



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

**TRINTA E CINCO ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INÉRCIA
LEGISLATIVA E FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DAS NORMAS
CONSTITUCIONAIS**

ORIENTANDO: OVÍDIO MACEDO OLIVEIRA

ORIENTADORA: PROFA. DRA. FERNANDA DA SILVA BORGES

GOIÂNIA-GO
2024

OVÍDIO MACEDO OLIVEIRA

**TRINTA E CINCO ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INÉRCIA
LEGISLATIVA E FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DAS NORMAS
CONSTITUCIONAIS**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Profa. Orientadora: Dra. Fernanda da Silva Borges.

GOIÂNIA-GO
2024

OVÍDIO MACEDO OLIVEIRA

**TRINTA E CINCO ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INÉRCIA
LEGISLATIVA E FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DAS NORMAS
CONSTITUCIONAIS**

Data da Defesa: _____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda da Silva Borges Nota

Examinadora Convidada: Profa. Jumária Fernandes Ribeiro Fonseca Nota

SUMÁRIO

1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS NORMAS DE EFICÁCIA LIMITADA

1.1 A EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

1.1.1 A classificação de José Afonso da Silva

1.1.2 A obrigação de legislar: dever ou poder?

1.2 TRINTA E CINCO ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL: EXEMPLOS DA INÉRCIA LEGISLATIVA

2 O ASPECTO MATERIAL DO PROBLEMA DA EFICÁCIA

2.1 O ASPECTO HISTÓRICO DA CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

2.2 A VONTADE POLÍTICA ESTABELECIDNA NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

2.3 O DIREITO EFETIVADO

3 A INEFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS EM FACE DAS OMISSÕES LEGISLATIVAS

3.1 DIREITOS SOCIAIS QUE CARECEM DE LEI

3.1.1 Greve no serviço público

3.1.2. Proteção aos trabalhadores urbanos e rurais

3.1.3 Expropriação de terras com trabalho escravo localizado

3.1.4 Dispensa do dirigente sindical

¹ Graduando em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC GO

TRINTA E CINCO ANOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: INÉRCIA LEGISLATIVA E FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Ovídio Macedo Oliveira¹

O presente trabalho investigou o problema da inércia legislativa frente à efetivação das normas constitucionais presente no ordenamento jurídico brasileiro. O objetivo central da pesquisa foi desenvolver um estudo analisando a falta de leis regulamentadoras de normas constitucionais que exigem ação do poder legislativo, buscando entender os motivos jurídicos, históricos e políticos que resultam na omissão legislativa. Para o desenvolvimento do texto foi utilizado o método hipotético-dedutivo, por meio de uma abordagem qualitativa em conjunto com a pesquisa bibliográfica e levantamentos realizados por órgãos de pesquisa. Concluiu-se que os legisladores detêm a discricionariedade para se omitirem em relação à criação de lei regulamentadora, e que historicamente o Congresso Nacional esteve atrelado à uma conjuntura política juspositivista e contrária aos direitos sociais que remonta à época da Ditadura Militar, demonstrou-se, também, efeitos práticos da falta de normas regulamentadoras para certos direitos sociais.

Palavras-chave: Eficácia limitada. Inércia legislativa. Direitos sociais.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a eficácia das normas constitucionais diz respeito a um problema clássico do direito constitucional: o contraste entre seu conteúdo formal e material, ou seja, o conflito entre as suas previsões e suas práticas efetivas, entre sua teoria e o seu efeito prático. Essa problemática encontra respaldo na chamada inércia legislativa, que se caracteriza pela omissão do poder legislativo perante um comando constitucional que exige especificamente legislação. As normas constitucionais que exigem lei posterior para sua efetivação são caracterizadas por José Afonso da Silva como normas de eficácia limitada, e em trinta e cinco anos da Constituição Federal de 1988 inúmeras normas mantêm-se sem regulamentação legal, e, conseqüentemente, sem efetividade prática.

A questão investigada pela pesquisa foram os motivos que resultam na inércia legislativa perante comando constitucional, buscando entender primeiramente o comando constitucional em si - se há obrigação de legislar por parte do legislador - e posteriormente quais

os aspectos históricos e políticos que influenciam a inércia legislativa na prática, assim como analisar a falta de regulamentação atual de normas constitucionais específicas.

O tema é relevante para a discussão social e jurídica acerca da efetividade prática das normas constitucionais, haja vista o Brasil ser um país de grande desigualdade social e com defeitos práticos na aplicação de seus textos legais, o que gera um sentimento social de insatisfação com a Constituição e o ordenamento jurídico como um todo, e impede o exercício efetivo de direitos já enunciados no texto constitucional.

O objetivo central dessa pesquisa foi desenvolver um estudo analisando a falta de leis regulamentadoras para normas constitucionais que exigem ação do poder legislativo, buscando entender os motivos jurídicos, históricos e políticos que resultam na omissão legislativa. Como objetivos específicos, buscou-se descrever a forma como a Constituição Federal de 1988 consagrou as normas de eficácia limitada frente ao comando constitucional e sua obrigatoriedade, assim como analisar a história da transição democrática brasileira perante uma análise da conjuntura política estabelecida à época, e delimitar as normas constitucionais da Constituição vigentes atualmente sem lei regulamentadora.

Para o desenvolvimento do texto foi utilizado o método hipotético-dedutivo, por meio de uma abordagem qualitativa em conjunto com a pesquisa bibliográfica com foco na contribuição teórica de trabalhos científicos que previamente abordaram o tema assim como doutrinas da área do direito constitucional, além do auxílio da análise de dispositivos constitucionais específicos, decisões judiciais e levantamentos realizados pela Câmara dos Deputados, e os órgãos de pesquisa Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e SmartLab. Ademais, utilizou-se centralmente o conceito das normas de eficácia limitada a partir da teoria do professor José Afonso da Silva.

O trabalho foi estruturado em três sessões. Na primeira sessão, abordou-se introdutoriamente a problemática da eficácia das normas constitucionais e as discussões doutrinárias acerca do problema. Apresentou-se o conceito das normas de eficácia limitada e discutiu-se acerca da obrigação de legislar. Por fim, abordou-se a quantidade de normas constitucionais ainda não regulamentadas aos dias de hoje por meio de um levantamento realizado pela Câmara dos Deputados.

Na segunda sessão, buscou-se estudos da área da filosofia do direito para abordar a influência do juspositivismo, de forma a evidenciar a materialidade do direito para além da norma positivada. Dessa forma, dividiu-se tal aspecto material em três: o aspecto histórico, a vontade política estabelecida e o direito efetivado. Analisou-se o histórico da falta de efetividade dos direitos sociais no mundo e no Brasil, demonstrando a dificuldade de efetivação destes direitos

durante a transição democrática. Posteriormente, buscou-se demonstrar a permanência de forças atreladas ao período militar durante a transição democrática no Brasil, evidenciando a correlação de forças por meio da análise da conjuntura política dos partidos políticos do Congresso Nacional à época. Por fim, abordou-se direitos que detêm eficácia social prática e de que forma esses direitos podem impedir outros de serem efetivados, evidenciando a consagração do princípio da discricionariedade do legislador e o da reserva do possível no ordenamento jurídico brasileiro.

Na terceira sessão, focou-se nos direitos sociais, e como estes são prejudicados pela falta de regulamentação, apresentando cinco normas constitucionais que carecem de lei e detêm teor social: a greve no serviço público; a proteção do trabalhador em face da automação; o adicional de remuneração para atividades penosas; a expropriação de terras com trabalho escravo localizado; e a vedação de dispensa arbitrária do dirigente sindical.

1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS NORMAS DE EFICÁCIA LIMITADA

No Brasil, a discussão da eficácia da Constituição Federal com frequência toma forma de crítica, constatando-se o contraste entre a ideia de justiça social expressa no texto e as injustiças materializadas na realidade social, contraste este que expressa a problemática entre forma e eficácia, presente no Direito Constitucional. Não poderia ser diferente se considerarmos que o constitucionalismo em sua dimensão histórica, tanto no Brasil, quanto no mundo, tratou do constante conflito existente entre o aspecto político e jurídico da Constituição, assim como entre seu conteúdo formal e material.

Assim, consolidaram-se no país, estudos doutrinários acerca da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, essencial para o entendimento dos motivos que resultam na dissonância entre o programa proposto pela Constituição Federal e o contexto social brasileiro, nos ajudando a compreender alguns motivos do distanciamento entre a ‘letra da lei’ e sua prática.

