

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

LUCAS MENDES

FEDERALISMO FISCAL EM DESEQUILÍBRIO: OS
REFLEXOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA – MG.

POUSO ALEGRE - MG

2020

LUCAS MENDES

FEDERALISMO FISCAL EM DESEQUILÍBRIO: OS
REFLEXOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA – MG.

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção de Título de Mestre em Direito Constitucional de Pós-Graduação em Direito – nível de Mestrado em Direito, da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientadora: Prof.(a) Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis.

FDSM – MG

2020

Lucas Mendes

**FEDERALISMO FISCAL EM DESEQUILÍBRIO: OS REFLEXOS NO
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA – MG.**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção de Título de Mestre em Direito Constitucional de Pós-Graduação em Direito – nível de Mestrado em Direito, da Faculdade de Direito do Sul de Minas.

Orientadora: Prof.(a) Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

Prof. (a) Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis (Orientadora)

Prof. Dr. Luís Renato Vedovato (Unicamp)

Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni (FDSM)

Pouso Alegre, 13 de abril de 2020.

Ao meu Pai, que faleceu durante esta jornada.

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Dr.^a Ana Elisa Spaolozzi Queiroz Assis, minha orientadora neste trabalho, que por sua imensa qualidade profissional e trato pessoal, abriu-me os olhos para o direito social da educação.

Ao Dr. Francisco Rafael Gonçalves, pessoa fundamental em minha vida, fonte de inspiração pessoal e profissional, que tornou possível a realização de mais essa etapa acadêmica.

À Nara, minha companheira de todas as horas e fonte inesgotável de apoio incondicional em todas as áreas de minha vida. Obrigado por tudo!

“Aquele que paga o flautista escolhe a música”.
Bernard Schwartz
(1984)

RESUMO

MENDES, Lucas. Federalismo fiscal em desequilíbrio: os reflexos no financiamento da educação municipal de Uberlândia-MG. 146f. Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção de Título de Mestre em Direito Constitucional de Pós-Graduação em Direito – nível de Mestrado em Direito, da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2020.

No tema específico deste trabalho, será apresentado de que maneira a educação, níveis de educação infantil e ensino fundamental, é financiada pelo município de Uberlândia, à luz do atual sistema tributário previsto na Constituição Federal de 1988. Faz-se necessária a problematização sobre o tema, a fim de apurar se há, no plano normativo constitucional, um desequilíbrio entre a responsabilidade do município de Uberlândia ofertar política pública na área da educação e a sua capacidade arrecadatória. Diante deste contexto, o objetivo da dissertação é consolidar a educação básica como direito social e público subjetivo, além de aprofundar o debate para identificar se o sistema tributário desenhado no texto constitucional, em especial no que diz respeito à previsão dos tributos municipais e sua respectiva capacidade arrecadatória, é prejudicial aos municípios, considerando, também, outras políticas públicas de sua responsabilidade. Serão adotadas duas metodologias, a saber: pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica foi realizada através da análise de diversas fontes, tais como obras de referência, periódicos científicos, teses e dissertações. O estudo de caso, por sua vez, consistiu na análise do Município de Uberlândia, no que diz respeito ao financiamento da educação no contexto de sua arrecadação. Identifica-se que o sistema tributário nacional, desenhado na Constituição Federal de 1988, resulte em ínfima arrecadação aos entes municipais, de um lado, e enorme concentração de responsabilidades no campo das políticas públicas, em especial na área da educação, de outro, evidenciando o desequilíbrio normativo.

Palavra-chave: Federalismo fiscal; Tributos municipais; Educação; Educação infantil; Ensino fundamental.

ABSTRACT

MENDES, Lucas. Imbalanced fiscal federalism: the impact on the financing of municipal education in Uberlândia-MG. 146f. Dissertation presented as a partial requirement to obtain a Master's Degree in Constitutional Law from the Postgraduate Law Degree - Master's degree in Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, 2020.

In the specific theme of this survey, it will be presented how education, child education levels and elementary education, is funded by Uberlândia's municipality, in light of the tax system provided in the Federal Constitution of 1988. It is necessary to discuss about the theme, in order to determine if there is, in the constitutional normative plan, an imbalance between the Uberlândia municipality responsibility to offer public policy in education area and its collection capacity. Given this context, the aim of the dissertation is to consolidate basic education as a social and subjective public right, besides deepening the debate to identify if the tax system designed in the constitutional text, especially with regard to the prediction of municipal taxes and their respective collection capacity is harmful to municipalities, also considering other public policies under their responsibility. Two methodologies will be adopted, namely: bibliographic research and case study. The bibliographic research was performed through the analysis of several sources, reference works, scientific journals, theses and dissertations. The case study, in its turn, consisted of analysis of Uberlândia's Municipality, regarding the financing of education in the context of its collection. It is identified that the national tax system, designed in the Federal Constitution of 1988, results in tiny tax collection to municipal entities, on one side, and huge responsibilities concentration in the field of public policies, especially in the area of education, on the other, highlighting the normative imbalance.

Keywords: Fiscal federalism; Municipal taxes; Education; Child education; Elementary School.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Verbas destinadas ao FUNDEB.....	52
Tabela 2 – Verbas repassadas ao Município de Uberlândia/MG via FUNDEB.....	56
Tabela 3 – Valor anual mínimo por aluno em Uberlândia e no Estado de MG.....	57
Tabela 4 – Evolução histórica de participação na arrecadação tributária.....	76
Tabela 5 – Partilha direta dos impostos entre os entes na Constituição Federal de 1988.....	89
Tabela 6 – Partilha indireta entre os entes – FPE e FPM.....	89
Tabela 7 – Dados do Censo Escolar, Município de Uberlândia, ano de 2016.....	103
Tabela 8 – Dados do Censo Escolar, Município de Uberlândia, ano de 2017.....	104
Tabela 9 – Dados do Censo Escolar, Município de Uberlândia, ano de 2018.....	105
Tabela 10 – Números de escolas em Uberlândia, últimos 03 anos.....	106
Tabela 11 – Oferta por nível de ensino nas Escolas Municipais, últimos 03 anos.....	106
Tabela 12 – Número de professores por nível de ensino nas escolas municipais de Uberlândia, últimos 03 anos.....	107
Tabela 13 – Estimativa de receita de Uberlândia.....	112
Tabela 14 – Estimativa de despesa com educação de Uberlândia.....	112
Tabela 15 – Despesa com educação, por modalidade de ensino, de Uberlândia.....	113
Tabela 16 – Valores FUDEB do FNDE e das leis orçamentárias municipais.....	115
Tabela 17 – Destinação do FUNDEB, por modalidade de ensino, de Uberlândia.....	115
Tabela 18 – Valores de Uberlândia para à educação e FUNDEB.....	116
Tabela 19 – Números da educação infantil, ano de 2018, de Uberlândia.....	120
Tabela 20 – Dados do Ensino Fundamental de Uberlândia.....	124
Tabela 21 – Dados da educação infantil de Uberlândia.....	126

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BDI	Banco de Dados Integrados
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAQi	Custo Aluno Qualidade
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEMEPE	Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz
CIDE	Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
DOU	Diário Oficial da União
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Imposto sobre Exportação
IEX	Imposto Extraordinário
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operação Financeira

IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Inter vivos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis ou Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SCIELO	Scientific Eletronic Libary Online
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
SME	Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	21
1.1 Direito à educação básica em legislação infraconstitucional.....	32
1.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	48
2. O FEDERALISMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	63
2.1 Federalismo brasileiro: um histórico.....	66
2.2 Federalismo fiscal da Constituição Federal de 1988.....	70
2.3 Sistema Tributário na Constituição Federal de 1988.....	78
2.4 Repartições de Receitas Tributárias na Constituição Federal de 1988.....	86
2.5 Teto dos Gastos Públicos: o novo regime fiscal da Emenda Constitucional n. 95..	93
3 OS NÚMEROS DA EDUCAÇÃO E DO ORÇAMENTO DE UBERLÂNDIA, MINAS GERAIS.....	98
3.1 O Plano Municipal de Educação de Uberlândia.....	99
3.2 Os números da educação no Município de Uberlândia.....	101
3.3 Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz.....	107
3.4 Orçamento do Município de Uberlândia.....	109
3.5 Deficit de Vagas na Educação Infantil.....	117
3.6 Educação Infantil e Ensino Fundamental.....	120
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	133

INTRODUÇÃO.

A concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, através da realização de políticas públicas, é de extrema relevância para a qualidade do país, visto que, quanto mais o Estado for eficaz em realizar essa inafastável tarefa, espera-se maior inserção social, boa educação pública, segurança, saúde, respeito à dignidade da pessoa humana e acesso à serviços públicos em geral.¹

O texto da Constituição Federal de 1988 possui alta carga valorativa, eficácia vertical dos valores trazidos em seu texto², previsão expressa de amplo rol de direitos e garantias fundamentais e metas e programas de políticas públicas que devem vincular a atuação estatal, com o objetivo de concretizar os direitos fundamentais.³

O direito à educação, em específico, foi elencado como direito social, expressamente previsto no artigo 6º, da Constituição de 1988, integrando, assim, o rol de direitos fundamentais, sujeito ao regime de aplicação imediata, conforme previsto no artigo 5º, parágrafo 1º, também da Constituição de 1988.

Em específico na área da educação, é de responsabilidade municipal a implementação da educação infantil e ensino fundamental, em observância a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica, número 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e alterações posteriores. Tais dispositivos devem ser lidos à luz do artigo 208 da Constituição Federal, que, em seu inciso I, estabelece a garantia de educação obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, fixando um recorte etário que exclui crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, o que fragiliza, num primeiro momento, o status de direito público subjetivo para esse grupo de crianças⁴. Em tese, o referido recorte deve influenciar o administrador público no momento de definição dos investimentos, na medida em que, não sendo direito público subjetivo, as creches não devem ser destinos prioritários de recursos públicos.

¹ DRAIBE, Sonia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (org). *Políticas Públicas no Brasil*, Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, p. 23-64. 2007.

² STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 165

³ BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 8 ed. São Paulo: Renovar. Cap. IV.

⁴ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. *Direito à educação e diálogo entre poderes*. 2012. 259f. Tese (Doutorado em em Educação [área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais]) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2012. p. 55

O Brasil possui 186,1 mil escolas de educação básica, sendo 114,7 mil, praticamente dois terços, sob responsabilidade dos Municípios⁵, número que demonstra a grande concentração da oferta educacional na esfera municipal.

Para os entes federados realizarem as políticas públicas a fim de efetivar os direitos previstos no texto constitucional, são necessários recursos financeiros, visto que haverá intensa atuação estatal. Para fazer frente à demanda, os entes federados têm no tributo sua maior fonte de renda: a União, por exemplo, para o ano de 2019⁶ prevê receita total de R\$ 3.262.209.303.823,00 (três trilhões, duzentos e sessenta e dois bilhões, duzentos e nove milhões, trezentos e três mil e oitocentos e vinte e três centavos), sendo: R\$ 1.750.831.718.583,00 (um trilhão, setecentos e cinquenta bilhões, oitocentos e trinta e um milhões, setecentos e dezoito mil e quinhentos e oitenta e três reais) a título de receita fiscal, que significa toda arrecadação fiscal dos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta; R\$ 752.704.591.914,00 (setecentos e cinquenta e dois bilhões, setecentos e quatro milhões, quinhentos e noventa e um mil e novecentos e quatorze reais) referentes à toda arrecadação dos órgãos e entidades vinculados a Seguridade Social; e, por fim, R\$ 758.672.993.326,00 (setecentos e cinquenta e oito bilhões, seiscentos e setenta e dois milhões, novecentos e noventa e três mil e trezentos e vinte e seis reais) decorrentes de refinanciamento da dívida pública, que consiste na receita obtida pela União com a emissão de novos títulos da dívida pública, valor esse que será utilizado para quitar os títulos das dívidas públicas vencidos⁷.

Vale ressaltar que o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, estabelece percentuais mínimos de recursos, aplicados sobre a receita de impostos, a serem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a saber: União deve aplicar,

⁵ Ministério da Educação. INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2016, Notas Estatísticas. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em 21 junho 2018.

⁶ BRASIL. Lei n. 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Dispões sobre receita e despesa da União para o ano de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 16 jan. 2019. Art. 2º.

⁷ Ao comprar um título público, você empresta dinheiro para o governo brasileiro em troca do direito de receber no futuro uma remuneração por este empréstimo, ou seja, você receberá o que emprestou mais os juros sobre esse empréstimo. Dessa maneira, com o Tesouro Direto, você não somente se beneficia de uma alternativa de aplicação financeira segura e rentável, como também ajuda o país a promover seus investimentos em saúde, educação, infraestrutura, entre outros, indispensáveis ao desenvolvimento do Brasil. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/web/stn/-/conheca-o-tesouro-direto>>. Acesso em 16 dezembro de 2019.

no mínimo, 18%; Estados, Distrito Federal e Municípios, devem destinar, no mínimo, 25%.

Importante citar a Emenda Constitucional (EC) n. 95, conhecida como emenda do teto de gastos, promulgada em 15 de dezembro de 2016, que alterou artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir um novo regime fiscal à União. O inciso II, do artigo 107, do ADCT, modificado pela referida emenda, impôs limite orçamentário ao Poder Executivo Federal, que, para realizar despesas primárias, dentre elas a educação, terá como limite orçamentário o valor gasto no exercício imediatamente anterior, corrigido pelo índice IPCA⁸. Assim sendo, tal EC terá importante impacto no orçamento da área da educação, uma vez que o Poder Executivo da União deverá observar os limites financeiros impostos pela emenda.

A própria Emenda Constitucional n. 95/2016, ao modificar o inciso I, do parágrafo 6º, do artigo 107, do ADCT, prevê que as transferências de receitas entre os entes federados, previstas constitucionalmente, que são de grande importância para a saúde financeira dos Municípios, não são atingidas pelo limite supramencionado, muito embora, as transferências voluntárias de recursos entre os entes, que também possuem importância para saúde financeira dos Municípios, sobretudo no financiamento da educação, são alvos de limitação imposta pela EC n. 95.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, dispõe, nos artigos 16 e 17, que toda geração de despesa deve vir acompanhada com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio, sob pena de serem consideradas não autorizadas. O controle orçamentário, nos termos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, será realizado de duas formas, a saber: controle interno, realizado pelo próprio Poder Executivo, de forma prévia, concomitante e subsequente; controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, com prévio parecer dos Tribunais de Contas.

⁸ Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – índice apurado através da produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor, tendo como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). O IPCA abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (hum) e 40 (quarenta) salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em 18 de agosto de 2018.

Portanto, de um lado, temos a EC n. 95, estabelecendo que o investimento na educação do União terá como limite orçamentário o valor gasto no último exercício, corrigido pelo índice IPCA. Por outro, há o artigo 212, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê a aplicação, por parte da União, de, no mínimo, 18% da receita resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Numa leitura apressada, nota-se uma contradição: Ora, se, por ventura, o ente federal, de um exercício financeiro para o outro, aumentar sua arrecadação fiscal, por consequência, também aumentará a base de cálculo para aplicação do percentual de investimento mínimo, previsto no citado artigo 212, logo, o valor mínimo a ser investido na educação será maior. Nessa linha, a limitação imposta pela EC n. 95 não traria efeito negativo ao investimento educacional.

Porém, tal leitura está equivocada. O artigo 110, inciso II, do ADCT, alterado pela EC n. 95, dispõe que, durante o regime fiscal previsto na referida emenda constitucional, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão, para os exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos pelo índice IPCA. Equivale dizer que, o regime fiscal imposto pela EC n. 95 rompeu com a proporcionalidade entre a arrecadação fiscal e o investimento mínimo na área da educação.

Assim, o ente federal, com os controles orçamentários citados somado aos ditames da EC n. 95, ainda que tenha vontade política de aumentar o investimento na educação, com recursos disponíveis para tanto, deverá observar aos limites legais. Ademais, a depender da situação, nem o percentual mínimo de investimento educacional, de 18%, previsto no artigo 212 da Constituição Federal, será observado.

Nessa linha, o federalismo fiscal deve ser visto como importante ferramenta para que o Município tenha capacidade financeira de realizar as políticas públicas de sua competência, concretizando os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, em especial a implementação da educação infantil e do ensino fundamental.

O Direito Tributário, por sua vez, é responsável por regulamentar a principal receita pública: o tributo. Aqui, o Município, tanto como o ente federal, utilizado de exemplo anteriormente citado, obtém recursos financeiros apenas exercendo o seu poder de estado.

Ocorre que o sistema tributário nacional concentra a maior parte de suas receitas em poder da União. No último estudo⁹ divulgado sobre o tema pela Receita Federal do Brasil, apurou-se que, do total das receitas tributárias arrecadadas no ano de 2017, 68,02% correspondem a tributos de competência da União. Os tributos de competência dos Estados arrecadaram 25,72%. Os tributos de competência municipal, por sua vez, foram responsáveis por arrecadar ínfimos 6,26% do total das receitas tributárias.

Assim sendo, o texto constitucional, que, de um lado, desenha um sistema tributário que reserva apenas 6,26% de suas receitas aos Municípios e, de outro, define como responsabilidade destes entes a implementação da educação infantil e do ensino fundamental, padece de aparente desequilíbrio normativo.

Os Municípios, então, encaram inúmeros desafios financeiros para concretizar o direito à educação, nos níveis de sua responsabilidade, sofrendo arduamente o mencionado desequilíbrio. Dois terços das escolas existentes no Brasil, que oferecem educação infantil e ensino fundamental, estão sob seus cuidados. Das escolas que oferecem ensino fundamental, que deveria ser ofertado em conjunto com o ente estadual, 71,20% são da rede de ensino municipal, enquanto apenas 10,3% são de competência estadual¹⁰.

Embora a matemática não seja critério exaustivo para análise de qualidade da educação ofertada, é um importante indicador para ilustrar o desempenho da rede municipal de ensino: apenas 13% (treze por cento) dos alunos matriculados até o nono ano, na rede municipal de ensino, atingiram nível de conhecimento adequado em matemática. Para ficar somente na região sudeste, o estado de Minas Gerais, o número é de 22% (vinte e dois por cento); em São Paulo, o percentual atingiu 18% (dezoito por cento); no Rio de Janeiro, o número cai para 15% (quinze por cento); e, por fim, no Espírito Santo, o número é de 17% (dezessete por cento)¹¹.

Não se deve atribuir tais resultados, de forma exclusiva, ao sistema tributário brasileiro vigente desde 1988, que concentra a maior parte arrecadatória em poder da

⁹ Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2017*. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

¹⁰ Ministério da Educação. INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2016, Notas Estatísticas. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_e_scolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em 21 junho 2018

¹¹ QEDu é o maior portal de dados sobre a educação básica no Brasil. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/estado/113-minas-gerais/compare>>. Acesso em 04/06/2018.

União e a menor parte em benefício dos Municípios, mas é necessário jogar um feixe de luz nesses dados para demonstrar que a rede municipal de ensino carece de resultados melhores, os quais se relacionam com saúde financeira, vale dizer, maiores investimentos.

Os dados apresentados apontam, de um lado, para enorme ampliação das responsabilidades municipais na oferta de educação, a níveis de educação básica. De outro, evidencia a ínfima arrecadação gerada pelos tributos de sua competência, concentrando a maior parte da receita fiscal em poder da União. Os dados indicam, também, que o ensino ofertado pelos entes municipais necessita de resultados melhores.

O Município é o ente federativo mais próximo da população. É, por assim dizer, a ponta da lança da política pública, com grandes responsabilidades normativas e executivas. Em contrapartida, também de forma normativa, é o ente federativo mais desprivilegiado entre todos, tanto financeiramente, como politicamente, demonstrando que há notável desequilíbrio normativo no texto da Constituição Federal de 1988.

A qualidade da educação ofertada está intrinsecamente conectada a quantidade de recursos disponíveis, de modo que, quanto mais se investe, maior será a possibilidade de melhora na qualidade desta política pública, sem desconsiderar, por certo, inúmeros outros fatores que são determinantes para obter a qualidade almejada.

Antes de adentrar aos números da educação básica referentes ao Município de Uberlândia, necessário esclarecer que a escolha da unidade analisada atende ao propósito do trabalho, pois Uberlândia é a cidade com o PIB mais elevado em todo o estado de Minas Gerais¹², à exceção da capital, Belo Horizonte, o que permite demonstrar que problemas no financiamento educacional municipal não é característica exclusiva de municípios de pequeno porte.

Ainda, também se mostra necessário destacar que a base de dados utilizada para tanto é o Censo Escolar¹³, divulgado em sítios eletrônicos e planilhas de Excel.

¹² CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. Governo de Minas Gerais. *Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais, 2015*. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/pib/pib-municipais/767-estatistica-informacoes-5-pib-dos-municipios-de-mg-2015-siteatualizado07022018/file>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

¹³ Instrumento de coleta de informação sobre a educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro. É coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-escolar>>. Acesso em: 29 ago 2018.

A coleta de dados das escolas tem caráter declaratório e é dividida em duas etapas: a primeira consiste no preenchimento da Matrícula Inicial, quando ocorre a coleta de informações sobre os estabelecimentos de ensino, turmas, alunos e profissionais da educação em sala de aula. A segunda ocorre com o preenchimento de informações sobre a Situação do Aluno, e considera os dados sobre o movimento e rendimento escolar dos alunos, ao final do ano letivo.

Após a coleta da 1ª etapa do Censo Escolar, Matrícula Inicial, os dados informados são consolidados e publicados preliminarmente no Diário Oficial da União (DOU). Finalizado o período de retificações de dados, as informações são validadas e conformadas para posteriormente serem publicadas ou divulgadas, de maneira definitiva, no DOU. Os dados constantes nos resultados finais tornam-se parte das estatísticas educacionais oficiais do ano em curso¹⁴.

Porém, há inconsistências dentro do referido sistema de coleta e divulgação das informações. O Município de Uberlândia não escapa a tal fato. Por exemplo, em níveis de educação infantil, etapa das creches, que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade, segundo números divulgados na plataforma eletrônica da QEd¹⁵, cuja base de dados é o resultado do Censo Escolar de 2017, a cidade possui 321 escolas que oferecem ensino em nível de educação básica, com 13.950 estudantes matriculados em creches públicas e privadas. O sistema Sinopses Estatísticas, que também divulga informações com base nos dados coletados pelo Censo Escolar de 2017, constatou que a cidade de Uberlândia possui 13.839 crianças matriculadas em creches, sendo 9.215 matrículas em creches municipais¹⁶. Por fim, ainda com base nos dados do Censo Escolar de 2017, o próprio site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), divulga que há 9.035 alunos matriculados em creches municipais em Uberlândia¹⁷. Perceba que há enormes diferenças numéricas, a considerar que todas as informações possuem apenas uma base de dados, qual seja o Censo Escolar de 2017.

¹⁴ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em 29 ago 2018.

¹⁵ QEd¹⁵ é o maior portal de dados sobre a educação básica no Brasil. Disponível em: <http://www.qedu.org.br/cidade/1974-uberlandia/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=>>. Acesso em 29 ago 2018.

¹⁶ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 29 ago 2018.

¹⁷ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP. Resultados e Resumos. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em 29 ago 2018.

Ainda no exemplo da educação pré-escolar na cidade de Uberlândia, tem-se que os números de matrículas informados anteriormente são insuficientes para atender a demanda de crianças, visto que, no mesmo anos, havia aproximadamente, 6.484¹⁸ crianças na lista de espera para conseguirem vagas em creches municipais, fato que acarreta na judicialização da questão.

Portanto, o problema central a ser pesquisado é o desequilíbrio do federalismo fiscal estabelecido na Constituição Federal de 1988, no tocante à arrecadação municipal e suas responsabilidades de financiamento da educação infantil e do ensino fundamental, a fim de descobrir de que forma o Município de Uberlândia efetiva o direito à educação.

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar a efetivação do direito à educação no Município de Uberlândia, com dados do período entre 2016 e 2019, considerando o contexto da arrecadação. Há, ainda, os seguintes objetivos específicos: consolidar o direito à educação como direito fundamental, em especial nas etapas iniciais (educação infantil e ensino fundamental); conhecer o sistema de financiamento da educação básica, com destaque para o sistema tributário municipal; problematizar a relação entre recursos disponíveis e responsabilidades do município na seara do direito à educação.

Foram adotadas duas metodologias, a saber: pesquisa bibliográfica e o estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica¹⁹, que foi realizada através da análise de diversas fontes, tais como livros de leitura corrente, obras de referência, periódicos científicos, teses e dissertações, da área constitucional e tributária que tratem sobre o objeto da pesquisa, além de análise de textos legais que versam sobre o financiamento educacional no país, necessária para conhecer o sistema tributário nacional, com ênfase nos tributos de competência dos municípios, e o sistema de financiamento da educação no Brasil, tal como previstos de forma normativa.

¹⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Reexame Necessário n. 0880590-97.2015.8.13.0702*. 4ª Câmara Cível. Rel. Desembargador Moreira Diniz. Belo Horizonte, 27 abr. 2017. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=0880590-97.2015.8.13.0702&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em 29 out. 2019.

¹⁹ GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 66.

No que diz respeito à busca das fontes bibliográficas, a contribuição do orientador revelou-se fundamental²⁰. No primeiro momento, a busca foi realizada na base de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) e da Scopus, visto tratar-se de bases com enorme quantidade de trabalhos científicos nas áreas de interesse deste projeto, a saber: educação e tributo. As pesquisas foram norteadas pelas seguintes palavras chaves (descritores): “Financiamento Público”, “Educação”, “Sistema Tributário”, “Financiamento Municipal”, “Educação Básica” e “tributo municipal”.

No segundo momento, após a busca exploratória mencionada, o foco foi direcionado para Autores que produzem conteúdo na área da educação, expoentes sobre o tema na atualidade. A leitura sobre o sistema tributário restou concentrada em autores referência do setor, como exemplo de Humberto Ávila e Luciano Amaro. Além do citado, a busca foi complementada com pesquisas em sítios eletrônicos que abordam a realidade educacional do Brasil, tais como INEP e Censo Escolar, que contém informações que retratam a realidade numérica da educação no Brasil.

Por fim, foram selecionados na lista de leitura, trabalhos disponíveis na língua portuguesa, que abordem o financiamento da educação pública do Brasil em nível municipal e, também, o sistema tributário brasileiro, em especial os tributos de competência municipal.

O estudo de caso, por sua vez, consistiu na análise profunda e exaustiva do Município de Uberlândia, no que diz respeito ao financiamento da educação no contexto de sua arrecadação. A partir da utilização desta metodologia, foi possível observar como este Município efetiva o direito à educação em níveis de sua responsabilidade. Por se tratar de uma pesquisa exploratória e descritiva²¹, na medida em que se busca observar de que forma a educação é financiada pelo Município de Uberlândia, dentro do contexto de sua arrecadação, a metodologia adotada se mostrou a mais adequada²². A coleta de dados foi obtida através de dados oficiais disponíveis em sítios públicos, nos mais diversos níveis da administração pública.

²⁰ Ibidem, p. 64.

²¹ GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. v. 35, n. 03, p. 20-29, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

²² GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 137.

O primeiro capítulo se propõe a promover a abordagem do direito à educação na Constituição Federal de 1988 e em leis infraconstitucionais, visando a análise do modo como este direito foi tratado, a fim de consolidá-lo como um direito fundamental.

No segundo capítulo, objetivou-se refletir a respeito de todo o sistema tributário, tal como positivado pelo constituinte de 1988, analisando, também, de que forma o federalismo fiscal brasileiro influenciou na repartição das receitas tributárias entre os entes federados, bem como o impacto dessas repartições, incluindo o FUNDEB, programa de repartição de receita pública de maior importância para o financiamento do direito à educação.

No terceiro e último capítulo, buscou-se analisar os números do direito à educação e orçamentários do Município de Uberlândia, com foco na problematização da relação entre os recursos financeiros disponíveis ao ente municipal e suas responsabilidades na realização do direito à educação, nos níveis de sua competência.

Nas considerações finais, procurou-se resgatar os pontos importantes do trabalho, suscitando a conexão dos dados obtidos e, também, destacando a importância da discussão sobre como o sistema tributário da Constituição Federal de 1988, à luz do federalismo fiscal, contribui em dar efetividade ao direito à educação.

1. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

O presente capítulo tem por finalidade consolidar o direito à educação como direito fundamental, evidenciando o tratamento da matéria nos níveis constitucionais e infraconstitucionais.

O legislador constitucional tratou do tema “educação” de forma pormenorizada, como direito social, subjetivo, universal, gratuito e obrigatório. Em nível infraconstitucional, por consequência do próprio ordenamento jurídico, o tratamento à educação também se mostra detalhado, no mesmo sentido dos valores e objetivos expostos na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988.

Para Sarlet, o primeiro ponto a ser fixado sobre o tema é registrar qual a terminologia a ser adotada neste trabalho. Na linha do Autor, será a expressão “direitos fundamentais”, embora ele reconheça a utilização de muitas outras expressões:

Tanto na doutrina, quanto no direito positivo (constitucional ou internacional), são largamente utilizadas (e até com maior intensidade), outras expressões, tais como ‘direitos humanos’, ‘direitos individuais’, ‘liberdades fundamentais’, e ‘direitos humanos fundamentais’, apenas para referir algumas das mais importantes. Não é, portanto, por acaso, que a doutrina tem alertado para a heterogeneidade, ambiguidade e ausência de um consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no que diz com o significado e conteúdo de cada termo utilizado, o que apenas reforça a necessidade de obtermos, ao menos para os fins específicos deste estudo, um critério unificador.²³

Ainda, no que diz respeito à expressão, Sarlet apresenta a seguinte justificativa, que também serve para fundamentar a opção adotada:

Em primeiro plano, ainda mais em se considerando que o objeto deste trabalho é justamente a análise dogmática-jurídica dos direitos fundamentais à luz do direito constitucional positivo, há que levar em conta a sintonia desta opção (direitos fundamentais) com a terminologia (neste particular inovadora) utilizada pela nossa Constituição, que, na epígrafe do Título II, se refere aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, consignando-se aqui o fato de que este termo – de cunho genérico – abrange todas as demais espécies e categorias de direitos fundamentais, nomeadamente os direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I), os direitos sociais (Capítulo II), a nacionalidade (Capítulo III), os direitos políticos (Capítulo IV) e o regramento dos partidos políticos (Capítulo V).²⁴

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 27.

²⁴ *Ibidem*. p. 28

Com relação à Constituição Federal de 1988, Sarlet reconhece a inovação do legislador constitucional, que destinou, pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio, o devido tratamento ao tema, que é de suma importância.²⁵

Do mesmo modo, Piovesan também destaca o avanço obtido no campo dos direitos fundamentais com a promulgação da carta magna de 1988:

Cabe considerar que a Carta de 1988, como marco jurídico da transição ao regime democrático, alargou significativamente o campo de direitos e garantias fundamentais, estando dentre as constituições mais avançadas no mundo no que diz respeito à matéria. Desde o seu preâmbulo, a Carta de 1988 projeta a construção de um Estado Democrático de Direito, 'destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos'.²⁶

E afirma que a Constituição de 1988 concretiza a concepção de que os direitos fundamentais devem alcançar as expressões jurídicas do ordenamento:

A constituição vem concretizar, desse modo, a concepção de que 'os direitos fundamentais representam uma das decisões básicas do constituinte, através da qual os principais valores éticos e políticos de uma comunidade alcançam expressões jurídicas. Os direitos fundamentais assinalam um horizonte de metas sociopolíticas a alcançar, quando estabelecem a posição jurídica dos cidadãos em suas relações com o Estado, ou entre si', no dizer de Antonio Enrique Pérez Luño'. Os direitos e garantias fundamentais são, assim, dotados de especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico.

