



AS FONTES CONSTITUCIONAIS DE RECURSOS TRIBUTÁRIOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO NO BRASIL E OS RESPECTIVOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO

SANTOS, José Ricardo Libardoni dos.¹
BARCELLOS, Matheus do Nascimento.²
CASTRO, Letícia Heinrich Neu de.³
LORENZI, Bianca Cassiana Ferreira.⁴
PUHL, Pedro Oscar.⁵

Resumo: O presente artigo faz parte da pesquisa que está sendo realizada no Projeto Institucional de Bolsa de Iniciação Científica (PIBIC), do Curso de Direito da Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ, cujo objetivo central consiste em estudar se a tributação sobre o patrimônio dos indivíduos é importante no combate ao processo de má distribuição de renda no Brasil. No presente estudo, dar-se-á um enfoque especial às fontes constitucionais de recursos tributários que são destinados ao custeio, à manutenção, ao melhoramento e à ampliação da educação, ferramenta salutar e primordial para o desenvolvimento econômico e social do cidadão, mormente quanto a qualificação profissional e crescimento pessoal. A Constituição Federal de 1988 elevou a educação à condição de direito fundamental de todos os cidadãos e um dever do Estado. Como corolário dessa garantia, o Estado deve garantir os recursos financeiros necessários para a manutenção de um sistema educacional público em condições de oferecer aos seus cidadãos uma educação pública ampla e, sobretudo, de qualidade, pois somente assim o país alcançará um estágio aceitável de desenvolvimento.

Palavras-chave: Educação. Impostos. Recursos. Constituição Federal.

Abstract: *This article is part of research being carried out in the Institutional Project Scientific Initiation Grant (PIBIC), the Law School of the University of Cruz Alta - UNICRUZ, whose main objective is to study the tax on the assets of individuals is important in combating the process of unequal income distribution in Brazil. In this study, will give a special-focus the constitutional sources of tax funds that are allocated to fund, the maintenance, improvement and expansion of education, healthy and vital tool for economic and social development of citizens, especially as the professional qualifications and personal growth. The Federal Constitution of 1988 raised education to the fundamental right condition for all citizens and a State duty. As a corollary of this guarantee, the State must guarantee the*

¹ Mestre em Economia pela Universidade Federal de Campina Grande. Graduado em Economia pela Universidade Federal de Santa Maria. Graduado em Direito pela Universidade de Cruz Alta. Membro do Grupo de Pesquisa e Estudos Jurídicos – GPJUR. Advogado. Docente do Curso de Direito da Universidade de Cruz Alta. Coordenador do projeto PIBIC, intitulado “A tributação do patrimônio e da renda e o impacto no processo de concentração de renda do Brasil”. E-mail: lsantos@unicruz.edu.br.

² Acadêmico do Curso de Direito da Universidade de Cruz Alta. Bolsista do projeto PIBIC. E-mail: matheusnbk@hotmail.com.

³ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade de Cruz Alta. Voluntária do projeto PIBIC. E-mail: leheinrich2004@hotmail.com.

⁴ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade de Cruz Alta. Voluntária do projeto PIBIC. E-mail: bianca.lorenzi@hotmail.com.

⁵ Acadêmico do Curso de Direito da Universidade de Cruz Alta. Voluntário do projeto PIBIC. E-mail: pedropuhl@hotmail.com.



financial resources necessary for the maintenance of a public education system able to offer its citizens a broad public education and, above all, quality, for only then the country will reach an acceptable stage of development.

Keywords: Education. Taxes. Means. Federal Constitution.

1. INTRODUÇÃO: O TRIBUTO COMO FONTE DE RECURSOS DO ESTADO

A noção de “tributos” modificou-se no decorrer do tempo, adquirindo variados significados, bem como variando a forma como eram recolhidos. Se antigamente eram prestações em bens ou moeda exigida pelos vencedores dos povos vencidos, pelo senhor feudal dos vassallos, pela realeza dos súditos, hoje são prestações pecuniárias exigidas pelos Estados dos cidadãos com a finalidade de retorno, isto é, captação de recursos para serem dispendidos em obras ou serviços destinados aos próprios cidadãos (MACHADO, 2005).

Desse modo, o tributo nos revela uma função eminentemente social, qual seja, através do recolhimento de tributos é que o Estado realizará seus fins sociais, prestará os serviços à população e realizará obras e investimentos na sociedade. Tem-se assim a necessidade de o Estado em recolher os recursos que necessita dos contribuintes, para atingir a sua finalidade de promover o bem comum.

