não se reputam plenamente eficazes e diretamente aplicáveis, embora nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhes têm dado aplicação adequada, como princípios-condição da justiça social.” (grifo nosso, 1998; p. 143 e 144)

5.3.2.1 ROL DE NORMAS PROGRAMÁTICAS

Indica o seguinte rol de normas programáticas:

1 – vinculadas ao princípio da legalidade - a) participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; art. 7º, XI, já existe lei definindo, daí a divergência entre José Afonso da Silva e Luís Roberto Barroso, o primeiro acha que a norma deixou de ser programática, pois concretizou-se na Lei 10.101, de 19.12.2000, o segundo entende que tal norma nunca foi programática, textualmente afirma: Todas essas normas (art. 5ºXXVI, art. 7º e inc. XI, art. 201, § 4º) são atributivas de direitos aos jurisdicionados, cabendo ao legislador ordinário regulamentá-las. Não são normas programáticas, como, a meu ver sem razão, sustentam diversos autores, dentre os quais José Afonso da Silva, Eros Roberto Grau e Anna Cândida da Cunha Ferraz, destaca o Barroso (p. 45).

Em todos os exemplos apresentados, a Constituição impõe ao legislador uma atuação. Não são normas que prevêm um fim a ser alcançado, deixando aos órgãos estatais o juízo da conveniência, oportunidade e conteúdo das condutas a seguir. Definitivamente não, tais características estão presentes nestas outras normas, elas sim, programáticas (art. 215, § 1º; art. 218; art. 170, III).

Por certo o descumprimento de desideratos desta natureza constitui, também, ofensa à Constituição. Mas eles não investem o jurisdicionado no poder de exigir prestações positivas e é de se reconhecer que a sua concretização depende essencialmente da luta política, de conquistas a serem alcançadas por via da atuação participativa referida no início do item 2 acima.

Distinta é a posição jurídica dos jurisdicionados nas hipóteses dos exemplos 1, 2 e 3 (art. 5ºXXVI, art. 7º e inc. XI, art. 201, § 4º) supra. É que aquelas normas especificam o interesse tutelado, apontam um bem jurídico fruível, definem a conduta a ser seguida e geram, ipso iure, direito subjetivo à sua obtenção. Em sentido amplo é possível afirmar que existe “um direito subjetivo dos cidadãos à atividade legislativa, não visualizável desde a perspectiva liberal, porém indissolúvel dos pressupostos que ensejam a consagração sobretudo de direitos econômicos e sociais.”¹⁰⁷ (destacamos) b) proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei (art. 7º, XX) o autor observa a impossibilidade de utilização de mandado de injunção para o presente caso pois trata-se de programa muito genérico. C) proteção em face da automação, na forma da lei (7º, XXVII); d) A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º); A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais (216, § 3º); A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho (218, § 4º). Cumpre apenas observar, por fim, que, nesses casos, quando a lei lhe deu concreção prática – desde que, realmente, a lei o tenha feito, pois pode acontecer que a lei é igualmente tão abstrata que, no fundo, não muda nada. Mas não é a lei que cria as situações jurídicas subjetivas, pois estas encontram seu fundamento na própria norma constitucional que as estabelece.

2- referidas aos poderes públicos: 21, IX; 48, IV; 184*, 211, § 1º; 215 e § 1º; 216, §1º; 217**; 218 e seu § 3º; 226 e §8º e art. 227, § 1º.

3 – à ordem econômica: 170; 193; 196; 205.

José Afonso da Silva nega que os direitos sociais sejam garantias institucionais, reconhecendo-os como direitos fundamentais e salientando que não lhes tira essa natureza o

¹⁰⁷ Nota original da obra O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas, limites e possibilidade da constituição brasileira, Luis Roberto Barroso, citando Eros Roberto Grau, ob. Cit., p. 45.

* exigem tantas normas legais para sua aplicabilidade que acabam transformando a regra do *caput do art. 184* em dependente de um verdadeiro emaranhado de legislação; e o programa aí previsto só vai saindo, a duras penas, por pressão de movimentos sociais, como o MST; mas aí é que está a relevância das normas programática, normas de sentido teleológico, porque apontam para fins futuros e servem de pauta de valores para movimentos que as queiram ver aplicadas e cumpridas, JAS, p. 149.

