Cognitio Juris
ISSN 2236-3009

NORMAS PROGRAMÁTICAS NA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA BRASILEIRA E A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA EM FUNÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

PROGRAMMATIC RULES IN THE BRAZILIAN FINANCIAL CONSTITUTION AND THE INVERTED MANAGING CONSTITUTION DUE TO THE PUBLIC DEBT

Artigo submetido em 13 de novembro de 2022
Artigo aprovado em 24 de novembro de 2022
Artigo publicado em 10 de dezembro de 2022

Cognitio Juris
Ano XII – Número 44 – Dezembro de 2022
ISSN 2236-3009

Autores:
Paula Iasmim Santos Pontes de Albuquerque[1]

RESUMO: Busca-se neste trabalho analisar a Constituição financeira brasileira segundo a teoria de Gilberto Bercovici e Luis Fernando Massonetto, no sentido de observar se de fato há uma inversão da Constituição dirigente. Para tanto, serão assentadas como premissas: o que se entende por normas programáticas; a noção que se adota de Constituição dirigente; de que forma é realizada a proteção constitucional da dívida pública brasileira. A hipótese a ser averiguada é se o texto constitucional privilegia, de algum modo, o serviço da dívida, exemplificando a teoria supracitada.

PALAVRAS-CHAVE: Normas programáticas; Constituição financeira; Constituição econômica; Constituição dirigente invertida; Endividamento público.

ABSTRACT: This study seeks to analyze the Brazilian financial Constitution according to the theory of Gilberto Bercovici and Luis Fernando Massonetto, in order to observe whether in fact there is an inversion of the ruling Constitution. To this end, the following premises will be established: what is meant by programmatic norms; the notion that is adopted of the ruling Constitution; how the constitutional protection of the Brazilian public debt is carried out. The hypothesis to be investigated is whether the constitutional text somehow privileges debt service, exemplifying the aforementioned theory.

KEYWORDS: Program rules; Financial constitution; Economic constitution; Inverted ruling constitution; Public debt.

1. **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem como ponto central rediscutir a função da Constituição dirigente brasileira e de suas normas programáticas, temática que se mantém oportuna mesmo após décadas de sua construção no contexto do constitucionalismo português; isto porque, como se pretende demonstrar, não há como se erigir um Estado Social sem a observância do texto constitucional, especialmente dentro da realidade brasileira, que conta com uma Constituição explicitamente dirigente.

Como se esclarecerá mais adiante, trata-se, ainda, de tema diretamente relacionado à efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, instrumentalizados em normas constitucionais de caráter programático, o que vem a majorar sua importância na teoria constitucional contemporânea.

Dentro da perspectiva ampla supracitada, será realizado um recorte, de modo a enfocar na feição dirigente da Constituição financeira, aqui considerada uma subconstituição dentro da

Constituição Federal de 1988, compreendida como constituição total. Nela, espera-se que haja a veiculação de um projeto da sociedade e da economia, com feição dirigente, no sentido de articular a atividade financeira do Estado segundo os fins constitucionais aventados, dando vazão à concreção da Constituição.

Contudo, o que será investigado é se há uma inversão das finalidades constitucionais, em suposta desarticulação entre o que propugna a constituição financeira e a constituição social, com fulcro na teoria desenvolvida por Gilberto Bercovici e Luis Fernando Massonetto.

Neste sentido, será adotada a seguinte ordem expositiva: no primeiro tópico, dar-se-á destaque ao que se entende por normas programáticas, inseridas dentro de uma Constituição dirigente; no segundo momento do desenvolvimento, o foco recairá na Constituição financeira brasileira, analisando sua natureza dirigente e se ela encontra como exemplo de ponto de inversão – segundo a teoria acima indicada – a proteção conferida ao serviço da dívida.

- **NORMAS PROGRAMÁTICAS E A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE:**

Segundo Gilberto Bercovici[2], a Constituição deve ser considerada ordem jurídica fundamental de uma comunidade num dado período histórico, responsável por estabelecer os pressupostos do ordenamento jurídico e fixar os princípios, diretrizes e tarefas do Estado, tanto no que diz respeito à vida estatal, como no que se relaciona às bases da vida não-estatal.

Naturalmente, a ideia que se tem acerca da Constituição, bem como o papel que desempenha no ordenamento jurídico, não é unívoca, tendo se transmutado ao longo da história, a qual é responsável por ampliar o objeto das Cartas Constitucionais ao longo de décadas[3].

Em um passado não tão longínquo, a título de ilustração, falava-se em Constituições de

caráter mais liberal voltadas à proteção de direitos individuais em face do Estado e empenhadas a promover a noção de democracia em seu caráter mais formal possível, assegurando liberdades como a de expressão, de associação e de locomoção – isto é, mediante abstenção ou cumprimento de deveres negativos por parte do Estado[4]. Com efeito, os impactos históricos, sobretudo os relativos às questões sociais, terminaram por contribuir para a construção de novas noções jurídicas primordiais, dentre elas o que se entendia por Constituição.

Gustavo Zagrebelsky, ao teorizar a Constituição tendo por espelho a realidade social, defendia que o direito e a Constituição deveriam ser maleáveis[5], dúcteis, no sentido de assegurarem, dentro de seus limites, a perspectiva da coexistência de uma sociedade complexa e pluralista. Assim sendo, "(...) a Constituição não deve mais ser vislumbrada como uma ordenação abstrata e inexorável da realidade social, mas como uma referência à qual os seus atores haverão de recorrer para encontrar respostas justas a problemas concretos"[6].