Atente-se ainda que, no intuito de reforçar a imperatividade das normas que traduzem direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1988 institui o princípio da aplicabilidade imediata dessas normas, nos termos do art. 5º, parágrafo 1º.²⁷

É inegável, portanto, que a Constituição Federal de 1988 trata os direitos fundamentais com extrema relevância, evidenciado, inclusive, pelas disposições preliminares da própria Constituição.

Ademais, é clássica a distinção entre direitos civis, políticos e sociais²⁸. O primeiro grupo de direitos é ligado ao exercício da liberdade individual; o segundo grupo está relacionado com a participação ativa na vida política da comunidade; por

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

²⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 88

²⁷ Ibidem. p. 97-98

²⁸ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

fim, o terceiro grupo corresponde à possibilidade de acesso aos padrões sociais mínimos de bem-estar, no qual está incluso o direito à educação.²⁹

Por sua vez, a Constituição da República Federativa de 1988 consagrou os direitos sociais em seu artigo 6º, sendo a educação o primeiro a ser citado. A conferir:

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.³⁰

Saviani destaca que o direito à educação, como direito social, é base de consolidação para a realização dos objetivos políticos e sociais estipulados pelo legislador constituinte. Em suas palavras:

Com efeito, a educação, para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza. (...) Portanto, a participação ativa nessa sociedade, vale dizer, o exercício dos direitos de todo tipo, pressupõe o acesso aos códigos escritos. Eis porque esse mesmo tipo de sociedade erigiu a escola em forma principal e dominante de educação e advogou a universalização da escola elementar como forma de converter todos os indivíduos em cidadãos, isto é, em sujeitos de direitos e deveres.³¹

Vale citar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, proclama em seu preâmbulo que a educação deve servir de ferramenta para promover o respeito a direitos e liberdades individuais, além de instituir, no artigo XXVI, o direito à instrução como direito de todo ser humano:

A ASSEMBLÉIA GERAL proclama A PRESENTE DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua

²⁹ Há autores afirmando que, no Brasil, houve uma inversão da pirâmide dos direitos citados neste parágrafo. Ver em “Cidadania no Brasil. O longo caminho”, de José Murilo de Carvalho.

³⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³¹ SAVIANI. Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educ. Soc.* [online]. vol.34, n.124, pp.743-760, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/06.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 745.

observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.³²

Artigo XXVI 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.³³

Comparato, a respeito deste importante documento, acentua que:

A Declaração Universal de 1948 representa a culminância de um processo ético que, iniciado com a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, levou ao reconhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, isto é, como fonte de todos os valores, independentemente das diferenças de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, como se diz em seu artigo II.³⁴

A Constituição Federal também destinou a Seção I, do Capítulo III, para tratar somente da educação, regulando vários aspectos que circundam a concretização deste direito, tais como princípios, objetivos e sistema de financiamento. O artigo 205³⁵ preconiza que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Sobre a previsão constitucional do direito à educação, Duarte sintetiza que

O direito à educação, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental de natureza social, vem detalhado no Título VIII, Da Ordem Social, especialmente nos artigos 205 a 214, dispositivos nos quais se encontra explicitada uma série de aspectos que envolvem a concretização desse direito, tais como os princípios e objetivos que o informam, os deveres de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para com a garantia desse direito, a estrutura educacional brasileira (dividida em diversos níveis e modalidades de ensino),

³² Assembleia Geral da ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 22 abril de 2019. p. 04.

³³ Assembleia Geral da ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 22 abril de 2019. Pg 14.

³⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10^o ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 240.

³⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

além da previsão de um sistema próprio de financiamento, que conta com a vinculação constitucional de receitas.³⁶

Perceba que, de início, o texto constitucional já fixa a responsabilidade e os objetivos da educação, além de incluir a educação no rol de direitos sociais ao lado de tantos outros que, somados, almejam efetivar o modelo de Estado social e democrático de direito, além da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º, inciso III, da carta magna de 1988. Nesse sentido, Duarte reforça a importância da concretização da educação para o desenvolvimento do referido modelo de Estado:

O acolhimento dos princípios de um Estado social e democrático de direito pela Constituição brasileira impõe, para a concretização desse modelo, não apenas o respeito aos direitos individuais (liberdade de expressão, direito de voto, direito de ir e vir), como também a realização dos direitos sociais, de que são exemplos o direito à educação, ao trabalho, à saúde, entre outros. O papel de destaque conferido aos direitos fundamentais como um todo em nosso sistema desautoriza qualquer tentativa de negar ou esvaziar a natureza jurídica dos direitos sociais, como se estes não fossem verdadeiros direitos, mas meros conselhos ou exortações ao legislador.³⁷

Na linha desta autora, Araújo e Cassini, ao relacionarem o modelo de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988 com o tema da educação, advogam para fixar a educação como direito fundamental, público e subjetivo, nos seguintes termos:

Somente a partir da noção de Estado social, ou seja, do surgimento dos direitos sociais e da nova gama de atividades assumidas pelo Estado (os direitos prestacionais), o “serviço público” passou a ser concebido como modo de atuação para garantia desses direitos”. A posição ativa do Estado reforça a característica de certos direitos como públicos subjetivos. A Constituição Federal de 1988 trata a educação como um direito social fundamental (art. 6º), público e subjetivo considerando a etapa obrigatória (art. 208, parágrafo 1º).³⁸

³⁶ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp.691-713, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 692.

³⁷ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp.691-713, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 694.

³⁸ ARAUJO, Gilda Cardoso de; CASSINI, Simone Alves. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para a compreensão da educação como serviço, direito e bem público. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.* [online]. Vol.98, n.250, pp.561-679, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v98n250/2176-6681-rbeped-98-250-561.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 568.

Para Cury, a cumulação do artigo 6º com o artigo 205, ambos do texto constitucional de 1988, torna a educação o primeiro dos direitos sociais. Em suas palavras:

Essa definição, bela e forte, se vê reforçada pelo artigo 6º da CF, como o primeiro dos direitos sociais.

Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Estamos diante de uma proclamação legal e conceitual bastante avançada, mormente diante da dramática situação que um passado de omissão legou ao presente.³⁹

O autor ressalta, ato contínuo, a importância da educação como direito fundamental social, nos seguintes termos:

A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã. E por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado.

E como se trata de um direito juridicamente protegido, em especial como direito público subjetivo no âmbito do ensino fundamental, é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições.⁴⁰

Seguindo o texto constitucional, o artigo 206, em seus incisos⁴¹, positiva oito princípios que servirão de base na efetivação do ensino, a saber: igualdade de condição ao acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade de ensino público nos estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade; piso salarial profissional nacional para os professores da educação pública.

De todos, tendo em vista a temática da presente pesquisa, vale destacar o princípio da gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais e o princípio

³⁹ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*. [online]. vol.38, n.134, pp.293-303, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 296.

⁴⁰ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*. [online]. vol.38, n.134, pp.293-303, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 296.

⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

da garantia do padrão de qualidade. Somados, ambos os princípios exaltam que o Estado deve ofertar, de forma gratuita, educação com um mínimo de qualidade.

No que tange à efetivação da educação, o artigo 208⁴², ao versar sobre o dever de oferta da educação por parte do Estado, traz diversas garantias de suma importância, das quais, três merecem destaque. A primeira diz que o Estado deve garantir educação básica obrigatória e gratuita, para alunos dos quatro aos dezessete anos de idade, ressalvando o direito de educação gratuita àqueles que não tiveram o acesso na idade própria⁴³. Nesse aspecto, Duarte, ao comparar a disposição do texto constitucional com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, destaca que:

Quanto ao estabelecimento da obrigatoriedade e gratuidade da educação primária (ensino fundamental, entre nós), a Constituição Federal avançou em relação ao Pacto; especialmente no que diz respeito à previsão expressa da possibilidade do particular constranger o Estado, judicialmente, a garantir o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, contando, inclusive, com uma sanção expressa em caso de descumprimento (responsabilidade da autoridade competente, nos termos do § 2º do referido artigo).⁴⁴

Importante registrar que, segundo a Autora supramencionada, em virtude do princípio da gratuidade, também já citado, a cobrança de mensalidades em escolas públicas configura prática discriminatória, pois:

(...) o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais está intimamente ligado ao problema da democratização do acesso à educação e constitui um direito, não uma concessão ou um favorecimento. Não se deve aceitar, portanto, a prática de cobrança de mensalidades na escola pública, que, aliás, seria discriminatória.⁴⁵

Também vale destacar a inovação trazida no bojo do inciso I, do artigo 208⁴⁶, que, na parte final, estende o direito à educação, nível de ensino fundamental, àqueles que não tiveram acesso na idade própria. Oliveira, sob esse aspecto, pontua:

A primeira novidade aparece no inciso I, ao precisar que o dever do Estado para com o ensino estende-se mesmo aos que “a ele não tiveram acesso na

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, Artigo 208, I.

⁴⁴ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp.691-713, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 704.

⁴⁵ Ibidem, p. 705.

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

idade própria”. Este texto aperfeiçoa os de 1967/69, que especificavam a gratuidade e a obrigatoriedade dos 7 aos 14 anos, criando a possibilidade de se restringir o atendimento aos indivíduos fora desta faixa etária. Avança, também, ao especificar o atendimento dos que não mais se encontram na idade considerada “ideal” para o ensino fundamental.⁴⁷

Em segundo, a garantia da oferta de educação infantil, em creches e pré-escola, para crianças de até cinco anos de idade⁴⁸. Em comparação com o inciso destacado anteriormente, aqui o legislador não trouxe a previsão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino infantil.

Em terceiro, a garantia que assegura aos alunos, em todas etapas da educação básica, transporte, alimentação e assistência à saúde⁴⁹. Assim, ao Estado caberá fornecer, além da educação propriamente prevista, como também elementos acessórios que viabilizam a vida escolar dos alunos da rede pública.

Por fim, o parágrafo primeiro do artigo 208, prevê que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”⁵⁰. Como já destacado, o legislador constitucional optou por qualificar a educação obrigatória e gratuita aquela destinada apenas aos alunos de quatro até dezessete anos de idade, nos termos do já citado inciso I. Do contrário, há o inciso IV, que garante ensino infantil nas creches e na pré-escola, mas sem previsão dos termos obrigatório e gratuito. Assim, nesse primeiro momento, pode-se reconhecer que a educação infantil, destinada para criança de até três anos de idade, não pode ser tida como direito público subjetivo porque a caracterização necessita da presença dos dois requisitos de forma simultânea - gratuidade e obrigatoriedade -, conforme bem destacado por Assis:

A quebra desta linearidade na relação obrigatoriedade e gratuidade nos ofereceu suporte na discussão sobre a Educação Básica como direito público subjetivo, demonstrando que a necessidade de se ter as duas características ocorrendo simultaneamente – gratuidade e obrigatoriedade – em uma situação, é que dá ao direito à educação o caráter subjetivo, que hoje está garantido indubitavelmente para as crianças de 4 a 14 anos, ou que devem se matricular na pré-escola ou no Ensino Fundamental (regular ou não), desde de que tenham entre 4 e 17 anos, momento em que os adolescentes

⁴⁷ OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*. [online]. Mai/Jun/Ago, pp.61-74, 1999. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educa%C3%A7%C3%A3o-na-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988-e-seu-restabelecimento-pelo-sistema-de>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 62.

⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 208, IV.

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 208, VII.

⁵⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

de 15 a 17 anos, que devem se matricular no Ensino Médio, caem no problema da progressiva universalização gratuita, deste nível de ensino, determinada pela Constituição, o que fragiliza o status de direito público subjetivo para esse grupo de adolescentes.⁵¹

Nessa mesma linha de raciocínio, Araújo e Cassin afirmam que a concepção da educação como direito público subjetivo é virtude do tratamento destinado pela Constituição Federal de 1988 e se limita ao recorte etário citado:

(...) pois somente a partir da Constituição Federal de 1988 a educação passou a ser concebida como direito público subjetivo, obrigatória e gratuita. Contudo, a noção de direito público tem como limite a "garantia" circunscrita ao ensino obrigatório.⁵²

Essa hipótese será problematizada se os dados do financiamento público evidenciarem a quantidade de recursos direcionados à essa modalidade de ensino, comparada com a quantidade destinada ao financiamento de educação básica, entendida como direito público subjetivo.

O texto constitucional de 1988 também define que a competência de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional é privativa da União⁵³, ao passo que caberá, de forma comum entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, proporcionarem o acesso à educação⁵⁴. Nesse sentido, dispõe o artigo 30, VI, também da Constituição Federal de 1988⁵⁵, que compete aos Municípios manterem, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

À luz dos artigos mencionados, Segundo Saviani, temos que:

Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do sistema serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, traduzidas e especificadas pelas medidas estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional

⁵¹ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. *Direito à educação e diálogo entre poderes*. 2012. 259f. Tese (Doutorado em em Educação [área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais]) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2012. p. 166.

⁵² ARAUJO, Gilda Cardoso de; CASSINI, Simone Alves. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para a compreensão da educação como serviço, direito e bem público. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.* [online]. Vol.98, n.250, pp.561-679, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v98n250/2176-6681-rbeped-98-250-561.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 569.

⁵³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 22, XXIV.

⁵⁴ Ibidem, Artigo 23, V.

⁵⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

de Educação. Os estados e o Distrito Federal poderão expedir legislação complementar, adequando as normas gerais a eventuais particularidades locais. Não incluo aqui os municípios porque a Constituição Federal não lhes confere a competência para legislar em matéria de educação.⁵⁶

De acordo com Cury, a Constituição Federal de 1988, por ter adotado um modelo federado e cooperativo, compôs um ordenamento jurídico complexo. Em suas palavras:

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos.⁵⁷

Para este Autor, o legislador constituinte originário optou por um regime normativo, plural e descentralizado, com distribuição de competências entre os entes, porém, com finalidade comum e limites estabelecidos no próprio texto constitucional. A conferir:

O modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for o caso, impondo casos de limitação tais como os expostos no art. 34. Busca-se pois uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo que se obtenha uma harmonia interna. Mas todas essas competências e limitações encontram seu fundamento de validade na mesma fonte, isto é, na Constituição federal.⁵⁸

Porém, o Autor registra a ressalva de que “um dos obstáculos para a realização deste modo federado é a desproporção existente entre os estados do Brasil seja sob o ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista de presença política”.⁵⁹

Caberá à União aplicar, anualmente, nunca menos do que dezoito por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios,

⁵⁶ SAVIANI, Demerval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educ. Soc.* [online]. vol.34, n.124, pp.743-760, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/06.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 755.

⁵⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 172.

⁵⁸ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 172.

⁵⁹ Ibidem, p. 173

o percentual mínimo a ser observado é de vinte e cinco por cento⁶⁰. Ainda, a educação básica pública tem como fonte adicional de recursos os valores recolhidos pela contribuição social do salário-educação⁶¹. Saviani faz importante observação, ao dizer como o poder público encontra saídas técnicas e legais para obterem receitas desvinculadas do percentual mínimo destacado anteriormente:

No entanto, como o texto constitucional estabelece esses percentuais mínimos em relação à “receita resultante de impostos”, além do desrespeito contumaz à norma estabelecida na Carta Magna, encontrou-se, especialmente a partir do governo FHC, outro mecanismo de burlar essa exigência. Passou-se a criar novas fontes de receita, nomeando-as, porém, não com a palavra “imposto”, mas utilizando o termo “contribuição”, como são os casos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide). A essas receitas, como não recebem o nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária constitucional dirigida à educação.⁶²

Em suma, os percentuais mínimos que devem ser aplicados à educação, são calculados sobre as receitas decorrentes de impostos, uma espécie de tributo. Ocorre que, como dito por Saviani, nossa Constituição Federal prevê outra espécie de tributo, qual seja a contribuição social, o qual a União, em especial, se utiliza para arrecadar recursos financeiros desvinculados da aplicação compulsória na educação.

A Constituição Federal de 1988 trata o tema da educação de forma pormenorizada, o que lhe garante elevado patamar no rol de direitos sociais. Clarice Seixas Duarte ressalva que “pela primeira vez na história constitucional do país, a matéria foi tratada com o devido destaque, passando a contar com um regime jurídico diferenciado”⁶³

Cury, atento ao contexto histórico e político-social da época, afirma que o legislador constituinte teria que incorporar ao texto constitucional conceitos novos, que atendessem a onda esperançosa e contestatória existente:

É nesse momento de ruptura com a ordem existente que a CF a atravessa

⁶⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 212.

⁶¹ Ibidem, Artigo 212, § 5º.

⁶² SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educ. Soc.* [online]. vol.34, n.124, pp.743-760, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/06.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 753.

⁶³ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp.691-713, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 695.

dando-lhe novos contornos organizacionais e chamando essa mesma ordem para uma cidadania aberta a todos.

Assim, para fazê-la direito de todos, era imprescindível que houvesse algo de comum ou universal. É dessa inspiração, declarada e garantida na Constituição, que a educação escolar é proclamada direito. Dela se espera a abertura, além de si, para outras dimensões da cidadania e da petição de novos direitos.⁶⁴

Ferraro, que faz coro pelo tratamento especial dado à educação pela Constituição Federal de 1988, acrescenta que:

(...) até 1988, a Educação era vista mais como uma necessidade e um dever do que propriamente como um direito. Considerada necessária ao desenvolvimento da sociedade, a Educação se impunha ao Estado como ideal político a ser alcançado, mas sem que lhe correspondesse, na contrapartida, de parte dos cidadãos, qualquer instrumento de exigibilidade. O dever do Estado de oferecer oportunidades de ensino não passava de uma norma de conteúdo meramente programático: uma boa intenção a ser cumprida na medida do possível.⁶⁵

Necessário, portanto, que a Constituição Federal de 1988 disponha tratamento especial à educação, pois, como bem destacado por Agostinho dos Reis Monteiro, “o direito à educação é um direito prioritário, mas não é direito a uma educação qualquer: é direito a uma educação com qualidade de ‘direito do homem’”⁶⁶. Este Autor, também ressalva que a educação trata-se de “um primado psicológico, por que nós somos o que fazemos de nós, mas começamos por ser o que fizeram de nós. Somos principalmente o que a educação faz de nós, para nós, com ou sem nós, ou apesar de nós, eventualmente contra nós.”⁶⁷

1.1. Direito à educação básica em legislação infraconstitucional.

Além dos comandos constitucionais citados, há, em nível infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), número 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e alterações posteriores, bem como o Estatuto da Criança e do

⁶⁴ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*. [online]. vol.38, n.134, pp.293-303, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 297.

⁶⁵ FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à educação no Brasil e dívidas educacionais: e se o povo cobrasse?. *Educação e Pesquisa*. [online]. vol.34, n.2, pp.273-289, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/05.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 278.

⁶⁶ MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação. *Educ. Soc.* [online]. vol.24, n.84, pp.763-789, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a03v2484.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 764.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 765.

Adolescente (ECA), Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. A LDBEN é a concretização do já mencionado artigo 22, XXIV, da Constituição Federal de 1988, visto que a União, por meio dessa lei, fixou as diretrizes e bases da educação nacional.

O primeiro diploma legal mencionado contém 92 artigos, nos quais, de forma pormenorizada, o Estado estabeleceu as diretrizes e as bases da educação nacional, em todos os níveis. Nas palavras de Assis,

(...) trata-se de legislação exaustiva e contempladora de todos os níveis e modalidades da Educação, portanto, é o documento guia da efetivação do direito à educação presente no texto Constitucional, no Estatuto e também neste estudo.⁶⁸

De início, a LDBEN, em seu artigo 1^{o69}, nos diz que a educação é um processo de formação complexo, que se desenvolve em âmbito familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino, nos movimentos sociais e na sociedade civil organizada em geral. Posto isso, o parágrafo primeiro deste artigo esclarece que a lei irá regulamentar apenas a educação escolar, a qual se desenvolve através do ensino ministrado em instituições próprias.

Ato contínuo, o legislador ordinário, no artigo 2^{o70}, fixa que a educação é dever da família e do Estado, devendo ser inspirada nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana, com a finalidade de atingir o pleno desenvolvimento da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Perceba que este artigo é muito semelhante ao texto do artigo 205, da Constituição Federal de 1988⁷¹, porém, este último traz em seu corpo a expressão “direito de todos”, ao contrário do texto legal ordinário.

O ECA, no mesmo sentido, diz que é dever da família, da comunidade em geral e do poder público, com absoluta prioridade, efetivar direitos das crianças e dos adolescentes, dentre eles a educação⁷².

⁶⁸ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. *Direito à educação e diálogo entre poderes*. 2012. 259f. Tese (Doutorado em em Educação [área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais]) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2012. p. 65.

⁶⁹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

⁷⁰ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

⁷¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

⁷² BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jul. 1990. Artigo 4^o.

Também em semelhança com o texto constitucional, a LDBEN estabelece que o ensino deverá ser ministrado à luz de alguns princípios previamente estipulados. A Constituição Federal de 1988, no artigo 206, elenca oito princípios norteadores, ao passo que a lei ordinária, no artigo 3º, prevê treze princípios, a conferir:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
 IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
 V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 VII - valorização do profissional da educação escolar;
 VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
 IX - garantia de padrão de qualidade;
 X - valorização da experiência extra-escolar;
 XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
 XII - consideração com a diversidade étnico-racial.
 XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.⁷³

Assim, essa lei ordinária traz cinco princípios novos⁷⁴ a serem seguidos, a saber: respeito à liberdade e apreço à tolerância; valorização da experiência extra-escolar; vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; consideração com a diversidade étnico-racial; garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

O artigo 53, do ECA, nos incisos II, III e IV⁷⁵, complementa o artigo mencionado, ao assegurar à criança e ao adolescente, além dos já citados direitos, o direito de ser respeitado por seus educadores; direito de contestar os métodos avaliativos, sendo permitido eventual recurso na instância escolar; e o direito de organizar e participar de entidades estudantis.

O artigo 4º, da LDBEN⁷⁶, por sua vez, inaugura o título III da legislação em questão, chamado de “Do Direito à Educação e do Dever de Educar”, estabelecendo que o dever do Estado em fornecer educação pública deve ser efetivado mediante inúmeras garantias, as quais serão expostas de forma individual a seguir.

⁷³ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

⁷⁴ Ibidem, Artigo 3º, incisos IV, X, XI, XII e XIII.

⁷⁵ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jul. 1990.

⁷⁶ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

Para Cury, “a educação básica torna-se, dentro do art. 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada.”⁷⁷

Conforme preceitua a Constituição Federal⁷⁸, a LDBEN também garante educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, organizada em três níveis, quais sejam, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio⁷⁹. Ainda, da mesma forma que o texto constitucional, a lei infraconstitucional faz o problemático recorte etário ao prever educação obrigatória e gratuita.

Ao avançar, a LDBEN estabelece educação infantil gratuita às crianças de até cinco anos de idade⁸⁰. Perceba que o legislador infraconstitucional optou por conceber, de forma expressa, o termo gratuidade, ao contrário da Constituição Federal⁸¹.

Da leitura destes incisos, a fim de fixar os termos de forma técnica e correta, conclui-se que a educação básica obrigatória e gratuita é composta por três níveis – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, destinadas às crianças de quatro até dezessete anos de idade. A educação infantil, que abarca as creches e pré-escolas, é destinada às crianças de até cinco anos de idade⁸².

Cury, a respeito dos níveis que compõem a educação básica, destaca que “resulta daí que a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. É dessa visão holística de ‘base, ‘básica’, que se pode ter uma visão consequente das partes.”⁸³

Em seguida, a LDBEN fixa que o acesso ao ensino fundamental e médio para todos os que não conseguiram cursar tais modalidades em idade própria deve ser

⁷⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 170.

⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 208, I.

⁷⁹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 4º, I.

⁸⁰ Ibidem, Artigo 4º, II.

⁸¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 208, IV.

⁸² BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 21, I.

⁸³ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*. [online]. vol.38, n.134, pp.293-303, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 295.

gratuito⁸⁴, que tem o condão de aumentar o gasto público, em especial no ensino fundamental, muitas vezes ofertados exclusivamente pelos entes municipais, foco da presente pesquisa.

Além disto, o Estado deve fornecer atendimento ao educando em todas as etapas do ensino básico, através de programas suplementares, material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde⁸⁵.

Ainda, a LDBEN traz importante garantia ao estabelecer padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento de todo processo de aprendizagem⁸⁶. Assim sendo, o Estado deve fornecer capital mínimo, a ser calculado por aluno da rede pública de ensino, para que o processo de aprendizagem seja realizado, respeitando um padrão mínimo de qualidade.

Tendo em vista que o ECA incumbe aos pais o dever de educação dos filhos menores, com deveres divididos por iguais entre pai e/ou mãe, sendo obrigatório que matriculem seus filhos na rede regular de ensino⁸⁷, a LDBEN, com o propósito de facilitar a vida dos pais, garante vaga na escola pública que forneça educação infantil ou ensino fundamental mais próxima da residência familiar, para toda criança a partir de quatro anos de idade⁸⁸.

O artigo 5º da LDBEN é de suma importância, sendo necessário a sua transcrição integral. A conferir:

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:

I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

⁸⁴ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 4º, IV.

⁸⁵ Ibidem, Artigo 4º, VIII.

⁸⁶ Ibidem, Artigo 4º, IX.

⁸⁷ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jul. 1990. Artigo 22 e 55.

⁸⁸ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 4º, X.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.⁸⁹

A legislação transcrita define que a educação básica obrigatória é direito público subjetivo, sendo que, qualquer pessoa poderá acionar o Poder Judiciário, em face do Estado, para exigí-lo.

Ocorre que, na mesma linha da Constituição Federal⁹⁰, a LDBEN também faz um recorte etário, pois estabelece, conforme já dito, que a educação básica é obrigatória e gratuita para alunos de quatro aos dezessete anos⁹¹.

Vale destacar novamente, numa análise literal, tanto a Constituição Federal, quanto a LDBEN, expressam que somente a educação básica obrigatória e gratuita, que é destinada à crianças e adolescentes de quatro até dezessete anos, é direito público subjetivo passível de ser exigido do Estado por meio do Poder Judiciário. Ainda, o parágrafo terceiro reforça o status de direito público subjetivo ao estabelecer expressamente a legitimidade de qualquer pessoa citada no *caput* do artigo para buscar o sistema judiciário, além de garantir a gratuidade da ação e o rito sumário para tal.

O parágrafo segundo, anteriormente transcrito, determina que o Poder Público, em qualquer nível administrativo, deve garantir, de forma prioritária, o acesso ao ensino obrigatório, para somente então, contemplar os demais níveis de ensino. Equivale dizer, caberá ao Estado priorizar investimentos à garantia do ensino obrigatório, o qual obedece ao recorte etário citado.

Além do que, o parágrafo quarto imputa à autoridade competente crime de responsabilidade, caso reste comprovado a negligência de ofertar o ensino público obrigatório. Novamente, percebe-se o alinhamento com a Constituição Federal⁹².

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 208, § 1º.

⁹¹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 4º, I.

⁹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 208, § 2º.

O artigo 54, do ECA⁹³, corrobora ao assentar que é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente o ensino fundamental obrigatório e gratuito e aumentar, de forma progressiva, a extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio.

O artigo 6º, da LDBEN⁹⁴, para reforçar a importância da concretização da educação, sobretudo o nível básico, estabelece que é dever dos pais ou responsáveis a efetivação da matrícula das crianças a partir de quatro anos na educação básica. Vale citar que a redação original deste artigo na LDBEN estabelecia como dever dos pais a matrícula das crianças apenas a partir dos sete anos de idade. Após ser alterada em 2005, por meio da Lei n. 11.114, a LDBEN estabeleceu o dever de matricular crianças a partir dos seis anos de idade. É notável a intenção legislativa, que demonstra uma real preocupação com a presença das crianças na escola, cada vez mais cedo.

O título IV, inaugurado pelo artigo 8º⁹⁵, detalha a organização da educação nacional, visto que a Constituição Federal⁹⁶ já delimitou as linhas gerais das responsabilidades de cada ente da federação, estabelecendo que os sistemas de ensino devem ser organizados em regime de colaboração.

As responsabilidades da União estão alocadas nos incisos do artigo 9º, da LDBEN⁹⁷, das quais vale destacar: elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; organizar, manter e desenvolver as instituições oficiais do sistema federal de ensino; prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o desenvolvimento dos seus respectivos sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escola obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; estabelecer, em colaboração com os demais entes, as competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

A União deve exercer um papel de coordenação da política nacional da educação e atuar no sistema de educação superior, além de auxiliar financeiramente

⁹³ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jul. 1990.

⁹⁴ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

⁹⁵ *ibidem*.

⁹⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 211.

⁹⁷ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para realizarem as suas competências educacionais.

As responsabilidades do Estado, por sua vez, encontram-se estabelecidas no artigo 10⁹⁸ e, dentro todas, vale citar: organizar, manter e desenvolver os órgãos oficiais dos seus sistemas de ensino; definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes nacionais, integrando as suas ações com as dos seus Municípios; assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem.

Os Estados devem oferecer o ensino fundamental, mas atuar, com prioridade, no ensino médio, além de manter as instituições de ensino superior de sua responsabilidade.

Por fim, o artigo 11, do mesmo diploma legal⁹⁹, traz as responsabilidades dos entes municipais, a saber: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino; assumir o transporte escolar da rede municipal de ensino.

Aos entes municipais, caberá ofertar a educação infantil, porém, a prioridade deve ser assegurar o ensino fundamental, sendo permitida atuação em outros níveis somente quando esgotar as necessidades de sua competência. A respeito da política de municipalização do ensino fundamental, Saviani destaca que:

Considero equivocada a política de municipalização do ensino fundamental. Seu efeito está sendo exacerbar as desigualdades de vez, o que leva ao

⁹⁸ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

⁹⁹ *Ibidem*.

seguinte resultado: municípios pobres têm uma educação pobre, municípios remediados, uma educação remediada e municípios ricos, uma educação de melhor qualidade.¹⁰⁰

Em suma, a prioridade dos Municípios é atuar na oferta do ensino fundamental, além de atuar na educação infantil, enquanto que a prioridade dos Estados é oferecer o ensino médio, sendo permitida sua atuação no ensino fundamental.

Ato contínuo, a LDBEN, no título V, regulamenta os níveis e as modalidades de educação e ensino. Pelo recorte da presente pesquisa, faz-se necessário explorar como este diploma legal trata a educação básica. O primeiro artigo desse título, artigo 21¹⁰¹, diz que a educação escolar compõe-se de educação básica e educação superior, sendo aquela formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

O artigo seguinte, 22, inaugura o capítulo II, seção I, da LDBEN¹⁰², que traz as disposições gerais sobre a educação básica, estabelecendo que esta tem como objetivo desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir e em estudos posteriores.

O conceito de educação básica, trazida no bojo do artigo 21, e sua finalidade, prevista no artigo 22, ambos da LDBEN, são frutos do tratamento dedicado pelo legislador constitucional à educação. Cury sintetiza nas seguintes palavras:

A Constituição Federal de 1988, no capítulo próprio da educação, criou as condições para que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei no 9.394/96, assumisse esse conceito já no § único do art. 11 ao assinalar a possibilidade de o Estado e os municípios se constituírem como um *sistema único de educação básica*. Mas a educação básica é um conceito, definido no art. 21 como um nível da educação nacional e que congrega, articuladamente, as três etapas que estão sob esse conceito: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. E o art. 22 estabelece os fins da educação básica.¹⁰³

¹⁰⁰ SAVIANI. Demerval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educ. Soc.* [online]. vol.34, n.124, pp.743-760, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/06.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 758.

¹⁰¹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 169-170.