** O autor observa que ‘aqui, uma daquelas situações em que a palavra ‘direito’ não qualifica uma situação jurídica subjetiva que propicie exigibilidade efetiva de determinada conduta, hipótese criticada por Luís Roberto Barroso (ob, cit., p.104) José Afonso da Silva, op. cit. p. 150.



fato de sua realização poder depender de providências positivas do poder público (1998; p. 151)

Para concluir a posição do autor, este reconhece a juridicidade das normas programáticas e ressalta que as mesmas possuem eficácia limitada. No entanto, indica as seguintes situações em que as mesmas terão eficácia jurídica imediata, direta e vinculante:

I – estabelecem um dever para o legislador ordinário;

II – condicionam a legislação futura, com a conseqüência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem;

III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum;

IV – constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;

V – condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário;

VI – criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.

5.4 POSIÇÃO DE LUIS ROBERTO BARROSO

O autor não inclui os direitos sociais no âmbito das normas programáticas. Afirma, textualmente, que estas normas têm por objeto estabelecer determinados princípios ou fixar programas de ação para o Poder Público (BARROSO; 1996; p. 114). E acrescenta:

Na constituição de 1988, partilham dessa natureza, v.g., o dispositivo que consagra a “função social da propriedade” (art. 170, III), o que estabelece que a “ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193) e o que determina que o Estado “apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”(art. 215) (1996; p.114)

O autor deixa claro que “as normas programáticas não se confundem, por sua estrutura e projeção no ordenamento, com as normas definidoras de direitos (p. 115)

Insiste no ponto, já adiantado por nós, de que o fato de uma regra constitucional contemplar determinado direito cujo exercício dependa de legislação integradora não a torna, só por isso, programática.



O autor agrupa os direitos fundamentais em três categorias: direitos políticos, direitos individuais e direitos sociais. Acrescenta que já não cabe negar o caráter jurídico e, pois, a exigibilidade e *acionabilidade* dos direitos fundamentais, na sua tríplice tipologia. Destaca, que “é puramente ideológica, e não científica, a resistência que ainda hoje se opõe à efetivação, por via coercitiva, dos chamados direitos sociais” (p. 104). Acrescenta,

a afirmação dos direitos fundamentais como um todo, na sua exequibilidade plena, vem sendo positivada nas Cartas Políticas mais recentes, como se vê do art. 2º da Constituição portuguesa e do Preâmbulo da Constituição brasileira, que proclama ser o país um estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais (p. 104).

A consagração positiva dos direitos sociais, como direitos fundamentais, investem os jurisdicionados em posições jurídicas que se distribuem por três grupos diferentes:

A – “geram situações prontamente desfrutáveis, dependentes apenas de uma abstenção”. O dever correspectivo do direito é uma omissão do estado, como por exemplo o direito de greve;

B – ensejam a exigibilidade de prestações positivas do Estado, exigindo uma atuação efetiva, na entrega de um bem ou na satisfação de um interesse, como por exemplo os direitos à proteção da saúde (art. 196), previdência social (art. 6º e 201), a aposentadoria da mulher após trinta anos de trabalho (art. 202, II).

C – contemplam interesses cuja realização depende da edição de norma infraconstitucional integradora, como por exemplo a constante do art. 7º, XI e o art. 7º, XXVII. Nessa hipótese é tormentosa (para usar expressão do autor) a obtenção efetiva do bem jurídico tutelado e falta de regra operadora paralisa a operatividade do comando normativo maior. A Constituição não delega ao legislador competência para conceder aqueles direitos; concede-os ela própria. Ao órgão legislativo cabe, tão somente, instrumentalizar sua realização, regulamentando-os. Faltando a esse dever, dá ensejo à inconstitucionalidade por omissão, disfunção para a qual a doutrina e o direito positivo vem buscando soluções eficazes

5.5 POSIÇÃO DE J J GOMES CANOTILHO

A eficácia jurídica imediata que hoje se reconhece aos direitos fundamentais traduz a mutação operada nas relações entre lei e os direitos do cidadão: de direitos fundamentais apenas no âmbito da lei transitou-se para a idéia de *lei apenas no âmbito dos direitos*



fundamentais (destacamos).

Com tal assertiva o autor procura destacar a o dever de observância estrita, por parte dos legisladores, administradores e do judiciário, dos direitos fundamentais consagrados na constituição Federal e indicar que fora deles não há que se falar em Estado Democrático de Direito.