Por seu turno, um dos exemplos das influências históricas na teoria constitucional se situa no período pós-guerra, no qual as diversas Constituições editadas – a exemplo da espanhola e a de Weimar[7] – carregavam feição antitotalitária e estimulavam a superação do formalismo *kelseniano**[8]**,* colocando em protagonismo as noções de democracia e direitos, que passavam, então, a ser considerados fundamentais. Neste ponto, importa sublinhar para a finalidade deste trabalho que:

os direitos dos indivíduos passam a ser tidos como fundamentais: ocupam a posição singular de "fundamentos infundados" da nova ordem. Oferecem o fundamento da nova ordem, mas também a destinação de sentido, ou seja, **tem função estática e dinâmica, pois fecham o sistema (fundamento), mas também prescrevem como o sistema deve avançar. Daí provém as discussões sobre a realização dos direitos, sobre o caráter programático das constituições**, sobre a necessidade de efetivar esses direitos e, posteriormente, a defesa de uma Constituição invasora que deve estar presente em todo o

sistema.[9] (Grifos nossos)

Na sequência, com o aumento de exigências de atuação estatal diante da complexidade verificada no plano fático, aliado às especificidades históricas jurídicas próprias, falava-se em um Estado Social, superando o Estado Liberal de outrora e se caracterizado como "Estado Providência"[10], assim compreendido:

O Estado Social, por exemplo, sempre se notabilizou pelo protagonismo do Poder Executivo e de uma regulação excessiva necessária à realização de suas atribuições intervencionistas na ordem econômica e social. Ora, essa imensa produção de normas, até por vezes desconexas, foram criadas com a finalidade de desenvolver e tornar aplicáveis as proposituras de uma constituição dirigente, através do processo de integração legislativa.[11]

Importa consignar que tal modelo de Estado restou fundamentado nas alterações sofridas pelas Constituições, que passaram a introduzir em seu conteúdo normas intervencionistas nas relações privadas e na economia[12].

Nesse contexto que passou a se discutir um constitucionalismo social, isto é, mais voltado ao estabelecimento da igualdade material e da efetivação de direitos fundamentais, dentro do que se intitula Estado Democrático de Direito – analisado por Lênio Streck[13] como apenas uma sofisticação normativa em relação ao paradigma do *Welfare State,* mas, ainda assim, enquanto noção indissociável dos direitos fundamentais sociais, com os quais se encontra comprometido. Desta maneira,

no Estado Democrático de Direito a lei (Constituição) passa a ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca do desiderato apontado pelo texto constitucional, entendido no seu todo dirigente-compromissário-valorativo-principiológico.[14]

Para André Ramos Tavares[15], a chamada "Constituição social" – enquadrada também como dirigente e assim classificada segundo seu conteúdo ideológico – seria melhor

envolvida com os direitos de segunda dimensão, de feição mais social, e, por esta mesma razão, exigindo uma atuação mais positiva do Estado. Por isso mesmo, seriam Constituições que apregoariam um dirigismo estatal, compromissadas com a construção de um Estado do Bem Comum.

Não por acaso, também passou a se falar, no campo da hermenêutica constitucional, na constitucionalização do ordenamento jurídico[16], advinda da força irradiante que é conferida à Constituição, já que todo o conteúdo material e axiológico das normas constitucionais passa a ditar a validade e sentido de normas infraconstitucionais, além de projetar-se para todo o campo do Direito.

Para José Afonso da Silva[17], esta mesma supremacia constitucional – presente nos ordenamentos jurídicos que possuem Constituições de natureza rígida[18] (como no caso da Constituição Brasileira de 1988) – justificaria a posição em que se coloca a Constituição enquanto pedra angular de todo o sistema jurídico do país, pois nela residiria a fonte de validade e legitimidade dos poderes estatais, ao instituir normas fundamentais de Estado.

Ambos os fenômenos supracitados, quando inseridos dentro de um Estado Social, se relacionam com o que se entende por Constituição dirigente[19], especialmente no que toca à vinculação dos órgãos públicos e dos cidadãos à Constituição e suas normas, típico do constitucionalismo contemporâneo[20].

Por Constituição dirigente, entende-se, de forma sucinta, como aquela em que se define objetivos e finalidades não somente para o Estado, mas também para a sociedade, ultrapassando as noções iniciais de que seria tão somente uma Carta voltada para a definição das bases legais estatais. Desta maneira, privilegia-se objetivos como transformação social, distribuição de renda e direcionamento público do processo econômico[21].

Segundo esta perspectiva:

(…) não basta considerar a Constituição como uma ordem normativa de organização, em que se determinam vinculativamente as competências, formas e processos do exercício de um poder racionalizado e limitado. Para além disso, é necessário relacionar essas "competências", "formas" e "processos" com determinados fins, pois só assim a Constituição alcançará dignidade material, superando definitivamente as sequelas de descrédito do Estado de Direito formal. Ela deve ser considerada, portanto, como uma ordem fundamental material, que pressupõe uma dimensão constitucional-constituinte, mista de ordem e programa de ação. O sentido normativo da Constituição dirigente concebe-se como prospectivamente orientado, abrindo via ao futuro.[22]

Tal construção teórica se deve ao constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho, o qual propugnava que a Constituição só poderia ser definida a partir de sua inserção e função na realidade histórica. Ressalta-se que tal entendimento se mostrava sobremaneira oportuno à época, em que se buscava conferir conformação e legitimidade jurídica ao texto constitucional português de 1976[23], filiado a uma corrente política mais socialista e carregado de conteúdo programático, em especial no que se relacionava aos direitos sociais, uma vez que

As normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais que hoje encontramos na grande maioria dos textos constitucionais dos países europeus e latinoamericanos definem metas e finalidades as quais o legislador ordinário deve elevar a um nível adequado de concretização. Essas "normas-programa" prescrevem a realização, por parte do Estado, de determinados fins e tarefas; no entanto, elas não representam meras recomendações ou preceitos morais com eficácia ético-política meramente diretiva, mas constituem direito diretamente aplicável.[24]

Neste contexto português, constitucionalistas da corrente mais tradicional compreendiam que a Constituição portuguesa de 1976 não seria dirigente, mas, sim, de natureza dúplice, possuindo uma parte liberal e outra dirigente, as quais seriam incompatíveis e, por essa

mesma razão, fadadas ao descumprimento[25]. Este mesmo problema seria verificado na realidade constitucional brasileira de 1988[26], sobretudo no que tocava aos direitos sociais, os quais não seriam dotados de conteúdo vinculante segundo parcela doutrinária.

Tendo por ponto de partida a crise acima relatada, Canotilho buscou demonstrar a unidade da Constituição e o caráter vinculante das normas constitucionais, com a pretensão de demonstrar a normatividade das normas ditas programáticas. Conceituando-as, tem-se que são normas através das quais o constituinte traça princípios que devem ser cumpridos pelos órgãos e os programas a serem realizados, com o fito de realizar os fins sociais do Estado[27].