Especificamente entre as normas constitucionais, aquelas que exigem ação posterior do Poder Legislativo na elaboração de leis para que sejam efetivamente aplicadas, tomam especial foco nessa discussão, especialmente quando estão previstas desde a promulgação da Constituição, mas não há sequer apresentação de projetos de lei no Congresso Nacional para sua regulamentação e conseqüente efetividade prática, tornando visível a distância entre teoria e realidade.

Nessas situações, torna-se imperativo o questionamento acerca da legitimidade da programaticidade das normas, considerando que, à primeira vista, quando a Constituição

expressamente dispõe que uma medida deverá ser tomada “na forma da lei”, esta lei deveria - ou ao menos aparenta dever - ser criada a fim de instituir a medida prevista constitucionalmente. De forma que, se não há lei, e, portanto, não há garantia de que a medida constitucional será tomada, a expressão daquela norma no texto constitucional se demonstra insuficiente, não vinculante, o que pode gerar um sentimento de ineficiência em relação a todo o sistema normativo brasileiro.

Nesse ponto, a aparente contradição na existência de uma norma que pode não ser completamente cumprida pelo Estado merece especial atenção. Isso ocorre, pois, o comando inserido pelo constituinte originário a fim de acionar o poder legislativo pode ser entendido como uma obrigação imposta ao legislador, mas também como uma faculdade, devendo, portanto, existir uma diferenciação entre duas hipóteses: o dever de legislar para integrar plenamente a Constituição Federal; em contraponto com a faculdade de legislar em relação às hipóteses constitucionais que não impõem uma obrigação/dever ao legislador. (Leite, 2020).

É também o caso de que a construção histórica do constitucionalismo e o desenvolvimento das constituições foi o que nos levou até aqui, havendo uma íntima ligação entre o problema da natureza e eficácia das normas constitucionais e a determinação do teor doutrinário das Constituições, e concebendo estas em sua dimensão histórica é possível compreender seus instintos e finalidades (Bonavides, 2020)

1.1 A EFICÁCIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Tomando como objeto a evolução histórico-política do direito constitucional, Bonavides (2020) constata que o próprio surgimento das primeiras declarações de direitos – que darão as bases para o posterior desenvolvimento em forma de constituições – ocorre mediante caráter meramente político e formal, constituindo mero conjunto de princípios gerais e abstratos, desprovidos de natureza jurídica. É só durante a consolidação da chamada segunda fase das constituições liberais que estas se revestem de caráter jurídico, e perdem sua natureza meramente política, transformando os direitos enunciados em positivos e acionáveis, processo esse que resulta do fato de que estas se atentavam a disciplinar apenas o poder estatal e os direitos individuais, deixando de disciplinar a sociedade em si, em sua esfera material.

Com o advento de ideias que contestasse o credo político da sociedade burguesa, a qual detinha, até então, o monopólio ideológico dos princípios gravados nas constituições, a instabilidade e o compromisso marcaram o surgimento do constitucionalismo social, que buscava formas de equilíbrio e transação na ideologia do Estado social. Trouxe pela primeira

vez direitos concernentes às relações de produção, ao trabalho, à educação, à cultura e à previdência – os direitos sociais – porém, inseridos nas declarações com obstáculos muito mais sérios para serem efetivados do que os antigos direitos individuais liberais, de forma que, ao tentar abranger toda a esfera material da sociedade, as constituições sociais sofreram uma queda no grau de juridicidade, a qual se refletiu em programaticidade, postulados abstratos e teses doutrinárias. (Bonavides, 2020)

Assim, é possível notar que a controvérsia envolvendo a programaticidade das constituições é tema que perpassa toda a história destas, tendo grande influência na gênese das constituições e posteriormente no constitucionalismo social.

O problema da juridicidade da norma frente a sua programaticidade foi objeto de discussão desde à época da primeira fase do constitucionalismo liberal, tendo os constitucionalistas estadunidenses realizado as primeiras classificações de normas constitucionais, as quais, posteriormente lograram consequências teóricas expressivas no Brasil, por meio de Rui Barbosa o qual realizou as primeiras classificações brasileiras (Leite, 2020)

Não obstante, no Brasil o histórico da discussão envolvendo a disparidade entre a forma da constituição e a realidade social remonta ao século XIX, desde a Constituição Imperial de 1824, de forma que José Antonio Pimenta Bueno (1857), publicista à época escreve:

Com effeito, a constituição por si só é pouco mais do que um symbolo de esperanças lisongeiras. É o frontispicio grandioso do edificio representativo, que para não ficar só em simples decoração isolada demanda suas columnas de segurança, seus espaços interiores, que resguardem os direitos publicos e individuae, que sirvão de officinas da prosperidade social.

[...]

É por isso que a liberdade e o bem-ser de um povo depende essencialmente de boas leis regulamentares fielmente executadas, do desenvolvimento pratico de sua constituição; aliás terá só o direito de ser feliz mas não a felicidade, e é melhor o facto que o simples direito.

De que serve ou vale uma promessa constitucional de ampla liberdade pessoal ou industrial, de associação ou de imprensa, se as respectivas leis regulamentares, ou na falta dellas os actos da administração, frustrarem esses prognosticos (Bueno, 1857, pp. 45-46, *apud* Leite, 2020, pp. 42-43)

Assim, percebendo a incongruência entre o texto legal e a realidade material, em um país com contradições imbuídas em seus documentos políticos desde o século XIX, há muito tempo a sociedade brasileira se preocupa com o tema da eficácia das normas constitucionais, haja vista que um texto constitucional desprovido de eficácia normativa de nada serve (Leite, 2020).

1.1.1 A classificação de José Afonso da Silva

No Brasil, diversos autores dentro do campo do direito constitucional se atentaram a

classificar as normas constitucionais de acordo com os critérios de eficácia e aplicabilidade. Um dos primeiros juristas brasileiros a formular uma classificação própria e autônoma das normas constitucionais foi o professor José Afonso da Silva.

Para Silva (2008), a Constituição de 1988 se enquadra no conceito de constituição-dirigente, porquanto se dirige a fins e programas de ação futura no sentido de uma orientação democrática. Assim, as conciliações entre as conquistas liberais e a evolução política do conteúdo social faz o enunciado das normas assumir grande imprecisão comprometendo sua eficácia e aplicabilidade imediata, haja vista que requer providências ulteriores para incidir. Não obstante, considera que não há normas constitucionais de valor meramente moral, um princípio inserto numa Constituição rígida adquire dimensão jurídica, mesmo aqueles de caráter mais ideológico-programático, e, portanto, não há norma constitucional destituída de eficácia.

No entanto, o autor constata dois sentidos para a palavra eficácia: (a) a eficácia social, que diz respeito a norma ser de fato obedecida e aplicada, referindo-se à efetiva conduta humana; e (b) a eficácia jurídica, que se expressa na capacidade/potencialidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos. Dessa forma, mesmo que toda norma constitucional tenha o mínimo de eficácia jurídica, há a possibilidade de não deter uma eficácia social, ou seja, não se expressar na prática da realidade social brasileira. Se toda norma tem eficácia, o que as diferenciam são quanto ao grau de seus efeitos jurídicos (Silva, 2008).

Assim, analisando as primeiras correntes doutrinárias dos Estados Unidos e posteriormente as italianas, Silva conclui que as constituições preveem certo tipo de normas sujeitas a serem convenientemente desenvolvidas e aplicadas pelo legislador ordinário, regras estas que não podem e nem devem descer às minúcias de sua aplicação, e que, portanto, a sua eficácia não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte enquanto não se emitir uma normação jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida (Silva, 2008).

É nesse cenário que cria sua própria classificação das normas constitucionais quanto à eficácia, considerando-as sobre tríplice característica e às discriminando em três categorias: normas de eficácia plena; normas de eficácia contida; e as normas de eficácia limitada. Essas últimas constituem objeto da atual pesquisa, em que as define como:

todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do estado. (Silva, 2004. pp.82-83)

1.1.2 Obrigação de legislar: dever ou poder?

Silva (2004), além de classificar as normas constitucionais, dá também atenção ao problema da natureza da obrigação constitucionalmente imposta ao legislador no sentido de emitir normas integrativas, ou seja, o quanto um comando constitucional pode ou não constranger o legislador a legislar. Dessa forma, se atenta ao fato de que, por força do parágrafo 2º do art. 103 da Constituição de 1988, a omissão legislativa constitui comportamento inconstitucional, sindicável e controlável jurídica e jurisdicionalmente: “§2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias[...]” (Silva, 2004, p. 129).