Demonstra que o problema das relações da lei e dos direitos fundamentais reduzem-se a dois esquemas nucleares:

1 – Direitos de liberdade = direitos de defesa – pretensão a omissão dos poderes públicos;

2 – Direitos sociais, econômicos, culturais = direitos a prestações – pretensão a uma ação legislativa (ou de outros poderes públicos).

O Constitucionalista português reconhecendo o caráter vinculativo da norma programática distancia-se do entendimento de que tais normas poderiam agasalhar direitos fundamentais, demonstrando essa objeção em especial aos direitos da ordem econômica e social. E qual a razão da escolha de tais direitos? É que muitas vezes tais direitos pressupõem prestações por parte do Estado.

Salienta a argumentação a favor da tese dos direitos fundamentais (sociais e econômicos) como simples direitos legais assenta-se, fundamentalmente, no seguinte:

1 – As diretivas, normas ou programas constitucionais que reconhecem, directa ou indirectamente, direitos a prestações, não alicerçam qualquer pretensão subjetiva, judicialmente accionável (direito subjectivo público);

2 – Só quando o legislador concretiza essas directivas fundamentando poderes jurídicos subjetivos, é que se pode falar de direitos subjetivos;

Logo, os direitos subjetivos só existem no âmbito da Lei ordinária.

Negando a correção de tal silogismo, quer pelas premissas, quer pela conclusão, apresenta a seguinte contestação:

Quanto a (1): os direitos subjetivos públicos, sociais, econômicos e culturais, são independentes, quanto à sua irredutível dimensão subjetiva, das imposições constitucionais e da concretização legislativa;

Quanto a (2): os direitos subjetivos públicos, sociais, econômicos e culturais, mesmo na parte em que pressupõem prestações do Estado, são direitos originários a prestações (fundados na constituição) e não direitos a prestações derivados da lei.

Quanto a (3): os direitos subjetivos a prestações, mesmo quando não concretizados, existem para além da lei por virtude da constituição, podendo ser invocados (embora não judicialmente) contra omissões inconstitucionais do legislador.



O professor português chega a afirmar em relação à ruptura com a doutrina clássica, a “morte” das normas constitucionais programáticas.

6 PERSPECTIVAS DE AMPLIAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO NO PAÍS ANTE A EFICÁCIA PLENA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Preâmbulo da Constituição brasileira, que proclama ser o país um estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, já demonstra a impossibilidade de incluir normas que instituem os direitos fundamentais, em seus aspectos de liberdade, igualdade e os econômicos, sociais e culturais, como normas programáticas.

Enquanto os direitos de defesa não costuma ter sua eficácia plena e imediata aplicabilidade questionadas, os direitos sociais prestacionais necessitam da concretização legislativa, dependendo, além disso, das circunstâncias de natureza socioeconômica, razão pela qual tendem a ser positivados de forma vaga e aberta, deixando ao legislador a indispensável liberdade de conformação na sua tarefa concretizadora.

Mas não podemos perder de vista a distinção de normas que são regras, das que são princípios, estando nessas últimas as de direitos fundamentais, como observa Guerra Filho citando Eros Roberto Grau (2001;45). E destaca:

As regras trazem a descrição de estados-de-coisas formados por um fato ou um certo número deles, enquanto nos princípios há uma referência direta a valores. Daí se dizer que as regras se fundamentam nos princípios, os quais não fundamentariam diretamente nenhuma ação, dependendo para isso da intermediação de uma regra concretizadora. Princípios, portanto, têm um grau incomparavelmente mais alto de generalidade (referente à classe de indivíduos a que a norma se aplica) e abstração (referente à espécie de fato a que a norma se aplica) do que a mais geral e abstrata das regras. Por isso, também, poder-se dizer com maior facilidade, diante de um acontecimento ao qual uma regra se reporta, se essa regra foi observada ou se foi infringida, e, nesse caso, como se poderia ter evitado sua violação. Já os princípios são determinações de otimização, na expressão de Alexy (1985, p.75 e s.), que se cumpre na medida das possibilidades, fáticas e jurídicas, que se oferecem concretamente (Idem, p.45).

Aqui podemos estabelecer outra questão. A possibilidade de - a partir da norma constitucional e independentemente de qualquer mediação legislativa - reconhecer-se um direito subjetivo à prestação que se constitui no objeto precípua do direito fundamental consagrado pela Constituição.