Como afirma Sabbag (2014, p. 27), “o Estado necessita, em sua atividade financeira, captar recursos materiais para manter sua estrutura, disponibilizando ao cidadão-contribuinte os serviços que lhe compete, como autêntico provedor das necessidades coletivas”. Logo, pode-se afirmar que “tributo é uma prestação que deve ser exigida nos termos previamente definidos pela lei, contribuindo dessa forma os indivíduos para o custeio das despesas coletivas (AMARO, 2014, p. 29).

Os princípios constitucionais inerentes ao Direito Tributário, que moldam e norteiam a elaboração das normas desse ramo do direito responsável pelo recolhimento de recursos financeiros por parte do Estado, dos seus cidadãos, com o objetivo de retorno, isto é, ser o fisco investido na finalidade estatal da persecução do bem comum, são, principalmente, o princípio da legalidade, da anterioridade, da igualdade, da competência, da capacidade contributiva, da vedação do confisco e o da liberdade de tráfego.

Esclarecendo a finalidade e a intenção de tais princípios, assim ensinou Machado (2005, p. 52):



Tais princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder. Em face do elemento teleológico, portanto, o intérprete, que tem consciência dessa finalidade, busca nesses princípios a efetiva proteção do contribuinte.

Aliás, o Direito é um instrumento de defesa contra o arbítrio, e a sua supremacia constitucional, que alberga os mais importantes princípios jurídicos, é por excelência um instrumento do cidadão contra o Estado. Não pode ser invocada pelo Estado contra o cidadão.

Pelo princípio da legalidade, tem-se a garantia de que nenhum tributo será instituído, nem aumentado, a não ser através de lei (CF/88, art. 150, I). Quanto ao princípio da anterioridade, é vedada a cobrança de tributos “no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou” (CF/88, art. 150, III, “b”). Já o princípio da igualdade tributária é a projeção no Direito Tributário do princípio geral da isonomia jurídica, ancorado no art. 5º da Constituição Federal (princípio pelo qual todos são iguais perante a lei), que consiste em:

“[...] proscrever tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos” (AMARO, 2014, p. 106).

O princípio da competência restringe a atividade tributacional pela entidade tributante àquela matéria que lhe fora constitucionalmente destinada. Quanto ao princípio da capacidade contributiva, este é corolário do princípio da igualdade, proporcionando um tratamento desigual aos desiguais na medida de suas desigualdades, assim positivado e definido: “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte [...]” (CF/88, art. 145, §1º). Este último princípio, ao lado, por óbvio, do princípio da igualdade, podem ser considerados como mecanismos e ferramentas capazes de diminuir e minorar a concentração de renda, problema que assola o Brasil, gerando efeitos nefastos e negativos, mormente na área da educação.

Ainda, nossa Lei Maior positiva em seu art. 150, IV, o princípio da vedação do confisco, vedando às entidades tributantes a valerem-se de tributos com efeito de confisco. “Porque constitui receita ordinária, o tributo deve ser um ônus suportável, um encargo que o contribuinte pode pagar sem sacrifício do desfrute normal dos bens da vida. Por isto mesmo é que não pode ser confiscatório” (MACHADO, 2005, p. 61).

Por fim, quanto ao princípio da liberdade de tráfego (CF, art. 150, V), as entidades tributantes são proibidas de estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de



tributos interestaduais ou intermunicipais. De acordo com Machado (2005), tal princípio é decorrente da efetivação do princípio federativo, isto é, ser o Brasil uma Federação.

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, de que as normas de Direito Tributário devem, pois, respeitar os princípios constitucionais e, principalmente, o senso de justiça. Como nos diz Campos e Campos (2001), o legislador deverá obedecer aos ditames do Estado-de-Direito em sentido material, criando normas que se afigurem justas à generalidade dos cidadãos:

No momento da criação das normas, tem-se considerado, tradicionalmente, que a Justiça é consumida pelo princípio da auto-tributação: como são os cidadãos que criam os impostos que se lhes vão aplicar, pela voz dos seus representantes no Parlamento, então tais impostos serão justos, no sentido de adequados às necessidades reais dos seus destinatários (CAMPOS; CAMPOS, 2001, p. 17).

Conclui-se assim, como pensa Machado (2005), que o Estado, no exercício de sua soberania, tributa, porém, não em uma simples relação de poder, mas em uma relação jurídica, posto que está sujeita a normas às quais se submetem os contribuintes e o Estado. Outrossim, deverá o Estado propiciar a justiça social e promover o bem comum, reinvestindo e retornando os tributos recolhidos em prol da sociedade-contribuinte, seja em obras, seja em serviços. À vista disso, “a cobrança de tributos se mostra como a principal fonte das receitas públicas, voltadas ao atingimento dos objetivos fundamentais, insertos no art. 3º da Constituição Federal” (SABBAG, 2014, p. 27). Como tal, conforme será visto a seguir, é através da tributação que o Estado capta os recursos que serão investidos na educação e no ensino.

