A (in)constitucionalidade da desvinculação de receitas da União (DRU) ante o Princípio da Proibição de Retrocesso*

The (un)constitutionality of unbinding of Union revenue compared to the Anti-backsliding Principle

*Edson Luís Kossmann***
*Marciano Buffon****

* Artigo recebido em 16 de abril de 2020 e aprovado em 2 de junho de 2020. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.84498.

** Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil. E-mail: edsonlk@hotmail.com.
Pós-doutorando, doutor e mestre em direito público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista (pós-graduação *lato sensu*) em advocacia municipal pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Escola Superior de Direito Municipal (ESDM). Advogado, consultor e assessor em direito público.

*** Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil. E-mail: marciano@buffonefurlan.com.br.
Pós-doutorado em direito pela Faculdad de Derecho de la Universidad de Sevilla (ES). Doutor em direito — ênfase em direito do estado — pela Unisinos, com período de pesquisa na Universidade de Coimbra — mestre em direito público. Advogado tributarista, com especialização em direito empresarial, professor de direito tributário na Unisinos, professor no Programa de Pós-graduação em Direito — Mestrado — da Unisinos.

RESUMO

O presente artigo analisa a (in)constitucionalidade da desvinculação da receita da União, ante o princípio da proibição de retrocesso. Sustenta-se que os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e implementados não podem sofrer retrocesso. Isso em decorrência da recepção pelo direito brasileiro do chamado Princípio da Proibição de Retrocesso, consagrado nos documentos internacionais sobre direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário. A DRU desvincula valores orçados e vinculados ao atendimento de direitos fundamentais como saúde, educação, assistência social, retirando dessas áreas valores essenciais para o atendimento daqueles direitos, mormente aqueles já implementados. Com isso ocorre um inevitável retrocesso no atendimento das demandas sociais e, consequentemente, tal desvinculação mostra-se inconstitucional.

PALAVRAS-CHAVE

Desvinculação de receita da União — proibição de retrocesso — Constituição — direitos fundamentais — estado democrático de direito

ABSTRACT

This article examines the (un)constitutionality of unbinding of Union revenue in comparison to the anti-backsliding principle. It is argued that the constitutionally time-honored and implemented fundamental rights cannot be reversed. This, as a result of the reception by Brazilian law of the so-called Anti-Backsliding Principle, time-honored in international human rights documents of which Brazil is a signatory. The Unbinding of the Union Revenue unbinds values budgeted and linked to the fulfillment of fundamental rights such as health, education, social assistance, among others; removing from these areas essential values for the fulfillment of those rights, especially those already implemented. As a result, there is an inevitable setback in meeting social demands and, consequently, such unbinding is unconstitutional.

KEYWORDS

Unbinding the Union revenue — anti-backsliding — Constitution — fundamental rights — democratic state of law

1. Introdução

Seguindo uma prática de países de viés democrático, principalmente da democracia contemporânea emergente no segundo pós-guerra, o Brasil optou por uma carta constitucional que assumisse o resgate da histórica dívida social, vinculando tal compromisso com o atendimento dos direitos sociais, diretamente relacionados com a dignidade da pessoa humana. Com essa opção, a Constituição brasileira de 1988 — que já nos objetivos da República passou a expor a preocupação com a questão do desenvolvimento econômico-social — produziu um núcleo de proteção aos direitos sociais. Nesse sentido, o artigo 6º trouxe um rol de direitos sociais cujo compromisso de atendimento foi, então, assumido: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Sendo o capítulo dos direitos sociais parte integrante do título que dispõe sobre os Direitos e Garantias Fundamentais.

Sob esses "novos ventos" que moldam um estado democrático e de direito, tendo nas Constituições contemporâneas o indicativo da direção a ser seguida, os direitos sociais encontraram forte e substancial proteção. De natureza prestacional, os direitos sociais encontram seu fundamento filosófico na compreensão de que toda pessoa humana possui dignidade intrínseca, ou seja, apenas pelo fato de ser humano. Essa compreensão conduz os direitos sociais a uma relação umbilical com a dignidade da pessoa humana e a própria democracia. Nesse sentido, constituem-se em parte integrante de um autêntico estado constitucional.

Não se olvida, porém, que a concretização dos direitos sociais, exatamente pelo seu perfil prestacional, ou seja, que exige uma ação ativa por parte do Estado, enfrenta grandes obstáculos e desafios. Tais obstáculos se consubstanciam em variáveis econômicas, orçamentárias, decisões a respeito de políticas públicas, deliberações legislativas, iniciativas do Poder Executivo, decisões judiciais; passando, inclusive, pelo atendimento do mínimo existencial ante a reserva do possível.

Essa proteção não é suficiente quando sua concretização não consegue superar os obstáculos postos, e permanece "presa" apenas ao texto constitucional. Os direitos sociais necessitam ser efetiva e concretamente implementados, na perspectiva de produzir resultados práticos na vida das pessoas, principalmente daquelas mais desfavorecidas, que necessitam da ação prestacional do Estado, na busca de uma vida minimamente digna.

Nessa ótica, o Estado assume compromissos e deve, por meio de sua ação concreta, cumpri-los.

O problema que se coloca, e se pretende enfrentar no presente trabalho, é se o Estado pode, sob o argumento da dificuldade (ou da total ausência) de recursos econômicos — argumento sempre muito utilizado —, negligenciar no atendimento das demandas sociais constitucionalmente assumidas ou, em as atendendo, retroceder nesse atendimento. Para além disso, pode o Estado agir deliberadamente para, alterando seu orçamento, colocar-se em posição de fragilidade para o atendimento de tais direitos e, não os alcançando, pode — motivado por tal deliberação — retroceder na prestação desses direitos?

A questão específica que será estudada diz respeito à chamada Desvinculação da Receita da União, que desvincula[1] daquele orçamento 30%, colocando-os à disposição para sua utilização totalmente discricionária, por parte do gestor federal. Essa prática não se colocaria em posição de inconstitucional, ante os ditames do pacto social, visto sob as lentes do princípio da proibição de retrocesso?

Essa é a problemática que será enfrentada na presente análise.

2. Direitos sociais como direitos e garantias fundamentais

Partindo de uma ótica que busca sustentar uma pretensão civilizatória e democrática, o Estado pode ser compreendido como uma instituição social — forjado por uma determinada comunidade política que pretende viver conjuntamente — assumindo determinadas funções lhe atribuídas por essa mesma comunidade política. O Estado e suas funções são, portanto, resultado de um pacto social, na busca de uma harmonia minimamente necessária, que torne possível uma convivência social pacífica.

Contemporaneamente, e nas comunidades políticas democráticas, o pacto é forjado no interior de um Estado democrático. Ou seja, é democraticamente produzido, estabelecendo regras (de direito) para a convivência pretendida,

[1] Embora grande parte dos tributos — como os impostos — não possa ser vinculada a determinados fins específicos relacionados com seu fato gerador — como o IPVA, por exemplo, à melhoria específica das condições do trânsito e trafegabilidade —, o instituto da vinculação de receitas direciona parte ou a totalidade da arrecadação de determinados tributos para uma destinação específica. As contribuições sociais são um claro exemplo de desvinculação constitucional de suas receitas para a finalidade específica: garantia a seguridade social.

resultando, portanto, no estado democrático e de direito. Esse pacto é consubstanciado no que se denominou de Constituição.

