

IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

FERNANDO DE BRITO ALVES

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

SIMONE MARIA PALHETA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando De Brito Alves; José Ricardo Caetano Costa; Simone Maria Palheta Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-400-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IV

Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IV ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O IV Encontro Virtual do CONPEDI que teve como tema “Constitucionalismo, desenvolvimento, sustentabilidade e smart cities” promoveu um amplo espaço dialógico entre vários programas de mestrado e doutorado no Brasil. No grupo de trabalho coordenado pelos Professores Simone Maria Palheta Pires, José Ricardo Costa e Fernando de Brito Alves, foram debatidos temas relevantes no âmbito dos Direitos Sociais e Políticas Públicas, por meio da apresentação de 20 (vinte) artigos científicos previamente selecionados pela avaliação por pares, objetivando qualidade e imparcialidade na divulgação do conhecimento. Em todas as apresentações foram observadas contribuições teóricas valiosas e relevantes para o conhecimento científico.

Os trabalhos permearam, em síntese, sobre o direito à moradia e do direito à cidade para pessoa idosa; a importância de políticas públicas para implantação de tecnologias sustentáveis; as políticas públicas em relação a pessoas em situação de rua, bem como aos refugiados e deslocados ambientais; a tutela de pessoas com deficiência e a legislação voltada ao público infantojuvenil em vulnerabilidade. Sobre a pandemia foi debatida a teoria keynesiana, o aumento das desigualdades; a teoria de Amartya Sen e a Emenda Constitucional 95/2016; as políticas educacionais e sua judicialização, o orçamento público e as políticas educacionais; o censo demográfico como definidor de políticas públicas; o papel do Estado e das ONGs para construção de uma perspectiva sobre a sustentabilidade cultural; o princípio fundamental da igualdade no desenvolvimento de um sociedade inclusiva e democrática; a regularização fundiária no Estado de Minas Gerais; aplicação de políticas públicas para os imigrantes no Rio Grande do Sul; uma análise da vulnerabilidade social à luz do art. 791-A da CLT; a origem das socialista dos direitos sociais.

A socialização da produção científica contribui para o aprimoramento e fortalecimento da ciência e pesquisa no Brasil e, ainda, propicia à sociedade acadêmica um amplo espaço de consulta para o desenvolvimento pessoal e profissional do leitores.

Por fim, nossos agradecimentos ao CONPEDI pela honra a que fomos laureados ao coordenar o presente GT e agora, pela redação do Prefácio, que possui a marca indelével do esmero, da dedicação e o enfrentamento a todas as dificuldades que demandam uma publicação de qualidade como a presente.

ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DEFINIDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

PUBLIC BUDGET AS A DEFINING INSTRUMENT OF PUBLIC POLICIES IN THE AREA OF EDUCATION

Willian Alves de Souza ¹
Jaime Domingues Brito ²

Resumo

Este trabalho tem como objetivo demonstrar a importância do orçamento público na efetivação dos direitos fundamentais, bem como problematizar se o orçamento bem elaborado é capaz de dar efetividade ao direito fundamental à educação. Utiliza, como fundamentação teórica, análise de textos normativos, doutrinários e precedentes dos Tribunais pátrios. Emprega procedimento técnico de pesquisa bibliográfica, com objetivo exploratório e abordagem qualitativa, utilizando-se do método dedutivo. Conclui pela importância do orçamento público na definição das políticas públicas educacionais, bem como pelo impacto orçamentário causado pela efetivação deste direito fundamental.

Palavras-chave: Direitos fundamentais, Políticas públicas, Educação, Efetivação, Orçamento público

Abstract/Resumen/Résumé

This work aims to demonstrate the importance of the public budget in the realization of fundamental rights, as well as question whether a well-prepared budget is capable of making the fundamental right to education effective. It uses, as theoretical foundation, analysis of normative texts, doctrinal and precedents of the Brazilian Courts. It employs a technical bibliographic research procedure, with an exploratory objective and a qualitative approach, using the deductive method. It concludes by the importance of the public budget in the definition of public educational policies, as well as the budgetary impact caused by the realization of this fundamental right.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental rights, Public policies, Education, Effectiveness, Public budget

¹ Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Especialista em Direito Público pela UNIAMÉRICA, PR. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Advogado Público.

² Doutor em Direito pela ITE de Bauru, SP. Mestre em Direito pela UENP. Professor da graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Advogado.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem, dentre seus objetivos fundamentais, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Para a consecução destes objetivos, a Constituição Federal de 1988 garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais, especialmente os de cunho social, dentre os quais se destaca o direito à educação, que visa auxiliar no desenvolvimento pleno do indivíduo e garantir sua preparação para o exercício da cidadania e, também, para o mercado de trabalho.

