Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA EMENDA CONSTITUCIONAL

Nº 119/2022: A crise da educação encontra a crise da Constituição Financeira

Gabriel Ivo[1]

Vera Lages Sarmento Albuquerque Marques[2]

Sumário: Introdução; 1. Os direitos sociais e o círculo financeiro; 2. A salvaguarda do direito à educação; 3. Surge a Emenda Constitucional nº 119/2022; 4. Há como conceber sua compatibilidade com a ordem constitucional?; Considerações finais; Referências.

RESUMO

Apesar dos avanços promovidos pelo processo de constitucionalização, chegou-se a um cenário em que, através de sucessivas emendas constitucionais, a chamada Constituição Financeira vê-se cada vez mais impregnada de temas antes distantes de seu texto, cuja constitucionalidade se põe em pauta. O mais recente exemplo é a Emenda Constitucional de nº 119/2022, que determina a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de seus agentes públicos pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, da aplicação do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), a despeito do reconhecimento da importância de se garantir o direito à educação enquanto mínimo existencial.

Palavras-chave: Constitucionalização; Direito Financeiro; Reforma Constitucional; Direito à Educação.

ABSTRACT

Despite the benefits that came from the protagonism gained by the Constitution in recent history, another scenario has been taking place: through various amendments, especially regarding the Budget Law, rises a discussion about the conformity of certain modifications with the Constitution itself. The 119th amendment represents the most recent example by taking away responsibility from rulers that failed to apply the minimum amount of the Budget set aside for education, although being constitutionally obliged to do so, implying outright disregard for this Basic Right.

Key words: *Constitution; Budget Law; Constitutional Reform; Right to education.*

[1] Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor Associado da Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

[2] Mestranda em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (PPGD FDA/UFAL).

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

INTRODUÇÃO

Em dado momento, o chamado constitucionalismo liberal, com ênfase na organização do Estado e na proteção de um conjunto limitado de direitos de liberdade, cedeu espaço para o constitucionalismo social, dando assento constitucional aos direitos ligados à promoção da igualdade material e ampliando as tarefas a serem desempenhadas pelo Estado tanto no plano econômico como no plano social[3].

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º[4], elencou direitos sociais como a educação e a saúde, os quais devem ser alcançados pelo Estado com o fito de efetivar as liberdades iguais dos cidadãos[5], tendo sido incorporados ao ordenamento como direitos fundamentais. É por meio do orçamento que esses direitos chegarão aos administrados, mediante prestações positivas que garantam sua concretização progressiva. O orçamento se prestará a concretizar as escolhas políticas, juridicizadas no texto constitucional.

Aspecto relevante a ser destacado é que o orçamento é o meio jurídico pelo qual o Estado se torna Estado, com finalidade de efetivação dos direitos. O Estado realiza as necessidades públicas por meio do orçamento. Sem um orçamento o Estado fica impedido de realizar tais necessidades e de desempenhar a razão de sua própria existência. Um Estado sem orçamento fenece e não chega até aos administrados; seus programas sociais ficam no plano das intenções políticas e não se tornam prescritivos, especialmente em face do custo dos direitos. Esse ponto é inarredável.

Daí a importância do orçamento como campo adequado para a discussão e a concretização dos direitos. Como o orçamento público brasileiro é composto de três leis – PPA, LDO e LOA −, é oportuna a lição de Lourival Vilanova: “Sem norma − lei constitucional ou

[3]BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 98.
[4]Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
[5]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 227.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

sem lei ordinária, sem decreto executivo, seja qualquer a espécie exigida−, sem ela, plano nenhum de governo, programa nenhum de desenvolvimento econômico ou social passaria para o campo concreto da realização"[6]. O Estado, conforme lição sempre atual de Alfredo Augusto Becker, "viverá o espaço de um Orçamento"[7], que é aquele espaço que pode ser consignado como a vigência da lei orçamentária, necessário para a efetivação dos direitos.

Quando da realização do gasto público, por mais que determinado gestor tenha em mente certo direcionamento, buscando fazer frente a esta ou àquela linha de atuação, não pode olvidar os programas, objetivos e valores da República estabelecidos na Constituição[8]. Há despesas vinculadas que necessariamente devem ser realizadas; é o caso do mínimo existencial social[9]. O gestor, em sentido largo, pode até avaliar o momento mais adequado para a promoção, mas lhe é vedado passar ao largo, ou ter outro programa, do previsto na Carta Magna.

Como exemplo, cita-se a aplicação de percentual mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme disposto no art. 212 da Constituição. Eventual aplicação de percentual a menor não só demonstraria que foram equivocadas as prioridades do gestor no período analisado, comprometendo a já diminuta reserva constitucional para o atendimento da educação, como vai de encontro aos próprios objetivos fundamentais da República.