Um período histórico ocorrido ainda no século XX, caracterizado por várias guerras — entre elas, as duas guerras mundiais — além de regimes nacionais totalitários, marcou a gênese do que se compreende atualmente como sendo as constituições democráticas. Tais constituições resultaram das necessárias mudanças no constitucionalismo liberal europeu vigente naquela época.

Um dos principais traços que marcaram as constituições democráticas do pós-guerra foi a inauguração do processo de inclusão, no interior de seus textos, dos chamados direitos sociais. Nesse aspecto, as democracias constitucionais são democracias sociais, estabelecendo direitos sociais constitucionalmente protegidos, como o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à assistência social e outros.[2] Assim, o núcleo do constitucionalismo social e democrático é justamente a proteção que tais constituições se comprometem a dar aos direitos sociais anteriormente negligenciados nas cartas políticas nacionais.

Com isso, se identifica a existência de um núcleo próprio e específico de cada Constituição, diferenciando-se conforme as peculiares características de cada Estado. Streck[3] se refere a um núcleo de direitos sociais fundamentais plasmados em cada texto constitucional, de forma específica, tendente ao cumprimento das promessas da modernidade.[4] Tais promessas reanimam a esperança de reação e superação das nefastas receitas do passado que beneficiavam apenas uma minoria que se apropria(va) do Estado. Essa reação pode ser entendida como uma decorrência lógica do fato de que as promessas tradicionais correspondiam a engodos e que as receitas só serviram para satisfazer os privilégios de uma minoria, que sempre se beneficiou das fórmulas que ela própria produzia.

---

2 São os chamados direitos de segunda geração (ou dimensão), que exigem atuação positiva do Estado. Portanto, diferentes dos direitos de primeira geração que visavam um afastamento (limitação) do Estado da vida privada dos cidadãos, buscando a proteção, principalmente dos direitos ligados à liberdade; esses, de segunda geração, pretendem proteger os direitos sociais que dependem da atuação ativa (prestacional) por parte do poder público, para garantir sua efetividade. Assim, ligados ao princípio da igualdade. Não a mera igualdade formal perante a lei, mas, sim, a igualdade material, alcançando todos as condições mínimas para uma vida digna.

3 STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 141.

4 Tal referência diz respeito principalmente aos chamados países periféricos, cujas constituições devem ser compromissadas ao atendimento dessas demandas contidas (e não cumpridas), ainda como promessas da própria modernidade.

E, nesse contexto, a Constituição brasileira traz um capítulo exclusivo que trata dos chamados direitos e garantias fundamentais: os direitos sociais individuais e coletivos.[5] Assim, na constituição das regras básicas e fundamentais que passariam a dar o rumo à sociedade e ao Estado brasileiro, o povo — como fonte de todo o poder democrático — fez uma opção clara e inequívoca: optou pela construção de uma sociedade sob o manto de um estado democrático e de direito, fundamentado na dignidade de toda e qualquer vida humana, com o claro objetivo da diminuição das desigualdades sociais.

A Constituição brasileira, forjada dessa forma, mostra-se uma Constituição principiologicamente normativa, dirigente e compromissada com a implementação de políticas públicas necessárias para que todos possam viver da melhor forma possível. Esses compromissos, cuja função de atendimento pertence ao Estado, são imperativos, não estando, pois, à disposição para qualquer tipo de interpretação teleológica individual. As políticas públicas devem ter objetivos vinculados ao texto constitucional, isto é, aos fins que o texto constitucional estabeleceu ao Estado, bem como aos objetivos que se pretende alcançar como sociedade.

Portanto, a ação do Estado deve ser no sentido de dar eficácia ao texto constitucional, ações com fundamento constitucional. A direção a ser seguida, o norte condutor é apresentado pela Constituição. Nesse sentido, Streck afirma:

> A ideologia constitucional não é neutra, é política, e vincula o intérprete. Os princípios constitucionais fundamentais, como o art. 3º da Constituição de 1988, são a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização é obrigatória para os órgãos e agentes estatais e para a sociedade […]. Constitui o art. 3º um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro (inclusive as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto.[6]

---

[5] A fundamentalidade dos direitos sociais, ou seja, a inclusão dos direitos sociais no rol dos direitos fundamentais foi uma resposta necessária do próprio Estado aos movimentos dos operários que buscavam alternativas às mazelas herdadas da revolução industrial. Portanto, os direitos sociais agregados ao então estado liberal, criando obrigações de caráter prestacional ao Estado, fizeram com que o Estado atingisse um novo status, o de estado de bem-estar social.

[6] Lenio Luiz Streck, *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*, op. cit., p. 145.

Com isso, as políticas públicas podem e devem ser controladas, formal e materialmente, tendo seus conteúdos e fins comparados e necessariamente vinculados à Constituição. Compreendidos dessa forma, os objetivos fixados, fundamentalmente no art. 3º da Carta constitucional, são imperativos norteadores das políticas públicas que devem ser implementadas pelo Estado e pela sociedade brasileira.

O atendimento aos direitos sociais é uma questão de dignidade humana. E quando se fala em dignidade da pessoa humana, se está falando de todas as pessoas, isso porque o princípio da igualdade afasta a possibilidade do entendimento de que a vida, a liberdade, a felicidade, entre outros bens, de determinada pessoa possam ser consideradas intrinsecamente superiores ou inferiores em relação a outra. Assim, o princípio da dignidade prescreve que a dignidade, em si, é intrínseca à própria condição humana.

Essa compreensão foi incorporada no texto constitucional, colocando acima de qualquer outra necessidade o resgate da dignidade como condição essencial para a vida humana. Com isso, não há como se falar sequer em condição humana quando a dignidade está ausente. A dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental, "constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa".[7]

Não se pode olvidar que esses fundamentos e objetivos são os que dão condições à própria vivência social, ou seja, a existência de uma sociedade fundada em tais bases que lhe dão sustentação e com esses determinados objetivos a serem perseguidos. O Estado, nesse contexto social e político, é o instrumento necessário — e com essa função, portanto — para garantir a manutenção dos fundamentos da sociedade republicana e disponibilizar condições necessárias e suficientes para que os objetivos da República sejam alcançados.

Os direitos fundamentais sociais têm caráter vinculante ao Estado. Esse caráter vincula todos os poderes do Estado, tanto formal como materialmente, no atendimento dos compromissos assumidos.

Essa interpretação, comprometida com os fundamentos constitucionais e com a busca do efetivo cumprimento daquelas promessas ainda não atendidas, porém, somente se faz possível com uma correta e autêntica interpretação

---

[7] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 115.

da Constituição; uma interpretação que consiga compreender que é a Constituição a fonte irradiadora de toda a normatividade jurídica do Estado.