Porém, para que o direito fundamental à educação seja efetivado de forma plena, é preciso que os Poderes políticos formulem e implementem políticas públicas nesta área. Assim, por tratar-se de um direito social, de cunho prestacional, exige atuação do Estado e, automaticamente, gera dispêndio de recursos públicos, razão pela qual os orçamentos públicos devem trazer dotações orçamentárias específicas para sua realização.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utiliza-se o método dedutivo e o procedimento técnico de pesquisa bibliográfica por meio da análise de textos normativos, doutrinários e precedentes firmados pelos Tribunais pátrios, com o objetivo de demonstrar a importância do orçamento público para a efetivação dos direitos fundamentais, funcionando como instrumento indispensável para a definição de políticas públicas na área da educação

Para tanto, inicialmente demonstra-se que as políticas públicas são os mecanismos indispensáveis para a efetivação dos direitos fundamentais. Em seguida, faz-se uma breve explicação sobre o orçamento público no Brasil, dando-se acento às leis orçamentárias (plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) como forma de definição e materialização das políticas públicas. Por fim, avalia-se o impacto orçamentário da efetivação das políticas educacionais, elencando os percentuais mínimos exigidos pela Constituição Federal de 1988 para aplicação na educação.

Com isso, o trabalho problematiza qual é de fato a importância do orçamento público como instrumento definidor de políticas públicas na área da educação, pois a concretização dos direitos fundamentais sociais gera gastos ao Poder Público. Ademais, como hipótese de solução, se aponta que referida concretização e, portanto, a efetivação do mencionado direito fundamental somente será possível por meio de um prévio e competente planejamento orçamentário, capaz de garantir a aplicação de recursos mínimos e, se necessário, até mesmo acima do mínimo em determinadas áreas e, assim, satisfazer o princípio da dignidade da pessoa humana.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Após o término da 2ª Guerra Mundial, muitos países, inclusive o Brasil, uniram-se em favor da paz mundial, na tentativa de garantir direitos individuais e sociais aos cidadãos, sobretudo para que a população mundial pudesse, na medida do possível, desfrutar de uma vida digna. Essa conduta refletiu na elaboração das Constituições modernas, que passaram a elencar os direitos fundamentais da pessoa humana em seus textos normativos, funcionando como núcleo essencial dos sistemas jurídicos dos Estados.

Somado a isso, a constante globalização e a evolução da sociedade na busca da justiça social fizeram com que o tema “direitos fundamentais” ganhasse destaque no cenário político, jurídico e econômico, garantindo ao indivíduo o direito de viver com dignidade, passando a ser palco das discussões envolvendo a formulação e implementação de políticas públicas.

Os direitos fundamentais são direitos que garantem a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, reconhecendo liberdades e garantias por meio da atuação ou omissão Estatal (KOTINDA, 2011, p. 8498), ou seja, são normas positivadas nas Constituições do Estado que garantem aos seus cidadãos, no mínimo, as condições necessárias para viver dignamente (o chamado “mínimo existencial”). Tanto é assim que, para Ingo Wolfgang Sarlet (2011, p. 101), “os direitos fundamentais constituem - ainda que com intensidade variável - explicitações da dignidade da pessoa humana”.

E também é nesse sentido que George Marmelstein (2014, p. 17-18) aborda os direitos fundamentais:

[...] são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico.

Há cinco elementos básicos neste conceito: norma jurídica, dignidade da pessoa humana, limitação de poder, Constituição e democracia. Esses cinco elementos conjugados fornecem o conceito de direitos fundamentais. Se determinada norma jurídica tiver ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana ou com a limitação do poder e for reconhecida pela Constituição de um Estado Democrático de Direito como merecedora de uma proteção especial, é bastante provável que se esteja diante de um direito fundamental.

Falar que os direitos fundamentais são normas constitucionais significa, por exemplo, aceitar a sua supremacia formal e material, uma das características mais importantes desses direitos (princípio da supremacia dos direitos fundamentais), bem como realçar a sua força normativa, elemento essencial para se permitir a máxima efetivação desses direitos (dimensão subjetiva e princípio da máxima efetividade), [...].

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribui uma aplicação imediata às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, conforme previsão trazida no art. 5º, §1º. Além

disso, o Título II da Carta Magna, dividiu os direitos fundamentais em espécies visando conferir-lhes didática classificação, a saber: direitos individuais e coletivos (art. 5º); direitos sociais (arts. 6º a 11); direitos de nacionalidade (art. 12); e direitos políticos (arts. 14 a 17).

Com esteio na classificação supracitada, destaca-se, neste trabalho, os direitos fundamentais sociais elencados no art. 6º da CF/88, sobretudo o direito à educação, previsto de forma específica nos arts. 205 a 214 da CF/88, pois é por intermédio do direito ao acesso à educação de qualidade que o indivíduo adquire condições suficientes para buscar a realização de outros direitos fundamentais, já que a formação intelectual adequada possibilita ao indivíduo um melhor exercício da cidadania plena. (ARAÚJO; BELLINETTI, 2012, p. 10.249).