A par dessas considerações, promulgou-se recentemente a Emenda Constitucional nº 119/2022, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o fito de determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de seus agentes públicos pelo descumprimento, nos exercícios

[6]VILANOVA, Lourival. Fundamentos do Estado de Direito. *In:* **Escritos Jurídicos e Filosóficos**. São Paulo: AXIS MVNDI- IBET, 2003, t. I. p. 418.
[7] BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 4. ed. São Paulo: NOESES/MARCIAL PONS, 2007. p. 248.
[8]Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
[9] "Tendo em vista o teor normativo que o Estado necessariamente exibe, a importância da lei orçamentária é vital. O orçamento é a lei que contém previsão de receitas e despesas, e programa a vida econômica e financeira do Estado, por um certo período." IVO, Gabriel. Lei Orçamentária Anual: Não-Remessa para Sanção, no Prazo Constitucional, do Projeto de Lei. *In:* **Questões Controvertidas em Matéria Tributária: uma Homenagem ao Professor Paulo de Barros Carvalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 275.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

financeiros de 2020 e 2021, da aplicação do percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Numa primeira análise salta aos olhos a utilização da Constituição para permitir o descumprimento de suas próprias previsões, precisamente em prejuízo da concretização de um direito fundamental como a educação. Ademais, a medida em questão suscita a prévia possibilidade de não cumprimento da Constituição com a sua alteração, numa afronta ao sentido constitucional decorrente dos textos originários com os novos inseridos pelas Emendas, porquanto a Constituição promulgada não foi rompida, permanece não apenas na sua sintaxe, mas, sobretudo, na sua semântica.

O presente trabalho foi construído após estudo teórico tanto em obras clássicas como em obras recentes de Direito Financeiro, Constitucional e Tributário, bem como artigos e periódicos acerca do processo de constitucionalização, da constitucionalização do Direito Financeiro e da Emenda Constitucional n° 119/2022, objetivando analisar a medida ante a ordem constitucional.

1. OS DIREITOS SOCIAIS E O CÍRCULO FINANCEIRO

Consolidado no Brasil pela CF/88, o processo de constitucionalização se desenvolveu para alçar a Constituição a um patamar não só de supremacia formal, mas também material e axiológica[10], trazendo um título próprio dedicado aos direitos e garantias fundamentais e enfrentando a tradição de falta de efetividade dos direitos ao procurar instituir meios para a sua concretização[11].

O art. 6º da Constituição tratou de enumerar os direitos sociais em espécie, a partir do que se passou a admitir a possibilidade de o Poder Judiciário condenar o Poder Público à entrega de prestações positivas[12], em que pese esse caráter já tenha sido estendido às demais

[10] BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 387.
[11]BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 495.
[12]BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 499.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

categorias de direitos[13]. Quando se considera que todo direito tem um custo, sempre haverá uma escolha política ou ideológica[14]. Por isso o estudo dos direitos, especialmente os fundamentais, não pode ser separado da análise dos meios imprescindíveis para a sua efetiva realização. Conforme destaca Fernando Facury Scaff, o ambiente adequado para o estudo dos direitos é o do Direito Financeiro por meio do sistema orçamentário[15].

Fernando Scaff explica que o fato de os direitos sociais serem muito custosos implica a sua concretização por etapas, sendo obtidos de forma progressiva ou à prestação[16]. Apesar de assegurados de imediato, a velocidade dessa progressão seria regulada pela reserva do possível e por escolhas trágicas, sempre sob a ótica da proibição do retrocesso social[17], presente quando "a provisão de recursos for insuficiente para a implementação daquele direito, tornando-o letra morta"[18]. A proibição do retrocesso também se mostra como um limite objetivo ao legislador, inclusive o revisor da Constituição, e se situa no plano semântico da linguagem constitucional.

Ademais, embora caiba ao Estado a responsabilidade de garantir as demandas da coletividade através dos serviços públicos essenciais, é a própria sociedade que fornecerá os meios, formando uma espécie de círculo financeiro[19]. É aí que entra a importância do estudo da atividade financeira do Estado[20], tendo como objeto "o estudo da atividade fiscal, ou seja,

[13] HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos:** porque a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 24.
[14]BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2013. p. 499.
[15] "Logo, o custo dos direitos fundamentais deve ser financiado por toda sociedade, através de um sistema tributário que suporte estas despesas. O que acima foi relatado assume especial relevo quando se trata dos direitos sociais, pois estes implicam fortes dispêndios e ações por parte do Estado, e, por isso, seu estudo deve necessariamente ser casado com o do Direito Financeiro, cujo primordial objeto é a análise sobre como o Estado arrecada, gasta e se endivida." SCAFF, Fernando Facury. NUNES, Antonio José Avelãs. **Os Tribunais e o Direito à Saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 82.
[16]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 307.
[17]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 308.
[18]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 313.
[19]MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas:** A Política Orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 120.
[20]"A atividade financeira, nela incluída como parte integrante a atividade tributária, é atividade orientada no sentido de obter os meios necessários para suprir as necessidades públicas." BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad,1998. p. 27.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

aquela desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos[21]".