O Professor Willis Santiago Guerra Filho, deixa o ensinamento de que, tratando-se da questão da eficácia da norma de direito fundamental, não se aplicariam as classificações

usualmente apresentadas em manuais de direito constitucional.

Salienta a eficácia absoluta dos direitos fundamentais e que essa eficácia está em completa contradição com a norma constitucional programática. Acrescentando, textualmente, que,

não se coaduna com a natureza da norma de direito fundamental a sua inclusão no rol das “normas programáticas”, para o qual tendem a ser relegados os “direitos sociais, econômicos e culturais”, bem mais vulneráveis que os clássicos “direitos de liberdade”, por, ao contrário desses, não dependerem de uma *abstenção*, e sim, de uma *prestação* do Estado(GUERRA FILHO, 2001, P.50 E 51).

Reconhecendo a pertinência do ensinamento do Professor da PUC-SP, acrescentaríamos, ainda, o pensamento de ALEXY no qual procura distinguir os direitos a prestações em explícito e implícito, salientando que alguns autores utilizam a nomenclatura de direito sociais fundamentais para os primeiros e direitos fundamentais a prestações para os segundos, que resultam do trabalho interpretativo.

Ressalta a questão se os direitos fundamentais podem estar contidos em normas que prevêm direitos sociais, discussão que tem recebido grande contribuição do Tribunal Federal Constitucional.

Da análise da concepção minimalista e maximalista ressalta que a complexidade dos direitos fundamentais ditos sociais não podem ser tratados como se fosse tudo ou nada, sendo necessário introduzir diferenciações (2001, p. 486)

É necessário ressaltar, com MÜLLER que,

os direitos fundamentais estão especialmente reforçados nos seus âmbitos de normas. Em virtude da sua aplicabilidade imediata eles carecem de critérios materiais de aferição que podem ser tornados plausíveis a partir do seu próprio teor normativo, sem viver à mercê das leis ordinárias (2000, p. 78).

Mas é necessário fazer a devida aferição do afirmado até aqui.

Importante é ter sempre em mente que mesmo uma Constituição do Estado Social não pode negligenciar o patamar de desenvolvimento social, político, econômico e cultural da comunidade, sob pena de comprometer seriamente sua força normativa e suas possibilidades de alcançar uma plena efetividade (J. -P. Muller, *in Soziale Grundrechte in der Verfassung?*, p. 52, Apud SALERT; 2003, p.339).

Seria a hipótese de voltarmos a questionar a existência de um direito sem uma ação que lhe assegure? ALEXY responde a tal pergunta afirmando que,

sin embargo, que los problemas de justiciaabilidad que surgen en el marco de este modelo no se diferencian básicamente de los que se presentan en os derechos



fundamentales tradicionales". E acrecienta: "la existencia de un derecho no puede depender exclusivamente de la justiciabilidad, cualquiera que sea la forma como se la describa; lo que sucede, más bien, es que cuando existe un derecho éste es también justiciable (2001, p. 496).

Em conclusão deixa consignado que, “*aquí será mencionado sólo Hesse, quien habla de una obligación positiva del estado "a hacer todo para realizar los derechos fundamentales, aun cuando no exista al respecto ningún derecho subjetivo de los ciudadanos"* (p. 499).

Uma última questão, ainda necessita ser enfrentada o da relevância econômica dos direitos sociais e o limite da “reserva do possível”.

Essa é, na verdade, mais uma objeção à implementação dos direitos fundamentais que exijam prestações positivas por parte do Estado. O alto custo da implementação de tais direitos afetaria outros aspectos da vida em sociedade. Qual a melhor maneira de implementar tais direitos diante dessa dificuldade? Poderia o Judiciário impor o cumprimento direto da norma que prevê direito fundamental que implique em aumento de gastos orçamentários? Não haveria nesse caso clara invasão do espaço político do legislativo e executivo?

Sobre tal tema, chama-nos a atenção SARLET, ao afirmar, que se procura caracterizar que nos direitos sociais o seu custo assume especial relevo na sua implementação, na efetiva realização das prestações reclamadas, dependendo, em última análise, da conjuntura econômica, “já que está em causa a possibilidade de os órgãos jurisdicionais imporem ao poder público a satisfação das prestações reclamadas” (2003, p.275).