Ocorre que, para concretizar os direitos fundamentais sociais elencados no art. 6º da CF/88 e garantir a realização da dignidade da pessoa humana, o Estado deve agir positivamente (Estado prestacionista) ofertando aos cidadãos, no mínimo, serviços públicos básicos e essenciais. Mas para que essa atuação seja efetiva, compete aos Poderes Executivo e Legislativo zelar pela correta adequação orçamentária dos recursos públicos, pois como os direitos sociais reclamam prestações positivas por parte do Estado, muitas vezes essa ação é custosa para os cofres públicos. Nesse sentido, Torres (2008, p. 259) ensina que “os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, [...]”.

Do ponto de vista do Estado social, o orçamento não pode ser óbice à concessão dos direitos fundamentais sociais, mas seu instrumento de realização. A ausência de recursos não é indicativo de que o direito fundamental social não poderá ser concedido, mas fator que determinará a redistribuição dos recursos existentes e a promoção das decisões políticas que elegerão os financiadores deste gasto público. (CANELA JUNIOR, 2011, p. 108).

Partindo-se da ideia de correta adequação orçamentária dos recursos públicos para a realização dos direitos fundamentais, especialmente os de cunho social, é preciso destacar a importância do tema “políticas públicas”, que se caracteriza como ações ou programas formulados pelas instâncias de Poder para a realização dos objetivos sociais do Estado visando o atingimento do bem comum. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) assim conceitua políticas públicas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Comungando da ideia de que as políticas públicas são instrumento de realização dos direitos fundamentais, Eduardo Cambi (2020, p. 262) entende que:

Ademais, os direitos fundamentais sociais, para serem efetivados, dependem de políticas públicas. [...]. Não basta, pois, o reconhecimento formal dos direitos fundamentais; imprescindível existir meios para concretizá-los. Os direitos fundamentais (sociais) são realizados a partir de um conjunto de atividades – denominado de políticas públicas – que devem ser realizados pela Administração Pública, para que os fins previstos na Constituição sejam cumpridos.

Diante dos ensinamentos supracitados, tem-se que as ações e os programas do governo (as chamadas “políticas públicas”), devem ser formulados e implementados no sentido de concretizar, senão de forma ampla, ao menos de forma mínima, os direitos fundamentais sociais elencados pelo Texto Constitucional, não podendo violá-los em hipótese alguma, sob pena de desvirtuar o sistema jurídico nacional vigente em prejuízo dos próprios cidadãos. (FREIRE JUNIOR, 2005, p. 47).

Sendo as políticas públicas atos de governo emanados pelas instâncias de Poder competentes (poderes Executivo e Legislativo), soaria normal dizer que, então, inserem-se no âmbito da discricionariedade dos agentes políticos. Porém, em razão da necessidade de satisfação da dignidade da pessoa humana e na busca de uma boa gestão pública em prol da coletividade, a Constituição Federal de 1988 deu especial atenção aos direitos fundamentais, sobretudo os sociais (p. ex. educação, saúde, segurança, entre outros), criando uma vinculação para o atendimento do núcleo essencial desses direitos, ou seja, a própria Carta Magna obriga os Poderes políticos a realizarem os direitos fundamentais, inclusive no que tange à vinculação orçamentária, retirando, em certa medida, a discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo. (BARCELLOS, 2005, p. 90-91). Complementando, Juarez Freitas (2015, p. 202-203) assim ensina:

Nesse prisma, as políticas públicas não devem mais ser vistas como meros programas governamentais mais ou menos livres, ao gosto dos eleitos e de seus patrocinadores. São, na realidade, programas constitucionais que incumbe ao agente público implementar, de maneira estilisticamente nuançada, mas sem retrocesso.

[...].

Nessas circunstâncias, força rever a categoria da discricionariedade, em seus grandes traços, com o desiderato de realinhá-la ao caráter vinculante das políticas públicas, independente de polarizações extremistas. Seria, de fato, errôneo conceber a discricionariedade como irrestrita liberdade para emitir juízos de conveniência ou oportunidade quanto à prática, ou não, de certas políticas, como se estas não fossem mensuráveis. Na verdade, as opções válidas “prima facie” nunca são indiferentes. Pode-se, desse modo, reconceituar a discricionariedade administrativa como a competência (não mera faculdade) de avaliar e eleger, no plano concreto, as melhores consequências diretas e indiretas (externalidades) de determinados programas preliminarmente estabelecidos, com observância justificada (interna e externamente)

de prioridades constitucionais, no uso pertinente e eficaz dos recursos disponíveis. Dito de outro modo, em nosso modelo constitucional, as políticas públicas obrigatoriamente devem ser implementadas e controladas à base de prioridades constitucionais vinculantes e, nessa perspectiva, escrutinadas sem passivismo, no intuito de que apresentem benefícios líquidos (sociais, econômicos e ambientais). [...]