Ainda, segundo Cury:

(...) trata-se, pois, de um conceito novo, original e amplo em nossa legislação educacional fruto de muita luta e de muito esforço por parte de educadores que se esmeraram para que determinados anseios se formalizassem em lei.¹⁰⁴

Em outra passagem, também sobre o conceito de educação básica incorporado pela LBDEN, Cury atesta que:

A ligação entre a dimensão básica e o conceito de comum, na educação, carrega um sentido próprio. Comum opõe-se a uma educação específica (do tipo ensino profissional), de classe (que constitua um privilégio) ou mesmo que carregue algum diferencial mesmo que lícito (escola confessional). A noção de comum associada à educação básica é um direito (em oposição a privilégio) e busca, em sua abertura universal, o aprendizado de saberes válidos para toda e qualquer pessoa, responde a necessidades educativas do desenvolvimento humano como um patrimônio cultural. O “comum” vai mais além de um “para todos”, reportando-se a conhecimentos científicos, à igualdade, à democracia, à cidadania e aos direitos humanos (Teixeira, 1994).¹⁰⁵

A educação básica pode-se organizar em séries anuais, como é mais comum, em períodos semestrais ou por outro critério, sempre que o interesse no processo de aprendizagem assim o recomendar¹⁰⁶. Porém, independentemente da forma pela qual a educação básica se organizará, deverá observar as regras comuns, instituídas no artigo 24, da LDBEN¹⁰⁷.

Dentre as regras comuns que servem para a educação básica, níveis fundamental e médio, as mais relevantes são: carga horária mínima anual de oitocentas horas para o ensino fundamental e médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias letivo, excluído o período destinado para exames finais, se houver¹⁰⁸. Importante destacar que, a partir de 02 de março de 2017, após alteração legislativa promovida pela Lei n. 13.415, de 2017, essa carga horária mínima anual deverá ser

¹⁰⁴ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 170.

¹⁰⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa.* [online]. vol.38, n.134, pp.293-303, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019. p. 300.

¹⁰⁶ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 23.

¹⁰⁷ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

¹⁰⁸ Ibidem, Artigo 24, I.

ampliada de forma progressiva, no ensino médio, para um e quatrocentas horas, devendo os estabelecimentos de ensino oferecerem, no prazo máximo de cinco anos, até 02 de março de 2022, pelo menos mil horas anuais de carga horária destinada ao ensino médio¹⁰⁹; a classificação do aluno, em qualquer série ou etapa, com exceção da primeira do ensino fundamental, pode ser feita pela escola, independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato¹¹⁰; por fim, a verificação do rendimento escolar observará avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência os aspectos qualitativos sobre os quantitativos, além de eventuais provas finais. Há, também, a possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar, além de avanço nas séries mediante verificação do aprendizado¹¹¹.

O artigo 25¹¹² trata de uma questão importante, qual seja, da relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento. Diz o referido artigo que deve ser objetivo permanente das autoridades públicas responsáveis atingir essa relação. A lei não estabelece qual é a relação adequada, pois, segundo o parágrafo único, é responsabilidade de cada sistema de ensino estabelecer o parâmetro da relação ideal, considerando as condições disponíveis e as características regionais e locais.

Necessário destacar que em 2007 foi apresentado o Projeto de Lei n. 597¹¹³, pelo então deputado federal Jorginho Maluly, do partido PFL, para alterar a redação do artigo supramencionado. A redação final do projeto, no ponto que altera o artigo 25, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e posteriormente encaminhado ao Senado Federal para análise, era a seguinte:

Art. 2º O art. 25 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 25

§ 1º Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo, observados as dimensões do espaço físico e que o número de alunos por professor não ultrapasse:

¹⁰⁹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 24, § 1º.

¹¹⁰ *Ibidem*, Artigo 24, III.

¹¹¹ *Ibidem*, Artigo 24, V.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ MALULY, Jorginho. Projeto de Lei n. 597, de 2007. Altera o art. 25 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional" Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346373>>. Acesso em 16 abril 2019.

- I – 5 (cinco) crianças de até 1 (um) ano, por adulto, na creche;
 - II – 8 (oito) crianças de 1 (um) a 2 (dois) anos, por adulto, na creche;
 - III – 13 (treze) crianças de 2 (dois) a 3 (três) anos, por adulto, na creche;
 - IV – 15 (quinze) crianças de 3 (três) a 4 (quatro) anos, por adulto, na creche ou pré-escola;
 - V – 20 (vinte) alunos de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, por professor, na pré-escola;
 - VI – 25 (vinte e cinco) alunos por professor, nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental;
 - VII – 35 (trinta e cinco) alunos por professor, nos 4 (quatro) anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.
- § 2º Os sistemas de ensino terão prazo de 3 (três) anos, a partir da data de publicação desta Lei, para atender ao limite de número de alunos por professor de que trata o § 1º. (NR) Art. 3º Revoga-se o art. 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.¹¹⁴

O referido projeto foi encaminhado ao Senado Federal em 2009, sob a numeração 230. Ocorre que, em 2014, em virtude do encerramento da 54ª legislatura, o projeto fora arquivado¹¹⁵, por força do artigo 332, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)¹¹⁶, o qual determina que os projetos em tramitação no Senado Federal há mais de duas legislaturas, sem deliberação, serão arquivados. Por consequência, em 2019, o deputado federal Rodrigo Maia, do partido DEM, na condição de presidente da Câmara dos Deputados, arquivou o projeto de lei n. 597/07.¹¹⁷

Segundo o portal do INEP, o Brasil, que tem 35,6 estudantes por professor no nível secundário¹¹⁸, é o país com maior número de professor por aluno dentre as 45 nações ricas ou em desenvolvimento que participaram do levantamento, no ano de 2000. Para efeito de comparação, nos países desenvolvidos analisados, a média de aluno por professor é de 14,3 e nos países em desenvolvimento, 21,7. Na América

¹¹⁴ Ibidem, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=446952&filename=PL+597/2007>. Acesso em 07 maio 2019.

¹¹⁵ MALULY, Jorginho. Projeto de Lei da Câmara n. 230, de 2009. Altera o art. 25 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional" Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93873>>. Acesso em 16 abril 2019.

¹¹⁶ BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 93, de 1970. *Regimento Interno*. Brasília – DF, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 16 abril 2019.

¹¹⁷ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Documento n. 80607-3. *Decisão da Presidência*. Brasília – DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=900AD820058E4E06C49B823557D88B58.proposicoesWebExterno2?codteor=1730542&filename=Tramitacao-PL+597/2007>. Acesso em 16 abril 2019.

¹¹⁸ Para efeito de comparação internacional, o nível secundário abrange a 7ª série do ensino fundamental até o 3º ano do ensino médio.

Latina, Argentina e Peru, por exemplo, possuem, respectivamente, média de 11,2 e 18,5 alunos por docente.¹¹⁹

À título de informação, nos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), o tamanho médio das turmas no ensino fundamental é de 23 alunos por docente.¹²⁰

Tendo em vista os números apresentados, é de se espantar que o projeto de lei n. 597/07, que iria positivar número máximo de aluno por professor na rede pública de ensino, medida de suma importância para alcançar os objetivos de qualidade do ensino previsto na LDBEN, não fora sequer analisado pelo Senado Federal.

A base curricular do ensino básico, níveis infantil, fundamental e médio, devem ter base nacional comum, abrangendo, matéria da língua portuguesa, matemática, conhecimento do mundo físico e natural, além da realidade política e social, em especial a do Brasil. Também, deverá ter ensino de arte, educação física, história brasileira, sendo que esta última deve considerar as diferenças culturais e etnias para a formação do povo brasileiro, tais como a cultura indígena, africana e europeia, e, a partir do sexto ano do ensino fundamental, o ensino da língua inglesa¹²¹. Por fim, nas escolas que oferecem ensino fundamental e ensino médio, sejam públicas ou privadas, é obrigatório o estudo da história e da cultura afro-brasileira e indígena¹²².

O conteúdo curricular comum da educação básica, anteriormente descrito, deve seguir quatro diretrizes¹²³, quais sejam a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento; orientação para o trabalho; promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

A seção II, que trata sobre a educação infantil em específico, inaugurada pelo artigo 29, fixa que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em aspecto

¹¹⁹ INEP. Página Institucional. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/brasil-tem-maior-numero-de-alunos-por-professor-no-nivel-secundario/21206>. Acesso em 16 abril 2019.

¹²⁰ INEP. Página Institucional. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/indicadores_educacionais_foco/indicadores_educacionais_foco_n_9.pdf>. Acesso em 16 abril 2019.

¹²¹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 26.

¹²² Ibidem, Artigo 26-A.

¹²³ Ibidem, Artigo 27, incisos I, II, III e IV.

físico, psicológico, intelectual e social, e deve ser complementada por ações familiares e sociais¹²⁴.

A educação infantil deve ser oferecida em creches ou instituições equivalentes para crianças de até três anos e em pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos¹²⁵. Ainda, deve ser organizada observando as regras instituídas no artigo 31¹²⁶, como por exemplo, avaliação mediante acompanhamento e registro de desenvolvimento da criança, sem objetivo de promoção escolar; carga horária anual mínima de oitocentas horas, distribuídas em, no mínimo, duzentos dias letivos; turno parcial de quatro horas, no mínimo, e integral de sete horas, no mínimo; controle de frequência mínima de sessenta por cento e, por fim, expedição de documentos que possam atestar o processo de desenvolvimento da criança.

A seção III versa sobre o ensino fundamental, estabelecendo que o mesmo, além de obrigatório e gratuito, tem duração de nove anos e inicia-se aos seis anos, com o objetivo de complementar a formação básica do cidadão¹²⁷.

Importante frisar novamente que, da leitura dos artigos 30, inciso I, e 30, caput, ambos da LDBEN¹²⁸, conclui-se que a educação básica obrigatória e gratuita prevista no artigo 208, inciso I, da Constituição Federal de 1988¹²⁹, refere-se apenas à educação infantil oferecida nas pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos de idade, à educação fundamental, destinadas para crianças a partir dos seis anos de idade e, por fim, ao ensino médio, tratado adiante.

Assim sendo, fica claro que o legislador ordinário consagra o ensino fundamental como essencial para os objetivos do Estado, pois há farta legislação infraconstitucional a respeito. Para Cury,

O ensino fundamental, obrigatório, gratuito e de oito anos, cujo acesso está em vias de se tornar cada vez mais universalizado, vê-se protegido com os mais diversos instrumentos de asseguramento como obrigatoriedade, direito público subjetivo, controle de faltas, proteção jurídica pelo ECA e pelo Código

¹²⁴ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 28.

¹²⁵ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 30, I e II.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Ibidem, Artigo 32.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

Penal e FUNDEF.¹³⁰

A formação mencionada deve ser alcançada mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, sendo básico o pleno domínio da leitura, escrita e cálculo; compreensão dos valores que fundam a sociedade, da tecnologia, dos sistema político e ambiental; aquisição de conhecimento e formação de atitudes e valores; fortalecimento dos vínculos familiares, laços de solidariedade humana e tolerância que se assenta a vida social¹³¹.

Ademais, ainda na seção III, vale mencionar que o currículo escolar do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente¹³². O ensino religioso, por sua vez, deve ser facultativo ao aluno¹³³. Por fim, a jornada escolar mínima será de quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo esse tempo aumentado progressivamente, a critério do sistema de ensino¹³⁴.

Importante dizer que muitos programas educacionais surgiram em decorrência do ensino fundamental, a exemplo do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), pertencente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), programa do Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo promover melhorias na qualidade das escolas do ensino fundamental¹³⁵. Outro exemplo a ser citado é o Bolsa Escola, criado pela Medida Provisória n. 2.140, de 13 de fevereiro de 2001, convertido na Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001, que cria uma compensação financeira para as famílias em situação de pobreza, desde que as crianças estejam matriculadas na escola.¹³⁶

Cury reforça, dizendo que “o ensino fundamental é objeto de política de focalização”¹³⁷, diante do esforço empreendido pelo poder público em prol desta

¹³⁰ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 179.

¹³¹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 32.

¹³² Ibidem, Artigo 32, § 5º.

¹³³ Ibidem, Artigo 33.

¹³⁴ Ibidem, Artigo 34.

¹³⁵ MEC. Página Institucional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/201-266094987/6016-sp-208076780>>. Acesso em 16 abril 2019.

¹³⁶ BRASIL. Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o programa nacional de renda mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 12 abril 2001.

¹³⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 180.

política pública. Por outro lado, observa que “mesmo assim, as estatísticas apresentam quase 3 milhões de crianças e adolescentes em idade escolar fora da escola e as avaliações manifestam baixas taxas de conclusão e baixa qualidade”¹³⁸.

A seção IV, em seguida, versa sobre o ensino médio, etapa final da educação básica, que terá, no mínimo, três anos de duração, com finalidade de consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental; preparar, de forma básica, o aluno para o trabalho e para a cidadania; aprimoramento do aluno como pessoa humana, incluindo formação ética e o desenvolvimento do pensamento crítico; a compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos¹³⁹.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) servirá para definir os objetivos de aprendizagem dos alunos do ensino médio, observando as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE), nas áreas de conhecimento de linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e sociais, e suas respectivas tecnologias¹⁴⁰.

A BNCC deve incluir, obrigatoriamente, estudos e práticas de educação física, artes, sociologia e filosofia. Ainda, o ensino de matemática e língua portuguesa deve constar nos três anos do ensino médio, assegurado aos povos indígenas a utilização de suas respectivas línguas maternas, além de incluir, também de forma obrigatória, o estudo da língua inglesa, sendo permitido a oferta de outras línguas estrangeiras, dando preferência ao espanhol, de forma optativa¹⁴¹.

A carga horária para cumprimento do currículo instituído pela BNCC não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária prevista para o ensino médio, sendo definida por cada sistema de ensino¹⁴².

Caberá a União estabelecer os padrões de desempenho para os alunos do ensino médio, que servirá de referência para os processos nacionais de avaliação¹⁴³.

Também, há previsão, na seção IV-A, da LDBEN¹⁴⁴, a respeito da educação profissional técnica de nível médio, que poderá ser ofertada ao aluno nos próprios

¹³⁸ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019. p. 180.

¹³⁹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 35.

¹⁴⁰ Ibidem, Artigo 35-A.

¹⁴¹ Ibidem, Artigo 35-A, § 2º, 3º e 4º.

¹⁴² Ibidem. Artigo 35-A, § 5º.

¹⁴³ Ibidem, Artigo 35-A, § 6º.

¹⁴⁴ Ibidem, Artigo 36-A.

estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional, para prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.

O estudo técnico-profissional pode ser desenvolvido concomitantemente com o ensino médio ou de forma subsequente, para quem já tenha concluído o ensino médio, devendo observar os objetivos e diretrizes curriculares traçados pelo CNE¹⁴⁵.

Por fim, a LDBEN, no título IX, artigo 87¹⁴⁶, institui a década da educação, iniciada no ano de 1997, estabelecendo que a União deverá encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em consonância com a Declaração Mundial sobre a Educação¹⁴⁷.

1.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Necessário, também, tratar sobre o FUNDEB, fundo criado para atender toda a educação básica, da creche ao ensino médio. O FUNDEB está previsto no artigo 60, do ADCT, e é regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007. Foi instituído para substituir o FUNDEF¹⁴⁸, que vigorou entre 1997 e 2006¹⁴⁹.

Pinto aponta uma importante consequência desde a implementação do FUNDEF: uma expressiva mudança de perfil do ensino público brasileiro, ao passo que houve um aumento significativo no número de matrículas realizadas na esfera municipal de ensino público, passando de 35%, em 1991, para 60% em 2006. Em suas palavras:

Como já comentamos, o principal fator responsável por esta mudança no perfil de atendimento educacional no país foi o FUNDEF. Ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo induziu um processo de municipalização sem precedentes no Brasil.¹⁵⁰

¹⁴⁵ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 36-B, I e II e § único.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ O título VII, da LDBEN, que versa sobre recursos financeiros, entre os artigos 68 e 77, será abordado no capítulo II, que irá examinar o financiamento da educação.

¹⁴⁸ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

¹⁴⁹ BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o FUNDEF. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 dez. 1996.

¹⁵⁰ PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp. 877-897, out 2007.

O FUNDEB, em vigor desde 21 de junho de 2007, possui vigência prevista para até 31 de dezembro de 2020¹⁵¹, com objetivo de redistribuir os recursos financeiros aplicados na educação para regiões em que o valor investido não atenda o mínimo necessário por aluno. Nas palavras do Ministério da Educação, o FUNDEB:

É um importante compromisso da União com a educação básica, na medida em que aumenta em dez vezes o volume anual dos recursos federais. Além disso, materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos.

A estratégia é distribuir os recursos pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões — a complementação do dinheiro aplicado pela União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano. Ou seja, o Fundeb tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação.¹⁵²

O artigo 1º, da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, diz que em cada unidade da federação e no Distrito Federal haverá um FUNDEB, de natureza contábil. Portanto, há vinte e sete fundos, que não têm personalidade jurídica própria, patrimônio próprio e nem quadro de funcionários, servindo apenas para recolhimento e movimentação de recursos vinculados ao fundo, em observância às normas de regulamentação e utilização dos recursos¹⁵³. Logo, o FUNDEB opera no domínio de cada estado, não havendo, portanto, transferência de recursos entre as unidades da federação, tendo somente distribuição entre o governo estadual e os respectivos Municípios de seu território¹⁵⁴.

Os recursos captados através do FUNDEB devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração codigna dos trabalhadores da educação, conforme caput do artigo 60, do ADCT. As despesas referentes à manutenção e desenvolvimento da educação básica estão previstas no artigo 70, da LDBEN, que diz:

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 879.

¹⁵¹ BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007. Artigo 48.

¹⁵² Ministério da Educação. Dispõe sobre apresentação do FUNDEB. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>. Acesso em 24 jul. 2019.

¹⁵³ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 367.

¹⁵⁴ DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* [online]. vol.27, n.96, pp. 753-774, out 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 761.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.¹⁵⁵

Dessa forma, todo recurso captado via FUNDEB deve ser direcionado apenas às despesas elencadas no artigo mencionado. Pinto identifica um grande mérito do FUNDEB, que reconhece a educação básica como um todo, já que o fundo contempla todos os níveis escolares:

(...) a principal conclusão a que se chega, e esta talvez seja a sua maior importância, é que o FUNDEB resgatou o conceito de educação básica como um direito. Nele estão incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Neste sentido, estados e municípios não terão mais argumentos para investir apenas no ensino fundamental regular como acontecia com o FUNDEF.¹⁵⁶

Embora o FUNDEB tenha abarcado mais níveis educacionais, em comparação ao extinto FUNDEF, também restou abarcado maior número de alunos, sem o adequado aumento correspondente das receitas do fundo. A título de exemplo, o último ano de censo escolar do FUNDEF, 2005, apurou 30,2 milhões de alunos, para uma receita total de 35,5 bilhões de reais. Quando foi instituído o FUNDEB, o número de alunos saltou para 48,1 milhões, ao passo que a receita foi para 43,1 bilhões de

¹⁵⁵ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

¹⁵⁶ PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp. 877-897, out 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 888.

reais. Na média bruta¹⁵⁷, o FUNDEF possuía r\$ 1.175,50 disponível por aluno, enquanto que no FUNDEB o valor era de r\$ 896,05¹⁵⁸.

Importante registrar que a LDBEN também traz, de forma expressa, o que não constitui despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. A saber:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.¹⁵⁹

Todo FUNDEB, em cada ente estatal e no Distrito Federal, será composto por 20% das seguintes receitas públicas: ITCD; ICMS, inclusive a cota-parte destinada aos municípios; IPVA, inclusive a cota-parte destinada aos Municípios; cota-parte dos Estados e do Distrito Federal do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência prevista no artigo 154, I, da Constituição Federal de 1988; cota-parte dos Municípios do produto da arrecadação do ITR; cota-parte da parcela do IR e do IPI destinados ao FPE; cota-parte da parcela do IR e do IPI destinados ao FPM; cota-parte dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios do produto da arrecadação do IPI, proporcional às exportações; receita da dívida ativa tributária relativa a todos os impostos anteriormente citados, bem como juros e multas eventualmente incidentes¹⁶⁰. A conferir:

¹⁵⁷ Divisão do valor bruto da receita total pelo número de alunos abarcados pelo fundo, no período mencionado no parágrafo.

¹⁵⁸ Ministério da Educação. Portal MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/quad_comp.pdf>. Acesso em 10 out. 2019.

¹⁵⁹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

¹⁶⁰ BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007. Artigo 3º.

Tabela 1 – Verbas destinadas ao FUNDEB

Tributos	FUNDEB
IR	20%
IPI	20% **
IPI - Exportação	20% ***
ITR	20% ****
ICMS	20%
ITCMD	20%
IPVA	20%

Fonte: Lei n. 11.494/2007.¹⁶¹

* incidente sobre a cota-parte destinada ao FPE e ao FPM;

** incidente sobre a cota-parte destinada ao FPE e ao FPM;

*** incidente sobre a cota-parte dos Estados e Municípios referente às exportações;

**** incidente sobre a cota-parte do ITR destinada aos Municípios

Toda a receita pública destinada ao FUNDEB é pertencente ao orçamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A União participará do FUNDEB somente quando o valor médio por aluno do fundo, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, não alcançar o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, calculado na forma da Lei n. 11.494¹⁶².

Davies ressalta que o problema desse tipo de fundo, tal como o FUNDEB, é que há tão somente um percentual fixo a ser aplicado em uma determinada base de cálculo para auferir o valor da receita a ser destinada à educação, sem qualquer preocupação com a qualidade do ensino a ser ofertada pelo Poder Público. Em suas palavras:

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação.¹⁶³

A complementação da União, atualmente, é de, no mínimo, 10% do total de recursos estaduais, distritais e municipais destinados ao FUNDEB, conforme artigo 60, VII, do ADCT. A título de complementação dos fundos, é vedado à União utilizar-

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Ibidem, Artigo 3º.

¹⁶³ DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* [online]. vol.27, n.96, pp. 753-774, out 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 755.

se de receitas oriundas da contribuição social do salário-educação¹⁶⁴ e, também, a vinculação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no artigo 212, da Constituição Federal de 1988¹⁶⁵, somado aos recursos destinados ao FUNDEB, não poderá ultrapassar o montante de 30% da receita resultante de impostos¹⁶⁶. Ademais, como bem reconhecido por Davies, “uma fragilidade adicional de fundos formados por impostos é que, pelo menos no âmbito federal, a proporção deles na receita global vem caindo em favor das contribuições”.¹⁶⁷

O descumprimento de qualquer disposição importará em crime de responsabilidade da autoridade competente¹⁶⁸.

Cabe aos Ministérios da Educação e da Fazenda publicarem, em conjunto, até 31 de dezembro de cada ano, através de portaria, para aplicação no ano subsequente, a estimativa da receita total do fundo de todos os Estados e do Distrito Federal, considerando a complementação da União; a estimativa dos valores anuais por aluno de cada Estado e do Distrito Federal; o valor mínimo por aluno e, por fim, o cronograma de repasse dos recursos¹⁶⁹.

Para o ano de 2019, o MEC e o Ministério da Fazenda publicaram a Portaria Interministerial n. 7, de 28 de dezembro de 2018, com previsão de receita total do FUNDEB, para todos os Estados e do Distrito Federal, de R\$ 156,3 bilhões. Do valor total, R\$ 143,4 bilhões são oriundos das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enquanto que R\$ 14,3 bilhões são decorrentes da complementação da União¹⁷⁰.

¹⁶⁴ A contribuição social do salário-educação, previsto no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal de 1988, é uma fonte adicional de financiamento da educação básica pública e é expressamente vedado a utilização destes recursos na complementação do FUNDEB devido pela União.

¹⁶⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

¹⁶⁶ BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007. Artigo 5º.

¹⁶⁷ DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* [online]. vol.27, n.96, pp. 753-774, out 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 755.

¹⁶⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Artigo 60, inciso XI. e BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007. Artigo 6º, parágrafo 3º.

¹⁶⁹ BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007. Artigo 6º, parágrafo 15º

¹⁷⁰ BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Fazenda. Estabelece os parâmetros operacionais para o FUNDEB, no exercício de 2019. Portaria n. 7, de 28 de dezembro de 2018. Brasília, edição 250, seção 1, página 55. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57492847/do1-2018-12-31-portaria-interministerial-n-7-de-28-de-dezembro-de-2018-57492698>. Acesso em 24 jul. 2019.

A complementação da União deverá beneficiar Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, que são os Estados que não atingiram o valor mínimo por aluno definidos nacionalmente¹⁷¹. A respeito da complementação da União não ser direcionada a todos os entes da federação, Davies traça a seguinte crítica ao fundo:

(...) como o mecanismo do FUNDEB é o mesmo do FUNDEF, ou seja, é uma redistribuição dos impostos existentes, sem acréscimo de recursos novos para o sistema educacional como um todo, a não ser a complementação federal para alguns estados e municípios, os ganhos de uns governos significarão perdas para outros, na mesma proporção, com exceção daqueles onde houver complementação, que poderá ser significativa em termos percentuais e mesmo absolutos nas Unidades da Federação que não alcançarem o valor mínimo nacional, porém não em termos nacionais, ou seja, no conjunto do país.¹⁷²

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) afirma que o valor total estimado para o ano de 2019 representa um aumento de 4,8%, comparado com o total de receita disponível para o ano de 2018. Ainda, o valor mínimo por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano foi estimado, para 2019, em R\$ 3.238,52, correspondente a um aumento de 6,2% em relação ao valor atribuído para o ano de 2018¹⁷³.

A distribuição dos recursos do FUNDEB, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, será realizada ente o governo estadual e seus respectivos Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial¹⁷⁴, considerando as matrículas feitas nos respectivos campos de atuação prioritária, ou seja, para os Estados serão computados as matrículas efetuadas no ensino fundamental e médio, ao passo que para os

¹⁷¹ Confederação Nacional dos Municípios. Notícia sobre estimativa do FUNDEB para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-divulga-estimativa-do-fundeb-para-2019>>. Acesso em 24 jul. 2019.

¹⁷² DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* [online]. vol.27, n.96, pp. 753-774, out 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 767.

¹⁷³ Confederação Nacional dos Municípios. Notícia sobre estimativa do FUNDEB para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-divulga-estimativa-do-fundeb-para-2019>>. Acesso em 24 jul. 2019.

¹⁷⁴ BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007. Artigo 8º.

Municípios, computar-se-ão as matrículas da educação infantil e do ensino fundamental¹⁷⁵.

Ainda, serão consideradas somente as matrículas presenciais efetivas¹⁷⁶, conforme dados apurados pelo censo escolar mais atualizado, realizado atualmente pelo INEP¹⁷⁷.

Após apurar os números de matrículas de cada ente, em suas respectivas competências, será atribuído um coeficiente individual anual, utilizado para calcular o valor devido a cada ente federado, considerando, ainda, as modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, já que cada segmento terá um fator diferente atribuído pela legislação¹⁷⁸.

A título de exemplo, os anos iniciais do ensino fundamental urbano possuem fator 1,00, enquanto que os anos finais do ensino fundamental urbano têm fator de 1,10¹⁷⁹. Isso significa que, para cada aluno matriculado nos anos finais do ensino fundamental urbano, o ente público receberá 10% a mais do que o valor a ser recebido por cada aluno matriculado nos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Pinto critica o critério utilizado na definição do fato de ponderação no valor aluno/ano para as diferentes modalidades de ensino, pois “pelos índices apresentados, constata-se que o critério utilizado na sua definição esteve longe de ser o custo real dessas etapas e modalidades”.¹⁸⁰

É necessário registrar quanto a cidade de Uberlândia recebeu, via FUNDEB, desde o início do programa, tamanha a sua importância para o financiamento da educação pública, segundo dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

¹⁷⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Artigo 212, parágrafos 2º e 3º.

¹⁷⁶ Para fins do artigo 10º, da Lei n. 11.494/2007, matrículas presenciais efetivas são consideradas “Matrículas em cursos presenciais das instituições públicas estaduais e municipais e do Distrito Federal, de forma que: Nos Estados: são consideradas as matrículas do Ensino Fundamental e Médio; Nos Municípios: são consideradas as matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental; No Distrito Federal: são consideradas as matrículas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e Médio”. MEC. Secretaria de Educação Básica. Nota técnica conjunta n. 02/2018 (SEB/SECADI/FNDE).

¹⁷⁷ BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007. Artigo 9º.

¹⁷⁸ Ibidem, Artigo 10º.

¹⁷⁹ Ibidem, Artigo 36, incisos III e V.

¹⁸⁰ PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp. 877-897, out 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 891.

Tabela 2 – Valores repassados ao Município de Uberlândia/MG via FUNDEB

ANO	VALOR
2007	R\$ 51.358.530,63
2008	R\$ 69.628.158,06
2009	R\$ 79.926.620,48
2010	R\$ 93.759.819,91
2011	R\$ 112.493.143,16
2012	R\$ 121.287.867,88
2013	R\$ 139.144.342,73
2014	R\$ 156.249.597,67
2015	R\$ 177.939.167,64
2016	R\$ 185.280.457,20
2017	R\$ 203.314.562,42
2018	R\$ 225.688.930,54

Fonte: Dados Estatísticos sobre o FUNDEB.¹⁸¹

No ano de 2019, o Estado de Minas Gerais, por exemplo, deverá receber o valor aproximado de R\$ 7,5 bilhões. Uberlândia, por sua vez, receberá a quantia de, aproximadamente, R\$ 244 milhões¹⁸².

Vale registrar que a Emenda Constitucional n. 95¹⁸³, que instituiu o teto de gastos públicos, não se aplica aos valores informados anteriormente, por força do artigo 107, § 6º, inciso I, do ADCT, o qual estabelece que as complementações federais destinadas ao FUNDEB não são abrangidas pelo congelamento de gastos públicos. Essa legislação será melhor abordada no subcapítulo a seguir

No que diz respeito ao valor anual mínimo por aluno, segue tabela ilustrativa:

¹⁸¹ BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Estatísticos sobre o FUNDEB. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>. Acesso em 29 jul. 2019.

¹⁸² BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Fazenda. Estabelece os parâmetros operacionais para o FUNDEB, no exercício de 2019. Portaria n. 7, de 28 de dezembro de 2018. Brasília, edição 250, seção 1, página 55. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57492847/do1-2018-12-31-portaria-interministerial-n-7-de-28-de-dezembro-de-2018-57492698>. Acesso em 24 jul. 2019.

¹⁸³ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato de Disposições Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. 15 dez. 2016.

Tabela 3 – Valor anual mínimo por aluno no Estado MG e em Uberlândia

MODALIDADE	MG	UBERLÂNDIA
2007		
Creche integral	R\$ 1.556,54	R\$ 1.245,58
Pré-escola integral	R\$ 1.627,29	R\$ 1.302,20
Série inicial urbana EF*	R\$ 1.415,03	R\$ 1.132,43
Série final urbana EF*	R\$ 1.556,54	R\$ 1.245,58
2019		
Creche integral	R\$ 4.445,18	R\$ 4.210,08
Pré-escola integral	R\$ 4.445,18	R\$ 4.210,08
Série inicial urbana EF*	R\$ 3.419,37	R\$ 3.238,52
Série final urbana EF*	R\$ 3.761,30	R\$ 3.562,37

Fonte: Dados Estatísticos sobre o FUNDEB.¹⁸⁴

* EF = Ensino Fundamental

Há, entre o primeiro ano do programa, 2007, e a última estimativa publicada para o ano presente, 2019, um salto de 50 milhões para 244 milhões de reais recebidos pelo Município de Uberlândia, um aumento equivalente a 440%, em valores aproximados. O valor anual mínimo por aluno, por sua vez, nas modalidades citadas, mais do que dobrou, e mais que triplicou em alguns casos. Minas Gerais, em termos de valores gastos por aluno por ano, seguiu de forma idêntica o expressivo aumento nos números.