2. METODOLOGIA E/OU MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo foi realizado utilizando-se de informações obtidas através de uma metodologia desenvolvida na pesquisa bibliográfica, de cunho exploratório e teórico, através de um enfoque histórico e crítico, tendo como instrumento de análise fundamentalmente os principais autores que trabalham com o tema explorado, os clássicos da área investigativa. Além disso, foi objeto de análise a exploração de pesquisas virtuais, onde se encontram um grande número de informações atinentes ao tema, bem como dados e esclarecimentos pertinentes ao assunto estudado.



Ressalta-se, ainda, que a presente pesquisa teve como escopo estudar os recursos constitucionalmente previstos para o financiamento da educação, sendo que, para tanto, fora utilizada como fonte básica e primordial de pesquisa a Constituição Federal de 1988.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Os Tributos e suas características

O Estado, com o fim de atender o bem comum, necessita de meios para cumprir seus fins. Um dos aspectos da soberania de um Estado, como esclarece Machado (2005), é o seu poder de penetrar no patrimônio dos particulares, exigindo-lhes as contribuições de que necessita, dentro, é claro do que estiver legalmente previsto. Esse ato de o Estado recolher recursos de que necessita é a tributação.

No mesmo sentido, o autor acima destacado afirma que para que o Estado possa proporcionar qualidade de vida a seus cidadãos é necessária a existência de recursos para os investimentos que se fizerem necessários. Dessa forma, “a maior parte das normas ditas tributárias tem em vista a cobertura das necessidades financeiras dos entes públicos” (CAMPOS; CAMPOS, 2001, p. 39). Consequentemente, antes de ser uma simples atividade financeira, a tributação é uma condição mais do que necessária para que o Estado possa atender a ampla gama de atribuições definidos pela Carta Constitucional, ou seja, os objetivos inerentes ao desenvolvimento econômicos e social.

No estágio atual das finanças públicas, dificilmente um tributo é utilizado apenas como instrumento de arrecadação. Pode ser a arrecadação o seu principal objetivo, mas não o único. Por outro lado, segundo lição prevalente na doutrina, também o tributo é utilizado como fonte de recursos destinados ao custeio de atividades que, em princípio, não são próprias do Estado, mas este as desenvolve, por intermédio de entidades específicas, no mais das vezes com a forma de autarquia (MACHADO, 2005, p. 81-82).

Isso significa que, antes de ser mera atividade financeira estatal, a tributação é ferramenta para o Estado atender aos anseios da população, como prestação de serviços e realização de obras. Se, em tempos passados, tributar era apenas um ato confiscatório, hodiernamente é meio de que o ente estatal se vale para atingir a sua finalidade. Assim, no entender e sentir de Campos e Campos (2001), as normas tributárias não têm em vista a obtenção de receitas, mas a atender objetivos econômicos e sociais.



Neste contexto, dentre as inúmeras atividades financiadas pelo Estado através da arrecadação fiscal, se encontra a educação, que, como será visto, é contemplada com parcela importante do montante global arrecadado, condição garantida no próprio texto constitucional.

3.2 Distribuição de competências entre os entes Federativos das ações educacionais

Pela dicção do art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil, temos que a educação se constitui como um dever do Estado e da família, a qual será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

Por que a educação é um dever? O saudoso mestre Silva, com a inteligência costumeira, responde a essa pergunta assim dispondo: “a educação como processo de reconstrução da experiência é um atributo da pessoa humana, e, por isso, tem que ser comum a todos” (SILVA, 2005, p. 837).

Mas, inobstante o dever familiar, a educação é um dever, uma obrigação, eminentemente estatal, isto é, deve o Estado propiciar aos seus cidadãos o amplo e digno acesso a este importante instrumento de desenvolvimento pessoal e profissional. Esse é o entendimento de Teixeira (1957, p. 80):

Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses (ou a “protegidos”) e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho [...] não se conservasse servil, submetido e degradado, mas, igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos.

Destarte, como disposto no artigo 205 da Lei Maior, a educação é um múnus do Estado. Ademais, “a legislação brasileira tem, reiteradamente, afirmado a responsabilidade do Poder Público para com a educação, particularmente no que diz respeito ao oferecimento de ensino básico. A última Constituição, inclusive, tornou-o direito público subjetivo” (GOLDENBERG, 1993, p. 70).

Dispondo sobre a educação, assim dispôs Bulos (2014, 1581-1582):



XVII

Seminário Internacional de Educação no MERCOSUL



www.unicruz.edu.br/mercosul

A Constituição brasileira de 1988 vislumbrou a educação como um programa constitucional a ser perseguido. Desse modo, colocou-a como um direito de todos e dever do Estado e da família, algo que não nos exime do dever de incentivar o pleno desenvolvimento das pessoas, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205).