Numa perspectiva mais estrita elaborada por Paulo Bonavides[28], a norma programática vincularia comportamentos futuros, assentando premissas que obrigariam a ação legislativa dos órgãos estatais, sendo também o recurso que possibilitaria a este tipo de norma reconciliar o Estado e a sociedade com base em um pacto intervencionista. Isto porque tais normas organizariam juridicamente um programa de ação a ser cumprido pelo Estado, limitando as oscilações naturais de partido político e de governo, ao fixar fundamentos e limites para a atuação pública.

A programaticidade destas normas não pode ser desvinculada da tese dos direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, como já exposto. Neste sentido:

Há, entretanto, outros direitos sociais, como o direito ao lazer, que são carentes de uma complementação sintática, não passando de meras intenções do constituinte para implementação no futuro. São as chamadas normas-programas ou normas constitucionais programáticas. As normas programáticas são as disposições que indicam os fins sociais a serem atingidos pelo Estado com a melhoria das condições econômicas, socais e políticas da população, tendo em vista a concretização e o cumprimento dos objetivos fundamentais previstos na Constituição.[29]

Tratam-se, ainda, de normas de ampla vagueza, com grande densidade semântica, porém, em contrapartida, de baixa efetividade social e jurídica, sendo ainda questionável até que ponto gera direitos subjetivos públicos para a sociedade[30]; contam, ainda, com reduzido grau de densificação normativa. Estas características em muito se relacionam com as críticas ainda feitas a tal espécie de norma e à Constituição dirigente.

Primeiramente, necessário consignar que se chegou a falar numa morte da Constituição dirigente, sentença esta que teria sido supostamente defendida pelo próprio Canotilho[31], em revelador antagonismo com o que antes havia preconizado.

Posteriormente, tal confusão foi esclarecida pelo próprio autor português, que explicou a impossibilidade de se distinguir texto e contexto, de maneira a justificar, já no prefácio da segunda edição de sua obra mais célere ("Constituição dirigente e vinculação do legislador"), que a própria teoria erigida dependia do programa projetado pela Constituição, reconhecendo os pontos de tensão entre a normatividade e a dinamicidade do processo político; assim, não caberia à Constituição dirigente, neste segundo momento, impedir ou substituir discussão pública, cabendo à norma programática conferir pautas de direção, sempre considerando o contexto em que seria editada.

Portanto, seria evidente que o problema de uma Constituição dita dirigente dependeria das imposições dirigentes fincadas e se o tipo de Estado seria compatível, sendo questão relacionada à efetividade dos direitos fundamentais; isto é, não se mostraria razoável pressupor uma Constituição dirigente em um Estado dito mínimo[32].

Outrossim, alegava-se que tais normas provocariam uma queda no grau de juridicidade das Constituições, já que tudo ingressaria no texto constitucional; com isso, a Constituição deixaria de ser, em primeiro lugar, jurídica, para se tornar preponderantemente política[33]. Para a linha positivista, por exemplo, disposições programáticas seriam meros programas, sentenças políticas, sem eficácia e aplicabilidade.

Trata-se de crítica não acolhida contemporaneamente. Dirley da Cunha Jr.[34], por exemplo, alega que o fato de tais normas demandarem prestações positivas do Executivo, ou providências normativas do Legislativo, em nada afetaria sua juridicidade, inclusive porque atualmente se fala em inconstitucionalidade por omissão, sendo importante instrumento viabilizador do cumprimento das sobreditas normas.

Uma terceira crítica feita faz referência à eficácia ou aplicabilidade destas normas, isto é, à sua juridicidade, ponto central do constitucionalismo contemporâneo, segundo Bonavides. Segundo o referido constitucionalista[35], não haveria razão de ser neste questionamento, haja vista o preceito básico de que não há na Constituição qualquer proposição ociosa, sem força cogente, do que redundaria a obrigatoriedade inerente às normas programáticas, que seriam as responsáveis por conciliar Estado e sociedade ao unir o conceito jurídico e político da Constituição.

A despeito das críticas tecidas, o certo é que não se pode olvidar o caráter dirigente da Constituição Federal brasileira de 1988, nem as normas programáticas nela esposadas, repletas de tamanhas peculiaridades[36] que já se chegou a falar em constitucionalismo-dirigente “à moda brasileira”[37].

No caso brasileiro, o período pós regime militar, com o retorno da democracia, trouxe consigo a promulgação de uma Constituição instituidora do Estado Democrático de Direito, que buscava aliar tudo o que de positivo havia do Estado liberal e do Estado social, na intenção de assim pavimentar o desenvolvimento e a garantia de direitos ao país[38]. Sua feição dirigente foi desenhada tão efusivamente, que também foi reconhecida por Constituição cidadã ou Carta-compromissária, mormente porque, além de instituir o ordenamento político, estruturou o ordenamento econômico e social, colocando em destaque as ditas normas programáticas, senão:

Por isso, a presente Constituição não almeja simplesmente retratar a realidade política

vigente, como em modelos ultrapassados do século XX, mas também cuida da inserção de objetivos programáticos que não poderiam ser aplicados no momento da elaboração do texto constitucional. Em simples termos, os agentes do Poder Constituinte originário submetem os futuros governos e a sociedade à realização de princípios constitucionalmente aventados para a transformação da realidade social.[39]

Para além do preconizado na Constituição dirigente brasileira, enxerga-se um descompasso entre o Estado-providência brasileiro e o conteúdo das normas programáticas, colocando-as em xeque no que diz respeito à sua efetividade. Fala-se não apenas de uma crise estrutural, funcional e política, mas também numa crise constitucional, havendo quem se manifeste pelo processo de desconstitucionalização[40].

Marcelo Neves[41] é contundente ao situar tal discussão em constituições do tipo normativa, típicas de países centrais, em que há uma juridificação radical da esfera pública; já em países periféricos, como no caso brasileiro, onde há Constituições nominalistas (onde há um grande hiato entre o que dispõe o texto e a realidade constitucional), o que mais se verifica é a desconstitucionalização fática, em que há a degradação semântica do texto constitucional no processo de sua concretização, e nisso residiria a própria desconstitucionalização. Deste modo, "(...) o agir e o vivenciar normativos do subcidadão e do sobrecidadão fazem implodir a própria Constituição como modelo jurídico-político da esfera pública"[42].

O que se passará a discutir no tópico seguinte reside neste ponto, isto é, na evidente disparidade entre o que se preconiza na Constituição dirigente brasileira, consideradas suas normas programáticas de feição social, e a sua Constituição financeira.