Por isso, as relações que se desenvolvem sistematicamente entre o Direito Tributário e o Orçamento Público – tema do Direito Financeiro – têm valor central na estrutura e nos elementos, que formam um sistema, de um Estado. O desenvolvimento social, promovido por meio das formas distributivas previstas na Constituição, tem fundamento na política financeira do Estado, no fenômeno financeiro.

No entanto, como visto, a princípio, a política adotada sempre decorrerá do texto constitucional. Essa interseção com o direito constitucional, decorrente do processo de constitucionalização do Direito que tomou forma com o advento dos direitos fundamentais de segunda geração, teria limitado a forte divisão entre direito financeiro e ciência das finanças, criando uma "zona secante" própria do chamado direito constitucional financeiro[22].

A atividade do Estado deve levar em conta as premissas estabelecidas na Constituição enquanto sistema, de modo que o custo dos direitos fundamentais deve ser financiado por toda a sociedade através de um sistema tributário que suporte estas despesas, associado ao direito financeiro,[23] como forma de impedir uma abordagem dissociada da realidade, "como o excesso de arrecadação sem a correspondência aos direitos constitucionais, ou o excesso de disposições sobre direitos constitucionais sem a respectiva previsão de arrecadação e gasto[24]".

Na conjuntura atual, não mais se admite a existência de absoluta discricionariedade administrativa na gestão do orçamento, concebido como mera lei formal que autoriza despesas

[21]MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas:** A Política Orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 120.
[22] CARVALHO, André Castro. Uma Teoria do Direito Constitucional Financeiro e Direito Orçamentário Substantivo no Brasil. *In:* **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 39-79. p. 47.
[23] "Ao lado da repartição de competências e como decorrência necessária, está a atribuição de renda própria a cada unidade federada. É imprescindível que sejam assegurados, juridicamente, a quem tenha as competências os recursos para desenvolvê-las. A designação de rendas próprias tem correlação necessária com as competências atribuídas." IVO, Gabriel. **Constituição Estadual: Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 88.
[24] CARVALHO, André Castro. Uma Teoria do Direito Constitucional Financeiro e Direito Orçamentário Substantivo no Brasil. *In:* **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 39-79*,* p. 52.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

sem criar direito subjetivo à realização do gasto[25]. A liberdade orçamentária do legislador cedeu espaço para exceções à não afetação da receita de impostos através da prévia vinculação de parte das receitas como garantia dos direitos fundamentais[26].

Nessa linha, despesas previamente vinculadas têm sua execução garantida pela Constituição e pelas normas infralegais[27], dada a necessidade de garantir que certos direitos sejam executados minimamente. Havendo a Constituição instituído que determinada despesa sempre será realizada em certo percentual, esta automaticamente ganha caráter mandatório, como no caso da vinculação da receita de certos impostos para saúde e educação, o que se denomina de "orçamento mínimo social", cláusula pétrea orçamentária[28].

Fala-se em mínimo para rechaçar que se aplique aquém, que sua concretização progressiva seja paralisada, pois se não houvesse garantia de um mínimo de custeio, tais direitos se tornariam meras premissas, direitos de papel, dado que sua estrutura implica mais gastos públicos que os demais direitos[29]. Para Harrison Ferreira Leite, o orçamento foi concebido com base nos modais deônticos "é obrigatório", "é permitido" e "é proibido", nunca "é facultativo", de modo que a Constituição estabelece uma ideia de dever de aplicação[30].

Uma vez garantido o mínimo existencial, é que seria possível priorizar esta ou aquela necessidade pública de acordo com as concepções políticas do governante que está no poder, "até o ponto em que não se prejudique o processo econômico nacional[31]", pois o orçamento mínimo social consiste em serviços essenciais por excelência que, caso deixados ao

[25] TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário.** Vol. 5. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 457.
[26]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 372.
[27]TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 7.
[28]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 374.
[29]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 375.
[30]LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 84. Ver também IVO, Gabriel. Aportes acerca das relações entre o direito tributário e o orçamento público (direito financeiro). *In:* **Texto e Contexto no Direito Tributário**. São Paulo: NOESES, 2020, p. 471ss.
[31] TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário.** Vol. 5. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 412.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

arbítrio do gestor, nem sempre receberão o devido prestígio, que consiste na sua previsão como dotação orçamentária e aplicação por meio da despesa pública.

Assim, os tributos, arrecadação principal em Estado fiscalista, encontram sua finalidade no orçamento, porquanto é no orçamento que as receitas públicas são cerzidas com os direitos. Mesmo tendo claro que a obrigação tributária não se confunde com a obrigação decorrente das regras de Direito Financeiro, a atividade financeira do Estado restaria mais bem compreendida com o desvelamento e a construção dos laços existentes entre as receitas tributárias e as despesas públicas dispostas no orçamento. É o encontro, dentro da Constituição, do Direito Tributário com o Direito Financeiro[32].