Nesta senda, Bercovici[8] ressalta que são inconstitucionais quaisquer políticas públicas que desconsiderem ou prejudiquem o desenvolvimento e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. Portanto, nessa ótica, não pode haver retrocesso no rumo traçado constitucionalmente. Compreender de forma diferente, permitindo uma ação do Estado no sentido contrário, admite que o texto constitucional poderia ser entendido aleatoriamente, conforme a vontade dos intérpretes, principalmente daqueles que são os detentores do poder, mas que o usam conforme suas conveniências.

3. Um Estado eficiente no atendimento de suas funções

É sempre importante ter presente a compreensão de que, ao ser constituído o novo pacto social e político, a questão imperativa que buscava uma resposta era a de que sociedade se pretendia construir. Essa é a questão fundamental, inclusive para a correta compreensão e interpretação do texto constitucional. É muito importante a busca da resposta à questão sobre qual sociedade se imagina para o futuro e, portanto, quais compromissos a Constituição assumiu. Como consequência, é preciso indagar sobre o que a sociedade e o Estado precisam fazer para o cumprimento dos compromissos assumidos, evitando qualquer retrocesso.

Entre os diversos princípios constitucionais que o Estado deve observar para o correto atendimento de suas funções, alcançando ao conjunto da sociedade aquelas demandas que lhe são de direito — por serem constitucionalmente garantidas —, está o princípio da eficiência. Dito de outra forma, o Estado precisa ser eficiente no sentido de possuir as condições necessárias para o atendimento de suas funções. Quando o Estado não atende com as suas funções, ou as atende de forma precária ou parcial, está sendo ineficiente e, portanto, encontra-se em déficit com aquelas funções que lhe foram atribuídas.

A partir do fato de que a eficiência foi erigida a princípio constitucional, não é mais possível se pretender sua leitura de forma apartada de todo o conjunto normativo que a Constituição comporta. O princípio da eficiência requer,

---

[8] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 97 e ss.

portanto, que sua interpretação e aplicação sejam feitas em conformidade com a integridade do conjunto normativo constitucional.

Assim, é necessário compreender que o pacto constitucional estabelece como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; promovendo o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º). Como direitos, a Constituição estabeleceu a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho e moradia digna, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (art. 6º). Também estão previstos nos artigos 193 a 232 direitos de ordem social, e são, por isso mesmo, sujeitos a prestações positivas por parte do Estado.

Quando se fala em ditames constitucionais, não se está tratando apenas de valores (axiológicos), cujo atendimento está adstrito a condições volitivas do Estado. São princípios constitucionais e, como tais, deontológicos[9] — normas jurídicas exigíveis. Portanto, é exigência constitucional que, para que o pacto tenha valor e legitimidade, essas demandas sejam efetivamente atendidas, e não constando na Constituição apenas como ornamentos retóricos.

Por outro lado, para o atendimento de suas obrigações, o Estado depende de uma estrutura não apenas mínima, mas necessária para a desincumbência de suas responsabilidades. Essa estrutura tem, por sua vez, sua capacidade de resolução dos problemas diretamente relacionada com seu tamanho e as condições materiais à sua disposição. Portanto, trata-se de uma correlação com as condições econômicas de que necessita e dispõe.

Quando o Estado tem maior capacidade econômica para dispor de uma estrutura, material e pessoal, mais qualificada, está em melhores condições de dar um retorno mais eficiente à sociedade, melhor atendendo à demanda social que lhe incumbe. Por outro lado, uma menor capacidade estrutural também tem como consequência direta um menor grau de eficiência em suas ações, pois, embora possa ser bem administrado, será insuficiente e, portanto, ineficiente no atendimento.

As condições econômicas que podem estar à disposição do Estado para o suprimento de suas necessidades estruturais, materiais ou pessoais são, em regra, o resultado de decisões políticas. Nesse sentido, o pacto social

---

[9] STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso*: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 57.

materializado na Constituição Federal estabeleceu que os entes da federação poderão (deverão) instituir tributos, que se materializam em impostos, taxas e contribuições (art. 145). Assim, a Constituição, ao mesmo tempo que estabeleceu obrigações, deveres e demandas a serem atendidas, também possibilitou a instituição de tributos, como principal fonte de recursos econômicos, para suportar e atender as responsabilidades estatais de forma eficiente.

Porém, tanto a arrecadação como a distribuição dos recursos públicos são resultado de decisões políticas que são tomadas pelos agentes do Estado, representantes da sociedade. Assim, os valores à disposição de cada órgão, ente ou poder — que se relaciona com seu orçamento — para suprir sua necessidade de investimento em estrutura material e pessoal, em última análise, são resultados de decisões políticas.

Em se tratando de responsabilidade da arrecadação tributária, essa não é apenas do Estado, como ente público que tem o dever arrecadatório e, portanto, o dever constitucional de cobrar tributos. Esse dever também se estende ao cidadão, que deve pagar os tributos que o Estado lhe exigir, dentro dos parâmetros e limites constitucionais. Nesse sentido, o formato contemporâneo do Estado não prescinde da arrecadação de tributos. Por isso, é forçoso reconhecer que um dos principais deveres do exercício da cidadania consiste em pagar os tributos devidos. Somente assim o Estado tem as condições necessárias para garantir a realização dos programas sociais e das políticas públicas que lhe são inerentes.

Tratando, portanto, de demandas ao Estado e de condições de atendimento dessas demandas por meio de recursos econômicos advindos dos tributos, há uma exigência constitucional de que os recursos auferidos sejam proporcionais ou ajustados ao atendimento daquelas demandas. Dito de outra forma: se, por um lado, a Constituição estabelece direitos que devem ser prestados ao conjunto social que deles necessita, como responsabilidade do Estado; por outro, a mesma Constituição pactua que a sociedade, por meio da política tributária, alcance ao Estado condições para o atendimento dessas responsabilidades, na proporção ajustada. Assim, a correta política tributária é condição de possibilidade ao atendimento dos direitos fundamentais que foram estabelecidos pelo pacto constitucional.

Nesse sentido, a função principal da correta tributação é a de alcançar ao Estado as condições necessárias para que este atenda às demandas sociais que lhe cabem. A função arrecadatória dos tributos — que tem lugar de destaque nos Estados constitucionais, comprometidos com o resgate de uma

dívida social histórica — está diretamente associada à necessidade de tornar o Estado estruturalmente eficiente para o atendimento dessas demandas e para a concretização dos direitos fundamentais. A eficiência do Estado, dessa forma, está diretamente relacionada com suas condições para atender as demandas constitucionais, o que, por sua vez, está diretamente vinculado ao montante de recursos econômicos que o Estado consegue arrecadar por meio de seu sistema tributário.

Conjugando a demanda a ser atendida, por um lado, com a arrecadação dos recursos necessários, por outro, é formado o orçamento público, numa relação binária de receita e despesa. Assim, a arrecadação da receita e, por outra via, sua utilização em despesa pública não podem ser realizadas de forma discricionária, mas, sim, de forma vinculada ao orçamento previamente aprovado.