- **CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA EM FUNÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA: ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA BRASILEIRA:**

Para as finalidades deste trabalho, importa assinalar como premissa inicial que a Constituição dita total é assim formada através da soma das diversas subconstituições que nela estão

presentes, a exemplo da Constituição financeira e a Constituição econômica, esta última também abordada pelo teórico jurídico-financeirista Ricardo Lobo Torres[43].

Se a elaboração e a construção do constitucionalismo contemporâneo se deram ao longo dos tempos, o mesmo se pode dizer do que se entende por Constituição financeira. Neste sentido, se na época do Estado Liberal do século XIX se falava em constituições meramente formais, todas as regras de direito financeiro eram isoladas das normas constitucionais, possuindo caráter meramente instrumental, sequer orientando as escolhas públicas[44].

A constitucionalização das finanças públicas, ainda que no período das Cartas constitucionais meramente formais, veio no período seguinte, prevendo apenas normas que estipulavam o orçamento, a anualidade e competências administrativas na formulação das propostas orçamentárias; a noção material, por sua vez, só seria melhor elaborada na passagem para o Estado Social e, deste, para o Estado Democrático de Direito, momento em que se passou a discutir o diálogo entre as constituições (econômica, tributária, político-federativa e social)[45].

Neste sentido:

A partir deste novo paradigma, o direito financeiro converte-se em domínio fundamental do constitucionalismo contemporâneo, com a função de instituir e aplicar modelos de financiamento do Estado ou da sociedade em geral sempre em coerência com a Constituição. Doravante, passa a ser conteúdo de exame obrigatório no controle de constitucionalidades, não só pelos aspectos formais, mas também por aqueles materiais, quanto aos fins constitucionais do Estado. (...) A Constituição Financeira equivale à Constituição do Estado e não se limita ao conjunto de regras típicas de orçamento, despesas ou receitas públicas, mas abrange toda a sua integralidade, naquilo que tenha repercussão financeira, como é o caso das competências constitucionais, dos serviços públicos, das políticas públicas, das garantias a direitos sociais e previdenciários ou da proteção de direitos e liberdades fundamentais.[46]

De mais a mais, a Constituição financeira, no panorama atual, encarna um projeto da sociedade e da economia, assumindo feição dirigente também por visar à garantia dos direitos das futuras gerações ao articular a organização estatal e as distintas competências/finalidades constitucionais relacionadas às atividades financeiras, sendo certo aduzir que "(...) o direito financeiro converge seus princípios e regras para igualmente realizar a Constituição dirigente".[47]

Na prática, a importância de se analisar a Constituição financeira se observa na exata medida em que a atividade financeira dela depende para se organizar e implementar políticas públicas aptas para efetivarem direitos fundamentais sociais.

Neste ponto de vista:

a eficácia social reduzida dos direitos fundamentais sociais não se deve à falta de leis ordinárias; o problema maior é a não-prestação real dos serviços sociais básicos pelo Poder Público. A grande maioria das normas para o exercício dos direitos sociais já existe. O problema parece estar na formulação, implementação e manutenção das respectivas políticas públicas e na composição dos gastos nos orçamentos da União, dos Estados e Municípios.[48]

No que toca à presença de normas programáticas, a exemplo do artigo 170[49], veja-se:

(...) alguns capítulos atraem, com maior intensidade, a atuação da norma programática, o que decorre do conteúdo da matéria neles tratada, sendo seu centro de excelência as que declaram Direitos e Garantias Fundamentais, a Ordem Econômica e Financeira, a Ordem Social, o que, entretanto, não constitui seu domínio exclusivo.[50]

Já no que especificamente se refere à interligação entre a Constituição total e a Constituição financeira, há quem a observe numa perspectiva otimista, como assim se demonstra:

A Constituição de 1988 chegou e, com ela, a esperança de que muitos dos problemas

históricos do Direito Financeiro nacional fossem solucionados. Quão exitosa teria sido a nossa Carta Magna ao longo destes 30 anos? É indubitável que o aniversário da Constituição vigente deve ser celebrado. Afinal, passamos de um cenário de completa indiferença à Constituição para outro em que a Lei Maior é invocada, debatida e empregada por atores institucionais e pela sociedade civil para a defesa de suas prerrogativas e para a implementação de suas pautas, especialmente no campo das finanças públicas.[51]

Necessário dizer que uma interpretação restritiva – isto é, apenas relacionada ao bloco de normas constitucionais do orçamento, receitas e despesas públicas, e isolada das demais disposições ao longo do texto constitucional que estejam minimamente interligadas à atividade financeira estatal – a desta subconstituição não é coerente ao Estado Democrático de Direito[52].

Sucede que não se observa com clareza os avanços propostos pela Constituição financeira, por vezes interpretada de forma desacoplada do ordenamento jurídico vigente[53]. É justamente sob esta ótica que se fala numa inversão da Constituição dirigente, onde há desarticulação das ordens financeira e econômica nas constituições, segundo a teoria de Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto.

Nesse contexto, ao invés de servir de plano organizacional para concretizar as promessas do Estado Social, a Constituição dirigente invertida privilegia a vinculação de toda a política do Estado brasileiro à tutela da renda financeira do capital, garantindo a acumulação de riquezas privadas em prejuízo à atuação pública[54].

Numa perspectiva histórica, a Constituição financeira inscrita na Carta constitucional de 1988 foi elaborada na intenção de promover maior controle e equilíbrio dos gastos públicos, áreas ignoradas ao longo dos anos do regime ditatorial; conseguintemente, houve reestruturação dos órgãos públicos responsáveis pela atividade financeira do Estado, bem como a ampliação da participação do Legislativo na elaboração, aprovação e execução orçamentária, no intento

de assim conferi-la maior legitimidade.

Contudo, esse processo se encerra na década de 90, com a introdução e valorização de valores distintos do Estado Social, a exemplo da privatização e de todo o processo de financeirização pelo qual passava a economia global, esvaziando, assim, determinadas funções estatais[55]. Por outra forma:

A partir das últimas décadas do século XX, o padrão de financiamento público da economia do segundo pós-guerra passou a ser contestado, dando início à reação neoliberal e ao desmonte institucional do Sistema de Bretton Woods. Desde então, o paradigma constitucional que sustentara o Estado Social passou a ser frontalmente atacado, trazendo à tona questões que já pareciam superadas – a cisão entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira propugnada pelos liberais. Como consequência, a integração estruturante do paradigma dirigente foi substituída por um novo fenômeno, apto a organizar o processo sistêmico de acumulação na fase atual do capitalismo. O que se viu então foi o recrudescimento dos aspectos instrumentais da constituição financeira e o ocaso da constituição econômica, invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente.[56]

Desta maneira, há uma reconfiguração prática da função do orçamento estatal, que passa a ser primordialmente formatado para garantir investimentos privados, em detrimento da materialização dos direitos sociais e de promoção dos serviços públicos.