2. A SALVAGUARDA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Entre os direitos sociais, a educação é destacada como direito subjetivo máxime no que toca à garantia de educação infantil, como consta no art. 208, IV, da Constituição[33]. É reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF)[34] como conteúdo essencial do mínimo existencial, como direito prioritário, de modo que a reserva do possível não pode ser oposta como tese abstrata para a sua não consecução[35].

A salvaguarda do direito à educação é repetida em outras passagens da Constituição, caso do art. 35, expresso no sentido de que a falta de aplicação do mínimo constitucional na área da educação pode ensejar até mesmo a intervenção estadual no

[32]"Frente al deber de contribuir de los ciudadanos, está el derecho a esa contribución, que em principio corresponderá, como es obvio, a aquel o aquellos sujetos que deban realizar gastos a los que pueda calificar de públicos." ACOSTA, Eugenio Simon. ***El Derecho Financiero y la Ciencia Juridica***. Bolonia: *Publicaciones del Real Colegio de España, 1985.* p. 237.

[33]Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
(...)
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[34]STF – Recurso Extraordinário: RE 436996 SP. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 26/10/2005. Publicação: DJ 07/11/2005 PP-00037 RDDP n. 34, 2006, p. 188-193.

[35]RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e o Mínimo Existencial em Educação:** fundamentos para uma atuação forte. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 21.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

Município[36]. Já o artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veda transferências voluntárias quando o Município não aplica o mínimo em educação[37], ao tempo que, no caso de má aplicação dolosa de recursos, abre-se espaço para as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e para crime de responsabilidade de prefeitos (art. 208, §2º, da CF).

À vista dessas constatações, tem-se que a aplicação de percentual a menor pelo gestor não constitui mera irregularidade formal, mas grave infração à Constituição e à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo ensejar consequências financeiras sérias para o ente federativo, afora o prejuízo para os cidadãos e a afronta direta aos objetivos do Estado delineados na Constituição diante da inobservância do mínimo existencial, conforme visto linhas acima.

Assumindo o Estado maiores compromissos sociais, na posição de principal responsável pelo atendimento da educação, a consequência esperada é a de que não só o Judiciário, mas também o sistema de controle acompanhe esse protagonismo, de maneira proporcional e adequada à realidade recente de uma atividade econômico-financeira atenta à consecução dos direitos sociais[38]:

> O reconhecimento de parcela do direito à educação como um direito público subjetivo (art. 208, inc. I, §1º, CR), integrante do mínimoexistencial, a desafiar, para muitos doutrinadores, até mesmo os limites da reserva do possível, não foi o suficiente para lograr vencer todos os empecilhos à prestação adequada desse serviço. Os desafios deum controle judicial sobre a renitente omissão estatal impeditiva da materialização de direitos fundamentais já são conhecidos e estudados pela doutrina. Não são poucos os que sugerem uma atuação dialógica no sentido de fomentar a participação não apenas de um ator proeminente – o Poder Judiciário –, mas uma soma de esforços que propicie a efetiva solução de problemas complexos e estruturais, cuja solução é, no

[36]Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
(...)
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

[37]Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não
(...)
§ 1ºSão exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:
(...)
b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

[38]SILVA, Anderson Luiz da. **Tribunal de Contas da União: Competência Julgadora e Controle Judicial.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 21.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

> mais das vezes, incompatível com a concepção tradicional do processo judicial. É salutar, portanto, o desenvolvimento de pesquisas que possam contribuir para a concretização do direito fundamental à educação, mormente pelo forte impacto social que poderá gerar, para além da perspectiva judicial. Neste contexto, os Tribunais de Contas estiveram por muito tempo presos a um passado de pouca relevância institucional e de forte influência política, justificando-se, na quadra atual, a produção e estudos científicos capazes de demonstrar a possibilidade de avançarem por outras sendas, não por mero voluntarismo, senão em decorrência dos ditames da própria Constituição da República[39].

O reconhecimento da importância de se garantir o direito à educação é tão destacado que, honrado o mínimo existencial delineado no ordenamento, impõe-se o fortalecimento da devida fiscalização da gestão, de modo que nasceria também para as Cortes de Contas, por meio de ações orientadoras e/ou punitivas, o objetivo de verificar se a atuação estatal se encontra em consonância com a defesa do interesse público[40], especialmente com fulcro no conteúdo semântico que se constrói a partir do art. 70 da Constituição Federal. Como sabemos, o Direito não funciona sozinho, mas mediante atos de aplicação, inclusive de controle.

Mais do que verificar o mero atendimento do percentual mínimo, o foco do controle passa a se voltar também para a qualidade da educação oferecida, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE baseia-se na determinação do artigo 214 da Constituição Federal, o qual preceitua em seu inciso III a necessidade de se conduzir à melhoria da qualidade do ensino.