Mas o que ocorre quando as receitas, que historicamente são insuficientes para dar suporte às despesas necessárias para o atendimento das demandas, são, ainda, desvinculadas da programação orçamentária, ficando, dessa forma, livres para uso totalmente discricionário por parte dos agentes do Estado?

Esse fato tem acontecido reiteradamente nos últimos anos, com o que se convencionou denominar de Desvinculação da Receita da União (DRU).

4. O princípio da proibição do retrocesso

Conforme analisado, o exercício da atividade política deve ser vinculado aos ditames constitucionais que lhe dão direção. Tal vinculação é necessária tanto no aspecto da política de arrecadação dos recursos públicos como na política dos gastos públicos; ou seja, no exercício da receita e da despesa pública. Nesses dois sentidos, a vinculação está relacionada com a garantia dos direitos fundamentais. Essa vinculação, no sentido prestacional, deve pautar a vedação ao retrocesso; proibindo práticas e políticas públicas, tanto no aspecto normativo como no administrativo, que provoquem a diminuição ou a supressão dos direitos sociais já garantidos. Tal vedação, portanto, busca sua fundamentação no princípio da proibição de retrocesso.

Quando se fala em princípios, é necessário compreender que se está inserido num estado democrático e de direito e que, por isso mesmo, os princípios são compreendidos como integrantes do sistema jurídico. Os princípios, dessa forma, juntamente com as regras, compõem o arcabouço legal e constitucional que permitem, a partir de sua correta interpretação, extrair a norma a ser

aplicada ao caso concreto. Assim, princípios jurídicos são deônticos,[10] sendo, portanto, de natureza impositiva na interpretação e aplicação do direito.

Embora se reconheça que no direito brasileiro o princípio da proibição de retrocesso não está expresso explicitamente no texto, ele decorre do sistema jurídico-constitucional,[11] dotando, assim, a proibição de retrocesso de natureza principiológica, pois sua observação se impõe a partir de uma interpretação constitucional coerente e integrada.

Assim, em que pese não estar expresso, o princípio da proibição de retrocesso se encontra implicitamente inserido no direito constitucional brasileiro,[12] porquanto presente em vários dos ordenamentos jurídicos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Entre eles, com destaque, para a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, chamada de Pacto de São José da Costa Rica, ao qual o Brasil aderiu em 1992.[13] Essa convenção prevê que os direitos e liberdades nela reconhecidos não podem ser objeto de limitação ou de supressão de seu gozo.[14]

Analisando essa cláusula proibitiva, Cambi entende que, ela estando relacionada com a proteção dos direitos fundamentais, de ordem econômica, social e cultural, "Serve para limitar a liberdade de conformação e a possibilidade de arbítrio do legislador, a fim de que se evite a destruição do mínimo de garantias necessárias à realização desses direitos fundamentais".[15]

---

[10] DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 71.

[11] BARROSO, Luís Roberto *Direito constitucional e a efetividade das normas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 158-159.

[12] FILETI, Narbal Antônio Mendonça. O princípio da proibição de retrocesso social. Breves considerações. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 14, n. 2059, 19 fev. 2009. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/12359/o-principio-da-proibicao-de-retrocesso-social. Acesso em: 21 maio 2020.

[13] BRASIL. Decreto nº 678 — de 6 de novembro de 1992. *Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

[14] "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." In: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção americana sobre direitos humanos*. Disponível em: www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

[15] CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo*: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 228.

Trata-se, assim, de um limitador de limitações, ou seja: restringe a atuação no sentido de impedir que um direito fundamental regulamentado seja alterado de tal forma que reduza o significado anteriormente atribuído.[16]

Nesse aspecto, o princípio da proibição do retrocesso tem um caráter de eficácia negativa imponível tanto ao legislador quanto ao administrador público, visando a proteção de direitos fundamentais ante possíveis medidas que caracterizam restrição ou supressão dos direitos sociais constitucionalmente garantidos: Para Sarlet:

> […] o reconhecimento de uma proibição de retrocesso situa-se na esfera daquilo que se pode chamar, abrangendo todas as situações referidas, de uma eficácia negativa das normas constitucionais. Assim, independentemente da exigibilidade dos direitos sociais na condição de direitos subjetivos a prestações sociais, no âmbito da assim designada eficácia negativa, o que está em causa é a possibilidade de, com base nas normas de direitos sociais, reconhecer posições subjetivas de caráter defensivo (negativo), no sentido de proibições de intervenção ou mesmo proibições de eliminação de determinadas posições jurídicas.[17]

Assim, aqueles direitos que pelos ditames constitucionais se caracterizam como de caráter positivo, ou seja, que dependam de uma ação positiva do Estado no sentido de sua implementação, uma vez implementados — alcançados ao conjunto social que demanda —, passam a ter também um caráter negativo, no sentido que impõe ao Estado uma abstenção no sentido de sua restrição total ou parcial. Essa lição é reforçada por Gomes Canotilho e Vital Moreira, para quem, "uma vez dada satisfação ao direito, este se transforma, nessa medida, em direito negativo, ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele".[18]

Reforça-se que com sua recepção no direito brasileiro, a mesma cláusula que proíbe o retrocesso no atendimento dos direitos fundamentais vem a

---

[16] AWAD, Fahd Medeiros. Proibição de retrocesso social diante da garantia do núcleo essencial dos direitos fundamentais. *Revista Justiça do Direito*, v. 24, n. 1, p. 90-100, 2010. Disponível em: www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/view/2146. Acesso em: 21 maio 2020.

[17] SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano. *Rev. TST*, Brasília, v. 75, n. 3, p. 117, jul./set. 2009. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/13602/007_sarlet.pdf?sequ. Acesso em: 4 fev. 2020. p. 122.

[18] CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 131.

calhar com a proibição que já se encontrava implícita no texto constitucional brasileiro. Nesse aspecto pode-se relacionar a cláusula convencionada naquele pacto regional com as cláusulas pétreas da Constituição brasileira:

> 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.[19]

O apontar para o futuro reforça o entendimento da Constituição como pacto de uma vida em comum; um pacto que procurou encontrar a melhor forma do convívio dessa comunidade política. Assim, no aspecto legiferante, a proibição de retrocesso impõe ao legislador a produção de leis no sentido gradualmente crescente à concretização dos ditames constitucionais relativos aos direitos sociais.[20] Essa compreensão traz à baila o necessário entendimento do anverso, do "outro lado da moeda" do princípio da proibição ao retrocesso, que é o dever de progressiva realização e concretização daqueles direitos constitucionalmente previstos, cuja realização é vinculativa ao Estado.[21] É por isso que, "uma vez dada satisfação ao direito, esse se transforma, nessa medida, em direito negativo ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele".[22] Portanto, o sentido que o Estado deve dar ao atendimento dos direitos sociais é sempre o de sua progressão, e jamais permitindo seu retrocesso.

---

19 STRECK, Lenio. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*: uma nova crítica do direito. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 820.