Necessário registrar que foram quase 12 anos entre o primeiro ano, 2007, e o atual momento, fato que não deve ser desprezado, uma vez que há inúmeros outros fatores que alteram os números do FUNDEB, que não estão relacionados com a vontade pública de melhorar o investimento em educação, tais como inflação, aumento de arrecadação dos impostos que são alvo de repartição com o FUNDEB e números de alunos matriculados nas redes públicas de ensino.

Pinto reconhece que não há um equilíbrio entre os alunos atendidos pela rede municipal de ensino e a respectiva capacidade financeira do ente municipal, pois os Municípios, que possuem mais alunos matriculados na educação básica do que os Estados, têm uma receita líquida de tributo bem inferior, fato que demonstra a importância da existência do FUNDEB, que é um mecanismo de transferência de receita pública entre as esferas governamentais. Nas palavras do autor, “o sistema de

¹⁸⁴ BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Estatísticos sobre o FUNDEB. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>. Acesso em 31 jul. 2019.

financiamento só não entrou em colapso porque o FUNDEF, e agora o FUNDEB, transferem recursos de uma esfera de governo para a outra”¹⁸⁵.

Importante ressaltar que o FUNDEB tem data para acabar, sendo necessário uma medida de caráter permanente, haja vista que o fim dessa política acarretaria em enorme retrocesso financeiro para com a educação pública. À luz do caos que seria a extinção do FUNDEB, há, no Senado Federal, duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC), números 33 e 65, ambas de 2019, e, na Câmara dos Deputados, a PEC n. 15, de 2015, que acrescentam o artigo 212-A à Constituição Federal de 1988, para tornar permanente o FUNDEB e, por consequência, revogam o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As diferenças substanciais entre as PEC`s diz respeito à base de cálculo de recursos destinados aos fundos e ao percentual destinado à remuneração dos profissionais que laboram na educação básica e o percentual de complementação da União ao FUNDEB.

Com relação aos recursos destinados aos fundos, a PEC n. 33¹⁸⁶ e a PEC n. 15¹⁸⁷ destinam 20% da receita que se referente os incisos I, II e III, do artigo 155; inciso II, do artigo 157; incisos II, III e IV, do artigo 158; incisos I e II, alíneas *a* e *b*, do artigo 159, todos da Constituição Federal de 1988, além de percentual a ser definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natura. A PEC n. 65, além de todos esses

¹⁸⁵ PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp. 877-897, out 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 25 jul de 2019. p. 881.

¹⁸⁶ KAJURU, Jorge. *Proposta de Emenda Constitucional n. 33, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7933685&ts=1562764958646&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 1, que inclui o artigo 212-A, inciso II

¹⁸⁷ MUNIZ, Raquel. *Proposta de Emenda Constitucional n. 15, de 2015*. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E36864D770BA21EE01B201B2B1AF951A.proposicoesWebExterno1?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015>. Acesso em 09 out. 2019. Artigo 3, que inclui o artigo 212-A, inciso II.

artigos já citados, acrescenta as alíneas *d* e *e*, do inciso II, do artigo 159, ou seja, inclui recursos dos Fundos de Participação dos Municípios¹⁸⁸.

No que diz respeito ao percentual destinado aos profissionais da educação, a PEC n. 33¹⁸⁹ e a PEC n. 15¹⁹⁰, mantêm a destinação de não menos que 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício, que laboram na educação básica. A PEC n. 65, de 2019, por sua vez, aumenta o percentual para 75%, além de destinar estes recursos a todos os profissionais envolvidos com a educação básica, não somente os professores¹⁹¹.

Já com relação à complementação da União, a PEC n. 15 fixa o percentual mínimo de 10%¹⁹²; a PEC n. 33 estabelece o teto de 30%, a ser implementado de forma gradativa, em até 3 anos¹⁹³, enquanto que a PEC n. 65 prevê a

¹⁸⁸ RODRIGUES, Randolf. *Proposta de Emenda Constitucional n. 65, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 1, que inclui o artigo 212-A, inciso II, alínea *a*.

¹⁸⁹ KAJURU, Jorge. *Proposta de Emenda Constitucional n. 33, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7933685&ts=1562764958646&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 1, que inclui o artigo 212-A, inciso X.

¹⁹⁰ MUNIZ, Raquel. *Proposta de Emenda Constitucional n. 15, de 2015*. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E36864D770BA21E01B201B2B1AF951A.proposicoesWebExterno1?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015>. Acesso em 09 out. 2019. Artigo 3, que inclui o artigo 212-A, inciso XI.

¹⁹¹ RODRIGUES, Randolf. *Proposta de Emenda Constitucional n. 65, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 1, que inclui o artigo 212-A, inciso X.

¹⁹² MUNIZ, Raquel. *Proposta de Emenda Constitucional n. 15, de 2015*. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E36864D770BA21E01B201B2B1AF951A.proposicoesWebExterno1?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015>. Acesso em 09 out. 2019. Artigo 3, que inclui o artigo 212-A, inciso VI.

¹⁹³ KAJURU, Jorge. *Proposta de Emenda Constitucional n. 33, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do

complementação da União em, no mínimo, 40%, também implementado de forma gradativa, em até 10 anos¹⁹⁴.

Ambas as PEC's oriundas do Senado Federal tramitam de forma conjunta, por versarem sobre matéria idêntica e, atualmente, encontram-se na Comissão Diretora do Senado Federal, desde 09 de julho de 2019¹⁹⁵. A PEC n. 15, por sua vez, está sendo debatida na Comissão de Educação¹⁹⁶.

O texto da PEC n. 65, da forma que foi apresentado, possui uma política mais agressiva, na medida em que majora o percentual destinados aos profissionais da educação básica e o percentual de complementação da União, além de destinar recursos dos FPM's, e, por isso, vale aprofundar a análise em seu conteúdo. A explicação da ementa da PEC n. 65, de 2019, diz:

Torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Estabelece a necessidade de observância de metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita, de oferta gratuita da educação de jovens e adultos e de ampliação da oferta de educação infantil. Dispõe sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial e sobre o padrão mínimo de qualidade de ensino. Dispõe sobre a complementação de recursos do Fundo e sobre o piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública.¹⁹⁷

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7933685&ts=1562764958646&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 2.

¹⁹⁴ RODRIGUES, Randolf. *Proposta de Emenda Constitucional n. 65, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 1, que inclui o artigo 2.

¹⁹⁵ Ibidem, Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>>. Acesso em 31 jul. 2019.

¹⁹⁶ MUNIZ, Raquel. *Proposta de Emenda Constitucional n. 15, de 2015*. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em 09 out. 2019.

¹⁹⁷ RODRIGUES, Randolf. *Proposta de Emenda Constitucional n. 65, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 1, que inclui o artigo 2.

A justificativa da proposta dá o tom da importância de manter a política de financiamento iniciada com o FUNDEF e aprimorada com o FUNDEB, devendo este último ser ajustado e melhorado, tal como a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQi), ao contrário do custo mínimo por aluno e, também, a destinação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para financiamento da educação pública. A conferir:

Como o período de vigência do Fundeb se encena em 2020, estamos diante de dois grandes desafios: garantir a perenidade do fundo, inserindo-o como política de Estado no texto permanente da Constituição Federal; e promover o seu aperfeiçoamento, em sintonia com as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (PNE), dentre as quais merecem destaque a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), a oferta de educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas públicas, a política de valorização dos profissionais da educação básica pública e a destinação de 10% do Produto Interno Bruto para a educação pública.¹⁹⁸

O valor mínimo por aluno será substituído pelo padrão CAQi, que, segundo a proposta, é composto por um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação básica, política de carreira para estes profissionais e educação continuada; número adequado de alunos por turma nas escolas públicas; unidades escolares equipadas com biblioteca, laboratório de informática e de ciências, internet banda larga, quadra poliesportiva, além de acesso pleno à água potável, luz e alimentação¹⁹⁹. A fim de implementar o CAQi, que é um importante parâmetro a ser almejado, a proposta prevê, como já dito, um aumento da participação da União nos fundos, em 40% no mínimo, de forma gradativa, iniciando-se em 20%. Veja:

Levando em consideração a necessidade de ampliação da participação da União no financiamento da educação básica para a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial, a presente proposta estabelece que a complementação da União ao Fundeb, denominada Complementação Custo Aluno-Qualidade Inicial, será de no mínimo 40%, sendo ampliada progressivamente a partir do percentual de 20% no primeiro ano de vigência do novo Fundeb, e vincula a Complementação CAQi ao conceito do "Custo Aluno-Qualidade Inicial", em consonância com as reivindicações do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), de modo a potencializar o papel redistributivo do Fundeb e a reduzir distorções atualmente existentes.

¹⁹⁸ Ibidem. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. pg 05.

¹⁹⁹ RODRIGUES, Randolf. *Proposta de Emenda Constitucional n. 65, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. Artigo 212-A, inciso III, alíneas B e F.

O CAQi é um mecanismo criado e desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2002, legitimado por organismos internacionais e pelos principais especialistas em financiamento da educação, reunidos na Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA).²⁰⁰

Não se deve ignorar os tramites legislativos que a PEC está sujeita, que é mais complexo, demanda tempo e inúmeras discussões em ambas as casas legislativas, o que poderá causar alterações substanciais no texto apresentado, tanto positivas quanto negativas.

De toda sorte, seria um importante passo a extinção do caráter temporário do FUNDEB e a fixação dessa política de financiamento da educação por tempo indeterminado, fato que forma, cada vez mais, um compromisso público com a educação básica pública.

²⁰⁰ Ibidem. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019. pg 06.

2. FEDERALISMO FISCAL E O SISTEMA TRIBUTÁRIO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O presente capítulo tem como objetivo debater de que forma o Estado atual, em especial o ente municipal, no nível de sua respectiva responsabilidade, financia a educação básica, a qual, por ser uma despesa pública, pressupõe uma receita pública, que nada mais é do que determinada quantia de dinheiro percebida pelo poder público para realização de seus objetivos e programas²⁰¹.

Para fins de conceituação doutrinária de receita pública, cita-se Aliomar Baleeiro, segundo o qual, “receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”²⁰².

Bem pontuado por Baleeiro é o fato de que a receita deve integrar o patrimônio público sem qualquer correspondência no passivo. Em outras palavras, toda quantia de recurso monetário que ingressa nos cofres públicos são considerados entradas, todavia, nem toda entrada de dinheiro pode ser caracterizada receita pública. Fernandes de Oliveira explica de forma pormenorizada a questão:

Há entradas que ingressam provisoriamente nos cofres públicos, podendo neles permanecer ou não. Destinam-se a ser devolvidas. Daí as entradas provisórias. Por exemplo: em dada licitação, o Estado exige um depósito, como garantia da proposta ou do contrato. O depósito ingressa nos cofres públicos, mas, uma vez mantida a proposta ou adimplido o contrato, é ele devolvido ao proponente-adjudicatário.

Ao lado das entradas provisórias, há as definitivas, ou seja, as que advêm do poder construtivo do Estado sobre o particular, sejam independentes de qualquer atuação, sejam dependentes ou em decorrência de realização de obras públicas, nos exatos termos do artigo 145 da CF, bem como as multas. Pode-se dizer o mesmo das contribuições previstas no artigo 149. Tais entradas são definitivas. Daí tomarem o nome de receita.²⁰³

Logo, existem entradas provisórias, tais como depósitos, cauções fianças e empréstimos compulsórios, e entradas definitivas, essas consideradas receitas públicas, como por exemplo receitas tributárias e patrimoniais.

²⁰¹ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 37.

²⁰² BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 09.

²⁰³ FERNANDES, Regis Oliveira de. *Curso de Direito Financeiro*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 234-235.

A classificação mais utilizada pelos doutrinadores financistas utilizados como fonte bibliográfica deste trabalho²⁰⁴ é aquela que distingue as receitas públicas em dois grandes grupos: receitas originárias ou derivadas.

As receitas originárias são aquelas que resultam da atuação estatal no setor privado, explorando alguma atividade econômica. A exploração pelo Estado, de seus próprios bens, tais como os previstos no artigo 99 do Código Civil de 2002, resulta em receitas originárias²⁰⁵, que podem ser assim definidas:

As receitas originárias compreendem rendas provenientes da exploração de bens, recursos naturais ou empresas do Estado (comerciais ou industriais) e são obtidas à semelhança das receitas dos particulares, mediante instrumentos de natureza contratual, despidos de compulsoriedade.²⁰⁶

A característica fundamental das receitas originárias é que sua percepção pelo Estado se dá de forma absolutamente despida do caráter coercitivo, pois aquele atua sob o regime de direito privado, tal como qualquer empresário do setor privado que almeja o lucro.²⁰⁷

As receitas derivadas advêm do próprio poder de Estado, que lhe permite impor sua autoridade sobre os particulares para cobrar tributos. Ferraz descreve este grupo com as seguintes palavras:

As receitas derivadas correspondem a rendas arrecadadas coativamente dos particulares, mediante constrangimento legal. É o que sucede com os tributos (impostos, taxas, contribuição de melhoria e contribuições) e com as penas pecuniárias e com o confisco.²⁰⁸

Fernandes de Oliveira sintetiza tal classificação de forma simples e direta, nos seguintes termos: “Em suma, as receitas originárias provêm do próprio patrimônio

²⁰⁴ FERNANDES, Regis Oliveira de. *Curso de Direito Financeiro*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014; HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013; RUBINSTEIN, Flávio. Da Receita. In: CONTI, José Maurício. (Org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014;

²⁰⁵ FERNANDES, Regis Oliveira de. *Curso de Direito Financeiro*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 238.

²⁰⁶ FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 73.

²⁰⁷ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 41.

²⁰⁸ FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 73.

público do Estado ou de relação disciplinada pelo direito privado, ao passo que as derivadas advêm do patrimônio ou rendas particulares”.²⁰⁹

Por sua vez, a classificação legal de receita pública está contida na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações posteriores²¹⁰. Contudo, vale citar a observação feita por Harada: “cumpre assinalar, desde logo, que a Lei n. 4.320, de 17-3-1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, aplicáveis no âmbito nacional, não perfilhou a conceituação doutrinária de receita pública, ditada por financistas”²¹¹. Prova disso é que a referida lei faz menção apenas às receitas derivadas²¹².

A legislação mencionada classifica as receitas em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital²¹³. Rubinstein defende que essa “classificação por natureza da receita busca a melhor identificação da origem do recurso segundo o seu fundamento econômico”²¹⁴.

As Receitas Correntes são as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes²¹⁵. Para Furtado, essas receitas são “aquelas que constituem fatos modificativos aumentativos do patrimônio público, ou seja, constituem ingressos que aumentam a situação líquida patrimonial”²¹⁶.

As Receitas de Capital são receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superavit do orçamento corrente²¹⁷. Furtado classifica as receitas de capital como

²⁰⁹ FERNANDES, Regis Oliveira de. *Curso de Direito Financeiro*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 238.

²¹⁰ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964.

²¹¹ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 40.

²¹² BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964. Artigo 9º.

²¹³ *Ibidem*, Artigo 11.

²¹⁴ RUBINSTEIN, Flávio. Da Receita. In: CONTI, José Maurício. (Org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 67.

²¹⁵ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964. Artigo 11, parágrafo 1º.

²¹⁶ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 306.

²¹⁷ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964. Artigo 11, parágrafo 2º.

“aquelas que constituem fatos permutativos (trocas) de elementos do patrimônio público, ou seja, não provocam alteração no patrimônio público; representam mutações de elementos que não aumentam a situação líquida patrimonial”²¹⁸.

Para o ano de 2019, a União estima que mais de 50% de todas as receitas públicas serão decorrentes de receitas tributárias²¹⁹. Portanto, o tributo, que é receita derivada e pertence à categoria econômica de receitas correntes, é a maior fonte de renda do poder público e merece atenção especial.

Antes, porém, de adentrar ao sistema tributário vigente, que financia grande parte das políticas públicas do país, é necessário tratar do federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988²²⁰, em especial o federalismo fiscal, a fim de examinar as relações financeiras entre os entes da federação brasileira.

2.1 Federalismo brasileiro: um histórico

A construção do federalismo como forma de organização do estado é consequência de escolhas adotadas ao decorrer da história²²¹, que influem diariamente na relação entre os entes federados, atingindo, em última análise, o cotidiano dos cidadãos.

O processo dessa construção teve início nos Estados Unidos, quando, as então colônias inglesas, começaram a buscar sua autonomia em relação a metrópole, durante o século XVIII, que resultou na Guerra Revolucionária Americana. Após, em decorrência desse movimento, foi assinado o Tratado de Paris, em 1786, que declarou a independência das colônias americanas²²².

Portanto, tem-se que “o Estado federal foi criado em 1787, com a sua adoção pelos Estados Unidos, recém-independente da Inglaterra”²²³, como bem reconhece Bercovici.

²¹⁸ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 307.

²¹⁹ BRASIL. Lei n. 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jan. 2019. Artigo 2º, inciso I.

²²⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

²²¹ GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Federalismo sem juízo: a regressividade da matriz tributária brasileira e os tributos anestésicos. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 152.

²²² *Ibidem*, p. 152.

²²³ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 11.

No Brasil, embora a independência em relação a sua metrópole, Portugal, tenha ocorrido em 1822, ao contrário do exemplo dos Estados Unidos, foi sob a forma monárquica.

A proclamação da república e a adoção do federalismo ocorreu apenas em 1889, com a instituição do Decreto n. 1, de 15 de novembro, que transformou as antigas províncias em Estados. O modelo adotado foi baseado no federalismo dualista clássico, que ignorou a cooperação entre União e os Estados-membros, restringindo o auxílio federal exclusivamente para os casos de calamidade pública²²⁴.

Esse sistema de federalismo resultou na manutenção da enorme desigualdade existente entre os Estados-membros da federação e, portanto, os três Estados mais fortes economicamente, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, dominavam a República. A título de exemplo, Bercovici cita que as primeiras medidas de relação entre União e Estados-membros ocorridas na vigência do federalismo dualista se deu no Governo de Epitácio Pessoa, entre 1919 e 1922, com as obras contra as secas do Nordeste, assim consideradas como calamidade pública, única possibilidade de auxílio federal, conforme supramencionado.²²⁵

Importante dizer que os Municípios não faziam parte da federação e também não dispunham de significativos recursos financeiros para implementarem alguma política pública em prol da população. Dependiam de ajuda financeira dos estados, que só liberavam verbas para locais governados pelos aliados do governador. Assim se deu o modelo governista durante a Primeira República, com a chamada política dos governadores²²⁶.

A resposta à política dos governadores se deu a partir da revolução de 1930 e da Era Vargas, sendo um movimento centralizador, que concentrou o poder novamente nas mãos da União²²⁷. Para ilustrar o tamanho do poder da União, vale citar as seguintes palavras de Bercovici:

O desmonte da máquina política da Primeira República teve início com o Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu e regulamentava as funções do Governo Provisório formado pelos revolucionários vitoriosos. Em todos os Estados haveria Interventores nomeados por Getúlio Vargas,

²²⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 31.

²²⁵ *Ibidem*, p. 32.

²²⁶ *Ibidem*, p. 35-37.

²²⁷ ALVES SILVEIRA, Francisco Secaf. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 481.

Chefe do Governo Provisório, e estes nomeariam Prefeitos para todos os Municípios, sempre assistidos por um conselho consultivo.²²⁸

A Constituição de 1934 foi a pioneira a adotar o federalismo cooperativo, ainda que de forma incipiente. Havia repartição de competências concorrentes entre a União e Estados-membros e a cooperação propriamente dita foi prevista para combater às epidemias e às secas que atingiam a região nordeste²²⁹.

Apenas três anos depois, com a Constituição de 1937, que instaura o Estado Novo, foi decretada a intervenção federal em todos os Estados-membros. Durante este período, não havia nenhuma esfera legislativa estadual atuando sem a permissão da União²³⁰.

O modelo cooperativo retorna com a Constituição de 1946, a qual favoreceu a cooperação e a integração nacional para combater as desigualdades regionais, como já previstas no texto de 1934. Porém, esse movimento perdurou até o Golpe Militar, ocorrido em 1964, que extinguiu o modelo federativo, pois todo o poder restou, novamente, concentrado na União em que os Estados-membros não possuíam mais autonomia, instituindo o federalismo de integração. Para Bercovici, o nome não passava de eufemismo:

Sob o pretexto da “integração nacional”, todos os instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico deveriam ser centralizados na esfera da União. (...) o “federalismo de integração” iria além do federalismo cooperativo, atribuindo à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de “segurança coletiva”. Realmente, o “federalismo de integração” foi tão além do federalismo cooperativo que praticamente extinguiu o sistema federativo brasileiro.²³¹

Durante o regime militar, portanto, o federalismo cooperativo voltou a ser afastado, sob o pretexto da integração nacional. Para Alves Silveira, esse foi o verdadeiro pilar do regime militar:

Durante o regime militar, o federalismo brasileiro é reduzido a um modelo “unionista-autoritário”, servindo, em verdade como um dos pilares do próprio regime. Financeiramente, centralizavam-se ao máximo as receitas tributárias nas mãos do Executivo Federal, dando-lhe controle quase que completo das

²²⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 39.

²²⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 40.

²³⁰ *Ibidem*, p. 42.

²³¹ *Ibidem*, p. 51.

transferências de recursos para os Estados e municípios. A partir de receitas centralizadas, o regime militar favorecia Estados mais ricos conforme seus interesses, alimentando o desequilíbrio na relação entre entes subnacionais em troca de apoio ao próprio regime.²³²

Durante o período da redemocratização, nos anos 80, o federalismo brasileiro adquiriu novas perspectivas, tal como a capacidade do ente federado se endividar, a redivisão de competências, a autonomia dos Estados-membros, dentre outras questões que transformaram o federalismo no país²³³.

Como visto, o federalismo brasileiro decorreu de um movimento que partiu do centro para as demais unidades, diferente de outras federações, que são resultados da união de entes autônomos. Para Alves Silveira, o federalismo brasileiro nasceu por simples conversão em lei, como um federalismo normativo, e, por isso, traz consequências para o seu funcionamento atual, tal como recorrentes movimentos centralizadores. Em suas palavras:

O Brasil nasceu um Estado unitário, convertido ao federalismo num gesto de mágica, com o advento da República dos Estados Unidos do Brasil (15/11/1889).

O surgimento da federação a partir de um Estado Unitário e por conversão ex lege contribui para a instabilidade do federalismo brasileiro, não por ameaças significativas de separatismo, mas por recorrentes movimentos de centralização de poder ao longo de nossa história.²³⁴

A redemocratização da década de 80 estampou seus resultados no texto da Constituição Federal de 1988, que adotou o federalismo cooperativo, com considerável descentralização do poder, das competências e das fontes de recursos, incluindo os entes municipais na federação.

Interessante notar que o processo de descentralização “não se dá no vazio, mas num contexto histórico e dentro de uma forma específica e determinada de organização social”²³⁵. Na educação, a promessa da descentralização, segundo Casassus, tem conexão com mais democracia, devido à possibilidade de mais

²³² ALVES SILVEIRA, Francisco Secaf. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 482.

²³³ ALVES SILVEIRA, Francisco Secaf. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 483.

²³⁴ Ibidem, p. 477-478.

²³⁵ CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. *Caderno de Pesquisa*. [online]. n. 95, pp. 37-42, 1995. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/468.pdf>>. Acesso em 31 out. 2019. p. 42.

participação e representação da diversidade; mais eficiência na oferta da educação, graças ao maior controle social; e, por fim, mais qualidade, em decorrência de uma adequação maior com as condições locais de ensino²³⁶.

Não obstante, Casassus faz ressalva de que, ao menos na área da educação, “as políticas de descentralização nem sempre aumentam a eficiência administrativa, nem a eficácia, nem a participação local; pelo contrário, até o presente momento há pouca evidência de que as políticas de descentralização possam funcionar”²³⁷.

De toda sorte, tal como previsto por Alves Silveira²³⁸, há recorrentes movimentos que desafiam o federalismo trazido pelo texto de 1988, em especial, o federalismo fiscal, que implica na divisão de competências públicas e redistribuição de recursos financeiros para os entes subnacionais.

2.2 Federalismo Fiscal da Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 institui seu modelo de federalismo logo no artigo 1º e, ao longo do texto, demonstra a adoção de um modelo cooperativo, com divisão de competências entre os entes federados, bem como a divisão das fontes de custeio do estado e as receitas públicas, esta última tratada pelo federalismo fiscal. Para Bercovici, a adoção do modelo cooperativo vai ao encontro com a opção do legislador constituinte originário por um Estado Social:

O Federalismo Cooperativo se justifica pelo fato de que, em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente sobre inúmeros setores de atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Antes, portanto, de o Estado Social estar em contradição com o Estado Federal, o Estado Social influi de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, sendo o federalismo cooperativo considerado como o federalismo adequado ao Estado Social²³⁹.

²³⁶ CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. *Caderno de Pesquisa*. [online]. n. 95, pp. 37-42, 1995. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/468.pdf>>. Acesso em 31 out. 2019. p. 41.

²³⁷ CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Caderno de Pesquisa*. [online]. n. 74, pp. 11-19, 1990. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1079/1084>>. Acesso em 31 out. 2019. p. 18.

²³⁸ ALVES SILVEIRA, Francisco Secaf. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 477-478.

²³⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 57.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 versa que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Importante citar que o artigo 60, § 4º, também do texto magno, estabelece a forma federativa como cláusula pétrea, o que torna imutável, ainda que por emenda constitucional, a federação adotada pela Constituição Federal de 1988.

Para Alves Silveira, ao adotar o modelo cooperativo e incluir o ente municipal na federação,

(...) a Constituição traduziu, ao menos parcialmente, o anseio pela descentralização compartilhado pelas forças democráticas predominantes, sendo a federação redesenhada para atender tais anseios em benefícios dos Estados e também dos municípios.²⁴⁰

A inclusão do ente municipal na federação em igualdade de condições com a União e os Estados, fez do Brasil a maior federação do mundo em números de integrantes: são 26 Estados, um Distrito Federal e mais de 5.660 Municípios²⁴¹.

O Estado Federado, em especial o federalismo fiscal, é caracterizado pela divisão de competências entre o poder central, a União, e os demais membros da federação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecidos na própria Constituição, além da criação de uma fórmula de rateio das finanças públicas, de forma que seja possível a concretização das políticas públicas.

Mas, o federalismo fiscal não pode se limitar a desenhar a mera descentralização de receitas e competências, pois, para a realização do projeto constitucional é necessário a garantia da efetiva autonomia do ente federado. Essa autonomia se caracteriza por três elementos, a saber:

Auto-organização: poder para elaborar sua própria constituição e legislação, a fim de exercer a competência que lhe foi definida pela Constituição. Os limites à auto-organização são os próprios princípios estabelecidos pela Constituição Federal;

Autogoverno: possibilidade de os entes federados escolherem seus próprios governantes sem qualquer vinculação com o poder central;

Autoadministração: é o livre exercício das competências administrativas, tributárias e legislativas deferidas pela Constituição Federal.²⁴²

²⁴⁰ ALVES SILVEIRA, Francisco Secaf. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 483.

²⁴¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 334.

²⁴² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4ª ed, São Paulo: Atlas, 1998. p. 244-247.

O último elemento citado, a autoadministração, depende de recursos financeiros disponíveis para que o ente federado possa fazer frente às competências lhes conferidas constitucionalmente. Caso contrário, o desequilíbrio entre as atribuições materiais e as receitas públicas resultará em violação à autoadministração e, por consequência, à autonomia do ente federado. Essa, inclusive, é a ideia central do federalismo fiscal:

Daí a ideia de federalismo fiscal que tem por escopo 'oferecer meios e alternativas para que o Estado possa cumprir satisfatoriamente a suas finalidades. Uma proveitosa repartição de competências entre as esferas governamentais é capaz de proporcionar o desenvolvimento'. Por outro lado, a 'desarmonia nesse compartilhamento provocará, no mínimo, desigualdades regionais e retardo no nível de crescimento'.²⁴³

Federalismo fiscal, para José Marcos Domingues, é assim definido:

(...) conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência.²⁴⁴

O federalismo fiscal revela-se como uma técnica a fim de melhorar a efetivação das políticas públicas, ao passo que instrumentaliza a captação e distribuição das receitas públicas entre os entes federados:

Princípios do federalismo fiscal ocupam-se de propor como melhor alocar, distribuir e limitar, de um lado, responsabilidades, funções e gastos, e de outro, o poder de tributar e as transferências de recursos, entre os níveis central e subnacionais de governo. Trata-se de arranjo fundamental para a delimitação e o financiamento dos serviços públicos.²⁴⁵

Trata-se da maneira pela qual os entes federados se relacionam em matéria financeira. Por meio do modelo de federalismo fiscal adotado, é possível analisar o grau de autonomia dos membros da federação. A autonomia financeira do ente federado revela-se o lado mais relevante de definição de autonomia plena, já que,

²⁴³ QUEIROZ, Mary Elbe; SOUZA JÚNIOR, Antonio Carlos F. de. Tributação do crédito presumido do ICMS e o federalismo: o precedente no Recurso Especial n. 1.517.492. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 279.

²⁴⁴ NAVARRO COELHO, Sacha Calmon. O direito tributário do Brasil – federalismo e constituição. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 138.

²⁴⁵ AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. RE 572.672/SC: Federalismo fiscal e a importância da interpretação estrutural. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 543.

sem recursos financeiros, todas as competências delegadas pela Constituição Federal de 1988 tornam-se vazias, pois serão exercidas através de verbas transferidas pelo poder central:

Não há como falar em autonomia, requisito do princípio da subsidiariedade e fundamental para permitir a participação em igualdade de consideração, sem “independência financeira”. Em outras palavras, não é possível exercer autonomamente os poderes políticos atribuídos sem suporte financeiro; da mesma forma, é impossível realizar qualquer projeto de governo sem os recursos necessários para tanto. Apenas é possível falar em autogoverno, auto-organização e autoadministração se houver recursos disponíveis para exercê-los. A dependência financeira destrói a autonomia do governo porque subordina a atuação de um ente ao auxílio de outro e tudo isso só ocorre na prática com o alinhamento das demais pessoas políticas às propostas do ente central.²⁴⁶

A autonomia financeira possui três características essenciais: a independência, a suficiência e a eficiência na obtenção de recursos²⁴⁷:

A independência na obtenção de recursos deve existir para que o ente federado não precise sujeitar-se a outro com vistas a obter os meios financeiros de que precisa.

A suficiência dos recursos angariados é fundamental para que os entes possam atender às necessidades públicas que estejam sob sua responsabilidade. Afinal, se a Constituição dá os fins, precisa também prover os meios.

Por fim, a eficiência na arrecadação (designada por FRITZ NEUMARK como praticidade, comodidade e economicidade arrecadatórias) busca privilegiar cada ente com os impostos mais adequados à sua abrangência (local, regional ou nacional).²⁴⁸

É imperioso que o ente federado tenha competência tributária própria capaz de gerar receita suficiente para o exercício de sua autonomia, não bastando a simples transferência de receitas do ente central, a União, para os entes periféricos. De outro lado, próprio ao poder de tributar, está o poder de não tributar, o que permite o ente local a definir suas próprias estratégias para alcançar o desenvolvimento econômico

²⁴⁶ BATISTA JR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. A DRU e a deformação do sistema tributário nacional nestes 30 anos de Constituição. *Revista da Informação Legislativa – Senado Federal*. Brasília, ano 55, n. 219, p. 27-52. Jul./set. 2018. p. 29.