Para que se chegue a um momento de efetiva aferição da qualidade do ensino oferecido, deve-se pelo menos garantir que o patamar de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino seja efetivamente observado, o que nem sempre é uma realidade. Foi o que se deu com a pandemia da COVID-19, quando se observou o descumprimento sob argumentos como o fechamento das escolas e a necessidade de incremento dos gastos com saúde.

[39]RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e o Mínimo Existencial em Educação: fundamentos para uma atuação forte.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 22.
[40]SILVA, Anderson Luiz da. **Tribunal de Contas da União: Competência Julgadora e Controle Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 24.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

3. SURGE A EMENDA CONSTITUCIONAL nº 119/2022

A pandemia do coronavírus trouxe consigo efeitos econômicos extrassanitários, comprometendo a receita da União e de estados e municípios em decorrência dos períodos de isolamento, de modo que se recorreu a diversas medidas de ajuste fiscal para buscar o reequilíbrio das contas no período, à vista das dificuldades experimentadas.

Um estudo conduzido pela Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado analisou a situação financeira dos estados, concluindo que ainda assim houve aumento na arrecadação. Mais precisamente, 24 dos 27 estados conseguiram superar a perda na arrecadação no ano de 2020[41] diante do dos recursos financeiros repassados pela União.

Ainda assim, sucessivas emendas constitucionais vêm sendo promulgadas a fim de estabelecer um regime constitucional diferenciado para o período, principalmente em decorrência do teto de gastos trazidos pela Emenda nº 95/2016, cujas limitações na área da saúde acabaram por impactar no combate à pandemia.

Tal fenômeno pode ser exemplificado: pela emenda nº 106/20, chamada de emenda constitucional do "orçamento de guerra", à vista do cenário de crise sanitária; pela emenda constitucional nº 109/21, objetivando medidas de equilíbrio das contas com vistas ao reestabelecimento do auxílio emergencial[42], publicada em 15 de março de 2021; e pelas emendas nº 113 e 114, modificando o regime de precatórios para mais uma vez liberar espaço no orçamento.

Chega-se à promulgação da Emenda Constitucional nº 119/2022, que ao contrário das demais não se presta a viabilizar medidas de enfrentamento, mas a retirar a responsabilidade de gestores que tenham deixado de observar o patamar mínimo de aplicação de despesas na educação, concedendo a estes uma espécie de "anistia":

> Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:

[41] PELLEGRINI, Josué. **Análise da Situação Fiscal dos Estados.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.
[42] MENDES, Marcos. **Emenda Constitucional 109. PEC Emergencial: a Fragilidade e a Incerteza Fiscal Permanecem.** Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploa ds/2021/03/PEC-Emergencial_Marcos-Mende_mar2021.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022. p. 3.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

> Art. 119 Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal.
> Parágrafo único. Para efeitos do disposto no *caput* deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.
> Art. 2º O disposto no *caput* do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.
> Parágrafo único. O disposto no *caput* do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do *caput* do art. 35 da Constituição Federal.

Considerando que a justificativa para a Emenda nº 119/2022 partiu do estado de calamidade, não se pode olvidar que um cenário de menor arrecadação já implica, por si só, menor destaque de receitas para a educação. É que as vinculações orçamentárias relativas ao ensino foram instituídas a partir de uma proporcionalidade econômica[43] de acordo com o que foi arrecadado no período[44], não havendo montante predefinido a ser aplicado.

Tomando como exemplo os Municípios, constitucionalmente obrigados a aplicar 25% da receita de impostos na MDE, eventual diminuição de metade da arrecadação faria com que o gasto mínimo em educação igualmente caísse pela metade, o que já traz incontáveis efeitos práticos. Ainda assim, o constituinte reformador liberou os gestores de uma obrigação constitucional já diminuída pelas circunstâncias, quando a educação se via carente de investimentos para fazer frente ao ensino remoto, sob o argumento da dificuldade pandêmica.

Quando se considera que as escolas se encontravam fechadas e a lidarem com as dificuldades do ensino remoto, realidade distante para muitos cidadãos; e que, como demonstrado no estudo conduzido pelo IFI, os efeitos econômicos foram menos nefastos do

[43]Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
[44]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 376.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

que aparentam[45], a verba vinculada poderia ter sido destinada para investimentos em tecnologia, reforma das instalações ou mesmo melhoria de bibliotecas[46], o que não foi feito.

Em que pese haver previsão de compensação do valor em exercícios futuros, Élida Graziane chama atenção para a constatação de que não se resguardou a correspondente correção monetária, de modo que ainda que os recursos sejam aplicados posteriormente, não corresponderão exatamente ao montante que deixou de ser aplicado[47].

A autora aponta ainda que a "anistia" teria sido demandada pelas entidades associativas de gestores municipais[48], o que coloca a Constituição a serviço de jogos de interesses, mesmo porque o descumprimento não se tratou de uma realidade generalizada, senão de uma situação específica em relação a 6,5% dos municípios e um estado da federação, conforme estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação[49].