Assim, caso haja (na formulação das políticas públicas) desrespeito (por parte dos Poderes políticos) às regras constitucionais definidoras de direitos fundamentais, é possível, inclusive, o controle judicial dos atos políticos praticados, visando resguardar a integridade da Constituição Federal. Comungando desse raciocínio, Carvalhaes (2019, p. 73) assevera que “o controle judicial da discricionariedade deve versar sobre as questões jurídicas, a exemplo de ações governamentais que envolvam políticas públicas, a fim de coibir eventual violação aos preceitos democráticos e aos direitos fundamentais”.

No mesmo sentido, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 990.934/PB, realizado em 24 de março de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu pela “possibilidade de o Poder Judiciário determinar, excepcionalmente, em casos de omissão estatal, a implementação de políticas públicas que visem à concretização do direito à educação, assegurado expressamente pela Constituição”.

Portanto, resta claro que as políticas públicas são mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988, sobretudo os de caráter social, devendo receber especial importância dos Poderes Executivo e Legislativo quando da sua formulação e implementação, visando garantir aos cidadãos pelo menos o mínimo existencial para satisfação da dignidade da pessoa humana.

3. ORÇAMENTO PÚBLICO MATERIALIZADO NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Sabendo que as políticas públicas são mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social, e que estes, por exigirem prestações positivas, influenciam na atividade financeira e orçamentária do Estado, resta evidente, então, que as políticas públicas também são definidas, implementadas e executadas por intermédio do orçamento público, razão pela qual precisam, desde sua origem, estar consignadas nas leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA).

O orçamento público, antigamente, era compreendido como uma peça de aspecto contábil responsável pela previsão da receita e a fixação das despesas. Porém, no decorrer dos

anos, esse instrumento foi sendo aperfeiçoado, passando a apresentar não apenas aspecto contábil, mas também político (sua elaboração reflete a execução do programa político-partidário ou os desejos do governante), econômico (contribui com a redistribuição de renda e, também, é instrumento regulador da economia) e jurídico (possui natureza de Lei, devendo, na sua elaboração, observar o ordenamento jurídico). (LEITE, 2016, p. 68-72).

O Estado Orçamentário, que procura através do orçamento fixar a receita tributária e a patrimonial, redistribuir rendas, entregar prestações de educação, saúde, seguridade e transportes, promover o desenvolvimento econômico equilibrar a economia, baseia-se no planejamento. A receita pública, os investimentos e as despesas se fazem segundo planos anuais ou plurianuais. (TORRES, 2016, p. 68).

Compete ao Poder Executivo elaborar o orçamento público e remetê-lo ao Poder Legislativo para sua apreciação. Porém, para que tais fases sejam realizadas de forma democrática, é importante considerar os interesses da sociedade, ou seja, os Poderes políticos devem ouvir os anseios da população por meio de audiências e consultas públicas e, assim, inserir suas reivindicações nas peças orçamentárias, garantindo, dessa forma, um orçamento participativo. (KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 428-429).

Então, se por um lado o orçamento público traz uma previsão de receitas, por outro lado ele deve fixar determinadas despesas e, para isso, é preciso elencar prioridades e garantir a realização de serviços públicos essenciais que satisfaçam a dignidade da pessoa humana, e isso somente será possível com a formulação e implementação de políticas públicas.

O orçamento público pode ser compreendido como uma das formas de materialização e instrumentalização das ações do Estado, ou seja, é o espelho da primazia conferida a determinadas políticas públicas específicas ou gerais em uma determinada gestão governamental. (POLI; HAZAN, 2016, p. 103).

Feitas essas considerações, importante iniciar o estudo das leis orçamentárias, as quais materializam as políticas públicas dentro do orçamento público, servindo de instrumento de planejamento do governo para que possa, dentro de determinado limite de tempo, atingir seus planos e metas e, assim, concretizar os direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu Título VI, regras sobre tributação e orçamento e, no Capítulo II (das Finanças Públicas), mais especificamente na Seção II (arts. 165 a 169), aborda as regras orçamentárias, trazendo, já no primeiro artigo desta seção (art. 165), os três diplomas que compõem as leis orçamentárias, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

As leis orçamentárias são leis formais, ou seja, apenas possuem a forma de lei, já que

seu conteúdo é de ato administrativo (previsão de receita e fixação de despesa). Ocorre que, sendo leis formais, não geram direito subjetivo aos cidadãos, mas, segundo o entendimento mais atual do STF consubstanciado no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF realizado em 14 de maio de 2008, podem ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade.

Além disso, as leis orçamentárias são leis ordinárias, ou seja, exigem quórum de maioria simples (ou relativa) para sua aprovação pelo Poder Legislativo, pois são instrumentos que apenas regulam o orçamento (receita e despesa pública), não criando regras de Direito Financeiro (estas sim devem ser tratadas por lei complementar, por força do art. 165, 9º, I, CF/88). Por sua vez, as leis orçamentárias são temporárias, já que possuem prazo certo de duração (p. ex., a LOA que tem vigência durante um único exercício financeiro).