²⁴⁷ CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e a Repartição das Receitas Tributárias*. In *Tratado de Direito Tributário*, vol. 1. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva (org.). São Paulo: Saraiva, 2011. p. 189.

²⁴⁸ MOREIRA, André Mendes. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 205.

e social, estabelecendo benefícios fiscais capazes de atrair investimentos para sua região.²⁴⁹

A competência tributária adequada é, portanto, fundamental ao ente federado, pois está intrinsecamente ligado à principal característica do federalismo, a autonomia do ente:

A característica fundamental do federalismo é a autonomia do Estado-Membro, que poder ser mais ou menos ampla, dependendo do país que se esteja a cuidar. No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-Membro e do Município – que, no Brasil, como vimos, tem dignidade constitucional -, impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual aquelas outras não existirão. Esta autonomia resguardar-se mediante a preservação da competência tributária das pessoas políticas que convivem na Federação (...)²⁵⁰

Assim sendo, não há que se falar em autonomia política, legislativa e administrativa, as quais dão forma ao federalismo, sem falar de autonomia financeira, uma vez que são os recursos financeiros que irão garantir a existência autônoma dos entes federados. Logo, o federalismo fiscal corresponde ao federalismo político, pois aquele permite a realização deste.

O federalismo fiscal deve ser analisado sob a ótica do custeio dos direitos fundamentais, já que a relação entre ambos é inseparável. Porém, embora a Constituição Federal de 1988 tenha consagrado um pacto federativo cooperativo, no qual a União colabora com Estados e Municípios para atingirem um bem comum, há, passados trinta anos de sua promulgação, alguns movimentos realizados que centralizam os recursos financeiros em poder da União, mas sem qualquer alteração nas atribuições materiais dos entes periféricos, resultando em sobrecarga fiscal aos Estados e Municípios²⁵¹.

O processo de centralização das receitas no poder central acarreta no esvaziamento fiscal dos entes federados, atingindo, em última análise, o próprio

²⁴⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 339.

²⁵⁰ NAVARRO COELHO, Sacha Calmon. O direito tributário do Brasil – federalismo e constituição. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 138.

²⁵¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 348.

federalismo cooperativo, conduta diversa da posição adotada pelo legislador originário²⁵².

Para ilustrar, seguem alguns exemplos de movimentos centralizadores:

(...)

b) a opção da União, no incremento da arrecadação, pela via das contribuições da seguridade social, em detrimento do IR, IPI, e dos impostos residuais. Tal opção se deu em detrimento dos impostos onde a arrecadação é dividida²⁵³ com Estados e Municípios, por meio dos Fundos de Participação, acarretando perda na arrecadação dos entes periféricos.

(...)

d) concessão de isenções heterônomas de ICMS na exportação, pela Lei Complementar n. 86/97 (Lei Kandir), causando prejuízo à arrecadação dos Estados, a fim de atender às prioridades do Governo Central.

(...)

h) aprovação de Regime de Recuperação Fiscal dos Estados, pela LC n. 159/2017, que aniquila a autonomia financeira local.²⁵⁴

Sobre o movimento centralizador financeiro, ocorrido após a promulgação da Carta de 1988, Domingues ressalta que:

O que se viu após a promulgação da Constituição Cidadã foi uma intensa movimentação federal no sentido do reforço do seu poder financeiro, mercê do vilipêndio do sistema tributário e orçamento vigente. E este é o grande dilema financeiro-tributário que se enfrenta no País: o jeito brasileiro de descentralizar é na verdade uma forma de reforço à progressiva concentração de poder federal pela re-federalização, na prática das tarefas locais, através do seu financiamento com recursos federais.²⁵⁵

Os movimentos elencados reforçam a ideia de que os entes federados periféricos devem possuir competência tributária própria capaz de suprir as suas responsabilidades constitucionalmente previstas, de forma que diminua a dependência política e financeira do poder central.

O equilíbrio fiscal da federação, que nada mais é que a harmonia entre as obrigações materiais dos entes federados e suas fontes de receitas, depende da adequada capacidade tributária deferida pela Constituição Federal de 1988:

²⁵² PINTO, Élide Graziane. Federalismo falseado e guerra fiscal de despesas nos direitos sociais amparados por vinculação orçamentária. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 645.

²⁵³ Assunto de repartição tributária será tratado em específico, no subcapítulo 2.4.

²⁵⁴ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 348-349.

²⁵⁵ DOMINGUES, José Marcos. Federalismo Fiscal Brasileiro. *Revista Nomos*. [online]. Edição comemorativa de 30 anos de mestrado. Vol 27. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115>>. Acesso em 10 de set. de 2019. Pgs. 137/143. p. 142.

Para manter o equilíbrio entre as suas obrigações constitucionais e as receitas necessárias ao seu atendimento, a autoadministração pressupõe que cada ente federativo possua competências tributárias que lhes sejam diretamente deferidas pela Constituição Federal, constituindo o sistema de participação de um ente no produto da arrecadação do imposto de competência de outro uma mera sintonia fina do sistema, destinada a equilibrar financeiramente os entes federativos cuja base econômica não permita o atendimento das suas obrigações materiais com base na arrecadação de tributos da sua própria competência tributária.²⁵⁶

Tendo em conta que, no Brasil, determinados Estados e inúmeros Municípios não possuem viabilidade financeira, por completa falta de estrutura econômica, e, por consequência, não são viáveis, senão por causa da federação, é necessário o exercício de competência tributária própria e, também, da efetiva redistribuição de riqueza pública, através de fundos e transferências de receitas entre os entes federados, de forma que seja possível o exercício da completa autonomia financeira dos entes, para que possam realizar suas competências públicas.

No estudo²⁵⁷ realizado pela Receita Federal, sobre o ano de 2017, demonstrou que o federalismo fiscal concentra mais de 68% das receitas tributárias em poder da União. Os Estados-membros captam 25,72% das receitas tributárias, enquanto que os Municípios arrecadam meros 6,26% do bolo tributário.

Interessante notar, neste ponto, a evolução da participação dos entes federativos na arrecadação total, nos últimos três anos:

Tabela 4 – Evolução histórica de participação na arrecadação tributária

ENTE FEDERADO	2015	2016	2017
UNIÃO	68,32%	68,37%	68,02%
ESTADO	25,45%	25,45%	25,72%
MUNICÍPIO	6,24%	6,18%	6,26%

Fonte: Receita Federal; Ministério da Fazenda.²⁵⁸

²⁵⁶ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 357.

²⁵⁷ Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2017*. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

²⁵⁸ Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2017*. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

Esses números demonstram a existência do alerta feito por Bercovici, que temia o abandono das políticas públicas pela descentralização sem coordenação realizada pela Constituição Federal de 1988:

O grande problema da repartição de rendas realizada pela Constituição de 1988 foi ter sido realizada a descentralização de receitas e competências sem nenhum plano ou programa de atuação definido entre União e entes federados. (...) a partir de então, o Governo Federal simplesmente reagiu à perda de recursos, reduzindo ao máximo as transferências não-obrigatórias (subvenções), desguardando as políticas sociais, agora também responsabilidade dos Estados e Municípios. (...) após a Constituição de 1988, de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação (especialmente nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento), ao mesmo tempo em que outras esferas estão sem qualquer atuação governamental graças ao abandono promovido pelo Governo Federal. (...) esta transferência não planejada e descoordenada de encargos contradiz o lugar-comum de que os entes federados receberam apenas verbas, e não encargos com a nova ordem constitucional. As políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização.²⁵⁹

Para Azevedo Campos, “as distorções de nosso modelo têm chegado ao que podemos chamar de verdadeira crise do federalismo fiscal brasileiro”²⁶⁰. Fato é que a crise do federalismo fiscal brasileiro pode ser, também, vista em dois movimentos paralelos e simultâneos: de um lado, a enorme descentralização de responsabilidades em políticas públicas promovidas pela Constituição Federal de 1988, desonerando a União em grande parte; e, de outro, o processo de esvaziamento fiscal dos entes periféricos com o aumento significativo da concentração da arrecadação tributária em poder da União.

O modelo estampado na Constituição Federal de 1988 permite apontar instrumentos financeiros que preenchem o conteúdo do federalismo fiscal, tais como: i) as competências tributárias exclusivas dos entes federados, denominado por Sistema Tributário Nacional; ii) as transferências constitucionais de receitas tributárias, que podem ser obrigatórias ou voluntárias, diretas ou indiretas; e iii) o sistema de distribuição de recursos financeiros através de fundos, tal como o FUNDEB, itens afetos ao nosso tema e que serão analisados a seguir.

²⁵⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 66/67.

²⁶⁰ AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. RE 572.672/SC: Federalismo fiscal e a importância da interpretação estrutural. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 543.

2.3 Sistema Tributário na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 destina o título VI para tratar sobre tributação e orçamento, e dentro deste título, o capítulo I para versar sobre o sistema tributário nacional.

Pode-se dizer que sistema tributário é o conjunto de normas específicas à matéria tributária, disciplinadas em capítulo próprio na constituição federal, juntamente com dispositivos esparsos e, também, em legislação infraconstitucional:

Por sistema tributário nacional, entende-se, singelamente, o conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a atividade tributante. Resulta, essencialmente, da conjugação de três planos normativos distintos: o texto constitucional, a lei complementar, veiculadora de normas gerais em matéria tributária (o Código Tributário Nacional), e a lei ordinária, instrumento de instituição de tributos por excelência.²⁶¹

Ataliba acrescenta que sistema tributário nacional:

(...) compreende as espécies tributárias (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições sociais), as competências das pessoas de direito público para promover a sua instituição, de conformidade com materialidades específicas; os princípios genéricos e peculiares para a instituição e aplicação das normas tributárias; a previsão de diplomas normativos (lei complementar, lei ordinária, medida provisória, convênios e resoluções), para sua implementação e operacionalidade.²⁶²

Em suma, é o conjunto ordenado e sistemático de normas, constituído em torno de princípios coerentes e harmônicos referentes ao direito tributário, tal como previsto no artigo 2º, da Lei n. 5.172 de 1966, o Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais.²⁶³

Antes de adentrar nas espécies tributárias em específico e as respectivas competências de cada ente federado, é importante frisar o conceito de tributo adotado

²⁶¹ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 51.

²⁶² ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 8.

²⁶³ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

na Constituição Federal de 1988 e no CTN, sem adentrar nas questões históricas relativas ao termo. Helena Costa aduz que, da leitura da Constituição Federal, nos artigos 145 a 156, extrai-se o seguinte conceito de tributo:

Tributo corresponde a uma relação jurídica existente entre Estado e contribuinte, uma vez implementada determinada situação fática prevista em lei como autorizadora dessa exigência, cujo objeto consiste numa prestação pecuniária, não revestida de caráter sancionatório, e disciplinada por regime jurídico próprio.²⁶⁴

O CTN, no artigo 3º, positiva o seguinte conceito:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.²⁶⁵

Da leitura do artigo supratranscrito, extrai-se ao menos cinco características literais do tributo, quais sejam: 1) é prestação pecuniária; 2) é compulsório; 3) não se constitui por multa ou ato ilícito; 4) é instituído por lei; 5) é cobrado mediante atividade administrativa vinculada, chamada pela Lei de lançamento²⁶⁶.

A característica da prestação pecuniária é positivada com o objetivo de evitar o pagamento de tributo de forma *in natura* ou *in labore*, ou seja, em bens ou em trabalho, respectivamente. A pecúnia, segundo o CTN²⁶⁷, indica que o pagamento deve ser realizado por meio de moeda corrente, cheque ou vale postal.

É compulsório por tratar-se de uma relação entre o Poder Público, de um lado, e o particular, de outro:

O tributo é prestação compulsória, logo, não contratual, não voluntária ou não facultativa. Com efeito, o Direito Tributário pertence à seara do Direito Público, e a supremacia do interesse público dá guarida à imposição unilateral das obrigações, independentemente da anuência do obrigado.²⁶⁸

Tributo não deve ser confundido por sanção pecuniária – multa – advinda pela prática de ato ilícito. Ricardo Lobo Torres, a respeito da distinção entre eles, afirma: “são inconfundíveis o tributo e a penalidade. Aquele deriva da incidência do poder

²⁶⁴ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 122.

²⁶⁵ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

²⁶⁶ Ibidem, Artigo 142.

²⁶⁷ Ibidem, Artigo 162.

²⁶⁸ SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 385.

tributário sobre a propriedade privada. A penalidade pecuniária resulta do poder penal do Estado e tem por objetivo resguardar a validade da ordem jurídica.”²⁶⁹

À luz do princípio da legalidade, previsto na Constituição Federal de 1988²⁷⁰, o CTN²⁷¹ reafirma a ideia de que o tributo deve ser instituído por meio de lei. É, portanto, obrigação *ex lege* e seu surgimento ocorre pela simples realização do fato descrito na lei, sendo a vontade dos envolvidos irrelevante. Amaro diz “a origem legal do tributo, repetindo o Código a ideia de que o tributo é determinado pela lei e não pela vontade das partes que irão figurar como credor e devedor da obrigação tributária”.²⁷²

Por fim, o tributo deve ser cobrado por uma atividade administrativa vinculada, definido pelo CTN²⁷³ como “lançamento”, pelo qual o sujeito passivo da relação tributária poderá identificar i) o que pagar, ii) porque pagar e iii) quando pagar, além de outras informações que devem acompanhar este documento.

O Brasil adota a teoria pentapartida²⁷⁴, segunda a qual há cinco espécies de tributos no atual sistema tributário brasileiro, que são: i) impostos; ii) taxas; iii) contribuições de melhoria; iv) empréstimos compulsórios; e, por fim, v) contribuições. Vale destacar um trecho do didático voto do Ministro Moreira Alves, do Supremo Tribunal Federal, sobre as espécies tributárias adotadas pelo legislador constituinte:

(...) de fato, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria), a que se refere o artigo 145, para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os artigos 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.²⁷⁵

²⁶⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19 ed. São Paulo: Renovar, 2013. p. 236.

²⁷⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 150, inciso I.

²⁷¹ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

²⁷² AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 38.

²⁷³ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966. Artigo 142.

²⁷⁴ SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 403.

²⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 146.733-9/SP. Relator Ministro Moreira Alves. Brasília, 29 jun. 1992.

É curioso que o artigo 145 da Constituição Federal de 1988²⁷⁶, que inaugura o capítulo do sistema tributário nacional, mencione apenas três espécies de tributos, sendo os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. O empréstimo compulsório está previsto no artigo 148 e as contribuições, no artigo 149. A respeito dessa organização, Ricardo Lobos pontua:

A Constituição de 1988, a exemplo do texto anterior, é confusa ao classificar quantitativamente os tributos. A leitura do artigo 145 pode levar a se concluir pela classificação tripartida do tributo, que abrangeria os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.²⁷⁷

Para fins de registro, deve ser mencionado que alguns tributaristas, como Rubens Gomes de Sousa²⁷⁸, Sacha Calmon Navarro Coêlho²⁷⁹, Américo Masset Lacombe²⁸⁰ e Paulo de Barros Carvalho²⁸¹, influenciados pelo início da vigência do Código Tributário Nacional, em 1966²⁸², que defendem a existência de apenas três espécies tributárias – impostos, taxas e contribuição de melhoria, conhecida como teoria tricotômica. Há, também, àqueles que advogam pela teoria quadripartida, tais como Luciano Amaro²⁸³ e Ricardo Lobo²⁸⁴, reconhecendo a existência das três espécies já mencionadas e o empréstimo compulsório. Porém, conforme demonstrado, o poder judiciário e o legislador constituinte de 1988 adotaram a teoria pentapartida.

A primeira espécie de tributo elencada no artigo 145, da Constituição Federal de 1988, são os impostos. Diz o artigo 16, do CTN²⁸⁵, que “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade

²⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

²⁷⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19 ed. São Paulo: Renovar, 2013. p. 371.

²⁷⁸ SOUSA, Rubens Gomes de. *Competência de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975. p. 40.

²⁷⁹ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 02.

²⁸⁰ LACOMBE, Américo Masset Lourenço. *Contribuições no direito brasileiro*. Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 47, 1989.

²⁸¹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 27-45.

²⁸² BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

²⁸³ AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 81.

²⁸⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19 ed. São Paulo: Renovar, 2013. p. 372.

²⁸⁵ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966. Artigo 16.

estatal específica, relativa ao contribuinte”. É chamado pela doutrina de tributo não vinculado a uma atuação estatal. Helena Costa esclarece:

Impostos são os tributos não vinculados a uma atuação estatal. É o que se extrai da conjugação dos arts. 145, I, 153, 155 e 156, CR que, ao repartirem as competências tributárias, preveem situações fáticas que não contêm nenhuma conduta do Poder Público. Portanto, basta que o sujeito passivo realize qualquer das situações previstas em lei para que a pessoa política competente esteja autorizada a exigir o imposto correspondente, não se impondo contraprestação direta ao sujeito passivo.²⁸⁶

A Constituição Federal fixa competência para todos os entes federados instituírem impostos, conforme artigos 153, 154, 155 e 156. À União, compete instituir o imposto sobre importação de produtos estrangeiros (II), imposto sobre exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE), imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro (IOF), imposto sobre propriedade territorial rural (ITR) e imposto sobre grandes fortunas (IGF)²⁸⁷. Por fim, o artigo 154 prevê a hipótese da União instituir imposto extraordinário (IEX), na iminência de guerra externa e, também, a instituição de impostos não citados anteriormente, desde que não tenham o mesmo fato gerador e sigam o regime não-cumulativo.

Aos Estados, a Constituição Federal autoriza a instituição de impostos sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), impostos sobre operações de circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e impostos sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).²⁸⁸

Por fim, aos Municípios, segundo o texto constitucional, é permitida a instituição de impostos sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), impostos sobre a transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por qualquer natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) e impostos sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos pelo ICMS (ISSQN).

Segundo Lodi Ribeiro, o legislador constituinte, ao definir os impostos de competência exclusiva dos Municípios, faltou com razoabilidade, resultando na

²⁸⁶ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 126-127.

²⁸⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 153.

²⁸⁸ *Ibidem*, Artigo 154.

fragilização da autonomia local e, em última análise, ao próprio princípio federativo. Em suas palavras:

Não é razoável que em um País como o nosso onde a maioria dos Municípios tem a vocação rural, o sistema tributário nacional atribua ao ente local tributos nitidamente de matriz urbana como o ISS e o IPTU, condenando a maioria deles ao parasitismo fiscal, com a inevitabilidade da inexistência de instituição e de arrecadação de tributos próprios e a dependência completa não só das transferências constitucionalmente obrigatórias, como das transferências voluntárias da União e dos Estados, o que fragiliza sobremaneira a autonomia local, a partir do adesismo às políticas dos entes centrais.²⁸⁹

Após o imposto, a Constituição Federal de 1988²⁹⁰ prevê as taxas como espécie tributária. Segundo o texto constitucional e o artigo 77, do CTN²⁹¹, as taxas podem ser instituídas e cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

O CTN²⁹² define o conceito de poder de polícia, elencado como fato gerador das taxas, como atividade de administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público²⁹³. Em outras palavras, existem determinados direitos que devem observar o interesse público e, por isso, é função do Estado policiar a atividade do particular. Podemos citar como exemplo, a construção de um prédio, por ter que obedecer determinadas normas, necessita de prévia concessão de alvará, e tal atividade estatal é o poder de polícia, remunerada através da respectiva taxa.

A outra hipótese de cobrança de taxas é a realização de um serviço público específico e divisível, regulamentado pelo artigo 79, do CTN²⁹⁴, também chamado de taxa de serviços. Amaro diz que “o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte,

²⁸⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 338.

²⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 145, II.

²⁹¹ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

²⁹² Ibidem.

²⁹³ Ibidem, Artigo 78.

²⁹⁴ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra uma taxa das pessoas a quem aproveita aquela atividade”²⁹⁵.

Ao contrário dos impostos, que são espécies tributárias não vinculadas à atuação estatal, as taxas são tributos vinculados a uma atuação estatal diretamente referida ao sujeito passivo, que pode consistir no exercício do poder de polícia ou na prestação de um serviço público específico e divisível²⁹⁶.

Por tal motivo, taxas e impostos não podem ser confundidos. Inclusive, há expressa previsão legal nesse sentido, já que o parágrafo segundo do artigo 145, da carta magna²⁹⁷, veda que as taxas tenham a mesma base de cálculo dos impostos²⁹⁸.

A terceira espécie tributária prevista no texto constitucional é a contribuição de melhoria, que pode ser cobrada por todos os entes federados, nas suas respectivas atribuições, para fazer frente ao custo de obras públicas que resultem na valorização imobiliária do particular, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que resultar da obra para cada imóvel beneficiado. No CTN²⁹⁹, essa espécie tributária está regulamentada nos artigos 81 e 82, além do Decreto Lei n. 195, de 24 de fevereiro de 1967.³⁰⁰

O empréstimo compulsório, quarta espécie tributária prevista na Constituição Federal de 1988³⁰¹, está prenunciado no artigo 148, o qual delega competência exclusiva à União para a instituição e cobrança deste tributo, para atender despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência e, também, nos casos de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

A quinta e última espécie tributária tratada pela Constituição Federal de 1988³⁰² são as contribuições, previstas em diversas passagens do texto constitucional, em

²⁹⁵ AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 48.

²⁹⁶ COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 131.

²⁹⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

²⁹⁸ Não se trata dos institutos *bis in idem* ou bitributação. Ambos os institutos versam sobre diferentes tributos terem o mesmo fato gerador, enquanto que o artigo 145 da Constituição Federal de 1988 veda que diferentes tributos (taxas e impostos) tenham a mesma base de cálculo.

²⁹⁹ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

³⁰⁰ BRASIL. Decreto-Lei n. 195, de 24 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a contribuição de melhoria. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 25 fev. 1967.

³⁰¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁰² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

especial nos artigos 149 e 195. São consideradas como a espécie tributária mais importante no que se refere à arrecadação.

Da leitura do artigo 149, da Constituição Federal de 1988³⁰³, extrai-se que caberá exclusivamente à União instituir três subespécies de contribuições, quais sejam, as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas. O parágrafo primeiro prevê a possibilidade dos demais entes federados instituírem contribuição de seus respectivos servidores para custear, em benefício destes, regime próprio de previdência. Para Calmon Navarro, são “as relevantes, as que pesam nos bolsos e recheiam os cofres dos Estados”³⁰⁴, principalmente pelo fato das receitas advindas das contribuições não se enquadrarem nas aplicações mínimas obrigatórias destinadas à educação, previstas na Constituição Federal³⁰⁵.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988³⁰⁶, a União passou a utilizar cada vez mais dessa espécie tributária, promovendo um desequilíbrio na balança do federalismo fiscal, pois as contribuições não estão sujeitas à repartição com os demais entes. Hugo de Brito reconhece a manobra realizada pelo poder central, nos seguintes termos:

A União encontrou espaço para, então, ampliar consideravelmente sua participação no bolo da arrecadação tributária, proporcionalmente à fração de Estados-membros e Municípios, seja porque passou a instituir (para aplicar nas mais variadas finalidades) contribuições de arrecadação não partilhada com estes, seja porque passou a usar os impostos cuja receita é objeto de repartição, como o IPI, para conceder reduções tributárias significativas, com evidentes reflexos nos repasses de parcela da respectiva arrecadação aos entes periféricos.³⁰⁷

Por fim, importante citar que os Estados-membros e os Municípios conseguiram, a fim de suavizar os efeitos da manobra da União, aprovar a partilha de uma contribuição, a CIDE-Combustível. Porém, não restou suficiente, já que a partilha de receitas tributárias aponta que mais de 65% de toda arrecadação tributária é

³⁰³ Ibidem.

³⁰⁴ COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense: 2008. p. 406.

³⁰⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 212.

³⁰⁶ Ibidem.

³⁰⁷ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Desvinculação das receitas da União – DRU como burla às regras de partilha de receitas tributárias. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 847.

destinada aos cofres públicos da União, e as contribuições correspondem mais da metade desse montante³⁰⁸.

2.4 Repartições de Receitas Tributárias na Constituição Federal de 1988.

O atual modelo tributário está vinculado ao CTN, legislação da década de 60. Para Luiz Guilherme de Oliveira, “é na reforma de 1966 que se caracteriza de maneira mais forte uma busca do governo federal à centralização das decisões que dizem respeito à política fiscal”³⁰⁹. Para o autor, a reforma de 1966, implementada pelo CTN, tem como característica fundamental o caráter centralizador e ele cita, para exemplificar a questão, o ato complementar n. 40/68³¹⁰, que reduziu de 10% para 5% o volume de transferências para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O movimento contrário, de descentralização de receitas tributárias, tem início na década de 70 e, em 1984, atinge seu cume³¹¹, pois há, através da EC n. 23/83, a elevação dos percentuais destinados ao FPE e ao FPM, em 12,5% e 13,5%, respectivamente.

A Constituição de 1988, ao versar sobre o tema na seção VI, acentuou o processo de descentralização, decorrência da própria forma federativa adotada no texto³¹², que tem como característica principal a autonomia dos entes que compõe a federação. Há, no texto, uma maior possibilidade de o ente federado gerir sua própria política fiscal, muito embora a maior fatia das receitas tributárias ainda se encontra em poder da União.

Azevedo Campos reconhece que o Constituinte originário, ao desenhar o modelo de repartição de receitas tributárias, considerou o critério de eficiência arrecadatória que cada ente federado teria para exercer sua competência tributária própria. Ao ente municipal, por exemplo, foi concedida competência tributária sobre impostos com baixa capacidade arrecadatória e, por isso, o próprio texto

³⁰⁸ Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2016*. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>>. Acesso em: 21 junho 2018

³⁰⁹ OLIVEIRA, Luiz Guilherme. *Federalismo e guerra fiscal*. São Paulo: Edições Pulsar, 2000. p. 40.

³¹⁰ BRASIL. Ato-Complementar n. 40, de 30 de dezembro de 1968. Altera a Constituição Federal de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 31 dez. 1968

³¹¹ OLIVEIRA, Luiz Guilherme. *Federalismo e guerra fiscal*. São Paulo: Edições Pulsar, 2000. p. 42.

³¹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 1º.

constitucional tratou de estabelecer regras de repartições de receitas a fim de suprir essa ineficiência. Em suas palavras:

A partilha de receitas existe porque o constituinte tinha a noção exata da insuficiência, em desfavor dos entes menores, dos recursos próprios (leia-se: recursos provenientes do exercício da competência tributária) para que pudessem cumprir com as responsabilidades gerais e sociais, altamente descentralizadas com a Constituição de 1988. Significa dizer, nossa partilha e competências e receitas não respondeu a uma lógica pura e simples de eficiência econômica, mas a uma lógica que tem sido definida como sendo o financiamento segue a função.³¹³

A lógica do financiamento segue a função transcrita, e se dá com o advento da Constituição Federal de 1988³¹⁴, que ampliou a descentralização das políticas públicas, atribuindo aos entes periféricos a responsabilidade de realizar direitos sociais de extrema relevância, tal como a educação básica, de responsabilidade dos Municípios, nos níveis infantil e fundamental. Em vista desta descentralização, o texto constitucional também distribuiu competências tributárias e partilhou receitas tributárias entre os entes, denotando que o financiamento seguirá a função.

A repartição das receitas tributárias pode ocorrer de forma direta ou indireta: a forma direta será quando o beneficiário receber a receita repartida sem a intermediação de algum fundo legalmente previsto. A forma indireta ocorrerá quando o ente beneficiado receber a verba através dos fundos, tal com o Fundo de Participação dos Municípios ou Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal³¹⁵.

A Constituição Federal determina a repartição de apenas duas espécies tributárias, quais sejam, os impostos³¹⁶ e a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) combustíveis³¹⁷, o que acarreta na concentração da maior fatia do bolo tributário nas mãos da União, conforme já mencionado.

O artigo 157 da carta magna, estabelece que pertence aos Estados e ao Distrito Federal todo o produto da arrecadação do IR sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias ou pelas fundações que mantiverem e, também, vinte por cento do produto

³¹³ AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. RE 572.672/SC: Federalismo fiscal e a importância da interpretação estrutural. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 559-560.

³¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³¹⁵ Ibidem, Artigo 159, inciso I, alíneas a e b.

³¹⁶ Ibidem, Artigos 157 e 158.

³¹⁷ Ibidem, Artigo 177, parágrafo 4º, inciso II e artigo 159, inciso III.

da arrecadação do IEX. A União ainda não exerceu sua competência para instituir este último imposto, logo, à título de repartição direta, pertence aos Estados e ao Distrito Federal apenas o valor arrecadado pelo IR, já citado.

Ainda, a Constituição também destina aos Estados dez por cento do produto da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados³¹⁸ e, por fim, vinte e nove por cento do produto da arrecadação da CIDE combustíveis³¹⁹.

Os Municípios, segundo o artigo 158, são beneficiados pela repartição direta em quatro hipóteses, a saber: 1) todo o produto de arrecadação do IR incidente sobre rendimentos pagos por eles, suas autarquias ou fundações que mantiverem; 2) cinquenta por cento sobre o produto da arrecadação do ITR, relativamente aos imóveis rurais neles situados, cabendo-lhes a cem por cento caso optem por fiscalizarem e cobrarem este imposto³²⁰; 3) cinquenta por cento do produto da arrecadação do IPVA relativos a veículos licenciados em seus territórios; 4) vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do ICMS.

As repartições indiretas, que ocorrem através dos fundos de participação, estão previstas no artigo 159 da Constituição Federal de 1988³²¹, o qual estabelece que a União entregará 49% do produto da arrecadação do IR e do IPI, distribuídos da seguinte forma: 21,5% ao FPE; 22,5% ao FPM; 3% para aplicação de programas de financiamento ao setor produtivo da região norte, nordeste e centro-oeste; mais 1% ao FPM, devido nos primeiros dez dias do mês de dezembro; mais 1% ao FPM, devido nos primeiros dez dias do mês de julho.

A fim de facilitar a visualização, segue quadro 1 e 2, que tratam, respectivamente, sobre a partilha direta e a partilha indireta de recursos tributários entre os entes federados.

³¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 159, inciso II.

³¹⁹ Ibidem, Artigo 159, inciso III.

³²⁰ Ibidem, Artigo 153, parágrafo 4º, inciso III.

³²¹ Ibidem.

Tabela 5 – Partilha direta dos impostos entre os entes na Constituição Federal de 1988

Competência	Impostos	PARTILHA		
		União	Estado	Municípios
UNIÃO	II	100%		
	IE	100%		
	IR*		100%	100%
	IPI**	39%	10%***	
	IOF****	100%		
	ITR*****			100%
ESTADOS	ICMS		75%	25%
	ITCMD		100%	
	IPVA		50%	50%
MUNICÍPIOS	IPTU			100%
	ITBI			100%
	ISSQN			100%

Fonte: compilado, conforme a Constituição Federal de 1988.³²²

* Caberá aos Estados/Municípios 100% do IR incidente sobre rendimentos pagos por eles;

** Os outros 49% são destinados à repartição indireta, tratada no quadro 2.

*** Estes 10% são destinados à Estados exportadores, conforme inciso II, do art. 159.

**** IOF sobre ouro será devido aos Estados (30%) e Municípios (70%) de origem;

***** Será integralmente destinado aos Município se estes optarem por fiscalizar/cobrar

Tabela 6 – Partilha indireta entre os entes – FPE e FPM

Composição*	FPM	FPE	REGIÃO NO, NE e CO
IR**	24,5%	21,5%	3%
IPI**	24,5%	21,5%	3%

Fonte: Constituição Federal de 1988.³²³

* Apenas impostos da União.

**De toda a arrecadação de IR e IPI, a União destinará 49% da forma tratada neste quadro. Os outros 49% foram abordados no quadro 1.

