

A “constituição dirigente invertida”: O triunfo do direito financiado sobre os direitos sociais *The “reversed governing constitution”: The triumph of finance-driven law over social rights*

Gabriel Nascimento Moura¹ e Erick Wilson Pereira²

v. 14/ n. 2 (2026)
Abril/Junho.

Aceito para publicação em
16/05/2026.

¹Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0002-9533-6748. E-mail: gabriel.nmoura.001@gmail.com;

²Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo. ORCID: 0009-0005-9147-9516. E-mail: ewp@erickpereira.adv.br.

RESUMO: O presente artigo analisa, sob uma abordagem jurídico-qualitativa de caráter crítico-dedutivo e interdisciplinar, a tese da Constituição Dirigente Invertida, compreendida como o deslocamento da força normativa da Constituição Federal de 1988, originalmente orientada à transformação social e à efetivação dos direitos sociais, para uma racionalidade jurídico-financeira centrada na disciplina fiscal, na austeridade e na contenção do gasto público. A metodologia empregada permite investigar as contradições entre a intenção transformadora do constituinte e a realidade material imposta pelas reformas fiscais, articulando categorias jurídicas com elementos da economia política. Parte-se da compreensão de que a Carta de 1988 instituiu um projeto constitucional dirigente, fundado no Estado Social, na dignidade da pessoa humana, na justiça distributiva e na atuação positiva do Estado por meio de políticas públicas. Contudo, a consolidação de regras fiscais restritivas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Emenda Constitucional nº 95/2016 e os regimes fiscais posteriores, passou a condicionar a concretização dos direitos fundamentais à estabilidade macroeconômica. Conclui-se que a prevalência do Direito Financeiro sobre a Constituição Social pode comprometer o devido acesso à cidadania constitucional, aprofundar desigualdades federativas e fragilizar políticas públicas essenciais e representativas do espírito da Carta Maior.

Palavras-chave: Constituição Dirigente Invertida; Constituição Federal de 1988; direitos sociais; Direito Financeiro; Austeridade fiscal; Federalismo; Políticas públicas.

ABSTRACT: This article analyzes, through a qualitative-legal approach of a critical-deductive and interdisciplinary nature, the thesis of the Inverted Dirigiste Constitution, understood as the displacement of the normative force of the 1988 Federal Constitution—originally oriented towards social transformation and the realization of social rights—toward a legal-financial rationality centered on fiscal discipline, austerity, and public spending restraint. The methodology employed allows for the investigation of the contradictions between the constituent's transformative intention and the material reality imposed by fiscal reforms, articulating legal categories with elements of political economy. It proceeds from the understanding that the 1988 Charter established a dirigiste constitutional project founded on the Social State, human dignity, distributive justice, and the positive action of the State through public policies. However, the consolidation of restrictive fiscal rules, especially the Fiscal Responsibility Law, Constitutional Amendment No. 95/2016, and subsequent fiscal regimes, has come to condition the realization of fundamental rights upon macroeconomic stability. It concludes that the prevalence of Financial Law over the Social Constitution can compromise access to constitutional citizenship, deepen federative inequalities, and weaken essential public policies representative of the spirit of the Charter.

Keywords: Inverted Dirigiste Constitution; Brazilian Federal Constitution of 1988; social rights; Financial Law; fiscal austerity; federalism; public policies.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 inaugurou, no Brasil, um projeto jurídico-político de profunda transformação social, ao estabelecer como fundamentos e objetivos da República a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a Carta de 1988 não se limitou a organizar formalmente o Estado, mas assumiu caráter dirigente, vinculando a atuação estatal à concretização de direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais à saúde, à educação, à assistência, ao trabalho e à proteção da cidadania.

Entretanto, nas décadas posteriores à promulgação constitucional, esse projeto social passou a conviver com a crescente centralidade do Direito Financeiro, das regras fiscais e dos mecanismos de contenção do gasto público. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Emenda Constitucional nº 95/2016, das sucessivas reformas constitucionais de ajuste e, mais recentemente, do novo regime fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, observa-se a consolidação de uma racionalidade normativa que subordina a realização progressiva dos direitos sociais à lógica da estabilidade fiscal, da austeridade e da preservação do equilíbrio das contas públicas.

Dessa forma, este artigo adota uma abordagem jurídico-qualitativa, fundamentada no método crítico-dedutivo. Logo, a investigação não se limita à análise dogmática do ordenamento jurídico, mas articula, de forma interdisciplinar, a doutrina constitucional com categorias da economia política e das finanças públicas. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental rigorosa, busca-se desvelar o "sentido oculto" das reformas orçamentárias, operando a transição das premissas teóricas da Constituição Dirigente (Canotilho, Bercovici) para a análise concreta das restrições fiscais que conformam a prática estatal.

Diante desse cenário, o presente artigo analisa a tese da Constituição Dirigente Invertida, segundo a qual a direção constitucional originalmente voltada à transformação social teria sido deslocada para a proteção da Constituição Financeira, com impactos diretos sobre o financiamento das políticas públicas, a autonomia federativa e a efetividade dos direitos fundamentais. Busca-se, assim, compreender de que modo a prevalência da disciplina fiscal sobre o projeto social de 1988 contribui para a erosão material da cidadania constitucional brasileira.

2. O PROJETO TRANSFORMADOR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O ESTADO SOCIAL

A Constituição de 1988 não pode ser lida apenas como um marco de redemocratização institucional, no sentido formal de restauração das liberdades públicas após um período ditatorial e recomposição dos mecanismos representativos.

A bem da verdade, a promulgação da Carta Maior representou, em plano mais profundo, a tentativa de refundação do pacto político brasileiro sob bases materialmente democráticas, vinculando a legitimidade do Estado não só à legalidade e à representação, mas também à promoção de bem-estar, igualdade e justiça social.

Não por acaso o Preâmbulo explicita a instituição de um Estado destinado a assegurar direitos sociais e individuais, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça, ao passo que os arts. 1º e 3º convertem a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades em fundamentos e objetivos constitucionais centrais.

Desse modo, observa-se que a Carta de 1988 elevou o país a um novo patamar de cidadania ao constitucionalizar os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como ao estabelecer uma nova ordem social, direcionada à promoção de um efetivo Estado Democrático e Social de Direito.