A primeira lei orçamentária que merece destaque é o Plano Plurianual. Pela redação do art. 165, §1º, da CF/88, o PPA tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital¹ e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Para Harrison Leite (2016, p. 134), o PPA “estabelece o planejamento estratégico do governo de longo prazo, de modo que, pelo afunilamento acima traçado, acaba por influenciar a elaboração das demais leis orçamentárias, como a LDO e a LOA”. Assim, toda obra e serviço de duração prolongada, que ultrapasse mais de um exercício financeiro, deverá estar previsto no PPA ou, então, em uma lei específica que autorize sua inclusão ao PPA, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º, CF/88).

Além das despesas de capital e programas de duração continuada, o PPA também deve preocupar-se na redução das desigualdades existente entre as diversas regiões do país (PPA federal), dos Estados (PPA estadual) e dos Municípios (PPA municipal), conforme previsão do art. 165, §7º, CF/88, razão pela qual Valdecir Pascoal (2015, p. 45) assim explica:

Quando da elaboração do PPA, a Administração e o legislador deverão planejar a aplicação de recursos públicos de modo a atenuar a enorme desigualdade entre as regiões brasileiras (no caso do PPA da União) ou entre as sub-regiões existentes nos Estados e Municípios (caso do PPA dos Estados e Municípios).

Para reduzir as desigualdades regionais, deve-se realizar obras de infraestrutura (p. ex., rodovias, ferrovias, estradas, portos, aeroportos, entre outros), as quais se enquadram como

¹ “São despesas eventuais marcadas por uma operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis etc.) ou a uma redução da dívida pública”. (LEITE, 2016, p. 264).

investimentos a serem realizados pelo Poder Público e que, em regra, ultrapassam um exercício financeiro, razão pela qual devem estar previstas no PPA.

No que tange ao prazo para sua elaboração e aprovação, o Poder Executivo deve encaminhar o Projeto de PPA ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto, sendo que o Poder Legislativo deve devolver o Projeto de PPA ao Poder Executivo para sanção até o dia 22 de dezembro, salvo previsão legal em sentido diverso no âmbito do Ente federativo. Após sancionado e publicado no Diário Oficial, o PPA terá uma duração de quatro anos, entrando em vigor no início do segundo ano de um mandato e produzindo efeitos até o final do primeiro ano do mandato subsequente (art. 35, §2º, I, CF/88).

A segunda lei orçamentária a ser trabalhada é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, pela redação do §2º do art. 165, da CF/88, compreenderá as metas e prioridades da administração pública, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Complementando o Texto Constitucional, o art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 diz que a LDO também disporá sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Além disso, os §§ 1º, 3º e 4º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecem que a LDO deverá conter três anexos, a saber: Anexo de Metas Fiscais², Anexos de Riscos Fiscais³ e Anexo específico para a União⁴.

No que tange ao prazo para sua elaboração e aprovação, o Poder Executivo deve encaminhar o Projeto de LDO ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril, sendo que o Poder Legislativo deve devolver o Projeto de LDO ao Poder Executivo para sanção até o dia 17 de julho (art. 35, §2º, II, CF/88), salvo previsão legal em sentido diverso no âmbito do Ente federativo.

Quanto ao prazo de duração da LDO, não existe regra vigente sobre o assunto, porém, partindo-se do pressuposto de que o Projeto de LDO deve ser devolvido pelo Poder Legislativo

² Estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (art. 4º, §1º da LC nº 101/2000).

³ Avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (art. 4º, §3º da LC nº 101/2000).

⁴ Demonstração dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente. (art. 4º, §4º da LC nº 101/2000).

ao Poder Executivo até 17 de julho para ser sancionado e, sabendo que a LDO orientará a elaboração da LOA e acompanhará sua vigência durante o próximo exercício financeiro, é possível concluir que a LDO terá duração variada, aproximando-se de um ano e meio.

O período de vigência da LDO é variável, pois depende da data da sua publicação. No entanto, tem-se uma média do que normalmente acontece. Isso porque, como ela orienta a elaboração da LOA, ao mesmo tempo em que dispõe sobre as metas e as prioridades da Administração para o exercício subsequente, ela deverá vigor por um período superior a um ano, para atender ambas as finalidades. O quadro abaixo ilustra o período de sua vigência.

Sendo assim, normalmente a LDO entra em vigor após 17 de julho de um exercício, permanecendo a sua vigência até o dia 31 de dezembro do exercício subsequente. (LEITE, 2016, p. 140).

A terceira e última lei orçamentária é a Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual não encontra definição no Texto Constitucional (diferentemente do que ocorreu com o PPA e a LDO). Contudo, em que pese a ausência de definição constitucional, a própria natureza jurídica da LOA permite defini-la como um instrumento legal cuja principal atribuição é trazer a previsão de receitas e a fixação de despesas para um exercício financeiro.