Juridicamente, isto é feito a partir da blindagem da Constituição financeira, e, em contrapartida, sufocamento da Constituição econômica, como explicado por Bercovici e Massonetto; com isso, quer-se dizer que a ordem econômica e intervencionista exposta na Constituição dirigente de 1988 é apartada de seus instrumentos financeiros, sem relação com objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional. O resultado, como se espera, seria uma Constituição financeira “neutra”, sem estar

compromissada com as demais Constituições integrantes da Constituição total.

Por esta mesma razão, não se credita mais qualquer pretensão jurídica ao que se chama de "orçamento-programa" – isto é, noção material do orçamento –, termo que sintetiza a ideia de que não cabe ao orçamento somente autorizar despesas ou dar previsão às receitas, mas, sim, de instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas, sempre em cotejo com a concretização de direitos fundamentais e objetivos constitucionais[57].

Ao fim e ao cabo, a Constituição financeira deixa de ser um instrumento viabilizador da concreção constitucional, para se tornar parte de um problema já familiar à tradição brasileira, em que o problema não se encontra na Constituição em si, já repleta de boas intenções, mas, sim, em como é interpretada e aplicada[58].

Passa-se, então, a observar especificamente a questão do endividamento, e em que ponto esta se relaciona com a inversão da Constituição dirigente, dentro da perspectiva de Bercovici e Massonetto.

Dentro do que os autores supracitados estipulam, a supervalorização da Constituição financeira em detrimento da Econômica e Social também pode ser nitidamente enxergada nas disposições constitucionais relativas ao serviço da dívida, o qual se encontra blindado, contrastando com a proteção deficiente que é conferida a outros tipos de despesas mais relacionados aos direitos sociais.

Dando destaque a algumas das prerrogativas que lhe são dadas, o serviço da dívida: não está sujeito ao à limitação do empenho e movimentação financeira (art. 9°, §2°, da LRF); não pode haver anulação das dotações a ele relativas no projeto da LOA, estando imunes às emendas parlamentares (art. 166, §3°, inc. II, alínea "b", da CF/88); e ocupa espaço em separado das despesas com refinanciamento da dívida (art. 5°, §2°, LRF).

Ainda na origem da promulgação, o mesmo pagamento da dívida esteve excluído das despesas totais, para fins de avaliação se o orçamento fiscal e o de investimento efetivamente reduz desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 35 do ADCT c/c art. 165, §7°, da CF/88). No que dizia respeito ao pagamento de precatórios pendentes de adimplemento estatal na data da promulgação da Carta Constitucional, também foi dada livre permissão às entidades devedoras para que pudessem emitir títulos da dívida pública que não seriam computáveis para efeito do limite global de endividamento (art. 33, parágrafo único, do ADCT).

Em inovação constitucional recente, a Emenda Constitucional n° 109/2021, editada e promulgada em época de calamidade pública provocada pela pandemia da COVID-19, ainda dispôs que o superávit alcançado no ano anterior poderia ser direcionado ao pagamento da dívida pública, além de dispensar previamente a observância de limites e condições para contratação de créditos (art. 167-F, incisos I e II, da CF/88). Explícito, assim, que o raio de proteção constitucional ao endividamento se mantém presente das origens até datas presentes.

Se, por um lado, fica em evidência uma maior proteção constitucional ao gasto público relacionado ao serviço da dívida, conferindo-o inegável impositividade orçamentária diante de todos os privilégios narrados, os quais resvalam na ausência de questionamentos do quanto e do que se paga pela dívida brasileira, por outro se descortina o caráter autorizativo que outros tipos de despesas (como as relacionadas às cotizações sociais) ostenta no orçamento.

Como já anunciado por Fernando Facury Scaff, “as garantias constitucionais e legais ao pagamento dos credores da dívida pública são enormes, sem paralelo no mundo civilizado, constituindo-se em verdadeiras cláusulas pétreas orçamentárias”[59]. Lado outro, é indubitável que a efetivação de direitos, sejam eles enquadrados como positivos ou negativos, demanda orçamento suficiente para tanto, já que tem como pressuposto o fato de

que o contribuinte financia um mecanismo eficiente de realização das garantias e direitos sociais, que tem por função monitorar o exercício dos direitos e impô-lo quando necessário[60].

No caso das despesas sociais com educação[61] e saúde[62], há, de fato, um mínimo constitucional fixado em percentual, enquadrando-se como despesas vinculadas[63]. A despeito disso, esse mínimo é rotineiramente mais interpretado como teto do que como um piso constitucional; assim, o que era o mais baixo limiar de recursos a ser aplicado, contando com natureza impositiva, passa a ser utilizado na prática como um máximo, já que o que excede é compreendido como despesa de natureza autorizativa, passível de contingenciamento e outras medidas limitativas.

Em arremate:

Eis o contexto em que é preciso reconhecer, como dois lados da mesma moeda, a regressividade proporcional de custeio dos direitos fundamentais por parte da União, de um lado, e a fragilização da equitativa descentralização de responsabilidades e repasses federativos que amparam políticas públicas definidas estruturalmente no texto constitucional, de outro. Na série histórica dos seus trinta e um anos de vigência, depreende-se um implícito processo de desconstrução do constitucionalismo dirigente assumido na CF/1988, a pretexto de consolidação fiscal cada vez mais exigente da redução do tamanho do Estado. Eis o processo de inversão de prioridades alocativas definidas constitucionalmente, quiçá esteja-se diante de toda uma “constituição dirigente invertida”.[64]

É nessa conjuntura que se explicita que, em termos jurídicos, o serviço da dívida goza de especial proteção no ordenamento brasileiro, iniciando-se pela estrutura constitucional, evidenciando a blindagem e a inversão da Constituição dirigente sustentada por Bercovici e Massonetto.