Existe, portanto, uma obrigatoriedade em legislar, mas que por se constituir em mera ciência direcionada ao poder legislativo pode ser ineficaz, considerando que os termos estabelecidos nesse artigo consagram o princípio da discricionariedade do legislador como intacto, o qual, expressando-se na autonomia do órgão legislativo, permite que ele detenha a faculdade de se omitir perante comando constitucional, justamente como consequência deste comando não prever nenhuma sanção específica no caso de tal omissão.

No entanto, isso não impede que sentenças expedidas pelo poder judiciário, que reconheçam omissão constitucional, já não possam, de imediato, dispor normativamente sobre a matéria omitida, de forma a se valer com efeitos jurídicos até que a omissão legislativa seja cumprida. Nas palavras do professor: “Com isso, conciliar-se-iam o princípio político da autonomia do legislador e a exigência do efetivo cumprimento das normas constitucionais” (Silva, 2013, p. 51). Portanto, o poder judiciário, detendo legitimidade para suprir a lacuna deixada pelo Congresso Nacional, pode constituir como um dos caminhos suscetíveis à integração normativa.

As sentenças capazes de suprir a lacuna legislativa são aquelas resultantes de dois instrumentos normativos atualmente vigentes na Constituição Federal: A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, materializado pelo Art. 103, caput e §2º acima citados; e o mandado de injunção, previsto no Art. 5º, LXXI. Essas duas garantias constitucionais se configuram como meios jurídico-institucionais para a supressão da omissão legislativa perante comando constitucional, os quais, não obstante resultarem na declaração do dever de legislar, se demonstram insuficientes pelo fato de se constituírem em mera ciência ao poder legislativo. (Leite, 2020)

Assim, conclui-se que o comando constitucional se propõe ao mesmo tempo obrigar o legislador a agir, como permitir que ele não aja, tentando consagrar simultaneamente o princípio da autonomia do legislador e da separação dos poderes com a exigência do efetivo cumprimento

e integração das normas constitucionais. Dessa forma, o comando constitucional se reveste de normatividade jurídica, podendo inclusive resultar em efeitos jurídicos práticos – mediante sentença com força normativa – porém não atinge o seu objetivo enunciado: se revestir de normatividade legal pela via do processo legislativo.

Ocorre que a eficácia limitada dessas normas mantém-se limitada mesmo que por sentença judicial se adquira efeitos práticos, e isso ocorre pelo desnível hierárquico entre a normatividade a qual se reveste uma decisão no âmbito do poder judiciário comparado àquela a qual se reveste uma lei, e também da falta de legitimidade social que detêm uma decisão expedida pelo Supremo Tribunal Federal com força normativa, haja vista que a função, a priori, do tribunal não seria 'legislar' no lugar do Congresso Nacional, tema que acaba por ser abordado por exemplo, para Leite (2020, p. 15) como parte de "fenômenos da judicialização da política, da interpretação constitucional, do ativismo judicial e de seus limites".

Em suma, mesmo que a separação dos poderes e a autonomia legislativa devam ser respeitadas, a Constituição Federal ao fazê-lo dificulta um objetivo intrinsecamente contido em si: a caracterização de sua normatividade, coercitividade, efetividade e sua materialização na sociedade brasileira. De forma que, ao respeitar certos princípios contidos em seu ordenamento, deixa de efetivar comandos construídos e promulgados pelo poder constituinte, poder o qual, nas palavras de Bulos (2021, p. 394) seria "[...]a expressão mais elevada do fenômeno político poder. A sua importância é tamanha que se ele inexistisse, não haveria constituição e, conseqüentemente, ordem jurídica". Portanto, há um substancial compromisso realizado pela Constituição, em relação à sua efetividade, para que ela consiga garantir a ordem constitucional e os princípios já consolidados.

1.2 TRINTA E CINCO ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL: EXEMPLOS DA INÉRCIA LEGISLATIVA

De acordo com levantamento realizado pela Câmara dos Deputados (2024), atualmente no Brasil existem 199 dispositivos constitucionais não regulamentados, sendo 94 com proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e 105 dispositivos que sequer houve proposições na casa legislativa.

Pelo levantamento, percebe-se que dentre os títulos que subdividem o corpo da Constituição Federal, o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais (Art. 5º-17) detêm atualmente 15 dispositivos não regulamentados mediante lei, a despeito de sua importância, entre estes, 7 direitos e deveres individuais e coletivos previstos no Art. 5º (incisos VI, XV, XVIII,

XXXVIII, XLVI, LI e LXI) e outros 6 direitos previstos no capítulo dos direitos sociais (Art. 6º, Parágrafo único; Art. 7º, incisos I, XXIII e XXVII; e Art. 8º, incisos IV e VII). Além disso, o Título VIII – Da Ordem Social, detêm o total de 22 dispositivos ainda não regulamentados.

Assim, considerando que a Constituição buscou atender tanto à questão de sua efetivação prática quanto aos princípios que garantem a autonomia do legislador de poder se omitir, como abordamos anteriormente, conclui-se que um aspecto importante na discussão de eficácia das normas constitucionais é a vontade política do legislador, pois se as garantias constitucionais para a integração normativa mediante o poder judiciário são insuficientes, então em última instância quem irá revestir certos direitos de eficácia normativa legal, e consequentemente social, será apenas o poder legislativo – não deixando de levar em conta, também, a influência exercida pelo poder executivo com a propositura de projetos de lei e medidas provisórias.

Dessa forma, outro aspecto importante é o teor político do conteúdo das normas não regulamentadas, o qual detêm grande relevância para o entendimento do porque estas, especificamente, não foram regulamentadas, a despeito de que já tenha passado 35 anos da promulgação da Constituição e que tantas outras normas já foram integradas normativamente por lei (281 dispositivos já regulamentados de acordo com os dados da Câmara).

A título de exemplo, tomaremos a norma expressa no inciso I do Art. 7º da CF:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

A lei complementar a qual a norma se refere até hoje não foi aprovada pelo Congresso Nacional e, portanto, o direito de relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa carece de regulamentação infraconstitucional sólida. Evidente que por conta da frequência em que casos de despedida arbitrária ocorrem e da necessidade material que a classe trabalhadora detêm, a norma é regulada provisoriamente pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) em seu Art. 10, caput e incisos:

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da CF:

I - fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6º, "caput" e § 1º, da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966;

II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa[...]

Relevante, portanto, questionarmo-nos o porquê de um instituto tão essencial para a vida da maioria dos brasileiros não ter sido regulamentado por lei ainda, há mais de 35 anos.

Há também, previsto na Constituição Federal em seu Título VI, a seguinte previsão constitucional:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Com base nesse artigo, que elenca quais são os impostos instituídos pela União, o constituinte originário se orientou em direção à criação de um imposto que incidisse sobre ‘grandes fortunas’, deixando para uma futura lei complementar dispor sobre a sua aplicação. Dessa maneira, dentre todos os sete impostos que deveriam ser instituídos pela União, apenas um, o sobre grande fortunas, ainda não foi instituído, e, portanto, nunca cobrado ou arrecadado. É, também um imposto que, se instituído, seria vinculado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, conforme Art. 80 do ADCT, constituindo, portanto, uma redistribuição direta de renda:

Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza:

[...]

III - o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição;

Dessa forma, demonstra-se que o teor político das normas constitucionais, em sua relação íntima com a vontade do legislador de agir ou não em favor de seu conteúdo, constituem causas para a omissão e inércia legislativa frente ao comando que exige integração normativa infraconstitucional.

2 O ASPECTO MATERIAL DO PROBLEMA DA EFICÁCIA

Resta-se demonstrado que para além de uma explicação baseada na análise da forma da norma, há outros aspectos que influem no problema de eficácia das normas constitucionais, como os aspectos políticos mencionados acima – teor político da norma e vontade do legislador – intimamente aliados a aspectos históricos. Ou seja, para encontrarmos os motivos da inércia legislativa é preciso ir além da mera discussão doutrinária sobre a classificação de normas constitucionais e adentrarmos outros aspectos daquilo que constitui o direito.