À luz do objetivo do presente trabalho, qual seja de investigar a forma pela qual o Município de Uberlândia, Minas Gerais, financia as etapas da educação básica de sua responsabilidade, cabe tratar apenas do FPM. Somado, tem-se que, da arrecadação do IR e do IPI, a União destinará 24,5% ao FPM.

O FPM é regulamentado pelo CTN, artigo 91, pelo Decreto-Lei n. 1.881³²⁴, que cria o fundo e determina o percentual a ser recebido por cada município, e, também,

³²² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³²³ Ibidem, Artigo 159.

³²⁴ BRASIL. Decreto-Lei n. 1.881, de 27 de agosto de 1981. Dispõe sobre o Fundo de Participação dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 29 ago. 1981.

pela Lei Complementar (LC) n. 91, de 1997³²⁵, a qual dispõe sobre a fixação dos coeficientes de cada município, a fim de calcular o valor a ser recebido pelo fundo.

Cada município, exceto as capitais, terá coeficiente individual, calculados conforme o número de habitantes. A revisão do coeficiente adotado é realizada anualmente, com base nos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³²⁶

Do valor total do FPM, dez por cento é destinado às capitais dos Estados e noventa por cento aos demais municípios do país³²⁷. A distribuição da parcela dos noventa por cento é realizada através da aplicação do coeficiente individual de cada município sobre o valor do fundo disponível, apurado conforme explicado anteriormente.

Ainda, importante citar, que a Constituição Federal veda qualquer retenção ou restrição à entrega dos recursos tratados neste tópico.³²⁸

Para ilustra a importância do FPM, o município de Uberlândia, Minas Gerais, recebeu, no ano de 2018, através do respectivo fundo, o valor total de R\$ 66.816.860,79 (sessenta e seis milhões, oitocentos e dezesseis mil, oitocentos e sessenta reais e setenta e nove centavos)³²⁹. Vale registrar que esse valor significa 0,630087% do valor total do fundo destinado aos municípios que não são capitais de seus Estados, referente ao coeficiente individual de 2,0, atribuído à Uberlândia, que tem população de 676.613 pessoas³³⁰.

É válido registrar a necessidade da previsão de transferências tributárias no texto constitucional, mas a autonomia dos entes federados, em especial os Municípios, não pode se limitar a tal, pois é necessário que eles possuam competência tributária própria, com capacidade para fazer frente às suas responsabilidades públicas:

³²⁵ BRASIL. Lei Complementar n. 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 24 dez 1997.

³²⁶ Ibidem, Artigo 1o.

³²⁷ BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966. Artigo 91, incisos I e II.

³²⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 160.

³²⁹ Tesouro Nacional. Dispõe sobre transferências constitucionais. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP::>>. Acesso em 15 jul 2019.

³³⁰ Tribunal de Contas da União – TCU. Dispõe sobre transferências constitucionais e legais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em 15 jul 2019.

Nesse cenário, a participação de um ente na partilha do produto da arrecadação do tributo da competência de outro ente, longe de traduzir-se em elemento central do sistema, deve significar uma sintonia fina destinada a atender aos Estados e Municípios cujo incipiente desenvolvimento econômico não permita a sustentabilidade fiscal com base na arrecadação de tributos de sua própria competência.

(...)

Portanto, demonstrado o caráter ancilar das transferências da receita dos impostos de competência dos entes centrais aos periféricos no regime de distribuição de rendas, é imperioso concluir que somente por meio do exercício de sua própria competência tributárias, os Estados e os Municípios podem garantir o cumprimento de suas prioridades, e não as da União, preservando sua autonomia em relação a esta.³³¹

A repartição de receitas tributárias trazidas pela Constituição Federal de 1988³³² decorre do ente maior, a União, para os entes menores, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mas, há quem defenda um cenário no qual o ente menor repartiria suas receitas com o ente maior, conhecido como princípio da subsidiariedade. Moreira, sobre este princípio, diz:

O princípio da subsidiariedade representa uma reação ao centralismo federativo, defendendo a conferência aos entes menores do maior plexo possível de competências (inclusive, portanto, as tributárias), haja vista que a proximidade com o cidadão permite maior eficiência no atendimento às necessidades públicas. Dentro dessa perspectiva, os entes maiores teriam competências subsidiárias, meramente supletivas, atuando nos campos em que os entes menores não conseguissem, por limitações que lhe são inerentes, apresentar soluções satisfatórias.³³³

Do ponto de vista político-social, a teoria da subsidiariedade, que aloca a maior parte dos recursos públicos no ente menor, que é o ente mais próximo da população, é apenas uma teoria “que não encontra solo fértil para sua implementação nos diversos estados federativos de ‘cooperação’ existentes”³³⁴, posição ratificada neste trabalho.

A autonomia financeira do ente federado não pode se limitar a transferências de receitas tributárias de outro ente da federação, sob pena de limitar a autonomia política do ente beneficiado pela transferência. Para exemplificar é só imaginar o resultado de uma concessão de benefício fiscal pela União em um determinado

³³¹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 338.

³³² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³³³ MOREIRA, André Mendes. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 206.

³³⁴ *Ibidem*, p. 206.

Município, se toda a sua arrecadação dependesse exclusivamente de transferência de renda tributária através dos fundos mencionados.

Em relação a este modelo de financiamento do ente federado, Velloso traça importante crítica:

O problema é que esse modelo de financiamento dos entes periféricos, assentados em repasses do produto da arrecadação de tributos de competência alheia, não promove adequadamente a sua autonomia financeira, fazendo com que o seu equilíbrio orçamentário dependa, em larga medida, de decisões político-tributárias tomadas por terceiros. Os Estados e o Distrito Federal ficam à mercê da política tributária da União; e os Municípios, à mercê da política tributária da União e dos Estados.³³⁵

E completa, alertando para a consequência advinda da dependência financeira destacada:

E a dependência financeira pode implicar à penúria, sobretudo quando não há solidariedade dos entes centrais. É o que ocorre quando se estabelecem políticas de desoneração tributária centrada em impostos partilhados, haja vista que o cálculo dos montantes a serem repassados aos Estados e aos Municípios se pauta pelo conceito de 'produto da arrecadação', o qual não engloba valores que deixaram de ser cobrados por força de incentivos tributários.³³⁶

Como já dito, não é possível falar em autonomia do ente federado – administrativa, política e legislativa – sem falar de autonomia financeira, pois se não houver recursos suficientes, aquelas não serão sustentáveis.

Atualmente, os recursos financeiros advindos da repartição tributária constitucional são, em inúmeros entes federados periféricos, a maior, senão a única, fonte de receita pública. Assim, este mecanismo de repartição é a principal forma de redistribuição interna de riqueza estatal³³⁷.

O estudo da repartição das receitas tributárias, ao lado do estudo da repartição das competências tributárias, lança luz ao estudo da dimensão da autonomia que os

³³⁵ GRUPENMACHER, Betina Treiger; ZICCARELLI, Matheus. A questão do 'incentivo com o chapéu alheio' entre União e Municípios – RE 705.423/SE, tema 653/RG-STF. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 985.

³³⁶ Ibidem, p. 985.

³³⁷ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019. p. 335.

entes federados, após o texto constitucional de 1988, possuem, já que, como bem diz Schwartz, “aquele que paga o flautista escolhe a música”³³⁸.

2.5 Teto dos Gastos Públicos: o novo regime fiscal da Emenda Constitucional n. 95.

Em 15 de dezembro de 2016, foi promulgada a EC n. 95, conhecida como PEC do teto, que alterou e acrescentou os artigos 106 até 114, do ADCT, para instituir um novo regime fiscal à União, que irá perdurar durante vinte exercícios financeiros, ou seja, até o ano de 2036.

O inciso II, do § 1º, do artigo 107, do ADCT, modificado pela referida emenda, impõe limite orçamentário ao Poder Executivo da União, que, para realizar despesas primárias, dentre elas a educação, terá como limite orçamentário o valor gasto no exercício imediatamente anterior, corrigido pelo índice IPCA³³⁹. Assim sendo, tal EC terá importante impacto no orçamento da área da educação, uma vez que o Poder Executivo da União deverá observar os limites financeiros impostos pela emenda.

Cabe, em especial, destacar o artigo 110, do ADCT, trazido pela EC do teto, que retirou a relação de proporcionalidade entre a arrecadação de receita pública e os deveres de gasto mínimo em educação, também expressamente previstos na Constituição Federal. Confira a íntegra do artigo:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma

³³⁸ SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano*. Rio de Janeiro: Forense, Universitária, 1984. p. 44.

³³⁹ Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – índice apurado através da produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor, tendo como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). O IPCA abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (hum) e 40 (quarenta) salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em 18 de agosto de 2018.

estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.³⁴⁰

O artigo 212, da Constituição Federal de 1988³⁴¹, que versa sobre aplicação de receitas públicas na área da educação, prevê a aplicação, por parte do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de, no mínimo, 25% da receita resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto que a União deverá destinar, no mínimo, 18%.

Graziane Pinto e Barroso Ximenes, ressaltam que, do ponto de vista financeiro, o constitucionalmente definido é que o investimento em políticas públicas, tal como a educação, é que ele seja proporcionalmente progressivo conforme o tanto de riqueza arrecadada pelo Estado. Em termos simples: quanto mais o Estado arrecadar, mais ele deve investir em educação, em atenção ao mencionado artigo 212. Nas palavras dos autores:

Diferentemente do que usualmente se concebe, não tratamos aqui apenas de regras isoladas na CF88 a fixar piso de custeio em favor dos direitos à saúde (artigo 198) e à educação (artigo 212) ou ainda acerca do orçamento da seguridade social (artigo 165, §5o, III). Na verdade, há uma série de dispositivos que se reforçam reciprocamente em prol da primazia fiscal dos direitos fundamentais voltados à realização dos objetivos constitucionais. Tais normas formam um conjunto integrado e sistêmico de tutela do financiamento suficiente e progressivo dos direitos fundamentais que opera como verdadeiro eixo dirigente e finalístico dos orçamentos públicos no país, forte o bastante para justificar a criação de tributos com destinação específica à seguridade social — contribuições sociais (CF88, art. 149 e 195) — e estabelecer uma exceção à regra geral de não vinculação de impostos (art. 167, IV), em favor do direito à educação (art. 212).³⁴²

Há, para os autores, evidente relação de proporcionalidade entre o fluxo de receitas tributárias e as despesas sociais, que deve servir de guia como ferramenta para que o Estado consiga atingir os fins almejados pela sociedade.

Ocorre que, o transitório artigo 110, do ADCT, já transcrito, embora não tenha promovido a revogação ou alteração do artigo 212 da Constituição Federal, afastou,

³⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato de Disposições Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. 15 dez. 2016.

³⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁴² PINTO, Élica Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educ. Soc.* [online]. vol. 39, n. 145, pp. 980-1003, out-dez., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400980>. Acesso em 10 setembro de 2019. p. 990.

por vinte exercícios fiscais, a relação de proporcionalidade existente entre a arrecadação de receitas pública e a destinação mínima de recursos para financiamento da educação.

Explica-se: os critérios de cálculos dos investimentos mínimos a serem realizados na área da educação, previstos no artigo 212, da Constituição Federal de 1988³⁴³, que vincula a União a aplicar não menos que 18%, foram substituídos por um critério de estagnação do patamar mínimo apurado para o exercício de 2017, com mera atualização inflacionária.

Para o exercício de 2017, as aplicações mínimas em ações de serviço público na manutenção e desenvolvimento do ensino serão calculadas nos termos do artigo 212, da Constituição Federal de 1988. Para o exercício de 2018, o valor mínimo destinado à educação será o valor apurado para o ano de 2017, corrigido pela inflação. Durante o regime fiscal adotado pela PEC do teto o cálculo seguirá dessa forma: apura-se o aplicado no ano anterior e corrige pela inflação.

Na prática, além de alterar a base de cálculo, restou também alterado o percentual a ser aplicado para apuração do montante a ser destinado à educação. Ao invés de considerar a receita resultante de impostos, será considerado o montante apurado no exercício anterior e, ao invés de aplicar os percentuais previstos no artigo 212, será aplicado o índice de inflação.

Assim sendo, a mera correção monetária, a ser aplicada na base de cálculo apurada para o exercício de 2017, rompe com a relação de proporcionalidade entre a arrecadação de receita pública e o dever de investimento mínimo em educação.

Dessa forma, o ente federal, ainda que tenha vontade política de aumentar o investimento na educação, com recursos disponíveis para tanto, caso tenha tido um exercício fiscal com aumento de receita tributária, deverá observar aos limites legais impostos pela PEC do teto. E, a depender da situação, nem o percentual mínimo de investimento educacional, de 18%, previsto no artigo 212 da Constituição Federal³⁴⁴, será observado.

Vale citar o alerta realizado por Graziane Pinto e Barroso Ximenes, que, de forma veemente, demonstram as consequências dessa medida fiscal:

³⁴³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

Na prática, até 2036, o gasto mínimo em educação e saúde tomará — para fins de correção monetária — a base de cálculo fixada nos patamares de R\$ 48,98 bilhões em MDE e de R\$ 109,1 bilhões em ASPS, tal como foram aplicados em 2017 (BRASIL, 2018). As normas constitucionais do inciso I do §2º do art. 198 (saúde) e do *caput* do art. 212 (educação) da CF88 seguem vigentes, não foram alteradas ou revogadas expressamente, mas deixam de produzir efeitos jurídicos e perdem eficácia até 2036. Com isso, ao longo do tempo, a tendência é de que a falta de crescimento real em tais pisos de custeio implique percentuais de aplicação anuais, proporcionalmente, muito inferiores aos definidos no texto da CF88. A estagnação em valores reais, portanto, da despesa primária global da União e, sobretudo, dos deveres de gasto mínimo em saúde e educação contida nesse teto será tão mais destacada quanto maior for a expansão da arrecadação, em cenário de retomada da atividade econômica do país, ao longo dos 20 anos nos quais a Emenda vigorará.³⁴⁵

É necessário registrar que a PEC do teto não atinge, de forma direta, os Poderes Executivos Municipais e Estaduais, no que diz respeito ao modelo de atualização do investimento com base em índice inflacionário. O artigo 106, *caput*, do ADCT, institui esse novo regime fiscal no “âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, valendo, portanto, apenas para o Poder Executivo Federal.

Ainda, o inciso I, do § 6º, do mencionado artigo 106, também exclui do novo regime fiscal as transferências da União para a complementação do FUNDEB.

Vale lembrar que a participação da União no FUNDEB ocorrerá quando algum Estado ou o Distrito Federal não alcançar o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, conforme artigo 60, inciso V, do ADCT. Para ilustrar, a complementação da União, no ano de 2019, beneficiou Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, que são os Estados que não atingiram o valor mínimo por aluno definidos nacionalmente³⁴⁶.

Dessa forma, os Poderes Executivos Municipal e Estadual não estão vinculados ao regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional n. 95. As transferências da União para o FUNDEB, por sua vez, também não são limitadas pela referida emenda.

³⁴⁵ PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educ. Soc.* [online]. vol. 39, n. 145, pp. 980-1003, out-dez., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400980>. Acesso em 10 setembro de 2019. p. 994.

³⁴⁶ Confederação Nacional dos Municípios. Notícia sobre estimativa do FUNDEB para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-divulga-estimativa-do-fundeb-para-2019>>. Acesso em 24 jul. 2019.

De toda sorte, a PEC do teto revela-se uma medida radical, que não impõe apenas o congelamento do investimento em educação, além de inúmeras áreas fundamentais, tal como a saúde, mas impõe a possibilidade real de uma redução do valor a ser investido, em termos proporcionais. Graziane Pinto e Barroso Ximenes, novamente, alertam para a radicalidade desta legislação:

(...) mesmo a ideia de “congelamento” de gastos não dá conta de explicar a radicalidade da medida, que terá como efeito real e prático a redução drástica em termos proporcionais e em valores *per capita* das despesas obrigatórias a serem destinadas à MDE e às ASPs. Rossi e Dweck (2016, p. 2), nesse sentido, demonstram que o piso de educação e saúde na EC95 é, na verdade “um piso deslizante”, já que as simulações dos autores demonstram que, mantidos os efeitos da medida, “o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI [Receita Líquida de Impostos] em 2026 e 11,3% em 2036, e no caso da saúde o mínimo seria de 12% da RCL [Receita Corrente Líquida] em 2026 e 9,4% em 2036”.³⁴⁷

Assim, a PEC do teto, via legislação transitória, conforme demonstrado de forma clarividente, através do artigo 110, derogou, por vinte anos, as garantias de investimento mínimo à manutenção e desenvolvimento da educação, colocadas no texto constitucional pelo legislador originário.

³⁴⁷ PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educ. Soc.* [online]. vol. 39, n. 145, pp. 980-1003, out-dez., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400980>. Acesso em 10 setembro de 2019. p. 994.

3. OS NÚMEROS DA EDUCAÇÃO E DO ORÇAMENTO DE UBERLÂNDIA, MINAS GERAIS

O atual capítulo pretende problematizar a relação entre os recursos financeiros disponíveis para o ente municipal, seja através de arrecadação própria, transferências diretas ou indiretas e via FUNDEB, e as responsabilidades deste ente na realização do direito social à educação, analisando, em especial, o Município de Uberlândia, do Estado de Minas Gerais.

Vale lembrar que a escolha do município de Uberlândia, atende ao propósito do trabalho, pois é a cidade com o PIB mais elevado em todo o estado de Minas Gerais³⁴⁸, à exceção da capital, Belo Horizonte, o que permite demonstrar que problemas no financiamento educacional municipal, em sendo o caso, não é característica exclusiva de municípios de pequeno porte.

Antes de adentrar aos números da educação básica referentes ao Município de Uberlândia, necessário destacar que a base de dados utilizada para tanto são os últimos resultados do Censo Escolar³⁴⁹, divulgados em sítios eletrônicos e planilhas de Excel do INEP.

Também serão utilizados, como base de dados, o Banco de Dados Integrados de Uberlândia (BDI), publicados anualmente, que contém informações relevantes sobre a educação no Município de Uberlândia.

Por fim, as leis orçamentárias anuais, que estimam receitas e despesas do Município de Uberlândia, irão demonstrar os números financeiros do ente municipal e o montante aplicado no direito à educação, incluindo, neste caso, as transferências via FPM e FUNDEB.

³⁴⁸ CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. Governo de Minas Gerais. *Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais, 2015*. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/pib/pib-municipais/767-estatistica-informacoes-5-pib-dos-municipios-de-mg-2015-siteatualizado07022018/file>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

³⁴⁹ Instrumento de coleta de informação sobre a educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro. É coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-escolar>>. Acesso em: 29 ago 2018.

3.1 O Plano Municipal de Educação de Uberlândia.

É imperioso destacar que o Município de Uberlândia aprovou a Lei Municipal n. 12.209, de 26 de junho de 2015, a qual institui o Plano Municipal de Educação (PME) para o decênio 2015/2025 e deu outras providências³⁵⁰.

A elaboração, e posterior aprovação, de um PME específico para o Município de Uberlândia constitui enorme avanço, pois consolida a educação como política de Estado, e não somente de Governo, conferindo-lhe possibilidade jurídica de ultrapassar diferentes gestões municipais.

O PME é constituído em seis eixos temáticos, a saber: I) sistema municipal de ensino; II) educação inclusiva: cidadania e emancipação; III) qualidade da educação: democratização e aprendizagem; IV) gestão democrática; V) valorização dos trabalhadores da educação: formação e condições de trabalho; VI) financiamento da educação: transparência e controle social. Cada eixo possui diretrizes e metas próprias, estabelecidas no corpo do PME.³⁵¹

O eixo I, sistema municipal de ensino, tem por finalidade consagrar a descentralização prevista no artigo 18, da Constituição Federal de 1988³⁵², o qual confere autonomia suficiente ao ente municipal para gerir o próprio sistema de ensino. A diretriz do PME, neste interim, é propor, de um lado, uma busca permanente na qualidade da educação, com acesso universal a todos os níveis e modalidades de ensino para garantir a plena formação do cidadão, e de outro, a efetiva preparação dos profissionais da educação que laboram no interior das instituições de ensino, em regime continuado, para receberem esses alunos, prevista em especial no eixo V.³⁵³

A educação inclusiva, que constitui o eixo II, consagra políticas educacionais direcionadas ao reconhecimento da diversidade para a construção de uma educação que contempla as relações de identidade étnico racial, igualdade social, inclusão e direitos humanos. A título de exemplo, o acompanhamento sistemático do aluno com deficiência constitui diretriz deste eixo.³⁵⁴

³⁵⁰ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.209, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025. *Diário Oficial do Município*, Uberlândia-MG, 26 jun. 2015.

³⁵¹ *Ibidem*, Artigo 2º.

³⁵² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁵³ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.209, de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025. *Diário Oficial do Município*, Uberlândia-MG, 26 jun. 2015. Anexo.

³⁵⁴ *Ibidem*.

O eixo III promove a aplicação efetiva do artigo 205, da Constituição Federal de 1988³⁵⁵, que preconiza ser direito de todos e dever do Estado a oferta de uma educação de qualidade, suficiente para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Constituem diretrizes do PME: o fomento, a expansão e a promoção da qualidade da educação infantil, da educação fundamental; implementação de políticas públicas que visam a redução do número de alunos por turma para todos os níveis da educação básica; fomento da educação em tempo integral; por fim, garantia de infraestrutura adequada, inclusive tecnológica, em todos os níveis da educação básica.³⁵⁶

A gestão democrática também consagra uma previsão constitucional, uma vez que é um princípio a seguir, conforme artigo 206, VI, da Constituição Federal de 1988³⁵⁷. O PME estabelece que essa gestão democrática deve consagrar a autonomia das escolas na gestão pedagógica, administrativa e financeira, além da formação de conselhos escolares, conselhos de classe, grêmios estudantis, conselho fiscal de caixa escolar, conselho de alimentação escolar, conselho do FUNDEB e conselho municipal de educação, suficientes a garantir a transparência das informações administrativas e descentralização de decisões.³⁵⁸

O eixo V, como já mencionado, versa sobre a valorização dos profissionais da educação. A qualidade da educação passa pela valorização destes trabalhadores, que podem ser traduzidas em processos de formação continuada, condições adequadas de trabalho, planos de carreira, remuneração condizente com a respectiva formação, jornada de trabalho adequada com horário de planejamento prévio de aulas, entre outras ações.³⁵⁹

Por fim, o último eixo trata sobre o financiamento da educação. Nas palavras do documento:

Embora não seja fator suficiente, o financiamento da educação, é condição necessária e urgente para consolidar a universalização da educação pública, de qualidade e socialmente referenciada. Agindo como elemento estruturador

³⁵⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁵⁶ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.209, de 26 de junho de 2015. Arova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025. *Diário Oficial do Município*, Uberlândia-MG, 26 jun. 2015. Anexo.

³⁵⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.209, de 26 de junho de 2015. Arova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025. *Diário Oficial do Município*, Uberlândia-MG, 26 jun. 2015. Anexo.

tanto para organização como para o funcionamento das políticas públicas educacionais. Isso pode ser verificado na CF/1988, que reconhece e assevera o financiamento como alicerce fundamental para a construção dos Planos de Educação (a nível federal, estadual e municipal).³⁶⁰

Como diretriz desta política de financiamento, há no PME metas de, por exemplo: ampliação do valor mínimo a ser investido na manutenção e desenvolvimento do ensino, de 25% para 30%; implementação do CAQi como parâmetro para o financiamento da educação municipal em todas as etapas e modalidades de ensino; garantir no orçamento anual do Município a previsão de suporte financeiro para o cumprimento das metas constantes no PME.³⁶¹

Cumprir registrar que cada eixo do PME possui inúmeras diretrizes e metas, cada qual com um prazo de cumprimento, todas expressamente previstas no anexo da Lei municipal n. 12.209/15, sendo destacado neste trabalho apenas os mais relevantes para o presente capítulo.

A implementação das diretrizes e metas previstas no PME devem ser fiscalizadas pelos seguintes órgãos: MEC; Secretaria Municipal de Educação (SME); Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Lazer da Câmara Municipal de Uberlândia; Conselho Municipal de Educação (CME); Fórum Municipal de Educação.³⁶²

O PME instituído por Uberlândia cumpre com a obrigação prevista no artigo 8º, da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014³⁶³, que obriga os entes municipais a elaborarem seus respectivos planos de educação, em consonância com as diretrizes e metas previstas no PNE.

3.2 Os números da educação no Município de Uberlândia.

Atualmente, o Censo Escolar é a principal fonte de coleta de dados da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional do país, abrangendo dados da educação infantil, dos ensinos fundamental e médio, educação especial, educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional. Realizado

³⁶⁰ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.209, de 26 de junho de 2015. Arova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025. *Diário Oficial do Município*, Uberlândia-MG, 26 jun. 2015. Anexo. p. 70.

³⁶¹ *Ibidem*, p. 71-72.

³⁶² *Ibidem*, Artigo 6º.

³⁶³ BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 jun. 2014. Artigo 8º.

anualmente, é coordenado pelo INEP, em regime de colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação, além da contribuição de todas as escolas públicas e privadas do Brasil.³⁶⁴

A LDBEN, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o Decreto n. 6.425, de 4 de abril de 2008, regulamentam e dispõem sobre o Censo Escolar, além de Portarias e Notas Técnicas emitidas pelo Ministério da Educação.³⁶⁵

Os dados do Censo Escolar são coletados em duas etapas: a primeira etapa é o preenchimento da matrícula inicial, momento no qual é coletado as informações sobre os estabelecimentos de ensino, tal como número de turmas, gestores, alunos e profissionais da educação. A segunda etapa ocorre com o preenchimento de informações sobre a situação do aluno, a fim de apurar as informações sobre o movimento e rendimento escolar do aluno, ao final do ano letivo.³⁶⁶

Dessa forma, pelo fato do Censo Escolar ser uma ferramenta fundamental para a compreensão do quadro educacional do Brasil, será utilizada essa fonte de dados, através da divulgação dos resultados no anexo I e II, que versam sobre o ensino regular e especial, respectivamente, referente aos três últimos anos, 2016 até 2018, para visualizarmos a situação da educação no Município de Uberlândia, Minas Gerais³⁶⁷.

Importante frisar que serão abordados apenas os dados referentes as escolas municipais e estaduais, urbanas e rurais, para que, ao final, seja possível comparar o número de alunos matriculados nas escolas de competência dos respectivos entes federados.

Para facilitar a visualização dos dados apurados, segue abaixo três tabelas, números 7, 8 e 9, com os dados já mencionados. A conferir:

³⁶⁴ Instrumento de coleta de informação sobre a educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro. É coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-escolar>>. Acesso em: 29 ago 2018.

³⁶⁵ Ibidem.

³⁶⁶ Ibidem.

³⁶⁷ Instrumento de coleta de informação sobre a educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro. É coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação. Disponível em: <<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 14 de out. 2019.

Tabela 7 – Dados do Censo Escolar, Município de Uberlândia, ano de 2016.

Níveis de Ensino	Escolas Municipais*	Escolas Estaduais*
ANEXO I**		
Creche Parcial	3.394	0
Creche Integral	4.750	0
Pré-Escola Parcial	10.814	0
Pré-Escola Integral	0	0
EF*** – Anos Iniciais Parcial	22.217	11.385
EF – Anos Iniciais Integral	14	1.370
EF – Anos Finais Parcial	11.583	17.952
EF – Anos Finais Integral	0	297
Médio Parcial	0	19.211
Médio Integral	0	0
EJA**** – Fundamental	1.784	378
EJA – Médio	0	3.838
TOTAL ANEXO I	54.556	54.431
ANEXO II*****		
Creche Parcial	73	0
Creche Integral	123	0
Pré-Escola Parcial	250	0
Pré-Escola Integral	0	0
EF – Anos Iniciais Parcial	1.431	150
EF – Anos Iniciais Integral	0	7
EF – Anos Finais Parcial	505	242
EF – Anos Finais Integral	0	1
Médio Parcial	0	124
Médio Integral	0	0
EJA – Fundamental	113	73
EJA – Médio	0	147
TOTAL ANEXO II	2.495	744
TOTAL FINAL	57.051	55.175

Fonte: Resultados finais do Censo Escolar, ano de 2016.³⁶⁸

* Número de alunos é o resultado da soma das escolas urbanas e rurais.

** Anexo I = Os números divulgados no anexo I referem-se ao ensino regular.

*** EF = Ensino Fundamental.

**** EJA = Ensino de Jovens e Adultos.

***** Anexo II = Os números divulgados no anexo II referem-se à educação especial.

³⁶⁸ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Resultados finais do Censo Escolar – Anexos I e II, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em 15 out. 2019.

Tabela 8 – Dados do Censo Escolar, Município de Uberlândia, ano de 2017.

Níveis de Ensino	Escolas Municipais*	Escolas Estaduais*
ANEXO I**		
Creche Parcial	4.216	0
Creche Integral	4.819	0
Pré-Escola Parcial	11.341	0
Pré-Escola Integral	0	0
EF*** – Anos Iniciais Parcial	22.398	11.215
EF – Anos Iniciais Integral	654	1.322
EF – Anos Finais Parcial	11.223	17.674
EF – Anos Finais Integral	307	378
Médio Parcial	0	18.935
Médio Integral	0	0
EJA**** – Fundamental	1.522	418
EJA – Médio	0	3.900
TOTAL ANEXO I	56.479	53.842
ANEXO II*****		
Creche Parcial	82	0
Creche Integral	125	0
Pré-Escola Parcial	274	0
Pré-Escola Integral	0	0
EF – Anos Iniciais Parcial	1.617	194
EF – Anos Iniciais Integral	16	11
EF – Anos Finais Parcial	601	318
EF – Anos Finais Integral	6	3
Médio Parcial	0	310
Médio Integral	0	0
EJA – Fundamental	106	71
EJA – Médio	0	24
TOTAL ANEXO II	2.827	931
TOTAL FINAL	59.306	54.773

Fonte: Resultados finais do Censo Escolar, ano de 2017.³⁶⁹

* Número de alunos é o resultado da soma das escolas municipais/estaduais urbanas e rurais.

** Anexo I = Os números divulgados no anexo I referem-se ao ensino regular.

*** EF = Ensino Fundamental.

**** EJA = Ensino de Jovens e Adultos.

***** Anexo II = Os números divulgados no anexo II referem-se à educação especial.

³⁶⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Resultados finais do Censo Escolar – Anexos I e II, 2017. Disponível em: <<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em 15 out. 2019.

Tabela 9 – Dados do Censo Escolar, Município de Uberlândia, ano de 2018.

Níveis de Ensino	Escolas Municipais*	Escolas Estaduais*
ANEXO I**		
Creche Parcial	4.183	0
Creche Integral	4.620	0
Pré-Escola Parcial	10.923	0
Pré-Escola Integral	0	0
EF*** – Anos Iniciais Parcial	23.010	11.019
EF – Anos Iniciais Integral	2	1.435
EF – Anos Finais Parcial	10.897	18.058
EF – Anos Finais Integral	0	507
Médio Parcial	0	18.432
Médio Integral	0	71
EJA**** – Fundamental	1.509	352
EJA – Médio	0	3.775
TOTAL ANEXO I	55.144	53.649
ANEXO II*****		
Creche Parcial	105	0
Creche Integral	116	0
Pré-Escola Parcial	295	0
Pré-Escola Integral	0	0
EF – Anos Iniciais Parcial	1.713	237
EF – Anos Iniciais Integral	0	27
EF – Anos Finais Parcial	703	458
EF – Anos Finais Integral	0	15
Médio Parcial	0	435
Médio Integral	0	4
EJA – Fundamental	65	78
EJA – Médio	0	49
TOTAL ANEXO II	2.997	1.303
TOTAL FINAL	58.141	54.952

Fonte: Resultados finais do Censo Escolar, ano de 2018.³⁷⁰

* Número de alunos é o resultado da soma das escolas municipais/estaduais urbanas e rurais.