- **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Em linhas gerais, através da própria disposição normativa da Constituição Federal explicitada ao longo do trabalho, observou-se que o serviço da dívida goza de especial proteção no ordenamento brasileiro, blindagem estruturada em detrimento de despesas sociais, realidade normativa que afeta, sobremaneira, a efetivação de direitos, considerando a demanda de orçamento para tanto.

Ocorre que, não obstante a constatação acima sintetizada, contraditoriamente a Constituição elenca promessas sabidamente não cumpridas. Aliás, no intuito de conciliar os anseios liberais e sociais, a Constituição brasileira desenha uma feição dirigente com a instituição de ordem política, econômica e social, definindo objetivos e finalidades para o Estado e sociedade, com propósitos de transformação social e direcionamento público-econômico.

Justamente em face das normas programáticas de tal constituição dirigente, chega-se à logicidade da constituição dirigente invertida em função da dívida pública, pelo simples fato da demonstração cabal da desarticulação do sistema financeiro constitucional em relação à efetivação dos direitos fundamentais, que são verdadeiramente desprivilegiados quando postos em comparação. Basta se pensar nas prerrogativas do serviço da dívida, a exemplo da não sujeição à limitação do empenho e movimentação financeira, da imunidade às emendas parlamentares, da exclusão originária das despesas totais do país para fins de avaliação do orçamento fiscal, da possibilidade de emissão de títulos da dívida pública não computáveis no limite global de endividamento, dentre outras possibilidades cogitáveis.

Dadas essas considerações, pode-se concluir pela tamanha dificuldade em desenvolver uma Constituição rigorosamente efetiva e programática no Brasil, pois, se, de um lado, há disposição normativa de um programa de ação do Estado em favor da sociedade, em busca da real efetivação de direitos fundamentais e de um projeto de alcance da dignidade material, por outro lado, apresenta-se a constituição dirigente invertida em função da dívida

pública, denotando, no mínimo, um contrassenso, em flagrante prejuízo aos anseios das demandas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AGOSTINHO, Luis Otávio Vincenzi de; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. História, Constituição e direitos fundamentais: uma fundamentação do princípio da proibição de retrocesso a partir da obra historia y Constitución, de Gustavo Zagrebelsky. *In:* **Revista crítica do Direito**, n. 1, v. 9, São Paulo, 2011, p. 15-23. Disponível em: < https://www.academia.edu/12004472/DIREITOS_FUNDAMENTAIS_SOCIAIS_PROIBI%C3%87%C3%83O_DE_RETROCESSO_E_HISTORICIDADE_UM_DI%C3%81LOGO_COM_A_OBRA_HISTORIA_Y_CONSTITUCI%C3%93N_DE_GUSTAVO_ZAGREBELSKY>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010. Disponível em: http://noosfero.ucsal.br/articles/0013/0765/barroso-luis-roberto-direito-constitucional-.pdf.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F.. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: **Impactum Coimbra University Press,** 2006. V. 49, p. 57-77. P. 73. Disponível em: < https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 16 ago. 2022.

_____. **Da Constituição dirigente invertida à privatização das finanças públicas no Brasil**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/da-constituicao-dirigente-invertida-a-privatizacao-das-financas-publicas-no-brasil/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *In:* **Revista de Informação Legislativa**, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 17 ago. 2022.

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

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

CASTRO, Matheus Felipe de. Considerações sobre a interpretação moral da Constituição: a constitucionalização dos Direitos Fundamentais e os desafios a sua efetivação. *In:* **Prisma Jur.,** São Paulo, v. 13, n. 2, p. 109-131, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/download/5597/3038>. Acesso em: 11 ago. 2022.

CONTI, José Mauricio; RODRIGUES, Diogo Luz Cordeiro. O Direito Financeiro e a Constituição de 1988: passado, presente e futuro. *In*: **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, n. 10, p. 253-282, 2019. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/2019_011%20O%20Direito%20Financeiro%20e%20a%20Constituicao%20de%201988_Conti%20J%20M_Rodrigues%20D%20L%20C.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed.. Salvador: JusPODIVM, 2016.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas:** normatividade, operatividade e efetividade. Tese de doutorado, UFPR, 2000. Disponível em: < https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/75681/D%20-%20T%20-%20REGINA%20MARIA%20MACEDO%20NERY%20FERRARI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 ago. 2022.

GUEDES, Néviton. In: COUTINHO, Jacinto Nelson (Org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

HEINEN, Luana Renostro; LAURINDO, Marcel Mangili. A constitucionalização e a refundação da teoria do Direito: novos dilemas. *In:* **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 11-34, set./dez. 2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019.

KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). *In:* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 144, out./dez. 1999.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. *In:* **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica de Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *In:* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 132, out./dez. 1996.

OLIVEIRA, Fábio de. A Constituição dirigente: morte e vida no pensamento do Doutor Gomes Canotilho. *In:* **Revista Brasileira de Direito comparado**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 195-228, 2005. Disponível em: < http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/28/revista28%20(13).pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

PINTO, Élida Graziane. **Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/gtxCKhQJwqF4G7fRS4Mt89y/?lang=pt>. Acesso em: 19 ago. 2022.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). *In:* **Revista de Informação Legislativa**, a. 37, n. 147, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=As%20normas%20program%C3%A1ticas%20s%C3%A3o%20as,fundamen%2D%20tais%20previstos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.>. Acesso em: 13 ago. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. **Reforma tributária ou endividamento? Semelhanças, diferenças e consequências**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-ago-04/contas-vista-reforma-tributaria-ouendividamento-semelhancas-diferencas. Acesso em: 17 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1998.

SOARES, Lívia Ferreria Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômico. *In:* **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 2, 2012, p. 110-130.

STRECK, Lênio. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos Direitos Fundamentais no Brasil. *In:* **Novos Estudos Jurídicos**, v. 8, v. 2, p. 257-301, mai./ago. 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva.

TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. TORRES, Ricardo Lobo. **Aspectos constitucionais das contribuições econômicas.** Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663905/mod_resource/content/1/ASPECTOS%20CONSTITUCIONAIS%20DAS%20CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES%20ECON%C3%94MICAS%20-%20Ricardo%20Lobo.pdf> . Acesso em: 16 ago. 2022.

---

[1] Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (Programa de Pós-Graduação em Direito Público/PPGDP). Pesquisadora na área de Direito Público, com especial atenção em Direito Administrativo, Financeiro e Orçamentário. Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (FAPEAL).

[2] BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *In:* Brasília, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999. p. 35.