A ideia de que o direito não se resume somente aquilo que está positivado em normas jurídicas advém da crítica ao juspositivismo presente dentro da discussão da filosofia do direito.

Nesse sentido, Mascaro (2018) caracteriza a visão de mundo juspositivista como a mais comum ao pensamento jurídico contemporâneo, resultante da expressão imediata do domínio do Estado pela burguesia, caracterizada como uma visão que converte a ação jurídica numa ação técnica, desprovida de conteúdo para além da norma em si.

[...]a filosofia do direito burguesa, lastreada no estatismo, no juspositivismo e na visão liberal de mundo, compreenderá o direito como se fosse uma mera e contínua técnica de operação dos instrumentais jurídicos. [...]Tudo o que é maior, mais abrangente e mais amplo do que essa teoria geral das técnicas do direito é abominado como não jurídico. Há uma ojeriza quanto ao pensamento jurídico que dialogue ou se relacione com a verdade social. Para os pensadores dessa grande corrente de pensamento, o fenômeno jurídico se limita, por excelência, apenas à técnica jurídica. (Mascaro, 2018, p. 327)

Assim, autores que se identificam com a visão de mundo juspositivista compartilham da visão de que o direito se resume à normatividade jurídica, como Hans Kelsen: ‘o único objeto do conhecimento jurídico é a norma’ (Kelsen, 2011, p.72); e Norberto Bobbio: “[...]com a formação do Estado moderno, não só a lei se tornou a fonte única do direito, mas o direito estatal-legislativo se tornou o único ordenamento normativo, o único sistema de regulamentação do comportamento do homem em sociedade;[...]” (Bobbio, 1995, p.226)

No entanto, visões não juspositivistas dentro do direito atestam contra a visão de que este se assenta apenas em normas jurídicas. Essas visões foram expressas por autores como Carl Schmitt e Foucault, que explicaram a dinâmica do direito trazendo concepções que vão além da técnica legislativa.

Schmitt analisa que o direito emana do estado mediante seu poder de decisão, e não apenas do arcabouço jurídico normatizado (Mascaro, 2018, p. 418), então, na materialização do direito na realidade social, importa mais a decisão de quem está no poder do que o aparato jurídico colocado em si. Já Foucault analisa que há poderes não atestados pela norma que influem no campo jurídico impondo relações de dominação e sujeição, e, portanto, deve-se buscar o direito analisando essa dinâmica de imposição— a qual chama de microfísica do poder (Mascaro, 2018, p.436)

Ademais, para além das visões apenas não juspositivistas, existem as visões críticas do direito, que se fundamentam no pensamento marxista e se preocupam não em compreender a estrutura que dá legitimação ao direito, mas compreendê-lo em sua concreta manifestação, enxergando para além da norma positivada e focando em entender a materialidade em que o direito se manifesta, assim:

O pensamento marxista, no que diz respeito ao direito, não está preocupado em compreender a estrutura que lhe dá legitimação, mas quer compreendê-lo em sua concreta manifestação. Marx supera a dogmática jurídica normativa para adentrar a

historicidade, o materialismo histórico. Enquanto o juspositivismo assenta seu campo de estudo no direito positivado, oriundo do Estado e reduzido a este, a leitura do direito sob o prisma não juspositivista, marxista, espraia seu campo de estudo e compreensão para além dessa fronteira limitativa, reducionista, conservadorista, etc. (Sperandio, 2020, p.60)

Mascaro, adepto da teoria crítica do direito, define a forma política como “a reprodução de um conjunto de relações externas à própria forma estatal que lhe dá tal condição” (Mascaro, 2013, p.26). Ou seja, entende que para além da institucionalidade, da norma e do formal, existem relações que emanam do tecido social e são estas que, na verdade, definem a forma política, incluindo o direito.

Resta-se evidente, portanto, que há um elemento de materialidade quando se trata do direito, elemento este explicado mediante as teorias não juspositivistas ou mesmo pela teoria crítica. Deduziremos então que essa materialidade é aquilo que se expressa no real, aquilo que se efetiva na sociedade para além da letra da lei, resultante de aspectos como a decisão de um líder, relações invisíveis de poder ou até mesmo a luta de classes.

Para analisarmos então o problema da eficácia das normas constitucionais, é necessário procurar para além da forma da norma em si, levando em conta os aspectos materiais do direito. Para isso, dividiremos essa materialidade do direito em três aspectos a serem analisados perante o problema da eficácia das normas constitucionais: a história; a vontade política estabelecida; e o direito efetivado, os quais serão abordados nos tópicos seguintes.

2.1 O ASPECTO HISTÓRICO DA CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Sob o prisma histórico, o problema da efetividade das normas constitucionais se reveste de caráter político, pois os direitos sociais não foram garantidos da mesma forma que os direitos liberais, haja vista que na transição para o constitucionalismo social já havia poderes colocados e uma ordem vigente que visava ser mantida.

Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira de 1988 é considerada uma Constituição do Estado Social (Bonavides, 2021, p.379), ou seja, prevê ações positivas do Estado a fim de garantir seus direitos fundamentais, entre os quais se incluem não somente o rol dos direitos liberais clássicos (propriedade, liberdade, igualdade formal etc.) mas também os direitos sociais (do trabalhador, da assistência social, da saúde, da educação).

O histórico, porém, do advento dos direitos sociais que hoje são incluídos em nosso texto constitucional como direitos fundamentais é produto da sociedade industrial, e, portanto, marcado por conflitos, conteúdos dinâmicos, pluralismo e da tensão entre igualdade e liberdade.

Isso resultou em cartas políticas repletas de conteúdos programáticos, em que, por preverem ação positiva do estado, encontrava limites para sua execução fática. Nesse sentido, Bonavides (2021, p.385) comenta: “os direitos sociais fundamentais, conforme perspicazmente assinalou Leibholz, pertenciam à esfera dos direitos que o Estado “concede” (*gewährt*) mas não “garante” (*gewährleistet*)”.

Os limites para a execução fática de certos direitos frente a outros caracteriza o problema da eficácia constitucional como um problema político, conforme o fato de que os direitos sociais tiveram limites em sua concretização justamente por serem direitos que antagonizavam a posição ideológica que já se encontrava pré-estabelecida, qual seja, a posição liberal, e que tentavam ser conquistados mediante os instrumentos já estabelecidos pelo constitucionalismo liberal.

Engels e Kautsky (2012), expoentes teóricos que influenciaram as conquistas dos direitos sociais, em 1887 já atestavam:

Assim como outrora a burguesia, em luta contra a nobreza, durante algum tempo arrastara atrás de si a concepção teológica tradicional de mundo, também o proletariado recebeu inicialmente de sua adversária a concepção jurídica e tentou voltá-la contra a burguesia (Engels, Kautsky, 2012, p.19).

Conforme o constitucionalismo social tomou espaço e se consolidou, a programaticidade das cartas constitucionais também aumentou. Os novos direitos se revestiam de aspecto juspositivista e formal. Eram enunciados, porém, não garantidos de fato, estavam contidos na norma, mas não na materialidade da vida social.

A inclusão dos direitos sociais em normas programáticas se caracterizava como um compromisso da ordem vigente para com as novas pressões sociais, buscando formas de equilíbrio entre as ideologias que agora confluíam num estado de direito social:

A instabilidade e o compromisso marcam, ao contrário, o constitucionalismo social, desde o seu advento, fazendo frágeis os alicerces das Constituições que, a partir do primeiro pós-guerra do século XX, buscam formas de equilíbrio e transação na ideologia do Estado Social. A trégua constitucional em meio ao conflito ideológico se fez unicamente em razão das fórmulas programáticas introduzidas nos textos das Constituições[...] (Bonavides, 2020, p.236).

Ou seja, a maneira como foram positivados os direitos sociais servia como espécie de ‘trégua’ ideológica entre duas ideologias jurídicas antagônicas, uma pré-estabelecida e uma nova, em que a forma jurídica, expressa por si só, sem efetividade prática, servia como uma máscara para os problemas que visavam ser solucionados. Revestiam-se esses enunciados justamente de uma noção juspositivista do direito para que os ânimos de classes, antagônicos entre si, se

sentissem iguados pela normatividade jurídica, e, portanto, iguados na realidade: “Passa a falsa impressão de iguade. Falsa, porque não passa de iguade formal. Na substancialidade, há sujeição do sujeito trabalhador em face do sujeito que detém os meios de produção, no caso, o capitalista” (SPERANDIO, 2020).