** Anexo I = Os números divulgados no anexo I referem-se ao ensino regular.

*** EF = Ensino Fundamental.

**** EJA = Ensino de Jovens e Adultos.

***** Anexo II = Os números divulgados no anexo II referem-se à educação especial.

³⁷⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Resultados finais do Censo Escolar – Anexos I e II, 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em 15 out. 2019.

Nesse contexto, revela-se importante demonstrar qual o número de escolas e de professores pertencentes ao Município de Uberlândia. Tais informações são divulgadas anualmente pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEPLAN), através do BDI e, para manter coerência com as informações relativas ao número de matrículas deste Município, trataremos os dados referentes aos anos de 2016, 2017 e 2018.

Tabela 10 – Número de escolas em Uberlândia, últimos 03 anos.

Esfera de Ensino	2016	2017	2018
Escolas Municipais	121	121	120
Escolas Estaduais	69	70	70
Escolas Federais	04	04	03
Escolas Privadas	158	158	161
Total	352	353	354

Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia.³⁷¹

Os números divulgados pelo BDI demonstraram que o Município de Uberlândia conta, atualmente, com 120 escolas municipais. Segue informação a respeito do nível de ensino ofertada nas escolas municipais, dos últimos três anos.

Tabela 11 – Oferta por nível de ensino nas Escolas Municipais, últimos 03 anos.

Nível de Ensino das Escolas Municipais	2016	2017	2018
Educação Infantil	67	67	67
Ensino Fundamental	54	54	53

Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia.³⁷²

Por fim, importante demonstrar também o número de professores atuantes em cada nível de ensino, nas escolas municipais de Uberlândia, dos últimos três anos.

³⁷¹ PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Página institucional. Secretaria de Planejamento Urbano. Banco de Dados Integrados (BDI), 2017, 2018 e 2019, volumes n. 02. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/banco-de-dados-integrados/>>. Acesso em 22 out. 2019

³⁷² Ibidem.

Tabela 12 – Número de professores por nível de ensino nas escolas municipais de Uberlândia, últimos 03 anos.

Número de professor por nível de ensino	2016	2017	2018
Educação Infantil	1.567	1.551	2.153
Ensino Fundamental	4.901	3.016	2.376
Total	6.468	4.567	4.529

Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia.³⁷³

Vale citar que as Notas Estatísticas, apuradas através do Censo Escolar do ano de 2018, demonstrou que o Brasil tinha 181.939 escolas que ofertavam educação básica. Desse total, 60,6% é pertencente à rede municipal de ensino³⁷⁴.

3.3 Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz.

O Município de Uberlândia possui o Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz (CEMEPE), criado pela Lei Complementar n. 151, de 02 de setembro de 1996³⁷⁵, posteriormente modificada pela Lei Complementar n. 356, de 26 de maio de 2004³⁷⁶, que, por sua vez, restou alterado pela Lei n. 11.467, de 21 de agosto de 2013³⁷⁷.

Segundo o artigo 1º, da Lei n. 11.467, supramencionada,

O Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz – CEMEPE, é um estabelecimento de educação básica, que exerce função de assessoramento pedagógico, estudo, pesquisa e intervenção pedagógica no

³⁷³ PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Página institucional. Secretaria de Planejamento Urbano. Banco de Dados Integrados (BDI), 2017, 2018 e 2019, volumes n. 02. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/banco-de-dados-integrados/>>. Acesso em 22 out. 2019

³⁷⁴ INEP. Notas Estatísticas. Censo Escolar 2018. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf>. Acesso em 15 out. 2019.

³⁷⁵ UBERLÂNDIA. Lei Complementar n. 151, de 02 de setembro de 1996. Dispõe sobre criação de escolas municipais. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 02 set. 1996. Artigo 1º, IX.

³⁷⁶ UBERLÂNDIA. Lei Complementar n. 356, de 26 de maio de 2004. Dispõe sobre a estrutura administrativa do CEMEPE. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 26 mai. 2004.

³⁷⁷ UBERLÂNDIA. Lei n. 11.467, de 21 de agosto de 2013. Altera o artigo 1º da Lei Complementar n. 356. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 21 ago. 2013.

cotidiano das Unidades Escolares, nas salas de aulas e demais espaços educativos da Rede Pública Municipal de Ensino.³⁷⁸

Trata-se de uma instituição vinculada à Secretaria Municipal de Educação, idealizada com o objetivo de desenvolver programas, projetos de estudos e pesquisas nas unidades escolares, a fim de viabilizar as demandas advindas da Assessoria Pedagógica de Uberlândia, contribuindo com a melhoria da qualidade do ensino.³⁷⁹

É um local de encontro dos servidores da rede municipal de ensino, que contém projetos de educação continuada e oferece um espaço fomentador de práticas pedagógicas, ampliando troca de experiência, saberes e produzindo conhecimentos por meio de cursos, oficinas, palestras e exposições culturais.³⁸⁰

A estrutura do CEMEPE conta, atualmente, com salas de formação, anfiteatro, laboratório de informática, laboratório de ciência, biblioteca, espaço interativo, refeitórios, salas com recursos audiovisuais e etc.³⁸¹

Ainda, o CEMEPE sedia a Universidade Aberta do Brasil, polo de Uberlândia, que oferece cursos de nível superior por meio da metodologia da educação à distância.³⁸²

A Assessoria Pedagógica de Uberlândia também está sediada na CEMEPE, com a finalidade de coordenar, acompanhar e executar ações pedagógicas em apoio às escolas municipais da cidade. Vale lembrar que o apoio é direcionado para um total de 120 unidades de ensino, das quais 67 são escolas municipais de educação infantil e 53 escolas municipais de educação fundamental, que contam com um total de 4.529 professores, que atendem mais de 55 mil alunos.³⁸³

Dentre as ações realizadas pela Assessoria Pedagógica, por meio do CEMEPE, vale citar a formação continuada dos profissionais da rede municipal de ensino. Segundo o BID de 2019, com informações referentes ao ano de 2018, o

³⁷⁸ Ibidem, Artigo 1º.

³⁷⁹ PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Página institucional. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/educacao/cemepe/>>. Acesso em 22 out. 2019.

³⁸⁰ Ibidem.

³⁸¹ PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Página institucional. BDI 2019, volume 02. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/banco-de-dados-integrados/>>. Acesso em 22 out. 2019. p. 46.

³⁸² Ibidem.

³⁸³ Ibidem.

CEMEPE atendeu 126 professores da educação infantil e 248 professores do ensino fundamental.³⁸⁴

O CEMEPE, portanto, revela-se uma importante ferramenta que o Município de Uberlândia dispõe para a melhora da qualidade da educação da rede municipal de ensino.

3.4 Orçamento do Município de Uberlândia

O orçamento público é tratado no artigo 165 e seguintes, do texto constitucional de 1988³⁸⁵, além da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000³⁸⁶ e Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964³⁸⁷. Diz o mencionado artigo 165 que o Poder Executivo irá estabelecer o orçamento público por meio das seguintes leis, todas de sua iniciativa: lei do plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias; lei orçamentária anual.

O plano plurianual (PPA) é instituído pela lei que, segundo consta no § 1º, do artigo 165, já mencionado, “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas de administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada”³⁸⁸. O dispositivo limita o plano plurianual às despesas de capital e às despesas decorrentes de programas de duração continuada.

Despesa de capital, estão previstas no artigo 12º, da Lei n. 4.320/64³⁸⁹, e divididas em três pilares: investimentos; inversões financeiras e transferência de capital.

Os investimentos são dotações orçamentárias para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de

³⁸⁴ PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Página institucional. BDI 2019, volume 02. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/banco-de-dados-integrados/>>. Acesso em 22 out. 2019. p. 47-48.

³⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁸⁶ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 5 maio 2000.

³⁸⁷ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964.

³⁸⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 165, § 1º.

³⁸⁹ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964.

trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro³⁹⁰.

As inversões financeiras são dotações destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros³⁹¹.

Por fim, transferências de capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública³⁹².

O parágrafo 2º, do artigo 165 da Constituição Federal de 1988³⁹³ versa sobre as leis de diretrizes orçamentárias (LDO), as quais deverão compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Importante frisar que a LDO deverá conter, também, todos os requisitos do artigo 4º, da Lei Complementar n. 101/2000³⁹⁴, e, em especial, o equilíbrio entre receitas e despesas do ente público.

Para Regis Fernandes de Oliveira, cuida-se de lei anual, que deve traçar regras gerais para aplicação ao plano plurianual e também aos orçamentos anuais³⁹⁵.

³⁹⁰ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964. Artigo 12, § 4º.

³⁹¹ Ibidem, Artigo 12, § 5º.

³⁹² Ibidem, Artigo 12, § 6º.

³⁹³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁹⁴ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 5 maio 2000.

³⁹⁵ FERNANDES, Regis Oliveira de. *Curso de Direito Financeiro*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 601-602.

As leis orçamentárias anuais (LOA), conforme disposto no § 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988³⁹⁶, compreende o orçamento fiscal relativos a receita e despesa de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além dos demais requisitos previstos no artigo 5º e seguintes, da Lei Complementar n. 101/2000³⁹⁷.

Em suma, a LOA é o diploma legal que abrange o orçamento de toda e qualquer entidade que receba dinheiro público, especificando as receitas e despesas para o exercício financeiro, em observância ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal³⁹⁸, na Lei n. 4.320/64³⁹⁹ e, por fim, na Constituição Federal de 1988⁴⁰⁰.

Após essa breve descrição sobre o PPA, da LDO e da LOA, para atingir o objetivo deste capítulo, qual seja, de problematizar a relação entre recursos disponíveis e responsabilidades do município na seara do direito à educação, será analisada a lei orçamentária anual do Município de Uberlândia, dispositivo legal responsável por estimar as receitas e despesas do ente municipal, referente aos últimos anos, a fim de apurar a quantia financeira disponível àquele Município.

Para facilitar a visualização, os dados referentes às receitas do Município de Uberlândia, dos anos de 2017⁴⁰¹, 2018⁴⁰² e 2019⁴⁰³, serão compilados na tabela a seguir, divididos em espécie de receitas, conforme a Lei n. 4.320/64⁴⁰⁴.

³⁹⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

³⁹⁷ BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 5 maio 2000.

³⁹⁸ Ibidem.

³⁹⁹ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964.

⁴⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 165 e seguintes.

⁴⁰¹ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.607, de 30 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2017. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 30 dez. 2016.

⁴⁰² UBERLÂNDIA. Lei n. 12.680, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 19 dez. 2017.

⁴⁰³ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018.

⁴⁰⁴ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964.

Tabela 13 – Estimativas da receita de Uberlândia*.

ESPÉCIE DE RECEITA	2017	2018	2019
RECEITA CORRENTE			
Tributárias	474.270.660,00	534.455.500,00	650.017.000,00
Contribuições	101.047.000,00	102.984.999,00	53.447.000,00
Patrimoniais	62.298.500,00	53.491.117,00	89.096.500,00
Agropecuárias	5.000,00	500,00	2.000,00
Receita de serviços	231.174.306,00	251.708.700,00	222.251.000,00
Transferências correntes	1.268.108.849,00	1.292.443.204,00	1.443.382.660,00
Receitas correntes	105.558.887,00	113.034.396,00	79.557.100,00
RECEITA DE CAPITAL			
Operações de crédito	278.881.000,00	129.867.000,00	372.299.000,00
Alienação de bens	17.253.500,00	15.399.000,00	15.009.000,00
Transferência de capital	41.611.000,00	52.753.000,00	64.085.615,00
Receitas de capital	500.000,00	480.000,00	Não informado
Intraorçamentárias	104.170.000,00	162.478.001,00	149.520.000,00
Receita de contribuições	95.328.000,00	148.686.790,00	148.000.000,00
Outra receita corrente	8.842.000,00	13.791.211,00	1.520.000,00
Dedução para FUNDEB	-150.744.702,00	-149.731.417,00	-174.871.600,00
Total da receita	2.534.134.000,00	2.559.364.000,00	2.963.795.275,00

Fontes: Leis orçamentárias de Uberlândia para os anos de 2017⁴⁰⁵, 2018⁴⁰⁶ e 2019.⁴⁰⁷

* Valores em unidade de real.

No que se refere às despesas do Município de Uberlândia, será abordado apenas o valor destinado à educação, ao lado do total da despesa do ente municipal, tendo em vista que as demais despesas, como por exemplo, despesa com saúde, transporte, planejamento urbano, pessoal e seguridade social, embora tenham enorme importância, não afetam a presente pesquisa. A conferir:

Tabela 14 – Estimativas despesa com educação de Uberlândia.

CLASSIFICAÇÃO	2017	2018	2019
TOTAL DE DESPESA	R\$ 2.534.134.000,00	R\$ 2.559.364.000,00	R\$ 2.963.795.275,00
Secretaria Municipal de Educação	R\$ 484.000.000,00	R\$ 546.130.000,00	R\$ 650.652.000,00
Em percentual	19,09%	21,33%	21,95%

⁴⁰⁵ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.607, de 30 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2017. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 30 dez. 2016. Artigo 2º.

⁴⁰⁶ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.680, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 19 dez. 2017. Artigo 2º.

⁴⁰⁷ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Artigo 2º.

Fontes: Leis orçamentárias de Uberlândia para os anos de 2017⁴⁰⁸, 2018⁴⁰⁹ e 2019.⁴¹⁰

Importante esclarecer que o percentual informado na tabela 14 é referente a toda a despesa de Uberlândia, cujo valor é igual a toda receita do ente. Logo, este percentual não deve ser visto, nem comparado, ao percentual mínimo de 25% a ser destinado à educação, previsto no artigo 212, da Constituição Federal de 1988⁴¹¹, visto que este último é referente apenas a receita resultante de impostos, uma única espécie de tributo, conforme abordado no capítulo anterior.

De toda sorte, a tabela 14 indica que, de toda a receita do Município, quase 22%, para o ano de 2019, será destinado à educação, totalizando o montante de R\$ 650.652.000,00. A tabela 15 demonstra como a administração de Uberlândia destina todo esse dinheiro, separado por modalidade de ensino.

Tabela 15 – Despesa com educação, por modalidade de ensino, de Uberlândia.

MODALIDADE DE ENSINO	2019
EDUCAÇÃO INFANTIL	
Gestão de RH	R\$ 197.508.000,00
C.A.R em Escolas	R\$ 48.482.700,00
Transporte	R\$ 2.435.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 23.886.000,00
F.C Professores	R\$ 83.000,00
Apoio entidade privada/filantrópica	R\$ 14.270.000,00
Alimentação Escolar – Creche	R\$ 3.240.000,00
Alimentação Escolar – Pré-escola	R\$ 1.801.000,00
Recursos não vinculados	R\$ 1.475.000,00
TOTAL – Educação Infantil	R\$ 293.180.700,00
ENSINO FUNDAMENTAL	
Gestão de RH	R\$ 224.551.000,00
C.A.R em Escolas	R\$ 15.120.000,00
Transporte	R\$ 21.393.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 114.000,00
F.C Professores	R\$ 83.000,00
Apoio entidade privada/filantrópica	R\$ 5.400.000,00
Alimentação Escolar	R\$ 3.840.000,00
Recursos não vinculados	R\$ 1.880.000,00
Total – Educação Fundamental	R\$ 272.381.000,00

⁴⁰⁸ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.607, de 30 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2017. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 30 dez. 2016. Artigo 6º.

⁴⁰⁹ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.680, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 19 dez. 2017. Artigo 8º.

⁴¹⁰ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Artigo 8º.

⁴¹¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

EDUCAÇÃO ESPECIAL	
Gestão de RH	R\$ 11.158.000,00
C.A.R em Escolas	R\$ 67.000,00
Transporte	R\$ 5.606.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 140.000,00
F.C Professores	R\$ 26.000,00
Alimentação Escolar	R\$ 497.000,00
Total – Educação Especial	R\$ 17.493.000,00
E.J.A	
Gestão de RH	R\$ 6.254.000,00
C.A.R em Escolas	-
Transporte	R\$ 1.335.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 107.000,00
F.C Professores	R\$ 26.000,00
Alimentação Escolar	R\$ 207.000,00
Total – Educação E.J.A	R\$ 7.929.000,00
ENSINO MÉDIO	R\$ 6.293.000,00
GESTÃO EDUCACIONAL	R\$ 49.760.300,00

Fontes: Leis orçamentárias de Uberlândia para o ano de 2019.⁴¹²

Siglas:

RH – Recursos Humanos; EF – Ensino Fundamental; EE – educação especial; EJA – educação de jovens e adultos; EI – educação infantil; C.A.R – construção, ampliação e/ou reforma; FC – formação continuada.

Os valores informados nas tabelas 13 e 14 não incluem os valores repassados ao Município de Uberlândia via FUNDEB. Inclusive, conforme demonstrado na tabela 12, há previsões orçamentárias de desconto de recursos financeiros municipais que são repassados para o FUNDEB, tendo em vista que ele é composto por receitas municipais e estaduais, listados na tabela 3.

Neste ponto, é imperioso esclarecer que há divergência entre os números informados pelos Dados Estatísticos do FNDE⁴¹³ e os números informados nas leis orçamentárias anuais do Município de Uberlândia, no que diz respeito ao valor total do FUNDEB repassado ao Município. A ver:

⁴¹² UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Anexo. p. 64-83.

⁴¹³ BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Estatísticos sobre o FUNDEB. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/12362-2018-com-base-na-portaria-interministerial-n-06-de-26122018>>. Acesso em 28 out. 2019

Tabela 16 – Valores FUNDEB do FNDE e das leis orçamentárias municipais.

ORIGEM DA INFORMAÇÃO	2017	2018	2019
FUNDEB – LOA's	R\$ 217.550.000,00	R\$ 240.768.000,00	R\$ 271.688.000,00
FUNDEB – FNDE	R\$ 203.314.562,42	R\$ 225.688.930,54	R\$ 244.330.052,65
Diferença	R\$ 14.235.437,58	R\$ 15.079.069,46	R\$ 27.337.947,35

Fontes: Leis orçamentárias de Uberlândia para os anos de 2017⁴¹⁴, 2018⁴¹⁵ e 2019.⁴¹⁶

Para fins deste capítulo, serão utilizados os valores informados nas leis orçamentárias de Uberlândia, tendo em vista que o orçamento anexo a elas é pormenorizado, detalhando a destinação do recurso.

Ademais, os números do FNDE, conforme o próprio site de consulta, são apenas estimativas, com base na portaria interministerial n. 06, de 26 de dezembro de 2018.

A conferir, portanto, de que forma o Município destina os valores recebidos via FUNDEB, discriminados por modalidade de ensino:

Tabela 17 – Destinação do FUNDEB, por modalidade de ensino, de Uberlândia.

DESTINAÇÃO	2017	2018	2019
EDUCAÇÃO INFANTIL			
Gestão RH	R\$ 74.744.000,00	R\$ 82.913.000,00	R\$ 90.107.000,00
C.A.R em escolas	R\$ 70.000,00	R\$ 85.000,00	R\$ 93.000,00
Transporte	R\$ 3.100.000,00	R\$ 3.255.000,00	R\$ 2.400.000,00
FC Professores	R\$ 43.000,00	R\$ 80.000,00	R\$ 83.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 12.550.000,00	R\$ 13.180.000,00	R\$ 22.700.000,00
Total – Ed. Infantil	R\$ 90.507.000,00	R\$ 99.513.000,00	R\$ 115.383.000,00
Ens. FUNDAMENTAL			
Gestão RH	R\$ 105.115.000,00	R\$ 116.570.000,00	R\$ 118.329.000,00
C.A.R em escolas	R\$ 50.000,00	R\$ 55.000,00	R\$ 62.000,00
Transporte	R\$ 11.970.000,00	R\$ 12.568.000,00	R\$ 21.358.000,00
FC Professores	R\$ 43.000,00	R\$ 80.000,00	R\$ 83.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 80.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 114.000,00
Total – E.F	R\$ 117.258.000,00	R\$ 129.363.000,00	R\$ 139.946.000,00
ED. ESPECIAL			
Gestão RH	R\$ 3.700.000,00	R\$ 5.452.000,00	R\$ 5.923.000,00

⁴¹⁴ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.607, de 30 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2017. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 30 dez. 2016. Anexo. p. 200.

⁴¹⁵ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.680, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 19 dez. 2017. Anexo. p. 139.

⁴¹⁶ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Anexo. p. 137.

C.A.R em escolas	R\$ 42.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 67.000,00
Transporte	R\$ 1.202.000,00	R\$ 1.262.000,00	R\$ 5.400.000,00
FC Professores	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 26.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 70.000,00	R\$ 80.000,00	R\$ 93.000,00
Total – Ed. Especial	R\$ 5.034.000,00	R\$ 6.876.000,00	R\$ 11.509.000,00
E.J.A			
Gestão RH	R\$ 3.105.000,00	R\$ 3.260.000,00	R\$ 3.542.000,00
C.A.R em escolas	-	-	-
Transporte	R\$ 1.576.000,00	R\$ 1.654.000,00	R\$ 1.200.000,00
FC Professores	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 26.000,00
Projetos Pedagógicos	R\$ 50.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 72.000,00
Total – E.J.A	R\$ 1.646.000,00	R\$ 1.736.000,00	R\$ 4.840.000,00
Gestão compartilhada	-	R\$ 20.000,00	R\$ 10.000,00
Total	R\$ 217.550.000,00	r\$ 240.768.000,00	r\$ 271.688.000,00

Fontes: Leis orçamentárias de Uberlândia para os anos de 2017⁴¹⁷, 2018⁴¹⁸ e 2019.⁴¹⁹

Siglas:

RH – Recursos Humanos; EF – Ensino Fundamental; EE – educação especial; EJA – educação de jovens e adultos; EI – educação infantil; C.A.R – construção, ampliação e/ou reforma; FC – formação continuada.

Por fim, segue tabela com a soma de todo o valor disponível para a educação no Município de Uberlândia, considerando recursos próprios e recursos repassados via FUNDEB, conforme descrito nas leis orçamentárias municipais.

Tabela 18 – Valores de Uberlândia para à educação e FUNDEB.

ORIGEM DA RECEITA	2017	2018	2019
Orçamento próprio	R\$ 484.000.000,00	R\$ 546.130.000,00	R\$ 650.652.000,00
FUNDEB	R\$ 217.550.000,00	R\$ 240.768.000,00	R\$ 271.688.000,00
Total	R\$ 701.550.000,00	R\$ 786.898.000,00	R\$ 922.340.000,00

⁴¹⁷ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.607, de 30 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2017. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 30 dez. 2016. Anexo. p. 200.

⁴¹⁸ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.680, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 19 dez. 2017. Anexo. p. 139.

⁴¹⁹ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Anexo. p. 137.

Fontes: Leis orçamentárias de Uberlândia para os anos de 2017⁴²⁰, 2018⁴²¹ e 2019.⁴²²

3.5 Deficit de vagas na Educação Infantil.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 30⁴²³, atribuiu competência dos Municípios de manterem programas de educação infantil e de ensino fundamental. Ainda, a LDBEN, no mesmo sentido, em seu artigo 11⁴²⁴, dispõe que os Municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil em creches e pré-escola e, com prioridade, o ensino fundamental⁴²⁵.

Nos subcapítulos anteriores foi demonstrado os números referentes à educação de Uberlândia, tais como número de alunos matriculados, de escolas, de professores, recursos próprios investidos nesta área e recursos disponíveis via FUNDEB.

Porém, não obstante toda a estrutura do Município de Uberlândia e todos os recursos financeiros investidos na educação, não são suficientes para suprir toda a demanda por vagas no sistema municipal de educação, em especial o nível da educação infantil.

Para registro, a educação infantil é oferecida em creches, para crianças de até três anos de idade, e em pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos de idade, conforme LDBEN⁴²⁶.

⁴²⁰ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.607, de 30 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2017. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 30 dez. 2016. Anexo. p. 200.

⁴²¹ UBERLÂNDIA. Lei n. 12.680, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 19 dez. 2017. Anexo. p. 139.

⁴²² UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Anexo. p. 137.

⁴²³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 30, inciso VI.

⁴²⁴ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 11, inciso V.

⁴²⁵ Importante registrar que o Município de Uberlândia não aderiu ao processo de municipalização do ensino, ou seja, responsabilizar-se, também, pelo ensino fundamental, sem colaboração do Estado de Minas Gerais. Pelo contrário, de acordo com o PME (Eixo III, Diretriz VIII, n. 04), Uberlândia prevê meta de assegurar, em parceria com o Estado, que pelo menos 80% dos alunos tenham alcançado nível suficiente de aprendizagem.

⁴²⁶ *Ibidem*, Artigo 30, incisos I e II.

Não há no sítio eletrônico institucional da Prefeitura Municipal de Uberlândia⁴²⁷ nenhuma informação oficial com o número de crianças e alunos não atendidos pela rede pública municipal de ensino.

Dessa forma, a pesquisa por essas informações se deu no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais⁴²⁸, a fim de localizar demandas judiciais por vagas no sistema municipal de ensino.

Foram buscadas jurisprudências do Município de Uberlândia, através das seguintes palavras-chaves: direito à educação; vaga em escola; matrícula em escola; vaga em creche; matrícula em creche; ensino infantil e ensino fundamental. Restaram localizados apenas dois processos judiciais com informações da Prefeitura Municipal de Uberlândia a respeito da falta de vagas no sistema municipal de ensino, e ambos tratando apenas de vagas em creches, para criança de até três anos de idade.

O primeiro processo localizado, do ano de 2013⁴²⁹, se trata de um Mandado de Segurança interposto pela Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), em face do Município de Uberlândia, para garantir a matrícula de três crianças nas creches municipais. Consta do acórdão deste processo que o Município de Uberlândia, segundo informações prestadas pelo próprio ente, possui um total de 6.500 crianças em lista de espera aguardando disponibilidade de vaga no ensino infantil municipal.⁴³⁰

O segundo processo analisado, do ano de 2015⁴³¹, também se trata de um Mandado de Segurança em face do Município de Uberlândia, este interposto pelo

⁴²⁷ UBERLÂNDIA. *Página institucional*. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/>>. Acesso em 29 out. 2019.

⁴²⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Página institucional*. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>>. Acesso em 29 out. 2019.

⁴²⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Reexame Necessário n. 0424477-62.2013.8.13.0702*. 4ª Câmara Cível. Rel. Desembargadora Ana Paula Caixeta. Belo Horizonte, 18 mai. 2017. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numeroUnico=0424477-62.2013.8.13.0702&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>>. Acesso em 29 out. 2019.

⁴³⁰ Na sentença de julgamento deste processo, ficou consignado que o Município de Uberlândia firmou um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o Ministério Público Estadual, ao que tudo indica, para cumprir metas de número de matrículas nas escolas da rede municipal de ensino. Infelizmente, por tratar-se de processo físico, não foi possível acessar o teor do TAC, uma vez que não haveria tempo hábil para solicitar o desarquivamento dos autos e, também, não há procuração de alguma parte que autorize o pedido de desarquivamento por parte deste autor. Ademais, em contato com a Secretaria de Educação do Município de Uberlândia, também não foi disponibilizado cópia deste documento. De toda sorte, fica o registro para a possibilidade de, em pesquisas futuras, adquirir cópia deste TAC por meio do desarquivamento dos autos.

⁴³¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Reexame Necessário n. 0880590-97.2015.8.13.0702*. 4ª Câmara Cível. Rel. Desembargador Moreira Diniz. Belo Horizonte, 27 abr. 2017. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1>>

representante legal de uma criança, para garantir a vaga de seu filho numa creche municipal. No acórdão deste processo, consta a informação, prestada pelo próprio Município de Uberlândia, que haveria um total de 6.484 crianças aguardando vaga no ensino infantil municipal.

Embora haja dois anos de diferença entre a interposição do primeiro e do segundo mandado de segurança, a informação constante nos autos, prestada pelo ente municipal, gira em torno de 6.500 crianças não atendidas pelo Município de Uberlândia, referente à educação infantil.⁴³²

Por fim, o Diário de Uberlândia⁴³³, em reportagem publicada em 21 de fevereiro de 2019, afirma que o número de deficit de vagas para o ensino infantil, está em torno de 3.600. Nas palavras da reportagem: “A SME informou que aproximadamente 3.600 crianças de zero a três anos ainda não conseguem ter acesso ao ensino público na cidade.”⁴³⁴

Neste momento, vale acoplar os números da educação infantil, já disponíveis em outras tabelas, referente aos anos de 2018 e 2019, para, de um lado, visualizar toda a estrutura de Uberlândia neste nível de ensino e, de outro, o deficit do número de vagas mencionado.

&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=0880590-97.2015.8.13.0702&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em 29 out. 2019.

⁴³²

⁴³³ DIÁRIO DE UBERLÂNDIA. *Página institucional*. Disponível em: <<https://diariodeuberlandia.com.br/inicio>>. Acesso em 29 out. 2019.

⁴³⁴ Cerca de 3,6 mil crianças estão sem creches em Uberlândia. *Diário de Uberlândia*, Uberlândia, 21 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://diariodeuberlandia.com.br/noticia/19879/-cerca-de-3-6-mil-criancas-estao-sem-creche-em-uberlandia>>. Acesso em 29 out. 2019.

Tabela 19 – Números da educação infantil, ano de 2018 e 2019, de Uberlândia.

ESFERA DE ANÁLISE	VALORES / QUANTIDADE
N. DE ALUNOS	
Creche parcial	4.288
Creche integral	4.736
Pré-escolas parcial	11.218
Total	20.242
Escola Infantil	67
Professores	2.153
FINANCEIRO	
Recursos próprios	R\$ 293.180.700,00
FUNDEB	R\$ 115.383.000,00
TOTAL	R\$ 408.563.700,00

Fonte: Tabelas 08, 10, 11, 15 e 17.

No ano de 2019, portanto, há uma previsão de investimento de r\$ 408.563.700,00, para atender mais de 20 mil alunos da educação infantil, em 67 escolas municipais, com 2.153 professores.

Em 2015, o deficit de vagas para a educação infantil, informado pelo Município de Uberlândia, girava em torno de 6.500 vagas. Tal número diminuiu consideravelmente, haja vista que, para o ano de 2019, o deficit calculado está em 3,6 mil vagas.

3.6 Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Como já destacado no capítulo 1, o legislador constitucional optou por qualificar a educação destinada aos alunos de quatro até dezessete anos de idade como obrigatória e gratuita, nos termos do inciso I, do artigo 208⁴³⁵.

Há, também, o inciso IV, do mesmo artigo⁴³⁶, que garante educação infantil nas creches e na pré-escola, mas sem previsão dos termos obrigatório e gratuito.

O parágrafo primeiro, também do artigo 208, afirma que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”⁴³⁷.

⁴³⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

⁴³⁶ Ibidem.

⁴³⁷ Ibidem.

Por isso, Assis⁴³⁸ afirma que o legislador constitucional caracterizou como direito público subjetivo apenas o nível educacional que contém as duas características – gratuidade e obrigatoriedade –, de forma simultânea, ou seja, aquela destinada para crianças de 4 até 17 anos.

Vale lembrar que a educação escolar compõe-se de educação básica e educação superior⁴³⁹. A educação básica é assim dividida⁴⁴⁰: educação infantil, para crianças de 0 até 5 anos de idade, sendo ofertada em creches para crianças de até 3 anos de idade e em pré-escolas, para crianças de 4 até 5 anos de idade⁴⁴¹; ensino fundamental, com duração de 9 anos, iniciando-se para as crianças com 6 anos de idade⁴⁴²; ensino médio, com duração de 3 anos, iniciando-se para adolescentes de 15 anos de idade⁴⁴³.