20 DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 296.

21 Essa compreensão dialoga diretamente com cláusulas vinculativas de direito internacional, entre elas, o pacto internacional de direitos sociais, econômicos e culturais, de 1966, amplamente ratificados pelos estados latino-americanos, pela Convenção Americana de 1969, bem como pelo Protocolo de San Salvador, que complementa a Convenção Americana, quando esta trata dos direitos sociais. Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 107 e ss. (partes I e II).

22 José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, op. cit., p. 131.

No aspecto jurisprudencial, o princípio da proibição de retrocesso ainda se encontra em processo de consolidação pela Corte constitucional brasileira. Um voto paradigmático nesse sentido foi proferido pelo ministro Sepúlveda Pertence, quando analisou ADI nº 2065-0/DF, questionando a constitucionalidade de legislação que extinguia conselhos de previdência social. Aquela ADI não foi conhecida por entender, a maioria da Corte, que a norma contestada não afrontava a Constituição no sentido direto, mas apenas indiretamente. Mesmo assim, vale uma análise de parte do voto do ministro Pertence:

> […] quando, já vigente a Constituição, se editou norma integrativa necessária à plenitude da eficácia [da norma constitucional], pode subsequentemente o legislador, no âmbito de sua liberdade de conformação, ditar outra disciplina legal igualmente integrativa do preceito constitucional programático ou de eficácia limitada; mas não pode retroceder — sem violar a Constituição — ao momento anterior de paralisia de sua efetividade pela ausência da complementação legislativa ordinária reclamada para implementação efetiva de uma norma constitucional. […] Com o admitir, em tese, a inconstitucionalidade da regra legal que a revogue, não se pretende emprestar hierarquia constitucional à primeira lei integradora do preceito da Constituição, de eficácia limitada. Pode, é óbvio, o legislador substituí-la por outra, de igual função complementadora da Lei Fundamental; o que não pode é substituir a regulação integradora precedente — pré ou pós-constitucional — pelo retorno ao vazio normativo que faria retroceder a regra incompleta da Constituição à sua quase completa impotência originária.[23]

Nesse entendimento, foi adotado claramente o princípio da proibição do retrocesso, compreendendo que nos limites das possibilidades de conformação do texto infraconstitucional, por parte do legislador, à Constituição não pode haver retrocesso, sob pena de configurar violação às normas constitucionais. Portanto, os avanços sociais alcançados, sejam eles individuais ou coletivos,

---

[23] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *ADI n. 2065-0/DF*, voto do ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320. Acesso em: 4 fev. 2020.

não podem sofrer retrocessos, devendo sua preservação ser garantida pelo Estado. Nesse sentido também foi o voto do ministro Celso de Mello, no ARE 639337:

> 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. 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, abstendo-se de frustrar — mediante supressão total ou parcial — os direitos sociais já concretizados.[24]

Em decisões mais recentes, como na ADI 5016/BA, e na ADI 4.717/DF, o Supremo Tribunal Federal julgou aplicando o princípio de proibição de retrocesso em matéria ambiental. Na ADI 4717/DF,[25] a ementa do acórdão declarou expressamente estar "configurada ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental". Já em seu voto-relatora, a ministra Carmen Lúcia declarou a "Impossibilidade de alteração de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória". Reforçando o entendimento da aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso, inclusive em matéria de ordem ambiental. Da mesma forma que na ADI 5016/BA,

---

[24] BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Are 639337* Agr, Relator(a): min. Celso de Mello, Segunda Turma. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428. Acesso em: 4 fev. 2020.

[25] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 4717/DF*. Requerente: procurador-geral da República. Intimado: presidente da República. Distrito Federal. Relatora: ministra Carmen Lúcia. Brasília, 5 de abril de 2018. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339518257&ext=.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

em que o relator fora claro quanto à proibição de retrocesso, inclusive, com o dever de progressividade. Disse o ministro Alexandre de Moraes que:

> Assim, a lei atacada resultou em afronta ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais.[26]

Indubitavelmente, essa compreensão tem inspiração lusitana, mais precisamente em Canotilho, conforme fica claro no próprio julgamento da ADI 2065-0/DF,[27] já analisado. Foi nessa trilha que o Tribunal Constitucional Português proferiu Acórdão considerado um *leading case* sobre a temática do serviço de saúde prestado pelo Estado. Nele o relator Vital Moreira, citado por Canotilho, disse:

> Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa — a criação de uma instituição, uma alteração na ordem jurídica —, então, quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter a protecção, direta da Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na posição de devedor. É que aí a tarefa constitucional a que o Estado se acha obrigado é uma garantia do direito fundamental, constitui ela mesma objecto de um direito dos cidadãos […]. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a *não aboli-los* uma vez criados.[28]

---

[26] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5016/BA*. Requerente: procurador-geral da República. Intimado: governador da Bahia e Assembleia Legislativa da Bahia. Bahia. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de outubro de 2018. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338928846&ext=.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

[27] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 2065-0/DF*, voto do ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320. Acesso em: 4 fev. 2020.

[28] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 542.

Assim, portanto, o princípio da proibição de retrocesso tem uma lógica simples e objetiva: o Estado não pode voltar atrás, não pode deixar de cumprir o que já vinha cumprindo; não pode deixar de atender a demanda que já vinha atendendo. Nesse aspecto é inarredável a vinculação da administração do Estado ao atendimento dos direitos sociais, com os recursos necessários para isso, que são aqueles oriundos das receitas fiscais, mormente, para o caso em análise, dos tributos e contribuições vinculadas. É por isso que Almeida reforça que o atendimento dos direitos sociais, necessariamente, "demanda de recursos para sua aplicabilidade plena, o que gera fortes pressões ideológicas e envolve escolhas políticas", escolhas essas que o próprio pacto constitucional fez, ao estabelecer como objetivos da nação a busca por uma sociedade livre, justa e solidária.[29]

5. Da (in)constitucionalidade da DRU ante o Princípio da Proibição de Retrocesso

No presente tópico, e diante do estudo já feito, se pretende analisar a (in) constitucionalidade da desvinculação da receita da União — a chamada DRU, ante o princípio da proibição de retrocesso[30]. Porém, antes de se adentrar especificamente na questão posta, faz-se necessário uma rápida análise

[29] ALMEIDA, Dayse Coelho de. A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso. *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n. 1, p.118-124, out. 2006/mar. 2007. p. 118.