É nesse cenário que emerge o conceito de Constituição Dirigente, cunhado por J.J. Gomes Canotilho. Segundo o autor, a Lei Maior não deve apenas garantir a ordem já existente, mas funcionar como um verdadeiro programa para o futuro. Assim, ao estabelecer metas de transformação material, ela orienta a atuação política sem sufocá-la, vinculando tanto o Estado quanto a sociedade a um projeto de mudança social. Veja-se o seguinte excerto (Canotilho, 2001):

A teoria da Constituição dirigente procurou associar o recorte categorial de tipos de normas constitucionais normas-fim, normas-tarefa, imposições constitucionais a uma teoria das tarefas do Estado. Também este ponto o da articulação da normatividade jurídico-constitucional de normas-fim e normas-tarefa com a teoria das tarefas do Estado tem sido interpretado no sentido de uma Constituição dirigente não poder deixar de ser outra coisa que um simples instrumento da estatização do mundo e da vida.

Tal compreensão, então, aduz que o constituinte de 1988 não desejou apenas organizar o poder estatal, mas orientá-lo finalisticamente para a superação de carências históricas e para a inclusão social de grupos secularmente marginalizados. É precisamente por isso que a Carta Maior deve ser compreendida como plano de ação normativamente vinculante, isto é, o seu texto não deve se limitar

a proclamar direitos em chave retórica, mas estruturar deveres positivos, tarefas estatais e instrumentos institucionais que promovam uma efetiva concretização.

Nesse ponto, Carvalho (2019) sublinha que, no Estado Social constitucional, é por meio das políticas públicas que os direitos fundamentais sociais se concretizam, de modo que a constitucionalização desses direitos opera como marco de ação para a formulação de políticas de desenvolvimento. Não obstante, a literatura contemporânea reforça que a concretização dos direitos sociais não pode ser separada da forma como o Estado arrecada, aloca e executa recursos públicos. A política fiscal, frequentemente tratada como campo técnico e apartado da dogmática dos direitos fundamentais, deve ser compreendida como dimensão central do cumprimento das obrigações estatais de direitos humanos, especialmente porque orçamento, tributação, transparência, participação e accountability determinam, no plano material, a possibilidade de realização progressiva de direitos sociais. (Mamberti e Minatta, 2022)

Em termos convergentes, Bercovici (2009) observa, em análise específica do ordenamento brasileiro, que as chamadas “cláusulas transformadoras” da Constituição de 1988, especialmente o art. 3º, impedem que a ordem constitucional naturalize a injustiça social existente, impondo ao Estado uma atitude positiva, constante e diligente de transformação da estrutura econômico-social. Logo, pode-se concluir que a omissão estatal prolongada diante de prestações indispensáveis à cidadania não constitui neutralidade administrativa, mas déficit de concretização constitucional.

A arquitetura interna da Constituição confirma essa vocação transformadora. O art. 6º enuncia um catálogo expresso de direitos sociais; o art. 193 afirma que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais; o art. 196 define a saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas; e o art. 205 estabelece a educação como direito de todos, voltada ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.

Em paralelo, o art. 170 dispõe que 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, ao passo que o art. 174 atribui ao Estado funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica, e o art. 219 integra o mercado interno ao patrimônio nacional, vinculando-o ao desenvolvimento cultural e socioeconômico, ao bem-estar da população e à autonomia tecnológica do país. Nesse quesito, Bercovici (2008, p. 4) resume que a constituição econômica é voltada à transformação das estruturas sociais, e não a uma ordem neutra perante o conflito distributivo. Veja-se:

[...] O sentido da constituição dirigente no Brasil está vinculado, na minha visão, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional. Desta forma, posso afirmar que, enquanto pretensão de constitucionalizar tudo, portanto, constitucionalizando, na prática, o

nada, a constituição dirigente não faz sentido. Acaba se tornando uma teoria constitucional esvaziada da política e do Estado, portanto, estéril. No entanto, ela faz sentido enquanto projeto emancipatório, que inclui expressamente no texto constitucional as tarefas que o povo brasileiro entende como absolutamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento e conclusão da construção da Nação, e que não foram concluídas.

Sob essa perspectiva, o Estado social desenhado em 1988 não se esgota na previsão abstrata de prestações, mas se manifesta na institucionalização de sistemas públicos e de bases materiais de financiamento. Nesse ponto, Castro e Ribeiro (2009) demonstram que a Constituição universalizou a saúde, ampliou a proteção previdenciária e assistencial, fortaleceu a vinculação de recursos para a educação, equiparou direitos de trabalhadores rurais aos urbanos, diversificou as fontes de financiamento da seguridade social e imprimiu um viés descentralizador ao reforçar fiscal e financeiramente estados e municípios.

A literatura recente em língua inglesa sobre o caso brasileiro também permite compreender esse desenho. Fleury (2023) analisa o desmonte de políticas sociais e a desdemocratização no Brasil, demonstrando que a proteção social pós-1988 dependeu de arquitetura institucional complexa, fundada em burocracias públicas, redes intergovernamentais, participação democrática e financiamento estável.

O que se constitucionalizou, portanto, não foi apenas uma lista de promessas, mas uma determinada racionalidade de proteção social, que visa à universalização progressiva, à responsabilidade pública, financiamento vinculado e distribuição federativa de competências. Nessa chave, os direitos sociais passam a operar como normas estruturantes do próprio desenho estatal, e não como benefícios acessórios dependentes de benevolência governamental.

Nesse cenário, a oposição simplista entre Constituição Econômica e Constituição Social revela-se inadequada para interpretar o projeto originário de 1988. A ordem econômica constitucional não foi concebida para neutralizar a agenda social, mas para lhe dar suporte jurídico-institucional.

O próprio art. 170 resolve o problema ao condicionar a livre iniciativa à valorização do trabalho humano e à finalidade de assegurar existência digna a todos conforme os ditames da justiça social, inserindo entre seus princípios a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.

Nesse diapasão, Bercovici (2009) enfatiza que o capítulo da ordem econômica sistematiza os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado no domínio econômico, abrindo, na linha de Eros Grau, uma ordem econômica voltada à construção de uma sociedade de bem-estar.

Por isso, o elemento decisivo da Constituição Econômica de 1988 não reside na consagração abstrata da liberdade de iniciativa, mas na função atribuída ao Estado como agente normativo, regulador e planejador do desenvolvimento.