[3] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014. p. 45.

[4] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010. Disponível em: http://noosfero.ucsal.br/articles/0013/0765/barroso-luis-roberto-direito-constitucional-.pdf.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022. p. 58.

[5] HEINEN, Luana Renostro; LAURINDO, Marcel Mangili. A constitucionalização e a refundação da teoria do Direito: novos dilemas. *In:* **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 11-34, set./dez. 2018.

[6] AGOSTINHO, Luis Otávio Vincenzi de; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. História, Constituição e direitos fundamentais: uma fundamentação do princípio da proibição de retrocesso a partir da obra historia y Constitución, de Gustavo Zagrebelsky. *In:* **Revista crítica do Direito**, n. 1, v. 9, São Paulo, 2011, p. 15-23. Disponível em: < https://www.academia.edu/12004472/DIREITOS_FUNDAMENTAIS_SOCIAIS_PROIBI%C3%87%C3%83O_DE_RETROCESSO_E_HISTORICIDADE_UM_DI%C3%81LOGO_COM_A_OBRA_HISTORIA_Y_CONSTITUCI%C3%93N_DE_GUSTAVO_ZAGREBELSKY>. Acesso em: 11 ago. 2022. p. 17.

[7] Acerca desta Constituição alemã promulgada em 1919, Georges Abboud explica que foi a responsável por impor limites ao puro autoritarismo legalista outrora vigente, também por instituir e dar vazão à jurisdição constitucional ao estabelecer uma Suprema Corte Federal; tal ponto, para Abboud, representaria um dos maiores avanços das democracias contemporâneas, ao colocar em primeiro lugar a soberania popular e conferir maior normatividade aos direitos fundamentais. Ainda segundo o supracitado autor: “Talvez o maior teórico do Rechtsstaat de Weimar tenha sido Hermann Heller. Traumatizado pela experiência da Primeira Guerra Mundial, o jurista alemão propugnou uma concepção substantiva do Estado de Direito, que fosse além da mera garantia da segurança jurídica, encarada como suficiente por Hans Kelsen. É ele o pai da ideia inicial de Estado Social de Direito (*sozialer Rechtsstaat*), que retiraria sua força e validade de um povo unido por valores comuns e leal, acima de tudo, à própria noção de democracia.” (ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 66)

[8] HEINEN, Luana Renostro; LAURINDO, Marcel Mangili. A constitucionalização e a refundação da teoria do Direito: novos dilemas. *In:* **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 11-34, set./dez. 2018.

[9] HEINEN, Luana Renostro; LAURINDO, Marcel Mangili. A constitucionalização e a refundação da teoria do Direito: novos dilemas. *In:* **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 42, n. 3, p. 11-34, set./dez. 2018. p. 13.

[10] SOARES, Lívia Ferreria Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômico. *In:* **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 2, 2012, p. 110-130. p. 116.

[11] CASTRO, Matheus Felipe de. Considerações sobre a interpretação moral da Constituição: a constitucionalização dos Direitos Fundamentais e os desafios a sua efetivação. *In:* **Prisma Jur.,** São Paulo, v. 13, n. 2, p. 109-131, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/download/5597/3038>. Acesso em: 11 ago. 2022. p. 115.

[12] SOARES, Lívia Ferreria Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômico. *In:* **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 2, 2012, p. 110-130.

[13] STRECK, Lênio. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos Direitos Fundamentais no Brasil. *In:* Novos Estudos Jurídicos, v. 8, v. 2, p. 257-301, mai./ago. 2003. p. 259.

[14] STRECK, Lênio. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos Direitos Fundamentais no Brasil. *In:* **Novos Estudos Jurídicos**, v. 8, v. 2, p. 257-301, mai./ago. 2003. p. 261.

[15] TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva. p. 74.

[16] CASTRO, Matheus Felipe de. Considerações sobre a interpretação moral da Constituição: a constitucionalização dos Direitos Fundamentais e os desafios a sua efetivação. *In:* **Prisma**

Jur., São Paulo, v. 13, n. 2, p. 109-131, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/download/5597/3038>. Acesso em: 11 ago. 2022. p. 110.

[17] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014. p. 47.

[18] Assinale-se que tal supremacia é de natureza hierárquico-normativa, por isso mesmo apenas presente em Constituições rígidas, nas quais se exige processo especial para alteração das normas, isto é, mais complexo e mais difícil do que o processo legislativo previsto para normas infraconstitucionais. (cf. CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed.. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 99-100)

[19] O modelo de contrapartida seria a Constituição garantia, adotada em períodos anteriores, após revoluções do século XVIII, no qual se pretendia garantir liberdades públicas individuais, razão pela qual tem como sinônimos “Constituição liberal”, “Constituição defensiva” ou “Constituição negativa”. (CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed.. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 109)

[20] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed.. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 99-100.

[21] BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *In:* **Revista de Informação Legislativa**, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 17 ago. 2022.

[22] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed.. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 99-109.

[23] GUEDES, Néviton. In: COUTINHO, Jacinto Nelson (Org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

[24] KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). *In:* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 144, out./dez. 1999, p. 240.

[25] GUEDES, Néviton. In: COUTINHO, Jacinto Nelson (Org.). **Canotilho e a Constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

[26] Esta similitude foi observada pelo próprio Canotilho em obra própria, v.g.: "Nalguns países, como Portugal e Brasil, a queda das ditaduras fornecia o pretexto constituinte para novos textos constitucionais narrativamente emancipatórios. A programaticidade congénita da Constituição portuguesa de 1976 e da Constituição brasileira de 1988 procurava substituir uma outra programaticidade – a programaticidade conservadora-corporativista da Constituição portuguesa de 1933 e a programaticidade da Constituição brasileira de 1946, vinda já do anterior texto de 1934.". (cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2ª ed.. Portugal: Coimbra Editora, 2001. p. 6)

[27] SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 1998. p. 138.

[28] BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

[29] SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). *In:* **Revista de Informação Legislativa**, a. 37, n. 147, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=As%20normas%20program%C3%A1ticas%20s%C3%A3o%20as,fundamen%2

D%20tais%20previstos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.>. Acesso em: 13 ago. 2022. p. 8.

[30] SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). *In:* **Revista de Informação Legislativa**, a. 37, n. 147, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602/r147-01.PDF?sequence=4&isAllowed=y#:~:text=As%20normas%20program%C3%A1ticas%20s%C3%A3o%20as,fundamen%2D%20tais%20previstos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.>. Acesso em: 13 ago. 2022. p. 8.