Recorrendo mais uma vez a ALEXY, o qual deixa o ensinamento de que,

también los derechos fundamentales sociales mínimos tienen considerables efectos financieros cuando son muchos quienes los hacen valer. Sin embargo, esto solo no justifica inferir la no existencia de estos derechos. La fuerza del principio de la competencia presupuestaria del legislador no es ilimitada. No es un principio absoluto. Derechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera (2001, p. 495).

Acrescenta, ainda, que “*todos los derechos fundamentales limitan la competencia del legislador; a menudo lo hacen de una forma incómoda para éste y, a veces, afectan también su competencia presupuestaria cuando se trata de derechos financieramente más gravosos*” (p. 495).

Em relação ao argumento de que em tempos de crise a garantia de direitos sociais mínimos poderia colocar em risco a necessária flexibilidade econômica, Alexy, mais uma vez, pondera que em tais circunstâncias uma proteção de posições jurídicas fundamentais na esfera



social, por menor que seja, se revela indispensável (p. 496).

O Jusfilósofo alemão deixa claro a necessidade de ponderar valores e bens, já que a colisão com princípios de defesa e outros princípios constitucionais se relevam incontornáveis.

No Brasil, é possível encontrarmos nas decisões do Supremo Tribunal Federal um rastro de tal pensamento, conforme a leitura do acórdão RE 271286 AgR / RS, da lavra do Ministro Celso de Mello, no qual é determinado o fornecimento gratuito de medicamento, pois o direito à saúde é indissociável do direito à vida¹².

E aqui retornamos com Alexy para deixar a sua afirmação de que *“la clave es la teoría de los principios . De acuerdo con el modelo, el individuo tiene un derecho definitivo a la prestación cuando el principio de la libertad fáctica tiene un peso mayor que los principios formales y materiales opuestos tomados en su conjunto. Este es el caso de los derechos*

12

**RE 271286 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL
AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Publicação: DJ DATA-24-11-00 PP-00101 EMENT VOL-02013-07 PP-01409

Julgamento: 12/09/2000 - Segunda Turma

Ementa

E M E N T A: PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ- LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - 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 converter-se em promessa constitucional inconseqüente, 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. **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES.** - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF.



mínimos”(Idem, p. 499).

CONCLUSÃO

Vê-se que o “custo dos direitos” é indissociável da chamada “reserva do possível”, a qual não pode ser usada para a não implementação dos direitos fundamentais sociais, mas que os têm levado a uma crise constante, em todas as dimensões, pela cada vez maior escassez de recursos para a implementação de políticas sociais. Deve-se buscar, portanto, uma postura responsável sobre a destinação de tais recursos, buscando o aprimoramento e ampliação dos instrumentos de gestão democrática e participativa do orçamento público. Como alerta SARLET, além de tais medidas, é necessária uma,

crescente conscientização por parte dos órgãos do Poder Judiciário, que não apenas podem como devem zelar pela efetivação dos direitos fundamentais sociais, mas ao fazê-lo haverão de obrar com a máxima cautela e responsabilidade, seja ao concederem, ou não, um direito subjetivo a determinada prestação social, seja quando declararem a inconstitucionalidade de alguma medida restritiva e/ou retrocessiva de algum direito social (grifo do original, p. 340).

É com o reconhecimento efetivo das normas que positivam os direitos fundamentais, inclusive os sociais, econômicos e culturais, que se pode ver ampliado o Estado Democrático de Direito quando atinge a finalidade que é imposta a esse, como um dos seus valores.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas - Limites e Possibilidades da Constituição brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros. 2002

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5 ed. Almedina.

_____. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador - Contributo para compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**. Coimbra: Coimbra editora. 1994.



DA SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 1998.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva. 1982.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. 2. ed., Celso Bastos Editor. 2001.

_____. **Teoria da Ciência Jurídica**. São Paulo: Saraiva. 2001.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 1991.

_____. **Significados de Los Derechos fundamentales, in BENDA et ali, Manual de Derecho Constitucional**. S.L. Instituto Vasco de Administración Pública Marcial, Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 1996.

_____. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. tradução da 20ª Edição de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 1998.

MULLER, Friedrich. **Direito Linguagem Violência – Elementos de uma teoria constitucional, I**. Tradução de Peter Naumann. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 1995.

_____. **Métodos de Trabalho do Direito Constitucional**. 2. ed. Tradução Peter Naumann. Max Limonad. 2000.

PINHEIRO, Carla. **Direito Internacional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas. 2001.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969**. Rio de Janeiro: Forense. 1974. t. I.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2003.