A vinculação entre democracia política e democracia material também integra o núcleo do Estado Social inaugurado em 1988. Silva (2013) observa que a nova ordem social instaurada pela Constituição relaciona a afirmação da igualdade e da dignidade da pessoa humana à implementação de políticas públicas de direitos sociais, enquanto Carvalho (2019) mostra que a concretização de tais direitos exige atuação pública estruturada e não mera autorização normativa genérica.

Logo, tem-se por evidente que o projeto originário da Constituição de 1988 foi o de uma ordem jurídica materialmente comprometida com a transformação da realidade brasileira, por meio da articulação entre direitos fundamentais, políticas públicas, planejamento estatal, financiamento social e regulação econômica orientada ao desenvolvimento.

3. A CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA E SEU DESENHO NORMATIVO

A passagem do projeto constitucional de 1988 para o arranjo fiscal consolidado nas décadas seguintes não ocorreu por revogação frontal da Constituição Social, mas, por um processo paulatino de reordenação material das prioridades constitucionais. Veja-se que o desenho originário da Carta Maior já articulava planejamento, orçamento e políticas públicas por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), inserindo a deliberação orçamentária no centro da condução democrática do desenvolvimento.

Contudo, a análise da atual estrutura orçamentária demonstra que a experiência brasileira foi sendo progressivamente atravessada por regras fiscais e mecanismos de controle que passaram a impor limitações relevantes à condução da política econômica e à gestão do orçamento, sobretudo quando combinados com estruturas já rígidas do sistema orçamentário.

Assim, a centralidade contemporânea das regras fiscais deve ser compreendida em cenário internacional de expansão de mecanismos jurídicos de disciplina orçamentária, especialmente após a pandemia. Nesse ponto, recentes do Fundo Monetário Internacional indicam que regras fiscais e conselhos fiscais se tornaram instrumentos crescentemente difundidos em economias emergentes, embora sua efetividade dependa de desenho institucional, flexibilidade, transparência e capacidade de adaptação a choques econômicos (Alonso-Albarran *et al.*, 2025).

No caso brasileiro, a OCDE observa que as regras fiscais anteriores estiveram excessivamente voltadas ao curto prazo e recomenda a implementação do novo arcabouço fiscal com planejamento

orçamentário de médio prazo, sustentabilidade da dívida e aperfeiçoamento da gestão das despesas públicas (OECD, 2023).

Deve-se esclarecer, noutro giro, que o deslocamento decisivo não está somente no acréscimo de novas regras, mas na mudança de função do orçamento, que passa de instrumento de realização de finalidades constitucionais para tecnologia de disciplina fiscal. (Couto e Rodrigues, pág. 19, 2022). Importante estabelecer que tal mutação começa a ganhar forma institucional mais nítida nos anos 1990, quando as reformas fiscais passam a ser tratadas como eixo estruturante da reforma do Estado brasileiro.

Nesse ponto, Loureiro e Abrucio (2004) esclarecem que as mudanças fiscais ocorridas nas duas últimas décadas do século XX devem ser lidas no contexto mais amplo da reorganização estatal, com fortalecimento de capacidades arrecadatórias, centralização decisória em órgãos fazendários e crescente peso da estabilidade macroeconômica na conformação das escolhas públicas.

Em termos convergentes, Rezende (pág. 10-11, 2018) identifica, já no debate sobre consolidação fiscal, uma inflexão pela qual o processo orçamentário deixa de ser pensado prioritariamente como instrumento de planejamento e passa a ser reinterpretado sob a chave da contenção e da credibilidade. De todo o exposto, tem-se a referência do ideário da Constituição Financeira, arranjo em que o problema fiscal deixa de ser variável administrativa da ação estatal para converter-se em pressuposto organizador da própria atuação pública.

Como exemplo de marco jurídico dessa inflexão, tem-se a promulgação, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A demarcação é notória, pois a referida lei, já em seu art. 1º, estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, vinculando a ação estatal à prevenção de riscos e à correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Embora a LRF tenha sido frequentemente valorizada por ganhos de transparência, previsibilidade e controle, surgiu, em contrapartida, crítica teórica relevante, a qual argumenta a existência da passagem de um equilíbrio fiscal de técnica administrativa para um princípio estruturante e inexorável da governança estatal.

A partir desse momento, metas fiscais, limites de despesa com pessoal, restrições ao endividamento e mecanismos de controle passam a integrar o núcleo normativo que enquadra previamente a ação governamental, atribuindo, pois, uma racionalidade financista a toda a gestão dos recursos públicos. (Massonetto, 2006).

Com o passar do tempo, o problema deixa de ser a força de uma regra isolada e passa a ser a superposição incremental de múltiplas regras fiscais, muitas vezes elaboradas em contextos diversos e sem revisão sistêmica das anteriores. Nesse contexto, Chernavsky (2022) demonstra que o Brasil foi acumulando restrições numéricas e qualitativas sobre a política fiscal desde a própria Constituição

de 1988, acrescentando novas disposições ao longo do tempo, o que produziu um arcabouço cada vez mais complexo, por vezes inconsistente e superposto. Segundo o autor:

“Todavia, já dispomos de numerosos elementos mostrando que a multiplicidade de regras pode ser nociva. A reforma de arcabouços fiscais como o brasileiro, em que essa característica tem sido cada vez mais dominante, é, portanto, inescapável (Chernavsky, 2022, p. 244).

Em linha semelhante, Dweck (2022) identifica que regras como metas de resultado fiscal, regra de ouro e teto de gastos impõem constrangimentos relevantes à gestão orçamentária e afetam a capacidade do governo de conduzir a política econômica:

“É urgente, então, que se repense, no Brasil, esse conjunto de regras superpostas que limitam artificialmente a atuação do Estado. Caso contrário, iremos ter de conviver com soluções ad hoc e seletivas (Dweck, 2022, p. 283).

Assim, conforme articulado por ambos os autores, a chamada Constituição Financeira, nesse ponto, não surge apenas como predomínio de um valor, mas como ecossistema normativo de rigidez.

De mais a mais, a Emenda Constitucional nº 95/2016 representa o momento em que essa racionalidade alcança sua formulação mais rígida e constitucionalmente blindada. A emenda instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com vigência inicialmente projetada por vinte exercícios, e passou a limitar o crescimento das despesas primárias federais por critério essencialmente nominal.