A despeito da obediência devida ao texto constitucional pelo legislador orçamentário, que quando da priorização dos gastos deve observar as vinculações, entre elas a aplicação do mínimo em educação, a Emenda nº 119 parece inverter a ótica, permitindo que a própria Constituição autorize a liberação da receita destinada à educação para aplicação em outros gastos porventura priorizados pelo gestor.

[45]PELLEGRINI, Josué. **Análise da Situação Fiscal dos Estados.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.
[46]PELLANDA, Andressa. PIPINIS, Vanessa (coord.) **Não é uma crise é um projeto: os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação: caderno 1.** Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022. p. 83.
[47]PINTO, Élida Graziane. Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 15 jun. 22.
[48]PINTO, Élida Graziane. Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 15 jun. 22.
[49]PELLANDA, Andressa. PIPINIS, Vanessa (coord.). **Não é uma crise é um projeto:** os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação. Caderno 1. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022. p. 82.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

4. HÁ COMO CONCEBER SUA COMPATIBILIDADE COM A ORDEM CONSTITUCIONAL?

As vinculações de receitas com o fito de garantir os direitos fundamentais são tidas por Fernando Scaff como cláusulas pétreas orçamentárias, representando a manutenção do desenvolvimento do ensino não só uma exceção à não afetação das receitas de impostos, mas uma vinculação que restringe a liberdade do legislador orçamentário, que fica obrigado a executar o orçamento mínimo social[50].

O autor traz ao debate a consideração das vinculações, também, como cláusulas pétreas constitucionais, na medida em que o art. 60, §4º, da CF veda deliberação de proposta de emenda tendente a abolir os direitos e as garantias individuais. Por mais que a garantia se refira aos direitos em si, e não a seu custeio, Scaff entende que uma análise sistemática permitiria inferir como tal, à vista da estrutura jurídica diferenciada desses direitos[51].

Isso porque, caso estes não tenham uma fonte mínima de custeio, restarão enfraquecidos como meras promessas, freando sua concretização efetiva e extirpando-os da população que deles mais necessita[52]. Apesar dessas constatações, para Élida Graziane se observa uma trajetória de desconstrução constitucional do custeio dos direitos sociais através das recentes emendas:

> Diversamente do almejado pelo constituinte originário, desenrolou-se um processo paulatino de esvaziamento fiscal tanto do caráter solidário-cooperativo no federalismo brasileiro, quanto do dever de progressividade no financiamento dos direitos fundamentais amparados por fonte vinculada de receitas ou por dever de gasto mínimo constitucionalmente fixado[53].

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação promoveu um estudo acerca dos efeitos que as reformas efetuadas entre 2016 e 2021 vêm acarretando para a educação brasileira,

[50]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 374.
[51]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020.p. 374.
[52]SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 376.
[53] PINTO, Élida Graziane. Plano "Mais Brasil": ajuste fiscal por meio da convalidação de retrocessos federativos em saúde e educação. *In:* **Reformas ou Deformas Tributárias e Financeiras: por que, para que, para quem e como?** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 301.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

pois emendas constitucionais como a de nº 95 (teto de gastos) e a de nº 109 impactaram diretamente no custeio da educação, suspendendo o projeto da Constituição de 1988[54].

Verificou-se que

> entre 2014 e 2019, houve uma queda de R$ 20 bilhões de investimento na função educação e de R$ 24 bilhões com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), no período de 2012 a 2019. Somente entre 2017 e 2019, ou seja, num curto intervalo de dois anos, após a promulgação da EC 95, a perda foi de R$15 bilhões nas despesas na função educação e de R$5 bilhões em MDE[55].

A projeção feita no estudo foi de que até 2022 os gastos não obrigatórios com educação seriam eliminados, com o corte nas despesas vinculadas, à vista das propostas de emenda em tramitação[56], entre eles a PEC nº 13/2021, que culminou na edição da Emenda nº 119, concedendo perdão retroativo ao descumprimento das vinculações. Considerou-se a PEC como um estímulo para que os gestores deixem de se preocupar com a aplicação do mínimo[57]. Com a aprovação da PEC, a projeção de descumprimento das despesas obrigatórias acabou por se concretizar.

O art. 212 da Constituição vincula o gasto não só à manutenção, mas também ao desenvolvimento do ensino. O termo "desenvolvimento" implica crescimento qualitativo[58] em atenção à progressividade própria dos direitos sociais, balizada pela proibição ao retrocesso. Se com a Emenda nº 119 o gestor não poderá ser responsabilizado pelo descumprimento do

[54] PELLANDA, Andressa. PIPINIS, Vanessa (coord.) **Não é uma crise é um projeto: os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação: caderno 1.** Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022. p. 36.