Consiste na lei que trata da parte da execução dos projetos previstos nas diretrizes, objetivos e metas (DOM) contidas no PPA e nas metas e prioridades (MP) antevistas na LDO. Assim, é a lei que traz no seu corpo os recursos propriamente ditos, seja na parte das receitas, prevendo-as, seja na parte das despesas, fixando-as. (LEITE, 2016, p. 143).

Em razão de estimar receita e fixar despesa para o exercício financeiro seguinte, a LOA apresenta-se com maior concretude dentre as leis orçamentárias, merecendo especial destaque entre as instâncias políticas responsáveis pela sua elaboração e aprovação, pois ela garante o resultado de uma despesa idealizada no PPA e priorizada na LDO.

Além disso, conforme preconiza o § 5º do art. 165 da CF/88, a LOA deve conter três suborçamentos: o Orçamento Fiscal (é o maior orçamento e alcança os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público); o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; e o Orçamento da Seguridade Social (abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público).

No que tange ao prazo para sua elaboração e aprovação, o Poder Executivo deve encaminhar o Projeto de LOA ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto, sendo que o Poder Legislativo deve devolver o Projeto de LOA ao Poder Executivo para sanção até o dia 22 de

dezembro, salvo previsão legal em sentido diverso no âmbito do Ente federativo. Após sancionada e publicada no Diário Oficial, a LOA terá vigência durante o exercício financeiro seguinte (art. 35, §2º, III, CF/88).

Sendo assim, resta evidente que o orçamento público é um instrumento com aspecto contábil, político, econômico e jurídico e apresenta-se como mecanismo essencial para o desenvolvimento de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais, as quais devem ser materializadas nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

4. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Já está sedimentada, neste trabalho, a ideia de que os direitos fundamentais, sobretudo os sociais, são concretizados por meio das políticas públicas, as quais, por exigirem prestações positivas por parte do Estado, geram despesas aos cofres públicos e, então, devem estar previamente consignadas no orçamento público, sendo materializadas por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Logo, em verdade, o orçamento público funciona como legítimo instrumento que viabiliza a atuação do Estado no atendimento das demandas da sociedade e em busca do bem comum (ARAÚJO, 2013, p. 83). Assim, os Poderes políticos devem realizar, de forma espontânea, os ajustes orçamentários necessários para a efetivação dos objetivos fundamentais estabelecidos no art. 3º da CF/88 (CANELA JUNIOR, 2011, p. 110).

Como as políticas públicas traduzem-se nas ações e programas do governo, seria normal dizer que se enquadram no campo da discricionariedade administrativa. Ocorre que, em razão da importância e essencialidade de alguns direitos fundamentais, o próprio constituinte originário já estabeleceu uma vinculação orçamentária aos Poderes políticos, obrigando-os a destinarem uma quantidade determinada de recursos públicos para a sua realização, como é o caso do direito à educação e do direito à saúde.

Com especial enfoque no direito fundamental social à educação, Silva e Fernandes (2018, p. 82) reforçam a ideia de que uma educação de qualidade contribui para a formação pessoal e profissional do indivíduo, tornando-o apto ao exercício da cidadania, preparando-o para a vida em sociedade e, também, para o mercado de trabalho, com a finalidade de que garanta sua própria sobrevivência e desfrute de uma vida digna. Além disso, o art. 1º da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) dispõe que “a educação

abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Portanto, em razão da importância do direito à educação, sua prestação passou a ser um dever do Poder Público e da família, com o apoio da sociedade (art. 205, CF/88).

Sobre a essencialidade do direito fundamental à educação, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 888.815/RS, realizado em 12 de setembro de 2018, o STF assim decidiu:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. DIREITO FUNDAMENTAL RELACIONADO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À EFETIVIDADE DA CIDADANIA. DEVER SOLIDÁRIO DO ESTADO E DA FAMÍLIA NA PRESTAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL. [...]. 1. A educação é um direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: de um lado, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida (CIDADANIA); de outro, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA). No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar. 2. É dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, a educação. A Constituição Federal consagrou o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes com a dupla finalidade de defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes e sua formação em cidadania, para que o Brasil possa vencer o grande desafio de uma educação melhor para as novas gerações, imprescindível para os países que se querem ver desenvolvidos. [...].

Então, o Poder Público tem o dever de fornecer educação infantil em creche e pré-escola para as crianças de 0 (zero) até 5 (cinco) anos de idade (art. 208, IV, CF/88), bem como oferecer a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade (art. 208, I, CF/88). Nessa divisão de obrigações para com o fornecimento do direito à educação, aos Municípios compete atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, §2º, CF/88), enquanto os Estados e o Distrito Federal devem atuar com prioridade no ensino fundamental e médio (art. 211, §2º, CF/88).