A literatura crítica é consistente ao identificar o caráter qualitativo dessa mudança. Mariano (2017) interpreta a EC 95 como recondução do país a um estado de exceção econômico, enquanto Bitencourt e Bitencourt (2023) a leem como legitimação jurídica de uma ordem pós-democrática fundada em austeridade. Pinto (2019), por sua vez, demonstra que os sucessivos redesenhos normativos e fiscais introduzidos pela União produziram erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais da Constituição de 1988. Não obstante, o dado mais relevante, aqui, é que a compressão do gasto deixa de ser política ordinária de governo e passa a constituir parâmetro constitucionalizado de normalidade e normatividade. No plano normativo, esse movimento foi materializado por emendas como a EC 109/2021, que alterou dispositivos constitucionais e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para acomodar respostas emergenciais e reforçar mecanismos de ajuste, bem como pelas ECs 113 e 114/2021, relativas ao novo regime de precatórios, e pela EC 123/2022, que instituiu medidas extraordinárias ligadas ao chamado estado de emergência. A exceção, assim, não desmentiu a rigidez da Constituição Financeira; ao contrário, evidenciou que o regime ordinário já não comportava, sem cirurgias constitucionais, as necessidades materiais da proteção social.

Outrossim, a Lei Complementar nº 200/2023, ao instituir o chamado regime fiscal sustentável, o Arcabouço Fiscal, não revoga a centralidade da lógica fiscal, mas a recalibra. Afinal, o próprio texto

legal afirma que o novo regime se destina a garantir a estabilidade macroeconômica e a criar condições adequadas ao crescimento socioeconômico do país. Em termos analíticos, isso permite afirmar que houve transição de um modelo de congelamento mais rígido para um regime de contenção calibrada por metas e limites, sem abandono da premissa segundo a qual o espaço de expansão das políticas públicas deve permanecer subordinado à âncora fiscal. A alteração, portanto, parece menos uma superação da Constituição Financeira do que sua reconfiguração em moldes mais flexíveis. Trata-se de inferência compatível tanto com o desenho normativo da LC n° 200/2023 quanto com a literatura recente sobre governança orçamentária, que insiste em apontar o protagonismo das regras fiscais na conformação da ação estatal brasileira.

A blindagem orçamentária, entretanto, não pode ser lida apenas como compressão do gasto primário. Alguns autores, como Magalhães e Costa (2018), mostram que o ajuste fiscal brasileiro convive com a preservação estrutural do serviço da dívida e de arranjos institucionais que sustentam seu elevado custo. Nesse ponto, os autores argumentam que a inércia do arranjo institucional de gestão da dívida pública produz elevado custo fiscal do serviço de juros, comprimindo o gasto social e o investimento público das três esferas de governo:

O resultado final desta rede de arranjos institucionais que articulam a gestão da dívida pública, da liquidez e do câmbio aparece na forma de um serviço de juros crescente, que comprime o gasto social e o investimento público em infraestrutura econômica e social e o que não pode ser esquecido na desindustrialização que desincentiva o investimento, os ganhos de produtividade e restringe o crescimento econômico (Magalhães; Costa, p. 54, 2018).

A dominância fiscal, nesse sentido, não se reduz à prudência com déficit ou endividamento; ela expressa uma assimetria normativa em que o gasto social é rigidamente monitorado, enquanto o circuito financeiro do fundo público permanece materialmente blindado. (*op cit.*)

4. A TESE DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE INVERTIDA

Diante desse cenário, o conflito entre o projeto transformador de 1988 e a consolidação de uma estrutura fiscal restritiva revela que a força normativa da Constituição Social passou a ser condicionada pela rigidez da Constituição Financeira. Essa tensão dialética – entre o dever de promover a justiça social e o imperativo da disciplina fiscal – culmina na famigerada tese da Constituição Dirigente Invertida.

A referida proposição, engendrada por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006), configura-se como uma crítica de grande pertinência quanto ao modo pelo qual a Constituição de 1988 vem sendo materialmente reordenada nas décadas seguintes à sua promulgação.

O ponto central da tese, ao que se entende, não é afirmar que o caráter dirigente da Constituição desapareceu, mas sustentar que ele foi deslocado para um outro prisma. Segundo os autores, se, no projeto originário, a direção constitucional se orientava à transformação social, à redução das desigualdades e à realização progressiva dos direitos fundamentais, no arranjo posterior ela passa a ser exercida, crescentemente, pela lógica da estabilização macroeconômica, da solvência fiscal e da proteção institucional da renda financeira.

A inversão, portanto, não equivale à ausência de comando constitucional; ela significa a substituição do vetor dirigente originário por outro, cuja centralidade passa a residir na blindagem das finanças públicas sob racionalidade de mercado.

É precisamente esse movimento que o próprio título do ensaio de Bercovici e Massonetto registra ao opor a “blindagem da constituição financeira” à “agonia da constituição econômica”, revelando que a disputa não se dá apenas entre políticas públicas concorrentes, mas entre duas formas de direção material da ordem constitucional. (Bercovici; Massonetto, 2006)

Esse deslocamento ganha especial clareza quando se observa a crítica formulada por Bercovici à retórica do “engessamento constitucional”. Em seu texto de 2008, Bercovici relembra que, após o apogeu da recepção brasileira da teoria da constituição dirigente no período imediatamente posterior à Constituição de 1988, a onda de reformas constitucionais neoliberais dos anos 1990 abalou a defesa desse modelo e reorientou o debate para a suposta “morte” ou “sobrevivência” da constituição dirigente. Nessa vereda, Bello, Bercovici e Lima (2019) ajudam a aprofundar essa chave de leitura ao mostrar que os obstáculos às promessas transformadoras da Constituição de 1988 não se limitam ao debate doutrinário, mas se articulam a mudanças institucionais que dificultam a realização do projeto constitucional.