[55] PELLANDA, Andressa. PIPINIS, Vanessa (coord.).**Não é uma crise é um projeto: os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação: caderno 1.** Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022. p. 39.

[56]PELLANDA, Andressa. PIPINIS, Vanessa (coord.) **Não é uma crise é um projeto: os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação: caderno 1.** Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022. p. 36.

[57]PELLANDA, Andressa. PIPINIS, Vanessa (coord.) **Não é uma crise é um projeto: os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação: caderno 1.** Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022. p. 84.

[58] GOMES, Filipe Lôbo. **Da conformação da Maximização do Bem-estar ao Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico.** Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/320017073_DA_CONFORMACAO_DA_MAXIMIZACAO_DO_BEM-ESTAR_AO_DIREITO_FUNDAMENTAL_AO_DESENVOLVIMEN TO_ECONOMICO>. Acesso em: 15 jun. 22. p. 238.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

percentual, e se o foco do controle passou a ser também a qualidade do ensino, poderá ele vir a ser responsabilizado pela má qualidade do ensino oferecido no período contemplado pela emenda?

Outra problemática exsurge dos processos de responsabilização que eventualmente já estavam tramitando quando da promulgação da emenda. Como dito, a aplicação insuficiente de recursos na MDE pode implicar as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa ou crime de responsabilidade de prefeitos, tomando como exemplo a esfera municipal. Devido à "anistia" concedida, na falta de melhor instituto para definir o permissivo de descumprimento da Constituição, a generalidade da redação da emenda leva a crer que se deve simplesmente proceder à imediata extinção de processos de tomada de contas e judiciais.

Como assinalado por Éliza Graziane, o perdão parece ser "geral, abstrato e retroativo", abrindo caminho para novas propostas de emenda constitucional dessa estirpe no porvir[59]. Contorna-se, ao menos quanto à necessidade de priorização da educação, o obstáculo legal da vinculação constitucional, afastando ainda a incidência da LRF em detrimento da vedação ao retrocesso, o que enfraquece o constitucionalismo ao permitir que a Constituição seja fraudada de forma retroativa.

Tal como observado em outras emendas, o constituinte reformador parece agir em fraude à Constituição, ou em infração indireta dos preceitos constitucionais[60], contrariando a cláusula pétrea que proíbe a abolição de direitos e garantias fundamentais, utilizando-se do argumento genérico de que a calamidade pública decorrente da pandemia afetou os recursos para liberar da responsabilização os gestores cujas "escolhas trágicas" prejudicaram a já tão carente educação brasileira.

O processo de constitucionalização, ao tempo que trouxe para a Constituição aspectos concernentes aos principais ramos do Direito, prestigiando os direitos sociais, transmuda-se numa constitucionalização metodologicamente descontrolada:

[59]PINTO, Élida Graziane. Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>. Acesso em: 15 jun. 22.

[60] MELLO, Marcos Bernardes de. Da Fraude à Constituição no Sistema Jurídico Nacional. *In:* **Revista da Faculdade de Direito UFPR.** V. 52 Curitiba, 2010. p. 1.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

> Sem embargo, o discurso na doutrina brasileira sobre o tema da constitucionalização do direito é quase sempre apologético [...]. Porém, na nossa opinião, falta, no Brasil, problematizar a questão, mostrando também o outro lado da moeda: os perigos que uma "panconstitucionalização" do Direito, ou mesmo uma constitucionalização metodologicamente descontrolada, podem encerrar[61].

Gerson Sicca ressalta o que chama de "constitucionalização superlativa do Direito Financeiro[62]" como subproduto da crise política e questiona o comportamento da crescente utilização da Constituição para tratar da matéria:

> Um dos subprodutos da crise política brasileira é a crescente utilização da Constituição como veículo normativo regulador das finanças públicas (...). Afinal, a Constituição é o ambiente normativo adequado para regular com especificidade as finanças públicas? E qual o sentido de se utilizar a Constituição para veicular normas de direito financeiro que nem sequer conseguem alinhar os demais entes federativos ao pretendido objetivo do equilíbrio fiscal?[63]

As últimas emendas em matéria financeira, e mais recentemente a Emenda Constitucional nº 119/22, revelam um contexto controverso no que concerne aos delineamentos da constitucionalização, tema que levanta questões acerca da constitucionalidade dessas alterações; da mácula aos direitos fundamentais, e mais do que isso, acerca dos próprios rumos desse comportamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é outro o sentimento senão o de que a Emenda Constitucional nº 119/22 vai de encontro à progressividade própria da concretização da manutenção e desenvolvimento do ensino, em claro desrespeito ao princípio da vedação ao retrocesso, diminuindo o custeio do direito fundamental à educação e contrariando os objetivos consagrados pela Constituição de 1988.

---

[61] SARMENTO, Daniel. Ubiquidade Constitucional: Os Dois Lados da Moeda. p. 113-148. *In*: **A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

[62] SICCA, Gerson. **Os Riscos da Constitucionalização excessiva do Direito Financeiro.** Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/sicca-constitucionalizacao-excessiva-direito-financeiro. Acesso em: 13 jun. 2022.