Assim, percebe-se que o emprego de uma visão puramente juspositivista serviu também como aparato para a própria manutenção da ordem vigente, mediante um compromisso com as reivindicações sociais, expresso na promessa de garantir os direitos sociais em algum momento no futuro, mas não de imediato.

Não diferente foi o caso do Brasil, que em seu caminho para a consolidação do constitucionalismo social, o fez mediante promessas futuras expressas em normas de eficácia limitada, em um contexto social no qual a sociedade brasileira clamava por progresso de cunho social, mas se encontrava historicamente colocada num período pós-ditatorial. Nesse novo caminho, os poderes que pautavam a antiga ordem também disputavam a nova ordem, e, portanto, influenciavam diretamente no processo constituinte de forma a garantir a efetividade das normas que fossem dos seus interesses, e não dos novos.

Nesse sentido, para Codato (2005, p.83)

[...]é necessário sublinhar os condicionantes políticos e ideológicos que presidiram o processo de construção da democracia política no Brasil na última década. A história recente é o pano de fundo no longo e errático processo de construção de uma ordem liberal-democrática a partir do espólio do regime ditatorial-militar. Trata-se de chamar a atenção, portanto, para essa dimensão, quer por sua ausência em algumas análises formalistas da transição/consolidação, quer pela presença incidental dos “fatos” selecionados em certas narrativas, reduzidos a meros exemplos apenas para ilustrar um postulado ou confirmar uma “teoria”.

O Brasil saiu de uma ditadura militar, não mediante derrubada de governo ou ascensão do movimento popular, mas se comprometendo com uma transição democrática lenta e gradual, sob a direção do governo que já estava no poder, tendo sido limitada para não abrir caminho a uma ofensiva oposicionista. Dessa forma, o período de implementação de uma transição para democracia (de 1974 a 1989) durou mais que o regime militar propriamente dito (1964-1974), havendo um continuísmo excepcional do autoritarismo nas instituições que deveriam ser de transição (Codato, 2005).

O começo do que se considera a transição para um regime democrático ocorreu com o anúncio da política de modificação do regime, apresentada pelo Presidente Geisel logo após sua posse em 1974, resultante dos rearranjos entre os políticos e militares e da redefinição das relações de força entre as classes sociais e o estabelecimento militar, que se atestam pela grande presença de protestos de trabalhadores e profissionais liberais de classe média. (Codato, 2005)

Essa política surgiu com o propósito anunciado de promover uma distensão, ou seja, relaxamento dos controles políticos, e foi mantida pelo presidente seguinte, Figueiredo, sob nome de “política de abertura”. No entanto, como os principais cargos executivos nas mãos dos militares nunca estiveram em disputa, as crises políticas não foram suficientes para revogar o monopólio político do governo pelas Forças Armadas, fato que constitui o traço fundamental da institucionalização da ditadura (Codato, 2005).

A transição democrática se conclui durante o governo Sarney, o primeiro presidente não militar – ainda que eleito indiretamente - mediante a política de oposição ao regime em 1986, a promulgação da Constituição em 1988 e a eleição popular para presidente em 1989. Porém, havia ainda a permanência de núcleos de poder específicos no Estado Brasileiro, dotados de grande independência e nenhum controle político. Nesse sentido, Codato (2005, p.101) cita três exemplos:

Na área econômica continuou vigorando, assim como no arranjo ditatorial, o esquema do “superministério”, agora representado pela tríade Banco Central, Conselho de Política Monetária e Ministério da Fazenda. Na área militar foram mantidos três “feudos burocráticos” intocáveis: o Gabinete de Segurança Institucional (antiga Casa Militar), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN, antigo Serviço Nacional de Informações (SNI)) e a Justiça Militar. Por fim, na área “empresarial”, [...] a regra foi o contato direto de representantes influentes do mundo dos grandes negócios com decisores estratégicos[...].”

Também, em relação à Constituinte que gerou a Constituição Federal de 1988, Bonavides aponta para o fato de que havia um poder constituinte de fato – sujeito ao retrocesso – e um poder constituinte formal, que se reveste de progresso. Essa disparidade entre poderes no momento da criação de uma norma constitucional é o que Bonavides classifica como crise constituinte, que diferente da crise constitucional (a mera falta de efetivação da constituição) é a crise do próprio poder constituinte, “[...]um poder que quando reforma ou elabora a constituição se mostra nesse ato de todo impotente para extirpar a raiz dos males políticos e sociais que afligem o Estado, o regime, as instituições e a Sociedade[...].” (Bonavides, 2020, p.392)

Adentraremos então, o segundo aspecto material do direito a ser analisado: a vontade política estabelecida na ordem vigente.

2.2. A VONTADE POLÍTICA ESTABELECIDADA NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

Resultante do momento histórico, durante o período militar a vontade política estabelecida estava nas mãos dos militares. Na transição para um período democrático gradual e sem ruptura como a brasileira, é esperado que a vontade política estabelecida no Estado

permaneça, em algum nível, a mesma.

Durante o início do período militar, em outubro de 1965, o Ato Institucional nº 2, dispôs sobre a organização dos partidos políticos e extinguiu todos os treze partidos políticos brasileiros, terminando com o pluripartidarismo no Brasil e, por fim, em março de 1966, iniciou-se o período de bipartidarismo político, em que apenas dois partidos constituíram o leque de possibilidades dentro da política brasileira, a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, partido de situação e o Movimento democrático brasileiro – MDB, partido de oposição consentida pelos militares. (Napolitano, 2014).

Dessa forma, é possível, pelo preâmbulo do Ato Institucional nº 2, verificar o uso do juspositivismo à época como ferramenta útil para validação de um sistema democrático:

À NAÇÃO

A Revolução é um movimento que veio da inspiração do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas: erradicar uma situação e um Governo que afundavam o País na corrupção e na subversão. [...]o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. E frisou-se que:

a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação;

b) a revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma;

[...] Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação. Não se pode desconstituir a revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional. (Ato Institucional nº 02, de 27 de outubro de 1965)

Ao visualizarmos esse texto legal em comparação com as garantias constitucionais que usufruímos no nosso dia a dia atual é evidente que, na prática, o país não passava por um período de verdadeira democracia, a despeito do texto legal declarar expressamente que sim. Assim, mesmo que pareça contraditório ao analisarmos com lentes atuais, isso ajuda a explicar de que forma o governo militar se revestiu de legitimidade perante a população: mediante a declaração formal e jurídica de que aquilo era – não apenas democrático - como também legítimo e de aspiração do interesse e da vontade da nação e do povo.

Posteriormente, a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979 diminuiu as exigências para a criação de partidos políticos no Brasil, permitindo que ressurgisse o pluripartidarismo e impôs a obrigação de as agremiações políticas fazerem constar em seu nome, obrigatoriamente, a palavra "partido". O MDB passou então a chamar PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o nome ARENA desapareceu, surgindo o PDS (Partido Democrático Social), o qual posteriormente perdeu importância no cenário político brasileiro com a dominação do PMDB. Além disso, o Partido Popular (PP) foi organizado com integrantes do antigo ARENA e do MDB, e posteriormente foi fundido ao PMDB. (NETO, 1989)

Nos anos posteriores, o PMDB dominou a representação partidária do Congresso Nacional, chegando a representar 53,4% da Câmara dos Deputados, ocupando 260 cadeiras entre 487, e 77,6% do Senado Federal, com 38 cadeiras entre 49 durante o ano de 1986 (Schmitt, 2005)

Um ano antes, em 1985, o presidente José Sarney ofereceu projeto de emenda constitucional ao Congresso Nacional para a convocação de uma Assembleia Constituinte, em que se concederia poderes constituintes para o Congresso, ao invés de ser proposta uma Assembleia unicameral exclusivamente para este fim. Ou seja, em verdade, as eleições de 1986 seriam as eleições que definiriam quais seriam os constituintes originários da Constituição Federal de 1988, pois a Assembleia Nacional Constituinte funcionou, na prática, como um Congresso Constituinte. (Brandão, 2011)

Assim, durante a criação da Constituição Federal, entre os 512 deputados constituintes, 279 eram filiados ao PMDB, o que representava 54% do total, já entre os senadores constituintes, 43 eram do PMDB, representando 53% deles (Câmara dos Deputados, 2024)

Com a chegada dos presidentes Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso ao poder executivo, destacaram-se reformas orientadas para o mercado, seguindo a tendência do neoliberalismo em crescimento global. Essas reformas, no entanto, não combinavam com as exigências de ampliação da cidadania e controle social pelo Estado, e tiveram como pré-condição o arranjo autoritário estabelecido pelos governos passados. (Codato, 2005). Nesse sentido,

houve uma complementaridade entre o discurso ideológico liberal e as práticas políticas autoritárias, expressa na insistência em construir apenas a hegemonia social do capitalismo neoliberal, e não novas formas de legitimação política democrática. O déficit de cidadania é somente a face mais visível desse processo (Codato, 2005, p. 101)

Portanto, é possível atestar que do período militar até a transição democrática houve uma permanência de forças, não intacta, mas também não reformulada. O partido que servia como oposição ‘consentida’ e criado para este fim durante o período ditatorial é também o que mais esteve presente na transição democrática, assim como na própria Assembleia Nacional Constituinte, que redigiu nossa Constituição vigente.