[30] O fato de o Supremo Tribunal Federal já ter analisado a (in)constitucionalidade da desvinculação da Receita da União, sob determinado fundamento, não retira a necessidade e a urgência dessa discussão. Registre-se, exemplificativamente, que o STF, no RE nº 566.007, não acolheu a alegação de inconstitucionalidade da DRU, que era buscada não sob o argumento nuclear de que o art. "76 do ADCT ofenderia norma permanente da Constituição da República", mas que eventual inconstitucionalidade teria como consequência o direito do recorrente "à desoneração proporcional à desvinculação das contribuições sociais recolhidas". BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Acórdão: *Processo RE nº 566.007*. Requerente: Rodoviário Nova Era Ltda. Requerido: União. Relator: ministra Carmem Lúcia. Brasília, 13 de novembro de 2014. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7719221. Acesso em: 3 dez. 2019. No mesmo sentido, pela ausência de inconstitucionalidade, foi a decisão no RE nº 537.610, que buscava a declaração de inconstitucionalidade sob o fundamento de que a desvinculação de parte de "contribuição social" teria criado indiretamente um novo e inconstitucional "imposto", retirando daquela contribuição sua natureza, que exigia a vinculação total. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Acórdão: *Processo RE nº 537.610*. Requerente: Bistex Alimentos Ltda. Requerido: União. Relator: ministro Cezar Peluso. Brasília, 1º de dezembro de 2009. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606995. Acesso em: 3 dez. 2019.

sobre a possibilidade de uma emenda à Constituição ser entendida como inconstitucional. É o que se verá sumariamente.

5.1 Da possível inconstitucionalidade de Emenda Constitucional

No sistema jurídico brasileiro, em que a Constituição Federal é a fonte dirigente, norteadora de toda a legislação, a emenda é a ferramenta legislativa disponível para eventual alteração do texto constitucional. Porém, mesmo as emendas constitucionais se submetem ao crivo de constitucionalidade. Dito de outra forma, cabe a pergunta objetiva: pode uma emenda constitucional ser inconstitucional?

A pergunta tende a parecer paradoxal já que a emenda à Constituição é uma manifestação constitucionalmente prevista para o exercício do poder constituinte derivado. A discussão sobre eventual ilegitimidade de produção de texto constitucional, seja ele original ou derivado, já vem de longa data. No constitucionalismo moderno, essa discussão, conforme Sarlet,[31] se originou quando da divergência da Alemanha acerca da legitimidade de sua lei fundamental que havia sido redigida não pelo povo alemão, mas pelos aliados que promoveram a ocupação no pós-guerra. A questão central posta nessa discussão é se é possível que uma norma constitucional, originária ou derivada, possa ser considerada inconstitucional, por violar um princípio jurídico superior ou o próprio sistema normativo? A pretensão com essa preocupação era a de afastar do texto constitucional dispositivos contrários a preceitos fundamentais de justiça enraizados no sentimento coletivo do povo, titular do poder constituinte.[32]

No direito brasileiro, a possibilidade de ser declarada inconstitucional uma norma originária da Constituição em face de outra norma originária foi afastada pela Corte Suprema no julgamento da ADI 815,[33] cujo voto teve como um dos fundamentos doutrinários o entendimento de Francisco Campos, que "repugna, absolutamente, ao regime de Constituição escrita ou

---

31 SARLET, Ingo Wolfgang. A Lei Fundamental da Alemanha e seus 60 anos e o direito constitucional brasileiro: algumas aproximações. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n. 7, p. 90, abr./jun. 2009.

32 ESTRELLA, André Luiz Carvalho. Normas constitucionais inconstitucionais. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado*, Rio de Janeiro, v. 58, p. 40, 2004.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 815/DF*. Requerente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: ministro Moreira Alves. Brasília, 10 de maio de 1996. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547. Acesso em: 21 maio 2020.

rígida a distinção entre leis constitucionais em sentido material e formal; em tal regime, são indistintamente constitucionais todas cláusulas constantes da Constituição, seja qual foi o seu conteúdo ou natureza".[34]

Porém, quanto às emendas constitucionais, o entendimento se mostra diverso. Mendes, analisando eventual hierarquia de normas constitucionais ante o "princípio da unidade constitucional" no direito alemão, afirma que "As emendas constitucionais haveriam de pressupor uma constituição e seriam válidas em virtude dessa constituição. Nesse sentido, uma mudança da constituição seria apenas possível 'se preservasse a identidade e a continuidade do texto constitucional como um todo'".[35] Assim, qualquer emenda no texto constitucional, por meio de emenda, deve respeitar a integralidade (do sentido) do texto constitucional vigente.

A própria Constituição federal, na sua redação original, estabeleceu limites para sua alteração, ou seja, mesmo que o texto constitucional possa ser alterado pelo parlamento, essa possibilidade de alteração não é ilimitada. Portanto, há freios na possibilidade de alteração constitucional. Tais freios, para além das exigências substanciais de ordem processual — como competência para iniciativas, número de votações em cada uma das casas congressuais e a necessidade de aprovação por maioria qualificada —, são de natureza material, ou seja, se relacionam com a matéria cuja alteração pode ou não ser pretendida.

O próprio artigo 60 da Constituição que estabelece a possibilidade de sua alteração, por via das emendas constitucionais, traz um rol de matérias que sequer podem ser objeto de deliberação com vistas a suas alterações.[36] Tal vedação constitucional a doutrina denomina de *cláusulas pétreas*, ou seja, cláusulas não apenas inalteráveis, mas cujas alterações sequer podem ser objeto de discussão. Nesse sentido, lecionam Nery Junior e Abboud: "Assim, a norma proíbe o Congresso Nacional de elaborar emenda constitucional que vise abolir as garantias que menciona. Por essa razão, essas garantias são denominadas de *cláusulas pétreas*, isto é, imodificáveis […]".[37]

---

[34] CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional***.** Tomo 1. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos, 1956. p. 392.

[35] MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 20.

[36] Observe-se que o rol trazido no § 4º do artigo 60 da Constituição Federal não é taxativo; vários outros dispositivos dispersos no interior do texto constitucional também se encontram sob o manto da proteção pétrea, como os princípios que orientam o sistema tributário, que são normas constitucionais imutáveis.

[37] NERY JUNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro*: curso completo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 562.

Dessa forma, eventual alteração, mesmo que aprovada por emenda constitucional, respeitando todos os ritos processuais, não afasta a análise de sua constitucionalidade, eis que essa se relaciona, também, ao assunto que é, ou foi, matéria de alteração do texto constitucional. Quando tais alterações violam direta ou indiretamente *cláusulas pétreas* — por exemplo, agressão a direitos fundamentais —, tais alterações são inconstitucionais.[38]

Portanto, respondendo também de forma objetiva: sim; uma emenda constitucional pode ser, e muitas vezes é, inconstitucional.

5.2 *Análise da (in)constitucionalidade da DRU ante o Princípio da Proibição de Retrocesso*

O debate acerca da possibilidade ou não do atendimento dos direitos sociais constitucionalmente consagrados envolve, necessariamente, a existência de recursos econômicos para isso. Quem argumenta contra o atendimento dos direitos sociais, ou ao menos defende sua mitigação, alega que o Estado produz mais despesa do que arrecadação (receita), e por isso ocorre a geração do déficit fiscal (ou déficit público). Quando se analisa, porém, a capacidade fiscal do Estado no atendimento da demanda social, principalmente no que diz respeito ao atendimento dos direitos sociais, há a necessidade de se verificar a existência e o manejo de mecanismos legais e fiscais que influenciam no resultado final das contas públicas, produzindo ou não déficit em determinado setor. Um desses mecanismos utilizados nos últimos tempos pelo Estado, por meio do governo federal, é a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Instituída originalmente em 1994,[39] e com o objetivo inicial de vigorar por dois anos, com o sugestivo nome de Fundo Social de Emergência, essa desvinculação de receitas da União permite o governo federal usar livre e discricionariamente, ou seja, sem qualquer vinculação (conforme o próprio

---

[38] Nesse sentido, inclusive, já julgou a Suprema Corte brasileira. Por exemplo, e como precedente, a ADI nº 939-7. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Acórdão: *Processo ADI. nº 939-7*. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requerido: presidente da República; Congresso Nacional. Relator: ministro Sydney Sanches. Brasília, 15 de dezembro de 1993. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590. Acesso em: 3 dez. 2019.