A tese da inversão dirigente, assim, identifica não apenas uma mudança normativa, mas uma mudança no alvo legítimo da vinculação constitucional, em que o fato jurídico-social rejeitado em nome da democracia social é readmitido em nome da disciplina fiscal. (*op cit.*) Nessa perspectiva, consolida-se a percepção de que o Direito Financeiro deixou de atuar como instrumento subordinado à Constituição Econômica e Social para converter-se em esfera relativamente autônoma, dotada de força normativa própria e crescente capacidade de conformar a política estatal.¹ (Bercovici; Massonetto, 2006)

A importância desse postulado é profunda, pois indica que o fenômeno não se reduz à edição episódica de regras fiscais, mas corresponde à consolidação de uma racionalidade normativa segundo

¹ Não por acaso, a tese de doutorado de Massonetto, defendida em 2006, tematiza justamente “a emergência de um novo padrão normativo” no Direito Financeiro contemporâneo.

a qual o orçamento, a dívida, a política monetária e os limites de gasto passam a disciplinar antecipadamente as margens de atuação do Estado. Quando isso ocorre, a Constituição Econômica deixa de orientar materialmente a Constituição Financeira; ocorre, pois, o inverso, isto é, a política social e o planejamento do desenvolvimento passam a depender da permissão previamente concedida pela disciplina fiscal. A inversão dirigente é, nesse sentido, o nome jurídico-político da subordinação do projeto constitucional de 1988 a um padrão normativo financeirizado. (*op cit.*)

A literatura mais recente sobre dominância financeira oferece, ademais, um reforço importante à arquitetura teórica da Constituição Dirigente Invertida. Nesse pórtico, José Celso Cardoso Junior (2022) sustenta que o arranjo normativo brasileiro foi estruturando, simultaneamente, o enrijecimento e até a criminalização do gasto público real, ao lado da flexibilização sem limite superior e da blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro.

Ademais, há vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que primam pelo enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real, sobretudo o de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas como as finalísticas, destinadas à implementação das políticas públicas em todas as áreas de atuação federal (Júnior, 2022, p. 292).

Em consonância, Bello, Bercovici e Lima (2019, p. 1800) retomam expressamente a noção de “blindagem da constituição financeira” para descrever a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa, em prejuízo da ordem constitucional econômica e das políticas distributivas e desenvolvimentistas.

Noutro giro, tem-se que o esvaziamento político do orçamento, por sua vez, acarreta implicações diretamente democráticas. Afinal, se o orçamento público é, *in natura*, uma arena de escolhas distributivas, sua sujeição crescente a regras automáticas, metas rígidas e semânticas técnicas de conformidade reduz a visibilidade do conflito social que lhe é inerente.

Isso significa que o orçamento deixa de ser compreendido primariamente como expressão da soberania democrática sobre o fundo público e passa a ser organizado a partir de uma lógica disciplinar, em que vigiar, limitar e sancionar o gasto social se tornam funções centrais do aparato jurídico-financeiro. (*op cit.*)

Esse quadro permite compreender por que a austeridade não atua apenas como política econômica, mas como regime normativo de desdemocratização. Lanzara e Costa (2021) mostram que, no caso brasileiro, as políticas de austeridade vieram acompanhadas de reformas liberalizantes intensificadas após 2016 e que a defesa dessas medidas projeta e patrocina um sistema específico de

normas apto a dismantelar o fluxo democrático de efetivação de direitos sociais e a reforçar instituições orientadas para o mercado.

Em complemento, Fleury (2023) analisa o Brasil como caso de desmonte de políticas sociais e desdemocratização, demonstrando como medidas de austeridade fiscal inscritas na Constituição podem funcionar como dispositivo contrademocrático de enfraquecimento sistêmico da proteção social. Ademais, em escala global, Ortiz e Cummins (2023) mostram que a austeridade voltou a se expandir no pós-pandemia, por meio de cortes orçamentários, reformas regressivas e contenção de políticas sociais.

A relevância dessa formulação está em revelar que a inversão dirigente também opera por meio de uma transformação das mediações democráticas, pois a política deixa de ser o espaço de definição das prioridades constitucionais e passa a funcionar dentro de margens previamente reduzidas por uma engenharia jurídica que favorece a disciplina fiscal. (*op cit.*).

Mas não somente isso, conforme esclarece José Celso Cardoso Júnior (2022), a dominância da ótica privatista na gestão financeira brasileira acaba acarretando uma verdadeira assimetria no quadro normativo concreto, isto é, o gasto que deveria ser voltado à realização de direitos é cumprido e monitorado, enquanto os circuitos financeiros do fundo privado recebem tratamento jurídico mais flexível e politicamente protegido:

Ademais, há vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que primam pelo enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real, sobretudo o de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas como as finalísticas, destinadas à implementação das políticas públicas em todas as áreas de atuação federal. De outro lado, existem os normativos constitucionais, dos quais a EC no 95/2016 do teto de gastos e a PEC no 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais, como: leis nos 9.249/1995, 11.803/2008 e 13.506/2017, que blindam o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais (Delgado, 2018; Fatorelli, 2018). Todos esses regramentos sinalizam para a ampla liberdade, a blindagem política (a exemplo da recém-aprovada “autonomia” do BCB) e o grande raio de manobra para o gasto público financeiro, isto é, a flexibilização sem limite superior e a blindagem normativa e institucional do gasto público financeiro justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro (Junior, 2022, p. 292).

De todo o exposto, sob a ótica da Constituição Dirigente Invertida, o discurso financista e austero vem cumprindo função ideológica essencial na formulação de políticas públicas, transformando opções historicamente contingentes em imperativos jurídicos aparentes, neutralizando a imaginação constitucional de alternativas e convertendo a disciplina fiscal em horizonte único, desprovido de novas concepções de ação estatal.

5. O CONFLITO FEDERATIVO E A EROSÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A partir do percurso desenvolvido, verifica-se que a Constituição de 1988 instituiu um projeto normativo de transformação social, fundado na expansão de direitos, na justiça distributiva e na atuação positiva do Estado, mas esse projeto passou a ser progressivamente tensionado pela consolidação de uma Constituição Financeira marcada pela rigidez fiscal, pela contenção do gasto público primário e pela subordinação das políticas sociais à lógica da estabilidade macroeconômica. É justamente nesse ponto que a tese da Constituição Dirigente Invertida ganha relevância, pois evidencia que a direção constitucional originalmente voltada à realização material dos direitos sociais foi deslocada para a proteção da disciplina fiscal e dos circuitos financeiros do fundo público. Esse deslocamento, contudo, não permanece apenas no plano abstrato da teoria constitucional ou da política econômica nacional, projetando-se concretamente sobre a federação brasileira.

Nesse ponto, urge pontuar que o conflito federativo não constitui efeito periférico da Constituição Dirigente Invertida; na verdade, ocupa um de seus espaços mais reveladores de manifestação concreta. Isso porque, como já fartamente evidenciado, a Constituição de 1988 universalizou direitos sociais em escala nacional, porém confiou sua implementação cotidiana a uma federação cooperativa que depende, estruturalmente, de coordenação intergovernamental e capacidade financeira compartilhada. Assim, quando a racionalidade fiscal se sobrepõe à racionalidade social, a tensão não aparece apenas no plano abstrato da teoria constitucional, mas emerge, com maior nitidez, no território, isto é, no espaço em que estados e municípios precisam executar prestações positivas em saúde, educação e assistência sob condições fiscais assimétricas.