Ainda que a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 tenha contado com ampla participação popular, mediante a participação de centrais sindicais, de movimentos sem-terra, e de 225 eventos diferentes de ações coletivas relacionadas ao processo constituinte (Brandão, 2011), permaneceu permeada pela ordem já pré-estabelecida, tendo contado com a participação de uma maioria de deputados e senadores que se originavam de uma conjuntura política atrelada ao passado.

2.3 O DIREITO EFETIVADO

Haja vista a história da dificuldade de efetivação dos direitos sociais e a influência da vontade política estabelecida por esta história, resta falar de outro aspecto material do direito: o direito efetivado, ou seja, aquele direito que além de expressamente garantido na letra da constituição é também efetivamente exprimido na realidade, detendo eficácia social.

Ocorre que, resultante dos dois aspectos já abordados (história e vontade política estabelecida), há certos direitos que se efetivam e outros que não se efetivam - nessa hora, o foco deve se voltar para as normas constitucionais – essas expressam de maneira positiva a enunciação dos novos direitos sociais resultante do processo constituinte, assim como expressam acerca de direitos já efetivados e garantidos na antiga ordem pré-constitucional, conseqüentemente, se expressam na materialidade mais estes do que aqueles – ou seja, mais os direitos pré-estabelecidos do que os novos direitos, mantendo, dessa forma, a ordem social já expressa pela vontade política resultante da história.

Quando nos deparamos com direitos não efetivados, é importante que nos atentemos ao direitos que já o são, pois, como vimos antes, a maneira que a vontade política estabelecida se mantém em um processo de transição constitucional é mediante a própria efetivação ou não de certos direitos, ou seja, mediante a própria discricionariedade contida na decisão de criar ou não uma lei, e o sistema jurídico que resulta dessa escolha é o que irá ou não dar base sólida para a manutenção de uma ordem antiga e também o que garantirá resistência aos ímpetus de uma ordem nova.

Nesse sentido, alguns princípios contidos no nosso Direito exemplificam essa situação, pois carregam efetividade mais acentuada do que certas normas constitucionais.

Primeiramente, como já citado anteriormente, o princípio da discricionariedade do legislador, o qual garante ao legislador a autonomia para a edição de leis, o que, à primeira vista parece evidente, porém, à luz do problema da eficácia das normas constitucionais, torna-se controverso. Este princípio garante que a autonomia de produção de leis é tamanha que o legislador não pode ser obrigado a editar leis disciplinando o texto constitucional (Leite, 2020), ou seja, detêm o legislador a liberdade de se omitir perante o comando constitucional.

Como já abordado anteriormente, o comando constitucional se propõe ao mesmo tempo obrigar o legislador a agir, como permitir que ele não aja, e, portanto, ao se consagrar esse princípio em sua integralidade, há, portanto, a possibilidade de se manter certas normas constitucionais como não efetivadas.

O princípio da discricionariedade do legislador, portanto, se reveste de maior eficácia do que, por exemplo o Art. 153, VII, da Constituição Federal abordado anteriormente. Consequentemente, o princípio toma forma de direito efetivamente garantido, o qual, ao ser efetivado, assegura que outros não sejam. Constitui, portanto, aparato para a manutenção da vontade política historicamente estabelecida.

Também, um princípio que atravanca a efetivação dos direitos sociais constitucionalmente garantidos é o princípio da reserva do possível. Este princípio foi inserido no Brasil seguindo a tradição da Alemanha, mediante julgamento na década de 70 acerca da constitucionalidade de leis que restringiam a admissão em cursos superiores de medicina em razão do exaurimento de capacidade. Decidiu-se em favor da restrição, ao entender que uma prestação exigida do estado por particular só pode ser garantida mediante reserva do possível, no sentido de estabelecer o que um indivíduo pode racionalmente exigir da coletividade (Falsarella, 2012).

Assim, ao ser difundida no Brasil, a teoria se transformou em justificativa para a existência de limitações à efetivação dos direitos sociais, frequentemente tomando forma diferente da original, e entendendo a reserva do possível como dependente apenas da disponibilidade dos recursos em si, e não em relação a legitimidade de exigência de prestação entre o individual e o coletivo. (Falsarella, 2012). Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos (2011, p.276) diz: “a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas”

Ademais, a importação de uma teoria nascida em um país mais desenvolvido que o Brasil encontra sérios problemas ao ser transportada ao nosso direito, haja vista que a definição do que pode se exigir ou não da sociedade só pode ser sopesado à luz das condições socioeconômicas de cada país e das disponibilidades orçamentárias existentes. (Nunes Junior, 2009, apud Falsarella, 2012)

O Brasil detém limites orçamentários muito maiores do que a Alemanha para a efetivação das políticas necessárias à garantia dos direitos sociais, haja vista que, por não ter passado por um período de desenvolvimento contínuo, detém uma menor arrecadação, consequentemente, um menor orçamento público, e se constitui, portanto, como um país considerado subdesenvolvido. (Bresser-Pereira, 2011)

Nesse sentido, países como a Alemanha detêm instituições construídas em um processo histórico longo e politicamente conflituoso, em que esses países adotaram, quando ainda eram economias em desenvolvimento, políticas que hoje condenam e desaconselham aos

países subdesenvolvidos. Não há, então, como haver desenvolvimento nos países subdesenvolvidos através da cópia dos paradigmas propostos pelos países desenvolvidos sem que perpassa pelos processos históricos e políticos e o caminho institucional que levaram esses países a se desenvolverem. (Olivieri, 2005)

Outrossim, resta-se demonstrado que os direitos já efetivados podem servir para a não efetivação de outros, em uma lógica garantidora de uma vontade política historicamente estabelecida. Assim se compõe o aspecto material do problema da eficácia das normas constitucionais no direito, que vai para além de uma análise meramente juspositivista.

3 A INEFICÁCIA DOS DIREITOS SOCIAIS EM FACE DAS OMISSÕES LEGISLATIVAS

Considerando os aspectos materiais, atentemos à questão dos direitos sociais e as consequências de estes serem, entre os direitos fundamentais, os que mais carecem de ação do Estado para que sejam efetivados.

Primeiramente, é imperativo conceituar esse gênero específico de direitos. Uadi Lammego Bulos (2021, p.832) conceitua-os como ‘as liberdades públicas que tutelam os menos favorecidos, proporcionando-lhes condições de vida mais decentes e condignas com o primado da igualdade real. Funcionam como lídimas prestações positivas, de segunda geração[...]’

O autor atenta ao fato de que são prestações positivas porque revelam um fazer por parte dos órgãos do Estado, sendo direitos de ‘crédito’ que envolvem os poderes de exigir ação estatal, orientados pelo objetivo de garantir a igualdade material, para além da formal. Por conta disso, considera que esses direitos detêm caráter restritivo ou até mesmo limitado (Bulos, 2021)

Por consequência lógica de sua natureza, os direitos sociais detêm a necessidade de um caráter ativo por parte do Estado, caráter esse que deve necessariamente garantir as mudanças elencadas pela Constituinte rumo ao fim das desigualdades sociais.