[31] OLIVEIRA, Fábio de. A Constituição dirigente: morte e vida no pensamento do Doutor Gomes Canotilho. *In:* **Revista Brasileira de Direito comparado**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 195-228, 2005. Disponível em: < http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/28/revista28%20(13).pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022. p. 201.

[32] OLIVEIRA, Fábio de. A Constituição dirigente: morte e vida no pensamento do Doutor Gomes Canotilho. *In:* **Revista Brasileira de Direito comparado,** Rio de Janeiro, n. 28, p. 195-228, 2005. Disponível em: < http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/28/revista28%20(13).pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022. p. 203.

[33] BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. p. 208.

[34] CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed.. Salvador: JusPODIVM, 2016.

[35] BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Editora

Malheiros, 2002.

[36] Interessante notar que não se pode falar em um modelo único de Constituição dirigente, mas, sim, em uma Constituição dirigente consoante uma história e temporalidade próprias, do mesmo modo que não se pode aguardar uma única teoria constitucional, senão uma teoria adaptada a cada realidade concreta. Ainda assim, excepciona-se o seguinte: "(...) Afora o núcleo universal, capaz de ensejar "a" teoria geral da Constituição, "há um núcleo específico" – que se amolda historicamente e espelha anseios variados em diversos Estados – e que se pode chamar de núcleo de direitos social-fundamentais plasmados em cada texto que atendam ao cumprimento das promessas da modernidade." (MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. *In:* **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008. p. 101)

[37] Cf. MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. *In:* **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008. p. 87.

[38] SOARES, Lívia Ferreira Maoli. Os Estados liberal e social e as Constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. *In:* **Revista Confluências**, v. 13, n. 2, Niterói, nov./2012, p. 110-130. p. 126.

[39] MOREIRA, Nelson Camatta. Constitucionalismo dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. *In:* **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008. p. 100.

[40] Não se trata de fenômeno recente, havendo uma discussão que lhe era pertinente já no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, envidada por Florestan Fernandes, colocando em debate as alterações endossadas pela nova Carta constitucional (cf. FERNANDES, Florestan. **Desconstitucionalização.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/119087/11_19%20out88%20-%20005

7.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 14 ago. 2022). Canotilho, ainda em 1982, também já tratava deste tema, aduzindo que tal movimento se tratava apenas de "crítica apressada à juridicização", onde se apregoava a economicização da política e a vinculação jurídica do sistema político pelas leis econômicas.

[41] NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica de Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *In:* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 132, out./dez. 1996. p. 322.

[42] NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica de Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *In:* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 132, out./dez. 1996. p. 324.

[43] Cf. TORRES, Ricardo Lobo. **Aspectos constitucionais das contribuições econômicas.** Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5663905/mod_resource/content/1/ASPECTOS%20CONSTITUCIONAIS%20DAS%20CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES%20ECON%C3%94MICAS%20-%20Ricardo%20Lobo.pdf> . Acesso em: 16 ago. 2022.

[44] TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

[45] TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

[46] TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 89-90.

[47] TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 90.

[48] KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). *In:* **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 144, out./dez. 1999, p. 242.

[49] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

[50] FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas:** normatividade, operatividade e efetividade. Tese de doutorado, UFPR, 2000. Disponível em:

< https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/75681/D%20-%20T%20-%20REGINA%20MARIA%20MACEDO%20NERY%20FERRARI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 ago. 2022. p. 201.

[51] CONTI, José Mauricio; RODRIGUES, Diogo Luz Cordeiro. O Direito Financeiro e a Constituição de 1988: passado, presente e futuro. *In*: **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, n. 10, p. 253-282, 2019. Disponível em: <https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/2019_011%20O%20Direito%20Financeiro%20e%20a%20Constituicao%20de%201988_Conti%20J%20M_Rodrigues%20D%20L%20C.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022. p. 269.

[52] TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

[53] CONTI, José Mauricio; RODRIGUES, Diogo Luz Cordeiro. O Direito Financeiro e a Constituição de 1988: passado, presente e futuro. *In*: **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, n. 10, p. 253-282, 2019. Disponível em: < https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/2019_011%20O%20Direito%20Financeiro%20e%20a%20Constituicao%20de%201988_Conti%20J%20M_Rodrigues%20D%20L%20C.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2022. p. 280.

[54] BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F.. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição
Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: **Impactum**
Coimbra University Press, 2006. V. 49, p. 57-77. P. 73. Disponível em: < https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 16 ago. 2022.

[55] BERCOVICI, Gilberto. **Da Constituição dirigente invertida à privatização das finanças públicas no Brasil**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/da-constituicao-dirigente-invertida-a-privatizacao-das-financas-publicas-no-brasil/>. Acesso em: 16 ago. 2022.

[56] BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F.. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição
Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: **Impactum**
Coimbra University Press, 2006. V. 49, p. 57-77. P. 73. Disponível em: < https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 16 ago. 2022. p. 59-60.

[57] TORRES, Heleno Taveiro. **Direito Constitucional Financeiro:** Teoria da Constituição Financeira. São Paulo:
Revista dos Tribunais, 2014. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7020461/mod_resource/content/1/Heleno%20Taveira%20Torres%20-%20Direito%20Constitucional%20Financeiro%20%28201-p%C3%A1ginas-338-411.pdf>. Acesso em: 17 ago.
2022. p. 11

[58] BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *In:* **Revista de Informação Legislativa**, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 17 ago. 2022.

[59] SCAFF, Fernando Facury. **Reforma tributária ou endividamento? Semelhanças,**

diferenças e consequências. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-ago-04/contas-vista-reforma-tributaria-ouendividamento-semelhancas-diferencas. Acesso em: 17 ago. 2022.

[60] HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2019.

[61] A exemplo dos arts. 166, §9°, e 198, §2° (operacionalizado pela Lei Complementar n° 141/2012), ambos da
CF/88, já com as alterações produzidas pela Emenda Constitucional n° 86/2015.

[62] A exemplo dos arts. 212 e 212-A, os dois extraídos da CF/88, este último incluído pela E.C. n° 108/2020.

[63] ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 217.

[64] PINTO, Élida Graziane. **Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/gtxCKhQJwqF4G7fRS4Mt89y/?lang=pt>. Aceso em: 19 ago. 2022.