Em tal contexto, a inversão dirigente se materializa ante a promessa nacional de direitos, a qual passa a ser filtrada pela condição fiscal do ente executor, respaldada pela lógica da austeridade, o que enfraquece o universalismo material da Constituição e converte o pacto federativo em mecanismo de internalização da rigidez de investimento (Monteiro; Vieira, 2023). Esse diagnóstico se torna ainda mais claro quando se recorda o desenho originário da Constituição. Como é cediço, no campo da saúde os arts. 196 e 198 vinculam o direito à saúde à formulação de políticas sociais e econômicas, organizando o SUS como rede regionalizada e hierarquizada, com aplicação mínima de recursos pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Em complemento, na educação, o art. 211 estabelece regime de colaboração entre os entes, atribui à União função redistributiva e supletiva para garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade, e distribui responsabilidades prioritárias entre municípios e estados; já o art. 212-A reforça a lógica cooperativa do financiamento da educação básica. Não se trata, portanto, de mera descentralização administrativa, mas de uma engenharia constitucional em que a igualdade

substantiva depende de coordenação federativa sustentada por financiamento estável e, de preferência, progressivo. Assim, conforme conclui Jaccoud e Vieira (2020), o sentido do modelo deve ser voltado para a descentralização e expansão de direitos, e não à fragmentação territorial de responsabilidades, sobretudo quando se encontram à míngua de lastro orçamentário:

Assim, ao contrário da tendência observada até o final do século, a literatura recente sobre descentralização vem convergindo, concordando que a atuação do governo central é imperativa para superar as limitações dos entes subnacionais, na ampliação de cobertura e proteção de direitos, no financiamento de programas redistributivos, na redução da desigualdade ou na qualificação da gestão pública (Jaccoud; Vieira, 2020, p. 66).

(...)

A demanda por maior autonomia decisória tem sido fortalecida pelo movimento de desvinculação da aplicação dos recursos federais. A União, desde a promulgação da EC no 95/2016, esboça um movimento de retirada do pacto federativo, e parece propensa a deixar principalmente nas mãos dos municípios o ônus das escolhas difíceis na alocação dos cada vez mais escassos recursos para financiamento da saúde. Essa retirada, implicando a fragilização dos instrumentos de coordenação federativa, tende a repercutir negativamente na cooperação entre os entes federados e da coordenação dos esforços entre eles. Ampliam-se expressivamente os riscos para o futuro do SUS como sistema único de saúde e para a redução das desigualdades na oferta de serviços no país (Jaccoud; Vieira, 2020, p. 73).

O problema é que, como já exposto, a partir da década de 1990, esse arranjo cooperativo passou a conviver com um movimento persistente de recentralização fiscal e disciplinamento subnacional, como demonstra Simonassi e Junior (2008).

Assim, a federação social desenhada em 1988 passou a ser atravessada por uma federação fiscal de comando centralizado, na qual a União preserva instrumentos decisivos de coordenação financeira enquanto os entes subnacionais assumem crescente responsabilidade executiva por políticas universais.

Essa inflexão produz consequências severas sobre a autonomia real dos estados e municípios. Em uma federação constitucionalmente comprometida com direitos sociais universais, a autonomia não pode ser compreendida apenas como competência formal para agir, mas como capacidade material de sustentar políticas públicas continuadas.

Quando o ente subnacional depende intensamente de transferências, convive com bases tributárias desiguais e suporta despesas vinculadas de alta rigidez, sua liberdade decisória se torna estreita, ainda que formalmente preservada. Daí por que a crise federativa brasileira não consiste apenas em conflito de competências, mas em dissociação entre responsabilidade constitucional e potência fiscal. (Neto e Vieira, 2023)

Veja-se que a Constituição preserva o dever de prestar, enquanto a disciplina financeira reduz progressivamente a possibilidade de cumprir esse dever em condições de igualdade territorial. Nessa chave, a erosão dos direitos fundamentais se manifesta como desigualação federativa da cidadania,

em que o conteúdo real do direito varia conforme a saúde financeira do ente que o executa. (Vergolino e Oliveira, 2013)

A título de exemplo, Ana Paula do Rego Menezes *et al* (2019) demonstram que o Novo Regime Fiscal intensificou o subfinanciamento do SUS e ampliou pressões pela segmentação do acesso:

Como falar de um sistema universal ou de saúde como direito de cidadania com um SUS tão encolhido? A análise aqui produzida indica que teremos, objetivamente, caso persistam as ações de desfinanciamento, um SUS cada vez menor, precarizado, equivalente a cerca de um terço do que hoje é capaz de disponibilizar à população brasileira. (Menezes *et al.*, 2019, p. 68)

Ao passo que Francisco Funcia *et al.* (2022), ao examinarem o financiamento federal do sistema, evidenciam a centralidade da participação da União e a sensibilidade do SUS à retração fiscal federal:

O financiamento do SUS é caracterizado pelo subfinanciamento crônico do sistema desde a sua criação a partir da CF 88. Mas seu desfinanciamento se aprofundou com a promulgação da EC 95, instrumento da política de austeridade fiscal focado na redução tanto das despesas primárias da União como da dívida pública federal. (Funcia *et al.*, 2022, p. 272-273)

Posto isso, quando a União reduz sua capacidade financiadora ou se afasta do pacto coordenador, não há simples acomodação administrativa: há fragilização do próprio princípio da integridade. Em contexto de austeridade, a descentralização pode deixar de ser instrumento de universalização para se converter em mecanismo de difusão territorial do subfinanciamento, deslocando o ônus da escassez para estados e, sobretudo, municípios (Jaccoud; Vieira, 2020) Não obstante, quando observadas as demais esferas do direito social, como, especificamente, questões atinentes à educação, tem-se a preservação da tensão supramencionada.