[63] SICCA, Gerson. **Os Riscos da Constitucionalização excessiva do Direito Financeiro.** Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/sicca-constitucionalizacao-excessiva-direito-financeiro. Acesso em: 13 jun. 2022.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

Apesar dos avanços promovidos pelo processo de constitucionalização, chegou-se a um cenário em que, através de sucessivas emendas constitucionais, a chamada Constituição Financeira vê-se cada vez mais maculada por medidas cuja constitucionalidade se põe em pauta. Para além de permitir o custeio de direitos por meio do ciclo financeiro, a atividade financeira do Estado parece ser utilizada para que a Constituição possa se adequar ao poder do momento, em detrimento da respeitabilidade adquirida pelo texto constitucional e de direitos tão caros como a educação.

Vem se conferindo uma função instrumental peculiar à Constituição, que deixa de balizar o poder para ser balizada conforme pareça conveniente. Tal comportamento é sintomático das reformas "à brasileira" experimentadas nos últimos anos, cada vez mais intensificadas.

Constata-se a promulgação de oito emendas só no primeiro semestre de 2022, de modo que a necessidade de atenção ao comportamento do constituinte reformador deve ir além do Judiciário e de órgãos de controle, exigindo reflexão também da doutrina, a qual deve permanecer atenta a fim de apontar os excessos. Eis uma função social da dogmática jurídica.

Consentida a autorização retroativa para menor investimento na educação, uma vez que eventual compensação estará fadada à defasagem, a Emenda nº119/2022 reforça a constatação do sociólogo Darcy Ribeiro de que "A crise da educação do Brasil não é uma crise; é um projeto". Do mesmo modo, o sucessivo desmonte da Constituição Financeira prefigura-se cada vez mais como um projeto.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Eugenio Simon. ***El Derecho Financiero y la Ciencia Juridica***. Bolonia: *Publicaciones del Real Colegio de España, 1985.*

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2020.

BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 4. ed. São Paulo: NOESES/MARCIAL PONS, 2007.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad,1998.

CARVALHO, André Castro. Uma Teoria do Direito Constitucional Financeiro e Direito Orçamentário Substantivo no Brasil. *In:* **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GOMES, Filipe Lôbo. **Da conformação da Maximização do Bem-estar ao Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico.** Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/320017073_DA_CONFORMACAO_DA_MAXIMIZACAO_DO_BEM-ESTAR_AO_DIREITO_FUNDAMENTAL_AO_DESENVOLVIMENTO_ECONOMICO>.

HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos:** por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

IVO, Gabriel. Lei Orçamentária Anual: Não-Remessa para Sanção, no Prazo Constitucional, do Projeto de Lei, *In:* **Questões Controvertidas em Matéria Tributária: uma Homenagem ao Professor Paulo de Barros Carvalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. Aportes acerca das relações entre o direito tributário e o orçamento público (direito financeiro), *In:* **Texto e Contexto no Direito Tributário (XVII Congresso Nacional de Estudos Tributários).** São Paulo: NOESES, 2020.

_____. **Constituição Estadual: Competência para elaboração da Constituição do Estado-membro**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas:** A Política Orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Revista Cadernos UNDB, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. ISSN 1981-0660

MELLO, Marcos Bernardes de. Da Fraude à Constituição no Sistema Jurídico Nacional. *In:* **Revista da Faculdade de Direito UFPR.** V. 52 Curitiba, 2010. p. 1.

NUNES, Antonio José Avelãs. SCAFF, Fernando Facury. **Os Tribunais e o Direito à Saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

PELLANDA, Andressa. PIPINIS, Vanessa (coord.). **Não é uma crise é um projeto: os efeitos das reformas do estado entre 2016 e 2021 na educação.** Caderno 1. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_1.pdf>.

PELLEGRINI, Josué. **Análise da Situação Fiscal dos Estados.** Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>.

PINTO, Élida Graziane. **Emenda 119/2022 escancara falta de prioridade da educação.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/contas-vistaemenda-1192022-escancara-falta-prioridade-educacao>.

_____. Plano "Mais Brasil": ajuste fiscal por meio da convalidação de retrocessos federativos em saúde e educação. *In:* **Reformas ou Deformas Tributárias e Financeiras: por que, para que, para quem e como**? Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e o Mínimo Existencial em Educação: fundamentos para uma atuação forte.** Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual:** Ensaios sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

_____. **Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos.** Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14814/8375>.

SILVA, Anderson Luiz da. **Tribunal de Contas da União: Competência Julgadora e Controle Judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário.** Vol. 5. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

VILANOVA, Lourival. Fundamentos do Estado de Direito. *In:* **Escritos Jurídicos e Filosóficos**. São Paulo: AXIS MVNDI- IBET, 2003, t. I.