É aqui onde reside o problema para sua efetivação. Diferente de uma ação positiva que visa manter a ordem vigente de uma elite já constituída – como no caso dos esforços para a transição democrática gradual – a ação positiva agora exigida é antagônica à ordem antiga, não visa garantir a ordem ou uma democracia formalizada apenas em palavras, mas uma democracia verdadeiramente material, ou seja, a materialização do princípio da igualdade. E essa materialização necessariamente se encontra associada à uma pauta progressista que historicamente sofreu resistência por parte da elite brasileira, a qual, como abordamos, manteve-se parcialmente estabelecida mesmo após a transição democrática.

Portanto, os direitos sociais dependem necessariamente da ação de um Estado que historicamente os negou, para que sejam efetivados.

3.1. DIREITOS SOCIAIS QUE CARECEM DE LEI

Dentre os dispositivos constitucionais ainda não regulamentados, ou seja, entre as normas de eficácia limitada que carecem de lei, existem atualmente 6 dispositivos pertencentes ao capítulo II (dos direitos sociais) e 22 dispositivos pertencentes ao título VIII (da ordem social).

Há, no entanto, outros dispositivos de cunho social não pertencentes à essas seções da constituição, como o Art. 37, VII (direito de greve do funcionário público)

Tomamos como exemplo anteriormente no texto dois exemplos de direitos sociais intimamente ligados à problemática da inércia legislativa e às reivindicações dos movimentos sociais que visam sua efetivação, foram estes os artigos que preveem criação de lei para regulamentação de dispensa arbitrária em relação de emprego (Art.7º, I), e da instituição do imposto sobre grandes fortunas vinculado ao fundo de erradicação da pobreza (Art. 153, VII).

Nos atentaremos, então, a outros dispositivos em que a sua falta de regulamentação também traz à tona a dicotomia formalismo-materialismo do direito constitucional perante os direitos sociais.

3.1.1 Greve no Serviço Público

Começando pelo Art. 37, VII, este dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

Este dispositivo prevê a criação de uma lei para a regulamentação das greves no âmbito dos servidores públicos, esta, porém, nunca foi criada pelo Congresso Nacional, resultando, na prática, em uma aplicação analógica da Lei Geral de Greve, conforme Mandado de Injunção n. 670, julgado no Supremo Tribunal Federal (2007), que fixou 60 dias para a edição da lei a que o artigo se refere e ao fim do prazo, com a inércia legislativa, fixou-se a analogia.

Ocorre que, no Brasil, as greves ocorridas no serviço público são bastante frequentes. De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, nos anos de 2017, 2018, 2019, 2022 e 2023, houve mais greves no âmbito do serviço público do que na iniciativa privada, assim como em porcentagem de horas paradas, a qual as

greves no serviço público correspondem, em média a 69,6% das horas paradas durante os anos supracitados.

Assim, a necessidade de regulamentação da norma se demonstra imprescindível, haja vista a frequência e presença das greves que ocorrem no serviço público. Ademais, Sarlet (2012) aponta para o fato de que o constituinte consagrou esse dispositivo em capítulo próprio justamente por entender que seu regime era diferenciado, e, por isso visou a criação de uma lei específica para o tema.

3.1.2. Proteções aos trabalhadores urbanos e rurais

Em relação ao trabalhador, há falta de regulamentação em relação à atividade penosa e à proteção contra automação. Dispõe:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
 XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;
 XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

Dessa forma, por falta de regulamentação, a figura do trabalho penoso, e seu adicional não existem no direito brasileiro, esta forma de atividade de trabalho seria:

“Aquele realizado à exaustão, ao incomodo, à dor, ao desgaste, à concentração excessiva e à imutabilidade das tarefas desempenhadas que aniquilam o interesse, que leva o trabalhador ao exaurimento de suas energias, extinguindo-lhe o prazer entre a vida laboral e as atividades a serem executadas, gerando sofrimento, que pode ser revelado pelos dois grandes sintomas: insatisfação e a ansiedade.”(MARQUES, p.64, 2007)

Também, a proteção em face da automação, tema cada dia mais presente nas discussões do Direito do Trabalho (Correa, 2023), ainda não foi regulada no Brasil.

3.1.3 Expropriação de terras com trabalho escravo localizado

No Art. 243 da Constituição Federal, há a única previsão de expropriação de terras contida no texto constitucional brasileiro, este prevê:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.
 Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Neste dispositivo constitucional, há um comando para a criação de uma lei que

regulamente duas hipóteses em que seria cabível a expropriação, sem direito à indenização, de propriedades urbanas ou rurais do país: a localização de cultura ilegal de plantas psicotrópicas; e a localização de exploração de trabalho escravo.

Ocorre que a lei que se refere chegou a de fato ser promulgada, sendo esta a lei nº 8257 de 26 de novembro de 1991, no entanto, a referida lei regulamentou apenas a primeira hipótese do artigo, qual seja, o caso de ser localizada a cultura de plantas psicotrópicas, e deixou de lado a hipótese de fazer o mesmo com aquelas terras em que se encontram trabalho escravo.

Isso demonstra que o legislador se ocupou com a regulamentação do dispositivo, mas, por meio da sua discricionariedade perante o ato, se omitiu perante parte do dispositivo.

No Brasil, de 1995 a 2023 foram resgatadas 61.035 pessoas em condição análoga a de escravidão, com uma média de 2.104,7 resgatados por ano e distribuídos por todo o território nacional, de acordo com os dados atualizados do SmartLab (2024), o que demonstra uma grande presença de casos de escravidão no país que poderiam ter resultado em uma punição de expropriação, e, posteriormente, serem revertidas para fundo especial, mas que não foram, justamente pela falta de regulamentação – proposital – de certa parte do dispositivo.

3.1.4. Dispensa do dirigente sindical

De acordo com o Art. 8º, IV da Constituição Federal:

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei;

Assim, pelo dispositivo, deveria haver uma lei que regulamentasse a dispensa do empregado sindicalizado que registra em cargo de direção ou representação sindical. No entanto, por nunca haver sido promulgada, a regulamentação de tal dispositivo se dá inteiramente mediante Orientações Jurisprudenciais e Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho - TST, as quais impõem limites ao direito garantido no dispositivo, como o limite de número de dirigentes sindicais com estabilidade, sendo no máximo 7. (Correa, 2023)

Ademais, outros limites impostos pelas decisões dos tribunais incluem: a não garantia de estabilidade caso não seja eleito; a exclusão dos membros do conselho fiscal e delegados sindicais; a não aplicação do direito no caso de contrato por prazo determinado; e a necessidade de prévia comunicação ao empregador para que haja estabilidade. (Correa, 2023)

Dessa forma, a falta de lei própria que regulasse o direito de vedação à dispensa arbitrária do empregado com cargo de direção ou representação sindical resulta na limitação desse direito.

Assim, resta-se demonstrado que os direitos sociais se encontram entre o rol dos mais prejudicados perante a omissão do legislador frente às normas de eficácia limitada e torna-se evidente como a vontade política do legislador, analisada em conjunto da história do país, tende a afetar a efetivação dos direitos sociais.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou investigar o problema da inércia legislativa frente à efetivação das normas constitucionais, tema relevante para a discussão social e jurídica acerca da efetividade prática destas normas, haja vista a grande desigualdade social no país e o sentimento de insuficiência em relação ao ordenamento jurídico. Assim, tomou-se como objetivo a análise jurídica e histórica do comando constitucional para criação da lei e da conjuntura política estabelecida no Brasil desde a Ditadura Militar até o período de redemocratização, buscando entender quais os motivos que geram a inércia legislativa.

Em relação à análise do comando constitucional para criação de lei contido nas normas de eficácia limitada, conclui-se que o comando não tem um teor vinculante ao legislador, que por meio da consagração do princípio da discricionariedade do legislador, detêm a possibilidade de se omitir em relação à criação de lei regulamentadora.

Ademais, ao analisarmos a problemática da eficácia mediante uma análise crítica e não juspositivista, conclui-se que historicamente há uma falta de efetividade dos direitos sociais no mundo e no Brasil, com especial foco para a época da transição democrática (1974-1989), onde se demonstrou que havia uma conjuntura política assentada nas cadeiras do Congresso Nacional que não se manteve intacta, porém não foi inteiramente reformulada durante a chegada do período democrático, evidenciou-se esta conjuntura mediante a composição dos partidos políticos no Congresso à época, e sua influência por meio da forma em que foi composta a Assembleia Nacional Constituinte, a qual se compôs dos mesmos deputados e senadores já eleitos.