Dessa forma, a educação infantil oferecida em creches, destinada para crianças de até três anos de idade, não pode ser tida como direito público subjetivo porque essa caracterização necessita da presença dos dois requisitos de forma simultânea - gratuidade e obrigatoriedade.

A par dessa questão, caberia uma análise das informações referentes às despesas do Município de Uberlândia, por nível educacional, a fim de averiguar se o Poder Executivo local destina maiores verbas públicas para os níveis tidos como direito público subjetivo ou para as creches que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade, que não têm esse status.

Ocorre que, conforme visto nas tabelas 15 e 17, o orçamento público municipal, seja de recursos próprios ou de recursos do FUNDEB, somente discrimina a destinação das verbas para o nível educacional em geral, como por exemplo, educação infantil ou educação fundamental.

⁴³⁸ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. *Direito à educação e diálogo entre poderes*. 2012. 259f. Tese (Doutorado em em Educação [área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais]) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2012. p. 166.

⁴³⁹ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 21.

⁴⁴⁰ Ibidem, Artigo 21.

⁴⁴¹ Ibidem, Artigo 30.

⁴⁴² Ibidem, Artigo 32.

⁴⁴³ Ibidem, Artigo 35.

A faixa etária tratada sem status de direito público subjetivo, à luz da tese de Assis⁴⁴⁴, para crianças de 0 a 3 anos de idade, é oferecida em creches, que faz parte da educação infantil, que também engloba as pré-escolas, essas para crianças de 4 a 5 anos de idade, já com status de direito público subjetivo.

Portanto, tendo como base o orçamento municipal de Uberlândia, não há como auferir se o administrador municipal aplica mais recursos em nível sem status de direito público subjetivo (educação infantil em creches) ou em nível com status de direito público subjetivo (educação infantil em pré-escolas, educação fundamental e ensino médio).

De toda sorte, a par dos dados captados através das fontes utilizadas neste trabalho, é possível realizar uma análise, por nível educacional, sobre a quantidade de recursos disponíveis frente à infraestrutura, quantidade de professores e quantidade de alunos beneficiados.

De início, é necessário esclarecer de que forma será feito tal análise. Os dados financeiros, por nível de ensino, sejam de recurso próprio ou de recurso do FUNDEB, estão previstos nas já mencionadas tabelas 15 e 17.

Nas referidas tabelas, conforme disposto na lei orçamentária municipal⁴⁴⁵, a destinação está dividida em grupos, quais sejam: educação infantil; ensino fundamental; educação especial; educação de jovens e adultos; ensino médio e gestão compartilhada ou gestão educacional.

Em cada grupo, há subcategorias de investimento, a saber: gestão de recursos humanos; construção, ampliação e/ou reforma em escolas; transporte de alunos; projetos pedagógicos; formação continuada de professores; apoio a entidade privada/filantrópica; alimentação escolar; por fim, recursos não vinculados.

No que diz respeito à infraestrutura, alvo de todo o investimento, há as seguintes informações: tabelas 7, 8 e 9, com o número de alunos atendido pela rede municipal de ensino de Uberlândia, por modalidade de ensino; número de escolas, sendo subdivididas entre as quais ofertam educação infantil e ensino fundamental,

⁴⁴⁴ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. *Direito à educação e diálogo entre poderes*. 2012. 259f. Tese (Doutorado em em Educação [área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais]) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2012.

⁴⁴⁵ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Anexo. p. 64-83-137.

conforme tabela 11; e número de professores, também subdivididos entre os quais laboram na educação infantil e no ensino fundamental, de acordo com tabela 12.

Será analisado, neste trabalho, as informações referentes à educação infantil e ao ensino fundamental, área de atuação educacional de responsabilidade do Município⁴⁴⁶.

Dessa forma, para que seja possível realizar esta análise, a subcategorias de investimentos, constantes nas tabelas 15 e 17, serão assim consideradas: gestão de recursos humanos e formação continuada de professores serão tratadas como investimento em professores; construção, ampliação e/ou reformas em escolas e recursos não vinculados, serão tratados como investimento em infraestrutura escolar, de acordo com o número de escolas; por fim, transporte, projetos pedagógicos e alimentação escolar serão tratados como investimento direto no aluno.

A subcategoria 'apoio a entidade privada/filantrópica' não será considerada, uma vez que este trabalho não abarca dados referentes à educação privada, tal como o número de alunos atendidos pela rede privada, número de escolas e número de professores.

Em suma, serão analisados os números da educação infantil e do ensino fundamental, em três frentes de investimento: os alunos, as escolas e, por fim, os professores.

Ainda, é importante ressaltar que a metodologia exposta nos parágrafos anteriores foi pensada para que se tenha uma visualização, tanto quanto possível, de como a receita pública é investida no Município de Uberlândia. Não é, em hipótese alguma, desconsiderado que, em última análise, todo o valor investido na educação, seja na reforma de uma unidade escolar ou na remuneração de profissionais da área, o maior beneficiado é o aluno, público alvo desta política pública fundamental, que terá a sua disposição melhor infraestrutura e profissionais adequadamente remunerados.

Feito esses destaques, aos dados:

⁴⁴⁶ BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 11, inciso V.

Tabela 20 – Dados do Ensino Fundamental de Uberlândia.

ESFERA DE ANÁLISE	VALORES / QUANTIDADE
ALUNOS	
N. de alunos	36.325
Investimento Próprio	R\$ 25.347.000,00
Investimento FUNDEB	R\$ 21.472.000,00
Total	R\$ 46.819.000,00
ESCOLAS	
N. de escolas	53
Investimento Próprio	R\$ 17.000.000,00
Investimento FUNDEB	R\$ 62.000,00
Total	R\$ 17.062.000,00
PROFESSORES	
N. de Professores	2.376
Investimento Próprio	R\$ 224.634.000,00
Investimento FUNDEB	R\$ 118.412.000,00
Total	R\$ 343.046.000,00

Fonte: Tabelas 09, 11, 12, 15 e 17.

Na esfera de análise do ensino fundamental, há, em Uberlândia, o total de 36.325 alunos matriculados na rede municipal de ensino. Para esse universo de alunos, nos moldes já destacados no início deste subcapítulo, há quase 47 milhões de reais a serem investidos, somado os recursos próprios do Município com os recursos recebidos via FUNDEB.

Equivale dizer, portanto, que o Município de Uberlândia tem disponível, na média, o valor de R\$ 1.288,89 em investimento por aluno.

É necessário destacar, novamente, que este valor é calculado com base nos critérios adotados neste subcapítulo, ou seja, o número total de recursos disponíveis para investimento é a soma das rubricas “transporte”, “projetos pedagógicos” e “alimentação”, dispostas no orçamento municipal⁴⁴⁷ e descritas nas tabelas 15 e 17.

⁴⁴⁷ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Anexo. p. 64-83.

Inclusive, a tabela 06 demonstrou que o valor mínimo por aluno no ensino fundamental de Uberlândia, no que diz respeito ao cálculo de repasse do FUNDEB, é de R\$ 3.238,52 para as séries iniciais e R\$ 3.562,37, para as séries finais.

Certo de que essa diferença, de quase o dobro, se dá mediante a metodologia de cálculo adotada neste momento, que segrega e direciona determinadas rubricas orçamentárias para determinados grupos de investimento, como alunos, professores e infraestrutura, sem prejuízo de que, como já destacado, em última análise, o beneficiário final de todo e qualquer investimento na área da educação é o aluno.

Uberlândia conta com 53 escolas da rede municipal de ensino que ofertam ensino fundamental. O investimento total destacado para essas escolas, que é o resultado das rubricas orçamentárias “construção, ampliação e/ou reformas em escolas” e “recursos não vinculados”, é de R\$ 17.062.000,00. Nos mesmos moldes já realizados, o resultado de investimento, por unidade escolar, é de R\$ 321.924,52.

Por fim, Uberlândia possui 2.376 professores que laboram nas séries do ensino fundamental. Para esse grupo, há um valor total de R\$ 343.046.000,00, resultado da soma das rubricas orçamentárias “gestão de recursos humanos” e “formação continuada dos professores”. Na média, em cada professor os cofres públicos municipais investem o valor de R\$ 144.379,63. Esse valor altíssimo, que certamente não reflete a realidade, se dá ao fato de que, na equação realizada, não foi considerado os demais profissionais que laboram nas unidades escolares e que também fazem parte da folha de pagamento municipal, muitas vezes distribuídos em outras secretarias, que não a de Educação. De qualquer modo, tais profissionais foram excluídos da contabilidade pois não há informação a respeito deste grupo disponível no BDI de Uberlândia.

A seguir, dados no universo da educação infantil.

Tabela 21 – Dados da Educação Infantil de Uberlândia.

ESFERA DE ANÁLISE	VALORES / QUANTIDADE
ALUNOS	
N. de alunos	20.242
Investimento Próprio	R\$ 31.362.000,00
Investimento FUNDEB	R\$ 25.100.000,00
Total	R\$ 56.462.000,00
ESCOLAS	
N. de escolas	67
Investimento Próprio	R\$ 49.957.700,00
Investimento FUNDEB	R\$ 93.000,00
Total	R\$ 50.050.700,00
PROFESSORES	
N. de Professores	2.153
Investimento Próprio	R\$ 197.591.000,00
Investimento FUNDEB	R\$ 90.190.000,00
Total	R\$ 287.781.000,00

Fonte: Tabelas 09, 11, 12, 15 e 17.

No nível da educação infantil, por sua vez, há, em Uberlândia, o total de 20.242 alunos matriculados na rede municipal de ensino. Para esse total de alunos, Uberlândia irá investir quase 56,5 milhões de reais, somado os recursos próprios do Município com os recursos recebidos via FUNDEB.

O Município de Uberlândia tem disponível, na média, o valor de R\$ 2.789,34 em investimento por aluno.

Frisa-se, novamente, que os cálculos de análise apresentados neste momento seguem os métodos já registrados, qual seja de destinação de rubricas orçamentárias por grupo de investimento a fim de apurar uma média de investimento.

Neste ponto, a tabela 06 também demonstrou que o valor mínimo por aluno na educação infantil de Uberlândia, no que diz respeito ao cálculo de repasse do FUNDEB, é de R\$ 4.210,08, tanto para creches quanto para as pré-escolas.

A grande diferença apurada também se dá mediante a metodologia de cálculo adotada, já devidamente explicada anteriormente.

Nesse nível de ensino, Uberlândia conta com 67 escolas da rede municipal que ofertam educação infantil. O investimento total destacado para essas escolas, que é

o resultado das rubricas orçamentárias “construção, ampliação e/ou reformas em escolas” e “recursos não vinculados”, é de R\$ 50.050.700,00. O resultado de investimento, por unidade escolar, é de R\$ 747.025.37.

No que diz respeito aos professores, Uberlândia possui 2.153 profissionais que laboram na educação infantil. Para esse universo, há um valor total de R\$ 287.781.000,00, resultado da soma das rubricas orçamentárias “gestão de recursos humanos” e “formação continuada dos professores”. Na média, cada professor equivaleo valor de R\$ 133.665,11 aos cofres públicos municipais.

Novamente vale o destaque: esse valor não reflete a realidade, pois na matemática realizada, não foi considerado os demais profissionais que laboram nas unidades escolares da educação infantil e que fazem parte da folha de pagamento municipal, pois não há informações deste grupo no BDI de Uberlândia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

É evidente que a Constituição Federal de 1988, com relação ao tema direitos fundamentais e, por consequência, direitos sociais e direito à educação, inovou ao destinar tratamento especial, qualificando tais direitos com status jamais concedidos em constituições anteriores.

No que diz respeito à educação, em específico, nota-se que a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional, em especial a LDBEN e o ECA, trataram de forma pormenorizada a matéria referente ao direito à educação, tornando-o obrigatório, gratuito, com status de direito público subjetivo nos níveis da educação básica, sendo possível, portanto, acionar o Poder Público em juízo em face ao descumprimento deste dever.

No capítulo primeiro, em nível constitucional, pode-se destacar o artigo 6^o⁴⁴⁸, que arrola o direito à educação no rol dos direitos sociais, juntamente com saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, entre outros, o que, de início, já demonstra a importância destinada pelo legislador ao tema em questão.

Seguindo, o artigo 205 da Constituição Federal de 1988⁴⁴⁹ também vale destaque, pois estipula que a educação é direito de todos e dever do Estado, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nesse sentido, há nítida congruência com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, instituídos no artigo 3^o, também Constituição Federal de 1988, em especial o inciso III⁴⁵⁰, que versa sobre erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais e regionais.

Em nível infraconstitucional, a LDBEN e o ECA seguem os objetivos e fundamentos instituídos na carta magna, acrescentando mais detalhes acerca de que modo o direito à educação será efetivado pelo Estado.

Há, portanto, dois pontos devem ser ressaltados, o primeiro referente a inclusão do direito à educação como direito social, e o segundo diz respeito as características de gratuito e obrigatório, dando status de direito público subjetivo para

⁴⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

⁴⁴⁹ Ibidem.

⁴⁵⁰ Ibidem.

o nível da educação básica, pontos que evidenciam a concepção que o constituinte tem a respeito do tema.

Ademais, tanto a Constituição Federal de 1988⁴⁵¹, quanto a LDBEN⁴⁵², determinam que cabe ao ente municipal ofertar a educação infantil, em creches e pré-escolas, e atuar, com prioridade, no ensino fundamental, além de outras políticas públicas de suma importância para a população local.

Para tanto, o ente municipal carece de recursos financeiros, que são tratados como receita pública, que, conforme legislação, se dividem em receitas correntes e receitas de capital⁴⁵³.

As receitas públicas advindas dos tributos pertencem ao grupo das receitas correntes e são a maior fonte de recursos financeiros do ente público. A União, por exemplo, para o ano de 2019, estima que mais da metade de toda receita pública será decorrente de receitas tributárias⁴⁵⁴. Uberlândia, por sua vez, no mesmo período, aprovou orçamento contendo uma receita total de, aproximadamente, 2,9 bilhões de reais, sendo que, desse valor, aproximadamente 2,5 bilhões de reais são de receitas correntes⁴⁵⁵.

De toda sorte, como demonstrado no segundo capítulo, o sistema tributário nacional, adotado na Constituição Federal de 1988, delega ao ente municipal a competência tributária para instituir o IPTU, o ITBI e o ISSQN, além de eventuais taxas e contribuições de melhorias⁴⁵⁶. Em números, o último estudo divulgado pela Receita Federal do Brasil, já citado neste trabalho, apurou que, de todo o valor arrecadado em decorrência da tributação, apenas 6,26% corresponde às receitas tributárias municipais, ao passo que os Estados arrecadam 25,72% e a União, por sua vez, capta mais de 68% dessa receita⁴⁵⁷.

⁴⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 30, inciso VI.

⁴⁵² BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996. Artigo 11, inciso V.

⁴⁵³ BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964. Artigo 11.

⁴⁵⁴ BRASIL. Lei n. 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jan. 2019. Artigo 2º, inciso I.

⁴⁵⁵ UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018. Artigo 2º.

⁴⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigo 145, incisos II e III e artigo 156.

⁴⁵⁷ Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2017*. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

Ainda, a fim de minimizar os efeitos da enorme diferença entre o poder de arrecadação mencionado, há as transferências de receitas entre os entes federados, que são realizadas por meio do FPE e do FPM⁴⁵⁸, entre outros programas específicos, como o próprio FUNDEB⁴⁵⁹.

O FUNDEB, em especial, revelou-se um programa de financiamento da educação básica essencial à política pública educacional, redistribuindo recursos públicos entre Estados e Municípios, eventualmente complementados com recursos do Poder Federal. Embora transitório, há inúmeras PEC's tramitando em paralelo no Poder Legislativo com o objetivo de tornar o FUNDEB uma política pública de Estado, com caráter definitivo. Uberlândia, em específico, como apontado na tabela n. 16, receberá, na média dos últimos três anos, o valor de, aproximadamente, 243 milhões de reais para serem investidos na educação básica.

Os números de Uberlândia, no que diz respeito à política pública de educação de sua responsabilidade legal, leia-se educação infantil e ensino fundamental, demonstram que o Município possui um total de 56.567 alunos, com 120 escolas e 4.529 professores disponíveis na rede municipal de ensino⁴⁶⁰.

O orçamento de Uberlândia, para o ano de 2019, aponta o total de R\$ 650.652.000,00 destinados à educação⁴⁶¹. Em representatividade, o valor destinado à educação corresponde a 21,95% de toda a despesa do Município para o exercício financeiro⁴⁶².

Não se olvida que a educação é, como inúmeras vezes destacados ao decorrer deste trabalho, direito social e de responsabilidade do ente municipal, previsto expressamente na Constituição Federal de 1988.

Porém, o ente municipal, que, frise-se novamente, participa em apenas 6,26% de toda arrecadação tributária do país, destinar para somente um item de sua responsabilidade, a educação, quase que 22% de todo seu orçamento, certamente comprometerá investimento adequado em outras áreas, sem prejuízo de se

⁴⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Artigos 158 e 159.

⁴⁵⁹ BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007.

⁴⁶⁰ Vide tabelas n. 20 e 21.

⁴⁶¹ Vide tabelas n. 15 e 17.

⁴⁶² Vide tabela n. 14.

considerar o investimento na própria área educacional como deficitário, visto a baixa qualidade da educação atualmente ofertada⁴⁶³.

A divisão de competências para realização de políticas públicas entre os entes federados, de um lado, e a divisão de competência arrecadatória, através de tributos, de outro, é denominado de federalismo fiscal.

O federalismo fiscal deve garantir ao ente a necessária autonomia financeira para a realização de todas as suas obrigações constitucionalmente destinadas.

Este, inclusive, é o ponto nevrálgico do trabalho: demonstrar que o ente municipal carrega inúmeras responsabilidades delegadas pela Constituição Federal de 1988, que necessitam de recursos públicos para serem realizadas, tal como saúde, transporte, planejamento urbano, funcionalismo público municipal e seguridade social, por exemplo, além da própria educação, nos níveis infantil e fundamental, sendo que está última, no caso de Uberlândia, consome quase que 22% do orçamento anual.

É necessário destacar este ponto, pois Uberlândia, tal como os outros mais de 5.569 municípios do país, possuem menos de 7% do orçamento tributário. Inclusive, Uberlândia é o município com o maior produto interno bruto do estado de Minas Gerais⁴⁶⁴, à exceção da capital, Belo Horizonte, fato que demonstra que a educação, uma das responsabilidades municipais, consome grande parte do orçamento de um ente municipal de grande porte.

O FUNDEB, por sua vez, para o ano de 2019, destinará R\$ 271.688.000,00 para o Município de Uberlândia⁴⁶⁵. Trata-se, como inúmeras vezes já destacado, de necessária política pública de investimento na área educacional. Este valor representa mais de 1/3 do orçamento próprio de Uberlândia destinados à educação.

Tal reflexão é importante, pois é mais uma evidência de que o federalismo fiscal vigente carece de ajustes, visto que políticas de redistribuição de renda entre os entes federados, tal como o FUNDEB, revelam-se de extrema necessidade para a manutenção do financiamento da educação, sem o qual, que é temporário, resultará em consequência imensuráveis para a realização plena deste direito social.

⁴⁶³ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP. Resultado PISA, ano 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/acoes-internacionais/pisa/resultados>>. Acesso em 07 abril 2020.

⁴⁶⁴ CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. Governo de Minas Gerais. *Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais, 2015*. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/pib/pib-municipais/767-estatistica-informacoes-5-pib-dos-municipios-de-mg-2015-siteatualizado07022018/file>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

⁴⁶⁵ Vide tabelas n. 15 e 17.

Pesquisar e questionar o quanto um determinado direito custa não é igual a perguntar o quanto esse mesmo direito vale. Mesmo que fosse possível, por exemplo, calcular o quanto custa garantir o direito de acesso à justiça para todos os cidadãos, em um determinado exercício fiscal, nem por isso seria possível afirmar o quanto deveria ser gasto com este direito, enquanto país. Isso, em última análise, se estende aos demais direitos e depende de uma avaliação política e moral e não pode ser conclusiva apenas com foco na contabilidade orçamentária.

Um trabalho desenvolvido com o objetivo de pesquisar o custo de um determinado direito faz surgir várias outras questões, não somente acerca do quanto efetivamente um direito custa aos cofres públicos, mas também sobre a quem cabe tomar a decisão de como serão distribuídos os escassos recursos públicos no que se refere à proteção deste direito, quais direitos serão contemplados no orçamento público e quem será o beneficiário destes direitos, questões que podem vir a ser alvo de pesquisa futura.

Fica evidente, portanto, que o modelo de federalismo fiscal estampado no texto constitucional carece de reformulações, no que diz respeito à redistribuição de recursos públicos, para garantir a necessária autonomia financeira do ente municipal, sendo este capaz, por meio de seu próprio orçamento, realizar as diversas políticas públicas de sua responsabilidade, inclusive ofertar a educação, com a necessária qualidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALVES SILVEIRA, Francisco Secaf. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019 – pg 481

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ARAUJO, Gilda Cardoso de; CASSINI, Simone Alves. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para a compreensão da educação como serviço, direito e bem público. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.* [online]. Vol.98, n.250, pp.561-679, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v98n250/2176-6681-rbeped-98-250-561.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019.

Assembleia Geral da ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 22 abril de 2019.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. *Direito à educação e diálogo entre poderes*. 2012. 259f. Tese (Doutorado em em Educação [área de concentração de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais]) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2012.

ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

AZEVEDO CAMPOS, Carlos Alexandre de. RE 572.672/SC: Federalismo fiscal e a importância da interpretação estrutural. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 8 ed. São Paulo: Renovar.

BATISTA JR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. A DRU e a deformação do sistema tributário nacional nestes 30 anos de Constituição. *Revista da Informação Legislativa – Senado Federal*. Brasília, ano 55, n. 219, p. 27-52. Jul./set. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. Ato-Complementar n. 40, de 30 de dezembro de 1968. Altera a Constituição Federal de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 31 dez. 1968
BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Documento n. 80607-3. *Decisão da Presidência*. Brasília – DF. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=900AD820058E4E06C49B823557D88B58.proposicoesWebExterno2?codteor=1730542&filename=Tramitacao-PL+597/2007>. Acesso em 16 abril 2019.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 93, de 1970. *Regimento Interno*. Brasília – DF, 2019. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em 16 abril 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato de Disposições Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília. 15 dez. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.881, de 27 de agosto de 1981. Dispõe sobre o Fundo de Participação dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 29 ago. 1981

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Estatísticos sobre o FUNDEB. Disponível em:
<<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>. Acesso em 29 jul. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de março de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar n. 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 24 dez 1997.

BRASIL. Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o programa nacional de renda mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 12 abril 2001.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 22 jun. 2007.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.587, de 02 de janeiro de 2018. Dispões sobre receita e despesa da União para o ano de 2018. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 03 jan. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 3 jun 1964.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 27 out. 1966.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o FUNDEF. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Fazenda. Estabelece os parâmetros operacionais para o FUNDEB, no exercício de 2019. Portaria n. 7, de 28 de dezembro de 2018. Brasília, edição 250, seção 1, página 55. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57492847/do1-2018-12-31-portaria-interministerial-n-7-de-28-de-dezembro-de-2018-57492698>. Acesso em 24 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Resultados finais do Censo Escolar – Anexos I e II, 2016. Disponível em: <<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em 15 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 146.733-9/SP. Relator Ministro Moreira Alves. Brasília, 29 jun. 1992.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. *Caderno de Pesquisa*. [online]. n. 95, pp. 37-42, 1995. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/468.pdf>>. Acesso em 31 out. 2019.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Caderno de Pesquisa*. [online]. n. 74, pp. 11-19, 1990. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1079/1084>>. Acesso em 31 out. 2019.

CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÃO. Governo de Minas Gerais. *Produto Interno Bruto dos Municípios de Minas Gerais, 2015*. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/pib/pib-municipais/767-estatistica-informacoes-5-pib-dos-municipios-de-mg-2015-siteatualizado07022018/file>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10^o ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Confederação Nacional dos Municípios. Notícia sobre estimativa do FUNDEB para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-divulga-estimativa-do-fundeb-para-2019>>. Acesso em 24 jul. 2019.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e a Repartição das Receitas Tributárias*. In *Tratado de Direito Tributário*, vol. 1. MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva (org.). São Paulo: Saraiva, 2011.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*. [online]. vol.38, n.134, pp.293-303, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.* [online]. vol.23, n.80, pp.168-200, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em 17 abril de 2019.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A redenção da educação básica?. *Educ. Soc.* [online]. vol.27, n.96, pp. 753-774, out 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em 25 jul de 2019.

DIÁRIO DE UBERLÂNDIA. *Página institucional*. Disponível em: <<https://diariodeuberlandia.com.br/inicio>>. Acesso em 29 out. 2019.

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo Fiscal Brasileiro. *Revista Nomos*. [online]. Edição comemorativa de 30 anos de mestrado. Vol 27. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115>>. Acesso em 10 de set. de 2019. Pgs. 137/143.

DRAIBE, Sonia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (org). *Políticas Públicas no Brasil*, Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro, p. 23-64. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp.691-713, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>>. Acesso em 14 de março de 2019.

FERNANDES, Regis Oliveira de. *Curso de Direito Financeiro*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à educação no Brasil e dívidas educacionais: e se o povo cobrasse?. *Educação e Pesquisa*. [online]. vol.34, n.2, pp.273-289, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/05.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito financeiro e tributário*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GASSEN, Francisco; GASSEN, Valcir. Federalismo sem juízo: a regressividade da matriz tributária brasileira e os tributos anestésicos. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. v. 35, n. 03, p. 20-29, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

GRUPENMACHER, Betina Treiger; ZICCARELLI, Matheus. A questão do 'incentivo com o chapéu alheio' entre União e Municípios – RE 705.423/SE, tema 653/RG-STF. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

INEP. Notas Estatísticas. Censo Escolar 2018. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2018/notas_estatisticas_censo_escolar_2018.pdf>. Acesso em 15 out. 2019.

INEP. Página Institucional. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/indicadores_educacionais_foco/indicadores_educacionais_foco_n_9.pdf>. Acesso em 16 abril 2019.

INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 29 ago 2018.

Instrumento de coleta de informação sobre a educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro. É coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) em colaboração com as secretarias estaduais e

municipais de educação. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-escolar>>. Acesso em: 29 ago 2018.

KAJURU, Jorge. *Proposta de Emenda Constitucional n. 33, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7933685&ts=1562764958646&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019.

LACOMBE, Américo Masset Lourenço. *Contribuições no direito brasileiro*. Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 47, 1989.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Desvinculação das receitas da União – DRU como burla às regras de partilha de receitas tributárias. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

MALULY, Jorginho. Projeto de Lei da Câmara n. 230, de 2009. Altera o art. 25 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional" Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93873>>. Acesso em 16 abril 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MEC. Página Institucional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/201-266094987/6016-sp-208076780>>. Acesso em 16 abril 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Reexame Necessário n. 0880590-97.2015.8.13.0702*. 4ª Câmara Cível. Rel. Desembargador Moreira Diniz. Belo Horizonte, 27 abr. 2017. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=0880590-97.2015.8.13.0702&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em 29 out. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Reexame Necessário n. 0424477-62.2013.8.13.0702*. 4ª Câmara Cível. Rel. Desembargadora Ana Paula Caixeta. Belo Horizonte, 18 mai. 2017. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=2&totalLinhas=2&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&numeroUnico=0424477-62.2013.8.13.0702&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em 29 out. 2019.

ico=0424477-62.2013.8.13.0702&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>. Acesso em 29 out. 2019.

Ministério da Educação. Dispõe sobre apresentação do FUNDEB. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>. Acesso em 24 jul. 2019.

Ministério da Educação. INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2016, Notas Estatísticas. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em 21 junho 2018.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do direito à educação. *Educ. Soc.* [online]. vol.24, n.84, pp.763-789, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a03v2484.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4ª ed, São Paulo: Atlas, 1998.

MOREIRA, André Mendes. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

MUNIZ, Raquel. *Proposta de Emenda Constitucional n. 15, de 2015*. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em 09 out. 2019.

NAVARRO COELHO, Sacha Calmon. O direito tributário do Brasil – federalismo e constituição. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme. *Federalismo e guerra fiscal*. São Paulo: Edições Pulsar, 2000. pg 40

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*. [online]. Mai/Jun/Ago, pp.61-74, 1999. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educa%C3%A7%C3%A3o-na-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988-e-seu-restabelecimento-pelo-sistema-de>>. Acesso em 14 de março de 2019.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educ. Soc.* [online]. vol. 39, n. 145, pp. 980-1003, out-dez., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400980>. Acesso em 10 setembro de 2019.

PINTO, Élide Graziane. Federalismo falseado e guerra fiscal de despesas nos direitos sociais amparados por vinculação orçamentária. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. *Educ. Soc.* [online]. vol.28, n.100, pp. 877-897, out 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300012&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 25 jul de 2019.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Página institucional. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/educacao/cemepe/>>. Acesso em 22 out. 2019.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. Página institucional. Secretaria de Planejamento Urbano. Banco de Dados Integrados (BDI), 2017, 2018 e 2019, volumes n. 02. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/banco-de-dados-integrados/>>. Acesso em 22 out. 2019

QEDu é o maior portal de dados sobre a educação básica no Brasil. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/estado/113-minas-gerais/compare>>. Acesso em 04/06/2018.

QUEIROZ, Mary Elbe; SOUZA JÚNIOR, Antonio Carlos F. de. Tributação do crédito presumido do ICMS e o federalismo: o precedente no Recurso Especial n. 1.517.492. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2017*. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2019.

Receita Federal; Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil 2016*. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>>. Acesso em: 21 junho 2018

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Federalismo (s) em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019.

RODRIGUES, Randolf. *Proposta de Emenda Constitucional n. 65, de 2019*. Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948783&ts=1562764960014&disposition=inline>>. Acesso em 30 jul. 2019.

RUBINSTEIN, Flávio. Da Receita. In: CONTI, José Maurício. (Org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. pg 67.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 11^o ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educ. Soc.* [online]. vol.34, n.124, pp.743-760, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/06.pdf>>. Acesso em 14 de março de 2019.

SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano*. Rio de Janeiro: Forense, Universitária, 1984.

SOUSA, Rubens Gomes de. *Competência de legislação tributária*. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

STEINMETZ, Wilson. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

Tesouro Nacional. Dispõe sobre transferências constitucionais. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP::>>. Acesso em 15 jul 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19 ed. São Paulo: Renovar, 2013.

Tribunal de Contas da União – TCU. Dispõe sobre transferências constitucionais e legais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em 15 jul 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. *Página institucional*. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>>. Acesso em 29 out. 2019.

UBERLÂNDIA. Lei Complementar n. 151, de 02 de setembro de 1996. Dispõe sobre criação de escolas municipais. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 02 set. 1996.

UBERLÂNDIA. Lei Complementar n. 356, de 26 de maio de 2004. Dispõe sobre a estrutura administrativa do CEMEPE. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 26 mai. 2004.

UBERLÂNDIA. Lei n. 11.467, de 21 de agosto de 2013. Altera o artigo 1º da Lei Complementar n. 356. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 21 ago. 2013.

UBERLÂNDIA. Lei n. 12.209, de 26 de junho de 2015. Arova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025. *Diário Oficial do Município*, Uberlândia-MG, 26 jun. 2015.

UBERLÂNDIA. Lei n. 12.607, de 30 de dezembro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2017. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 30 dez. 2016.

UBERLÂNDIA. Lei n. 12.680, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2018. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 19 dez. 2017.

UBERLÂNDIA. Lei n. 13.042, de 28 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Uberlândia para o exercício financeiro de 2019. *Diário Oficial de Uberlândia*, Uberlândia-MG, 28 dez. 2018.