Em primeiro plano, destaca-se o art. 211 da Constituição confere à União função redistributiva e supletiva precisamente para neutralizar desigualdades federativas, ao passo que o art. 212-A reafirma o caráter cooperativo do financiamento da educação básica. Nesse contexto, Evilasio Salvador² (2020), por sua vez, mostra que, entre 2016 e 2022, sob a égide das reformas fiscais, o financiamento da educação foi diretamente tensionado:

A EC 95 sepulta a vinculação dos recursos obrigatórios, no âmbito da União, para educação e saúde a partir de 2018. Por exemplo, é o fim da vinculação de 18% dos impostos para educação. O orçamento federal da educação, em 2019, ficou, pela primeira vez desde 2016, abaixo de R\$ 100 bilhões pagos. No período de 2016 a 2019, apresenta uma perda real de 12,57%, saindo de R\$ 112,71 bilhões para R\$ 98,54 bilhões no ano passado, como consequência direta dos cortes nos recursos orçamentários das instituições federais de educação e o represamento dos concursos públicos na carreira de magistério de nível superior (Salvador, 2020b, p. 5).

² Em artigo de 2020 intitulado “Financiamento da Educação no Contexto de Ajuste Fiscal no Brasil”, Evilasio Salvador apresenta, nas páginas 9 e 10, uma esquematização que demonstra a queda dos valores orçamentários da União destinados para o financiamento e repasse dos valores da educação.

Em complemento, Pedro Rossi et al. (2019) evidenciam os efeitos da austeridade sobre o financiamento educacional brasileiro:

Para além do projeto de austeridade fiscal a longo prazo, cujo pilar é a EC95, os efeitos dos cortes de gastos já se fazem sentir desde 2015 com a virada na política macroeconômica. Quando se analisa a execução orçamentária da Função Educação (Gráfico 3), que considera todos os recursos federais destinados a pagamento de pessoal e encargos, despesas de custeio e investimentos relacionados aos programas da educação¹³, percebe-se que o governo federal interrompe a trajetória de aumentos das dotações orçamentárias autorizadas para esses gastos em termos reais (Rossi, 2019, p. 13) [...]

Esses cortes implicam descontinuidade no crescimento do orçamento e de diversas políticas públicas. No ensino superior, por exemplo, houve queda do orçamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) a partir de 2015, com estagnação da quantidade de IFES e das matrículas nessas instituições em 2014, ao contrário do que vinha ocorrendo desde o início do século (Rossi, 2019, p. 15).

Partindo dos exemplos colacionados, nota-se que o enfraquecimento fiscal da União comprime justamente o polo constitucional encarregado de equalizar oportunidades e garantir padrão mínimo de qualidade. Em consequência, a austeridade amplia, tal como ocorre com a saúde, o risco de que o direito fundamental à educação se converta em prestação territorialmente desigual, dependente da capacidade arrecadatória dos entes locais (Rossi *et al.*, 2019).

A desconstitucionalização das garantias sociais também se realiza por mecanismos formais de flexibilização das receitas vinculadas. Como exemplo, os arts. 76, 76-A e 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)³ mantêm a lógica da desvinculação, alcançando receitas

³Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e às receitas patrimoniais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (“Caput” do artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000, e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024)

§ 1º (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000, e revogado pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, produzindo efeitos a partir de 1º/1/2016)

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 27, de 2000, e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011)

§ 3º (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, e revogado pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, produzindo efeitos a partir de 1º/1/2016)

§ 4º A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 5º A desvinculação de que trata o caput deste artigo não opera efeitos sobre recursos que, por expressa disposição em norma constitucional ou legal, devam ser transferidos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024)

§ 6º A desvinculação de que trata o caput deste artigo não se aplica às receitas destinadas ao fundo criado pelo art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e aos recursos a que se refere o art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024)

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (“Caput” do artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:

da União, dos estados e do Distrito Federal e dos municípios, respectivamente, ainda que com ressalvas em determinados casos. Assim, do ponto de vista material, a importância dessa engenharia normativa está em permitir que recursos antes constitucionalmente direcionados a finalidades públicas específicas ingressem em uma zona ampliada de disponibilidade fiscal. A título de exemplo, Salvador (2017) interpreta que o movimento da austeridade propicia o desmonte do financiamento da seguridade social:

Diante do desmonte do financiamento da seguridade social, não há sustentação econômica para realização de uma nova "reforma" da previdência social sem a devida devolução dos recursos que são desviados anualmente do OSS para o pagamento de juros da dívida pública e para o socorro ao capital.

Enquanto Janilson Antonio da Silva Suzart (2015) demonstra que a Desvinculação de Receitas da União (DRU) impactou os gastos federais com educação:

Os mecanismos de desvinculação de receitas estão presentes na Constituição Federal brasileira desde o ano de 1994. Tais mecanismos permitem que uma parcela de recursos, anteriormente vinculada, possa ser utilizada discricionariamente pelos gestores. O aumento da flexibilização orçamentária propiciada pela DRU pode conduzir à impressão de que houve (ou haverá) redução nos gastos sociais, tendo em vista a afetação das fontes vinculadas (Suzart, 2015, p. 884).

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. (Parágrafo único acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, produzindo efeitos a partir de 1º/1/2016)

Art. 76-B. São desvinculadas de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, as receitas dos Municípios relativas a impostos, contribuições, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, de acordo com os seguintes percentuais: (“Caput” do artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

I - 50% (cinquenta por cento), até 31 de dezembro de 2026; e (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

II - 30% (trinta por cento), de 1º de janeiro de 2027 a 31 de dezembro de 2032. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

§ 1º Exceção-se das desvinculações de que trata o caput deste artigo: (Parágrafo único acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, transformado em § 1º e com redação dada pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, o inciso III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, e com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, produzindo efeitos a partir de 1º/1/2016)

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, produzindo efeitos a partir de 1º/1/2016)

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016, produzindo efeitos a partir de 1º/1/2016)

§ 2º A cada exercício financeiro, até a data de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados, exclusivamente para o financiamento de políticas públicas locais de saúde, educação e adaptação às mudanças climáticas, os superávits financeiros, verificados no exercício financeiro imediatamente anterior, dos fundos públicos instituídos pelo Poder Executivo municipal. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 136, de 2025)

Assim, a contenção deixa de ser resposta política contingente e se converte em automatismo constitucionalizado de compressão da capacidade estatal. Para antes que executam políticas intensivas em pessoal e gasto continuado, como saúde e educação, esses gatilhos operam como dispositivos de deterioração preventiva da prestação social.