Mas para que o Poder Público forneça, no mínimo, o núcleo essencial deste direito fundamental, o constituinte originário determinou que, no momento de formulação das políticas públicas, os Poderes políticos destinem, obrigatoriamente, um percentual mínimo para a satisfação do direito à educação. Assim, de acordo com o *caput* do art. 212 da CF/88, visando a manutenção e desenvolvimento do ensino durante o ano, a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita dos impostos arrecadados diretamente, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos arrecadados diretamente (p. ex., PTU, ISS, ITBI e IRRF dos servidores públicos municipais), somado aos

impostos oriundos das transferências constitucionais (repartição de receitas).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 também vincula determinados valores para o pagamento dos profissionais da educação, de maneira que, conforme regra estabelecida no art. 212-A, XI, da CF/88, os Municípios devem aplicar 70% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Ressalte-se ainda que a Emenda Constitucional nº 108/2020 inseriu na Carta Magna novas regras atinentes ao FUNDEB, estabelecendo uma vinculação estrita de certos percentuais do eventual complemento federal VAAT (valor anual total por aluno), ou seja, 15% deve ser investido em despesas de capital na rede escolar (art. 212-A, XI, da CF/88) e 50% deve destinar-se à educação infantil (art. 212-A, §3º, da CF/88).

Porém, é preciso ressaltar que, quando o *caput* do art. 212 da CF/88 vinculou os Entes Federativos a gastarem 18% (União) e 25% (Estados, Distrito Federal e Municípios) da receita resultante de impostos e das transferências constitucionais recebidas na manutenção e desenvolvimento do ensino durante o ano, ele o fez apenas para cumprimento do mínimo existencial, já que, em muitas situações, tais percentuais não são suficientes para garantir uma educação básica de qualidade. Isso significa que, mesmo que os percentuais mínimos já tenham sido utilizados, havendo deficiência na prestação de uma educação básica, o Estado pode ser obrigado, inclusive pelo Poder Judiciário, a efetivar a política pública educacional por completo, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A educação pública é um direito fundamental que para ser efetivado impõe a responsabilidade dos entes públicos na correta aplicação dos recursos necessários para manter e desenvolver o ensino, à luz dos artigos 68 a 77 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Importante salientar que o dever de gasto mínimo com a educação não se resume unicamente a aplicar os percentuais das receitas dos impostos no artigo 212 da Constituição Federal. A melhoria da qualidade do ensino, a erradicação do analfabetismo, a universalização da educação básica, a formação humanística e a garantia da equidade no ensino são direitos previstos no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), e também no artigo 214 da Constituição Federal. (CAMBI, 2020, p. 510)

No mesmo sentido, Élide Graziane Pinto (2018, p. 51-52) também defende a ideia de que o direito à educação deve ser garantido de forma efetiva e progressiva, sempre exigindo maior atenção do Poder Público, o qual deve, na medida do possível, investir além dos gastos mínimos constitucionalmente exigidos, senão vejamos:

Muito embora a vinculação de gasto mínimo seja garantia imprescindível de estabilidade de custeio dos direitos fundamentais, é preocupante, contudo, a existência do gasto público protocolar e - até certo ponto - inercial, apenas para cumprir o piso da educação a que se referem o art. 212 da Constituição de 1988 e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Se for tomado como um fim em si mesmo, esse gasto mínimo formal tende a não se fazer acompanhar da devida atenção para com o padrão mínimo de qualidade a que se refere o art. 206, VII, da CR/88, tampouco tende a não assegurar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais de fazer, que devem conduzir - de forma vinculada - a política pública educacional em todos os níveis da Federação.

Paradoxalmente, a definição legal mais exaustiva e compreensiva dos passos a serem dados por meio das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) - tal como veiculado na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 - convive com o risco da sua insuficiente implementação, notadamente pela aventada impossibilidade de se alcançar a progressividade de custeio de que trata o art. 214, VI, da Constituição e a sua meta 20.

Isso significa que, no momento de formulação de políticas públicas relacionadas ao direito fundamental à educação, os Poderes políticos devem ir além da exigência de gasto mínimo vinculado, ou seja, é preciso que haja investimentos de recursos suficientes para que a educação básica seja prestada pelo Poder Público com qualidade e visando a plena formação das crianças e adolescentes, desde que, é claro, haja prévio planejamento orçamentário para que o impacto causado pela efetivação do direito à educação não prejudique a realização de outros direitos fundamentais (p. ex., saúde, segurança pública, entre outros).

Sendo assim, em razão da necessidade da vinculação de gastos mínimos e, também, da necessidade de outros investimentos para a prestação do direito à educação com qualidade no anseio de contribuir para a formação pessoal e profissional do indivíduo, é possível concluir que a efetivação de políticas públicas educacionais causa impacto no orçamento público, pois o desenvolvimento de ações e programas na área da educação para além dos padrões mínimos exigidos demandam maiores gastos de recursos públicos. Assim, compete aos Poderes Executivo e Legislativo, no momento da elaboração e votação das leis orçamentárias, garantirem a plena satisfação do direito à educação, com o cuidado de, ao satisfazer esse direito fundamental, não deixar desamparado outros direitos fundamentais de importância correlata.