Não obstante, ao analisarmos o direito que já está efetivado no Brasil, demonstrou-se a efetividade prática da consagração dos princípios da discricionariedade do legislador e da reserva do possível, que atravancam a efetivação de direitos sociais constitucionais, pois permite que o legislador se omita em relação ao comando de criação de lei e justifique a existência de limitações à efetivação dos direitos sociais, mediante o entendimento da reserva do possível como dependente apenas da disponibilidade dos recursos em si, e não em relação a legitimidade de exigência de prestação entre o individual e o coletivo.

Posteriormente, abordou-se a falta atual de lei regulamentadora para direitos sociais

previstos constitucionalmente de relevância para a vida do brasileiro. Demonstrou-se que a falta de norma regulamentadora impõe limites à garantia do direito a greve do funcionário público contida no Art. 37, VII, ao aplicar-se analogicamente as regras da Lei Geral de Greve, em contraponto com o objetivo do constituinte de criação de lei específica para o tema, mostrou-se, também, como a presença de greves no serviço público superam as do setor privado, o que expressa a importância de tal tema. Foi também retratado o não exercício do direito trabalhista de adicional de remuneração para atividades penosas (Art 7º, XXIII e XXVII, CF) e da proteção do trabalhador em face da automatização, em que a falta de lei regulamentadora transforma em inexistentes, na prática, esses direitos. Além disso, mostrou-se a falta de regulamentação perante o Art. 243, denunciando que essa omissão legislativa impediu a expropriação de terras referentes ao resgate de 61.035 pessoas desde o ano de 1995 até 2023. Por fim, comprovou-se a existência de limitações ao direito de vedação de dispensa de dirigente ou representante sindical (Art. 8º, IV) por meio de Orientações Jurisprudenciais e Súmulas do TST que mantêm seu vigor justamente pelo fato de não existir lei regulamentadora.

Verificou-se que a hipótese da influência da vontade política do legislador como explicação para a omissão é verdadeira, pois o poder legislativo detém a discricionariedade de se omitir em relação à criação de lei, assim como é historicamente atrelado às tendências juspositivistas e da época da Ditadura Militar, não detendo, portanto, a vontade política de efetivar direitos com tendências sociais contrários à ordem antiga. Também, demonstrou-se que o comando constitucional inclui a possibilidade de mora/omissão legislativa como parte do ‘jogo político brasileiro’, e que essa omissão se demonstra materialmente prejudicial à efetivação de direitos sociais no Brasil.

Assim, o problema da inércia legislativa frente à eficácia das normas constitucionais se explica por meio da consagração do princípio da discricionariedade do legislador e da conjuntura política estabelecida no Congresso Nacional, que permite ao Poder Legislativo se omitir na regulamentação de direitos sociais, visto que detêm o aval legal para não agir, assim como cultiva posições ideológicas contrárias a esses direitos, resultado do processo histórico de composição do Congresso.

Para a coleta de dados foram utilizados levantamentos realizados pela Câmara dos Deputados, pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e da Plataforma Smartlab (iniciativa do Ministério Público do Trabalho – MPT e da Organização Internacional do Trabalho no Brasil – OIT Brasil). Os dados coletados foram suficientes para demonstrar a grande presença de normas constitucionais ainda não regulamentadas no Brasil, a composição dos Congresso Nacional no período histórico analisado, a superioridade de números

das greves do setor público em comparação às do setor privado, e a grande presença de casos de trabalho escravo no país.

O problema da eficácia das normas constitucionais é tema extenso de pesquisa no âmbito do direito constitucional e, longe de ser esgotado, ainda perdura diversas dúvidas sobre os motivos do porquê ocorre a omissão legislativa frente aos direitos constitucionais. Para além da vontade política do legislador, outros problemas como a ineficácia das decisões expedidas pelo Supremo Tribunal Federal que se propõem a integrar normativamente certos direitos e a dificuldade na propositura e provocação de efeitos das Ações Diretas de Omissão ou dos Mandados de Injunção certamente são aspectos relevantes para o entendimento do problema, que não foram analisados nesta pesquisa.

ABSTRACT

The present work investigated the problem of legislative inertia in the face of the effectivity of constitutional norms present in the Brazilian legal system. The central objective of the research was to analyze the lack of laws regulating constitutional norms that require action from the legislative branch, seeking to understand the legal, historical, and political reasons that result in legislative omission. To develop the text, the hypothetical-deductive method was used, through a qualitative approach in conjunction with bibliographical research and surveys carried out by research bodies. It was concluded that legislators have the discretion to omit themselves in relation to the creation of regulatory law, and that historically the National Congress was linked to a juspositivist political conjecture contrary to social rights that dates to the time of the Brazilian Military Dictatorship, it was demonstrated, also, practical effects of the lack of regulatory standards for certain social rights.

Keywords: Limited effectivity. Legislative inertia. Social Rights.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro. Renovar. 2011

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo. Malheiros. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**. São Paulo: Ícone, 1995.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/publico/2011_LucasCoelhoBrandao.pdf> Acesso em: 19 mar. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Injunção 670-9/ES**. Mandado de Injunção. Garantia Fundamental (CF, Art. 5º, inciso VII). Evolução do tema na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo – SINDPOL. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Gilmar Mendes, 25 de outubro de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558549>. Acesso em 20 mar. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm> Acesso em: 20 mar. 2024

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 27 set. 2023

BRASIL. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979**. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6767.htm#:~:text=L6767&text=Modifica%20dispositivos%20da%20Lei%20n%C2%BA,1977%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.> Acesso em: 20 mar. 2024

BRASIL. **Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991**. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. Brasília. DF: Presidência da República. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18257.htm. Acesso em: 31 mar. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento no Brasil. Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança**. São Paulo. Companhia das Letras. 2011.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typografia Imp. e Const. de J. Villeneuve E C., 1857. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185600>. Acesso em: 18 out. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação**. Portal da Constituição Cidadã. 2024. Versão online. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/LeginfraNao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Senadores Constituintes**. Portal da Constituição Cidadã. 2024. Versão online. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/senadores-constituintes. Acesso em: 20 mar. 2024

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Deputados Constituintes**. Portal da Constituição Cidadã. 2024. Versão online. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/deputados-constituintes. Acesso em: 20 mar. 2024

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**. Revista de Sociologia e Política. n. 25. p.83-106 Curitiba. 2005.

CORREA, Henrique. **Curso de Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo. Juspodivm. 2023

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Balanco das greves**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?tipoBusca=tipo&valorBusca=balan%E7o+das+greves>. Acesso em: 20 mar. 2024

ENGELS, Friederich. KAUTSKY, Karl. **O Socialismo Jurídico**. 2. ed. São Paulo. Boitempo, 2012.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Associação dos procuradores do Estado de São Paulo. São Paulo. 2012. Disponível em:

https://apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de: J. Cretella Jr e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

LEITE, George Salomão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**. Brasília. Senado Federal. Conselho Editorial. 2020.

MARQUES, Christiani. **A Proteção do trabalho penoso**. São Paulo. LTr. 2007

MASCARO. Alysson Leandro. **Filosofia do Direito**. 6. ed. São Paulo. Atlas. 2018

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo. Contexto. 2014

NETO, Edgard Leite Ferreira. **Os Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo. Contexto. 1989.

OLIVIERI, Cecília. **Como construir uma estratégia de desenvolvimento? Resenha 1 do texto "Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica", de Ha-Joon Chang**. RAE Eletrônica, v. 4, n. 2, jul./dez. 2005, versão online. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2051/205114650007.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2024.

SARLET, Wolfgang Ingo. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2021.

SARLET, Wolfgang Ingo. MARINONI, Guilherme Luiz. MITIDEIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2021.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. 3. ed. Rio de Janeiro. Zahar. 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2008, versão online. Disponível em: <https://arquivos.integrawebsites.com.br/66582/bc2c06fb00ef651400fb18045b1797b3.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

SMARTLAB. **Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas**. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo>. Acesso em: 31 mar. 2024.

SPERANDIO, Edson Antonio. **Os três caminhos para a filosofia do direito**

proposta por Alysson Leandro Mascaro na contemporaneidade. Revista Científica UNIFAGOC. Vol.1. 2020.