A austeridade, então, já não precisa sequer justificar-se caso a caso, pois já se encontra pré-programada pela própria Constituição Financeira, quase constituindo o próprio espírito da Carta Maior.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida permite concluir que a Constituição Federal de 1988 instituiu um projeto normativo de transformação social, fundado na dignidade da pessoa humana, na justiça distributiva, na redução das desigualdades e na atuação positiva do Estado por meio de políticas públicas. Esse projeto, contudo, passou a ser progressivamente tensionado pela consolidação de uma racionalidade jurídico-financeira centrada na disciplina fiscal, na contenção do gasto público e na estabilização macroeconômica como parâmetro prioritário da ação estatal.

Nesse contexto, a tese da Constituição Dirigente Invertida, corroborada pelo método crítico aplicado, revela-se especialmente adequada para compreender o deslocamento material da força dirigente da Constituição, pois ajuda a esclarecer como os dispositivos constitucionais, originalmente orientados à superação das desigualdades e à efetivação dos direitos sociais, passam a ser condicionados, limitados e, por vezes, subordinados à lógica da Constituição Financeira.

Enquanto a metodologia dogmática tradicional poderia apenas constatar a existência das leis de austeridade, a abordagem aqui adotada permitiu demonstrar que tais regras compõem um sistema que converte opções contingentes de política econômica em imperativos constitucionais aparentemente incontornáveis.

Assim, a prevalência do Direito Financeiro sobre a Constituição Social pode comprometer a promessa constitucional de cidadania material, assim como fragilizar o financiamento de políticas essenciais, aprofundar desigualdades territoriais e reduzir o espaço democrático de deliberação sobre o fundo público.

Nesse cenário, pode-se concluir que embora a Constituição de 1988 permaneça formalmente comprometida com o Estado Social, sua concretização no mundo fático passa a depender da superação de uma engenharia fiscal que, quando absolutizada, converte a austeridade em eixo estruturante da própria normatividade constitucional.

REFERÊNCIAS

- ALONSO-ALBARRAN, Virginia; ARROYO, Clara; AYDIN, Ozlem; DAVOODI, Hamid R.; LAM, Waikai Raphael; BALASUNDHARAM, Vybhavi; HEGAB, Gabriel; NGUYEN, Anh D. M.; SALAZAR, Natalia; SHER, Galen; SOLOVYEVA, Alexandra; TCHELISHVILI, Nino. **Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Revisions since the Pandemic**. IMF Working Paper, n. 2025/198. Washington, DC: International Monetary Fund, 2025.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martônio Mont’Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019.
- BERCOVICI, Gilberto. Ainda faz sentido a constituição dirigente? **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, v. 1, n. 6, p. 149-162, 2008.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 57-77, 2006.
- BITENCOURT, Laura Vaz; BITENCOURT, Caroline Muller. A austeridade da emenda constitucional nº 95/2016 e o avanço do Estado Pós-Democrático. **Revista Direito e Praxis**, v. 14, p. 139-164, 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F, 167-G, 167-H, 167-I, 167-J, 203, 212-A e 239 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 113, de 8 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 114, de 16 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 123, de 14 de julho de 2022**. Reconhece o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso. Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília, DF: Cepal, 2022. p. 287-324.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019. DOI:

- 10.5380/rinc.v6i3.59730. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/59730>. Acesso em: 6 maio. 2026.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios**. 2009.
- CHERNAVSKY, Emilio. Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília, DF: Cepal, 2022. p. 225-246.
- COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília, DF: Cepal, 2022.
- DWECK, Esther. Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília, DF: Cepal, 2022. p. 247-286.
- FLEURY, Sonia (ed.). **Social Policy Dismantling and De-democratization in Brazil: Citizenship in Danger**. Cham: Springer, 2023.
- FUNCIA, Francisco; BRESCIANI, Luis Paulo; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e; OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. Análise do financiamento federal do Sistema Único de Saúde para o enfrentamento da Covid-19. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 133, p. 263-276, abr./jun. 2022.
- JACCOUD, Luciana de Barros; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Autonomia, integralidade e desafios de coordenação no SUS. In: JACCOUD, Luciana de Barros (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília, DF: Ipea, 2020. p. 53-80.
- JUNIOR, José Celso Cardoso. **"Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil"**. Brasília, DF: FONACATE (2021).
- LANZARA, Arnaldo Provasi; COSTA, Telma Ferreira Farias Teles. O Brasil e a democracia no início do século XXI: entre a soberania popular e a austeridade. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 123, p. 85-128, 2021.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.
- MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; COSTA, Carla Rodrigues. **Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal: a despesa "ausente" e os limites do ajuste estrutural**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2403).
- MAMBERTI, Maria Emilia; MINATTA, Olivia. **What do human rights have to offer to fiscal policy? Implications of fiscal transparency, participation and accountability**. *Public Sector Economics*, v. 46, n. 2, 2022.
- MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 259–281, 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 7 maio. 2026.
- MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. esp. 5, p. 58-70, dez. 2019.
- NETO, Aristides Monteiro; VIEIRA, Danilo Jorge. **Inflexão ultraliberal e crise federativa no Brasil: (re)configurações da dinâmica federativa no período 2015-2022**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2932).
- OECD. **OECD Economic Surveys: Brazil 2023**. Paris: OECD Publishing, 2023.
- ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matthew. **End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022–25**. Wemos; ActionAid; Eurodad; Financial Transparency Coalition; Latindadd; Third World Network, 2023.
- PINTO, Élide Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 12, p. 4473-4478, 2019.

- REZENDE, Fernando. Reforma orçamentária e consolidação fiscal. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafios da nação: artigos de apoio**. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 1, p. 178-201.
- ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flávio; DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0223456, 2019.
- SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.
- SALVADOR, Evilasio. Financiamento da educação no contexto de ajuste fiscal e da EC 95/2016. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e287945, 2024.
- SALVADOR, E. **Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil**. In: CASTRO, J.; POCHMANN, M. (org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020b. p. 367-388.
- SILVA, Walfrido Vianna Vital da. A Constituição de 1988 e a nova ordem social: A efetivação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. **Revista de Informação Legislativa**. Ano, v. 50, p. 297-320, 2013.
- SIMONASSI, Andrei Gomes; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidades fiscal e social nos estados e regiões brasileiras**. 2008.
- SUZART, Janilson Antonio da Silva. **O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2011**.
- VERGOLINO, José Raimundo Oliveira; OLIVEIRA, Thiago José Ferreira de. **Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1908).