[39] BRASIL. *Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 01 de março de 1994*. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm. Acesso em: 4 nov. 2019.

nome sugere), parte dos recursos, arrecadados por meio dos tributos, anteriormente vinculados a despesas específicas, entre elas, aquelas que visavam o atendimento da proteção e garantia dos direitos fundamentais.

Em 1996 o fundo mudou de nome. De Fundo Social de Emergência passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal.[40] Prorrogado novamente em 1997[41] com vigência até 1999, ainda sob o nome de Fundo de Estabilidade Fiscal. Já em 2000[42] com vigência até 2003, o que era o Fundo de Estabilidade Fiscal passou a ser denominado de Desvinculação de Receitas da União, nome que mantem até os dias atuais. Com sucessivas prorrogações,[43] [44] [45] permanecendo, porém, a desvinculação em 20% "da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais".

Com a nova prorrogação ocorrida em 2016[46] com vigência até 2023, a desvinculação passou dos então 20 para 30% "da arrecadação da União relativa às contribuições sociais […], às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data". Conforme se vê, houve o acréscimo no percentual destinado à receita

---

40 BRASIL. *Emenda Constitucional n. 10, de 04 de março de 1006*. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm. Acesso em: 4 de nov. 2019.

41 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997*. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

42 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000*. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

43 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

44 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007*. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

45 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011*. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

46 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

desvinculada, principalmente, daquela oriunda das contribuições sociais e da intervenção no domínio econômico, com algumas exceções pontuais.

O que importa para o presente trabalho é a análise da constitucionalidade dessas desvinculações, principalmente de recursos relativos às contribuições sociais, quando se tem um conhecido déficit de investimento de recursos públicos nas áreas sociais. A desvinculação tem como uma de suas consequências, portanto, a redução dos valores vinculados ao investimento nas políticas públicas sociais, aprofundando o fosso social existente.

Não se pode olvidar que o pacto constitucional estabeleceu direitos irrevogáveis, até mesmo por meio de emendas constitucionais; são as chamadas cláusulas pétreas, insculpidas no texto constitucional brasileiro. Entre esses direitos que sequer devem ser objeto de deliberação no sentido de sua abolição, estão os direitos e garantias individuais,[47] portanto, direitos e garantias fundamentais à dignidade da pessoa humana.

Quando há uma desvinculação de receitas que estão constitucionalmente destinadas à aplicação no mínimo atendimento dos direitos sociais, como saúde, educação, seguridade social, tem-se, como consequência natural e lógica, uma clara diminuição no atendimento daquelas demandas, configurando um retrocesso que se encontra constitucionalmente vedado.

5.3 O Princípio da Proibição de Retrocesso e sua necessária compreensão no contexto constitucional

Quando a nova desvinculação, promovida pela mais recente Emenda Constitucional, aumenta o valor desvinculado, principalmente das contribuições sociais de 20 para 30%, agrava ainda mais a questão analisada. As contribuições sociais são fundamentais para o financiamento dos direitos relativos à seguridade social, entre eles, os benefícios previdenciários do regime geral, os benefícios de prestação continuada (BPC), para idosos e deficientes, as despesas com os serviços de saúde, o programa do seguro-desemprego, o abono salarial, o programa Bolsa Família, além de vários outros programas de assistência social.

---

[47] BRASIL. *Constituição Federal*, "Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: […] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: […] IV — os direitos e garantias individuais". Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez 2019.

Embora oficialmente se diga que os recursos advindos da arrecadação relativa às contribuições sociais sejam insuficientes para o atendimento de todas as necessidades relacionadas com a assistência social, sendo necessário o aporte de recursos de outras áreas da arrecadação, a questão central é que os direitos sociais não são atendidos, e na medida em que ocorre, ainda, a desvinculação de receitas destinadas a essas áreas, diminuem ainda mais os recursos existentes para essa finalidade. Agindo dessa forma, o Estado, além de não cumprir o pacto constitucional, ainda age produzindo retrocesso no atendimento aos direitos sociais, afrontando, ele mesmo, os ditames constitucionais que deveria proteger.

Conforme já visto, não se trata de mera norma programática sem eficácia plena, e, sim, a assunção pelo Estado de responsabilidades que lhe foram imputadas pelo pacto social político e econômico formulado pelo conjunto dessa comunidade política, visando a melhor forma de convivência; portanto, de normas pactuadas e de eficácia plena e vinculante. O não cumprimento desse pacto, seja de forma direta, seja obstaculizando sua aplicação, com a redução de recursos a ele destinados — conforme é o que ocorre com a referida desvinculação de receita —, caracteriza um claro retrocesso social, descumprindo, portanto, o pacto constitucional, mostrando-se, na sua essência, inconstitucional.

Frise-se que a Constituição federal estabeleceu a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República.[48] Assim, tal objetivo não deve apenas ser formalmente perseguido, mas efetivamente concretizado, para o desiderato daquele fundamento constitucional. Dessa forma, a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e a marginalização, e redução das desigualdades sociais e regionais[49] precisam ser

---

[48] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[…]

III — a dignidade da pessoa humana;

[49] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II — garantir o desenvolvimento nacional;

III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2019.

vistos como o atendimento de normas deontológicas (sejam as regras ou os princípios constitucionais), o que efetivamente são; devendo seu atendimento ser num sentido progressivo, jamais sendo permitido — sob pena de afronta ao princípio da proibição de retrocesso e, consequentemente, por flagrante inconstitucionalidade — qualquer retrocesso.

Mesmo que se ressalve que o princípio da proibição do retrocesso não tenha uma aplicação de caráter absoluto (nenhum princípio o tem), é preciso ter claro que qualquer necessária estagnação ou até mesmo um retrocesso momentâneo — remido por outra necessidade mais urgente — precisa ser tratado como excepcional e com a maior motivação republicana possível, e decidido de forma amplamente democrática.

Porém, em se tratando de orçamento público, é necessário compreender claramente que a Constituição criou obrigações para o Estado, a serem concretizados pela administração pública, portanto, não cabe aos seus gestores "considerar as disposições constantes na lei orçamentária como meras autorizações, mas sim como concretização do mandamento constitucional de efetivação dos direitos constitucionais […]".[50] Não é esse o caso quando, deliberadamente, o Estado, por meio de iniciativa do Poder Executivo, com a aprovação do Legislativo, decide desvincular receita orçamentária, com a drástica consequência de diminuição de recursos para investimentos naquelas áreas de atendimento dos direitos sociais constitucionalmente protegidos.