5. CONCLUSÃO

Os direitos fundamentais são normas positivadas nas Constituições do Estado que garantem a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana. Dentro os direitos fundamentais elencados no Texto Constitucional, destaca-se os de cunho social, os quais exigem prestações positivas (ação) por parte do Estado, a exemplo do fornecimento de serviços

públicos básicos e essenciais.

Para garantir a o fornecimento de serviços públicos e satisfazer os direitos fundamentais sociais, o Poder Público precisa formular e implementar políticas públicas, compreendidas como ações ou programas do governo destinados ao atendimento das necessidades básicas e indispensáveis da população.

Ocorre que a efetivação de direitos fundamentais por meio das políticas públicas geram gastos ao Poder Público e, portanto, devem ser previamente planejadas e consideradas no momento da elaboração e aprovação do orçamento público. Além disso, tem-se que o orçamento público se materializa por intermédio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), as quais precisam contemplar, de forma expressa, dotações orçamentárias para a concretização das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais.

Dentre os direitos fundamentais sociais elencados no art. 6º da CF/88, destaca-se o direito à educação, devendo ser fornecida pelo Estado e pela família, com o apoio da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e para o mercado trabalho.

Em razão da importância do direito fundamental à educação, sua realização causa impacto no orçamento público, pois o próprio constituinte originário previu uma vinculação orçamentária mínima para a efetivação desse direito, de maneira que, no momento da elaboração e aprovação do orçamento público, é preciso destinar, dentro de um exercício financeiro, 18% (União) e 25% (Estados, Distrito Federal e Municípios) da receita resultante de impostos e das transferências constitucionais recebidas para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Porém, ressalta-se que se trata de percentual mínimo constitucionalmente exigido, o que não impede que o Poder Público realize gastos superiores para o fornecimento de uma educação básica de qualidade.

Assim, conclui-se que o orçamento público é o instrumento responsável pela definição das políticas públicas garantidoras do direito fundamental à educação, de maneira que as leis orçamentárias devem consignar dotações suficientes para a realização de uma educação básica de qualidade, garantido, assim, o cumprimento da finalidade constitucional de proteção da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fernanda Raquel Thomaz de; BELLINETTI, Luiz Fernando. Direito fundamental

à educação na perspectiva da formação humana integral e do desenvolvimento social no contexto do mundo globalizado: a demanda econômica de sua realização na atividade orçamentária e um enfrentamento da invocação da cláusula da “reserva do possível” pelo poder público. *In*: XXI Encontro Nacional do CONPEDI. **Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 10.240-10.269. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c902b497eb972281>. Acesso em 3 set. 2021.

ARAÚJO, Fernanda Raquel Thomaz de. **Controle judicial de políticas públicas e realinhamento da atividade orçamentária na efetivação do direito à educação: processo coletivo e a cognição do judiciário**. 2013. 197 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2013. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000188844>. Acesso em 9 set. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**. v. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em 8 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 2 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 9 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 8 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048/DF**. Rel.: Min. Gilmar Mendes, julg. 14/05/2008, pub. 22/08/2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em 8 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 990.934/PB**. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julg. 24/03/2017, pub. DJe 05/04/2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=12691447>. Acesso em 9 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 888.815/RS**. Rel.: Min. Luís Roberto Barroso, julg. 12/09/2018, pub. DJe 21/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=749412204>. Acesso em 9 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 3. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHAES, Andréia Schneider Nunes. **Decisão judicial e políticas públicas: limites, controle e medidas judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. v. 35.1, p. 195-217, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>. Acesso em 8 set. 2021.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; ALVES, Fernando de Brito. O orçamento participativo como forma de exercício dos direitos políticos. **Revista Espaço Jurídico Journal of Law**. v. 14, n. 2, p. 417-436, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/2775>. Acesso em 8 set. 2021.

KOTINDA, Thierry Chozem Zamboni. Direitos fundamentais e o controle judicial de políticas públicas. *In: XX Encontro Nacional do CONPEDI. Democracia e reordenação do pensamento jurídico: compatibilidade entre a autonomia e a intervenção estatal*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 8497-8521. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+\(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XX+Encontro+Nacional+-+FUMEC+Belo+Horizonte+-+MG+(22%2C+23%2C+24+e+25+de+junho+de+2011).pdf). Acesso em 2 set. 2021.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PINTO, Élide Graziane. Prioridade alocativa da educação no ciclo orçamentário e controle do cumprimento de metas e estratégias do plano nacional de educação. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, edição especial, p. 50-68, 2018. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/350>. Acesso em 9 set. 2021.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Políticas públicas de conhecimento: redefinindo a lógica do orçamento. **Revista Argumenta Journal Law**, n. 24, p. 99-119, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/433>. Acesso em 8 set. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, Luciana Andréa França; FERNANDES, Wanderson Dias. A Ação Civil Pública como instrumento para efetivação do direito à educação. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 4, n. 2, p. 79-95, jul./dez. 2018. Disponível em:

<https://indexlaw.org/index.php/acessojustica/article/view/4882>. Acesso em 9 set. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.