Assim, não resta dúvida de que a desvinculação de receitas da União, como uma prática continuada por vários exercícios subsequentes, e não apenas de forma pontual, mostra-se inconstitucional ante a correta compreensão dos ditames constitucionais e ante o contexto socioeconômico brasileiro.

6. Conclusões

Uma correta leitura de qualquer ordenamento jurídico nunca pode ser feita de forma fragmentada e parcial; ela precisa ser integrada e coerente com sua totalidade e o contexto em que está inserida. A Constituição é o maior norteador da compreensão e interpretação jurídica daqueles países que se entendem como democráticos e de direito. O constitucionalismo

[50] DE OLIVEIRA TAVEIRA, Christiano; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. *RDA — Revista de Direito Administrativo*, v. 264, p. 161-186, 2013.

contemporâneo, mais do que um simples limitador dos poderes do Estado, como era sua configuração original, é o condutor legal de toda a vida social de uma determinada comunidade política. Nesse sentido, a Constituição é o resultado de um verdadeiro pacto social civilizatório, que estabelece as normas de convivência dos, e entre os indivíduos, que formam a coletividade social.

A Constituição brasileira, seguindo essa linha substancial das constituições forjadas nos rescaldos do segundo pós-guerra, estabeleceu uma carta de direitos individuais e coletivos, assim como determinou ao Estado a produção de condições para que tais direitos sociais fossem atendidos; ou diretamente pelo próprio Estado, ou com o auxílio subsidiário de entes privados vocacionados para essa finalidade. Nesse aspecto, a existência ou a produção de condições para o atendimento dessas demandas também é uma tarefa do Estado com o conjunto da sociedade. Para esse desiderato, o Estado arrecada recursos econômicos, principalmente por meio de sua política fiscal.

Juntamente com a arrecadação (receita) de recursos, cujos parâmetros jurídicos estão constitucionalmente definidos, também a forma e os principais quantitativos de gastos (despesas) estão definidos pelo pacto constitucional. Assim — em que pese os detalhamentos tenham que ser produzidos por legislação infraconstitucional —, não pode o legislador ordinário, mesmo que seja por eventual emenda à própria Constituição, vir a estabelecer regras de despesas diversas daquela já estabelecida pela Constituição, mormente quando tal nova legislação tem por escopo diminuir o investimento que o Estado deve fazer nas políticas de atendimento às demandas sociais de caráter fundamental ao respeito e atingimento das condições necessárias para a dignidade da pessoa humana.

Tal compreensão encontra-se reforçada atualmente pelo denominado Princípio de Proibição de Retrocesso, que estabelece basicamente que o Estado não pode retroceder naqueles direitos já implementados, já alcançados ao conjunto social que dele necessita. Conforme dito alhures, pelo Princípio da Proibição de Retrocesso (incorporado ao sistema jurídico brasileiro, por meio de forma pertinente) o Estado não pode deixar de atender aquilo que já vinha atendendo.

Conforme se analisou no presente trabalho, o Estado brasileiro vem há muito se utilizando do que denomina de Desvinculação da Receita da União (DRU), para utilizar a receita desvinculada de forma totalmente discricionária e, portanto, não atendendo as demandas sociais relacionadas com os direitos constitucionalmente protegidos. Essa prática, mesmo que respaldada por

sucessivas emendas constitucionais, não encontra amparo na Constituição brasileira, não apenas porque atinge cláusulas pétreas (cuja própria deliberação no sentido de sua supressão ou mitigação já é vedada), mas, principalmente, para os limites desse trabalho, afronta o analisado Princípio de Proibição de Retrocesso.

Portanto, ante uma análise de integridade e coerência do sistema jurídico brasileiro, cotejado com o Princípio da Proibição de Retrocesso, pode-se concluir que a chamada desvinculação da receita da União (DRU) é inconstitucional.

Referências

ALMEIDA, Dayse Coelho de. A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso. *Inclusão Social*, Brasília, v. 2, n. 1, p.118-124, out. 2006/mar. 2007.

AWAD, Fahd Medeiros. Proibição de retrocesso social diante da garantia do núcleo essencial dos Direitos Fundamentais. *Revista Justiça do Direito*, v. 24, n. 1, p. 90-100, 2010. Disponível em: www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/view/2146. Acesso em: 21 maio 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional e a efetividade das normas*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 815/DF*. Requerente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 10 de maio de 1996. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *ADI n. 2.065-0/DF*, voto do ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 4.717/DF*. Requerente: procurador-geral da República. Intimado: presidente da República. Distrito Federal. Relatora: ministra Carmen Lúcia. Brasília, 5 de abril de 2018. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339518257&ext=.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 5.016/BA*. Requerente: procurador-geral da República. Intimado: governador da Bahia e Assembleia Legislativa da Bahia. Bahia. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de outubro de 2018. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338928846&ext=.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *ADI. nº 939-7*. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requerido: presidente da República; Congresso Nacional. Relator: ministro Sydney Sanches. Brasília, 15 de dezembro de 1993. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 01 de março de 1994*. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 01 de março de 1994*. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 10, de 04 de março de 1996.* Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm. Acesso em: 4 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997*. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000*. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003*. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007*. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011*. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc93.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. *Constituição Federal*, "Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: […] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: […] IV — os direitos e garantias individuais". Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Are 639337* Agr, relator(a): min. Celso de Mello, Segunda Turma. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Acórdão: *Processo RE nº 566.007*. Requerente: Rodoviário Nova Era Ltda. Requerido: União. Relator: ministra Carmem Lúcia. Brasília, 13 de novembro de 2014. Disponível em: http://

redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7719221. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Acórdão: *Processo RE nº 537.610*. Requerente: Bistex Alimentos Ltda. Requerido: União. Relator: ministro Cezar Peluso. Brasília, 1º de dezembro de 2009. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606995. Acesso em: 3 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 678 — de 6 de novembro de 1992. *Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

DE OLIVEIRA TAVEIRA, Christiano; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. *RDA — Revista de Direito Administrativo*, v. 264, p. 161-186, 2013.

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

CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional.* Tomo 1. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos, 1956.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção americana sobre direitos humanos*. Disponível em: www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ESTRELLA, André Luiz Carvalho. Normas constitucionais inconstitucionais. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado*, Rio de Janeiro, v. 58, p. 39-65, 2004.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. O princípio da proibição de retrocesso social. Breves considerações. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 14, n. 2059, 19 fev. 2009. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/12359/o-principio-da-proibicao-de-retrocesso-social. Acesso em: 21 maio 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NERY JUNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro*: curso completo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. A lei fundamental da Alemanha e seus 60 anos e o direito constitucional brasileiro: algumas aproximações. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n. 7, p. 89-95, abr./jun. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. *Rev. TST*, Brasília, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set. 2009. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/13602/007_sarlet.pdf?sequ. Acesso em: 4 fev. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso*: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.