[...]

Na realidade, a educação é o caminho para o homem evoluir. Por isso, é um direito público subjetivo, e, em contrapartida, um dever do Estado. [...] Para que seja efetivado o desígnio constitucional, torna-se indispensável a existência de escola para todos. Em sentido contrário, o direito público subjetivo à educação ficará sem sentido.

Para tanto, irá valer-se da contribuição da sociedade, isto é, nela é que serão buscados os recursos necessários para os investimentos. De acordo com Sousa (1975), com o fim de atender as necessidades públicas, como a educação, o Estado precisa captar, administrar e empregar meios patrimoniais que lhe possibilitem o desempenho de uma gestão financeira, para que possa assim realizar de seus fins.

Essa obrigação para com a educação não é atribuída somente ao ente federal: é um dever tanto da União, quanto dos Estados-membros, Distrito Federal e dos Municípios, que organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. Para Silva (2005, p. 840), “o dever estatal com a educação implica a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cada qual com seu sistema de ensino em regime de colaboração mútua e recíproca”. E esse entendimento também é esposado pela Constituição Federal quando, em seu art. 211, assim determina:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Desse modo, por força do §1º do referido dispositivo constitucional, a União será responsável por organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, bem como financiará as instituições de ensino público federais.



Outrossim, à União incumbe a assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o intuito de tornar igualitárias as oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino nacional.

De lado outro, o aludido dispositivo constitucional afirma ser de responsabilidade prioritária dos Municípios as ações educacionais voltadas à educação infantil, que se constitui na primeira etapa da Educação Básica, e é oferecida em creches e pré-escolas, para o atendimento de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino.

Os Estados federados e o Distrito Federal, como destacado, atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio, segunda e terceira etapas da Educação Básica, desenvolvendo ações educacionais no âmbito de seu sistema oficial de ensino.

Todavia, a organização, manutenção e ampliação da educação demanda recursos, os quais serão oriundos de fontes de receitas do Estado. Assim, os tributos, como será demonstrado, se constituem na principal fonte de financiamento das políticas educacionais, inclusive com destinação prevista na própria Constituição Federal da República.

3.3 Fontes Constitucionais de recursos destinados à educação

No que concerne à origem ou fonte dos recursos destinados à educação, o art. 212 da Constituição Federal de 1988 determina que:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.



§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Conforme se depreende da leitura do supracitado artigo, a União deverá aplicar, anualmente, o percentual mínimo de 18% (dezoito por cento) da arrecadação total de impostos no sistema de educacional. Cumpre salientar que esse recurso inclui as transferências, ou seja, o montante recebido pela União de outras fontes não exclusivamente tributárias, e, por outro lado, exclui àquelas realizadas pela União em benefício dos Estados e Municípios.

Na mesma trilha, o indigitado artigo determina que os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão destinar, no mínimo, 25 % (vinte e cinco por cento) de suas receitas tributárias em educação, seguindo o mesmo critério de inclusões e de exclusões de transferências válidos para a União, com o detalhe de que os tributos repassados pela União a estes entes não são computados para fins do alcance do aludido percentual.

No entender de Moraes (2014), tal aplicação de recursos constitucionalmente prevista tornou-se um princípio sensível da Constituição Federal, cuja observância é dever de todos os entes da federação.

Não obstante, observa-se também que o legislador constitucional previu fontes adicionais para o financiamento da educação básica – que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e médio – para além daquelas previstas no *caput* do art. 212.

O primeiro deles diz respeito aos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, disposto no art. 208, VII, da CF/1988 que prevê atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde e que deverão ser financiados através de recursos oriundos de contribuições sociais⁶ e outros recursos orçamentários.

Na mesma senda, outra fonte adicional de recursos é aquela prevista no § 5º do Art. 212 da Carta Constitucional, que instituiu a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei, e que serão distribuídas proporcionalmente ao número de

⁶ Dispõe o art. 148 da Constituição Federal de 1998 que “compete à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”. Pode-se afirmar, assim, que contribuição social “é uma espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e seguridade social” (MACHADO, 2005, p. 407).



alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, nos termos do § 6º do mesmo artigo.

São contribuintes do salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades constituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição (Disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>. Acesso em: 26 Mai 2015).

Cumprido salientar que o salário-educação é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, nos termos da Lei 8.212/90.

De acordo com a Lei nº 10.832/03, os recursos arrecadados através do salário-educação serão distribuídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

- a) Quota Federal, correspondente a 1/3 (um terço) do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;
- b) Quota Estadual, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental;
- c) Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental;

Esses recursos, que prioritariamente, serão destinados às escolas públicas (CF/1988, art. 213) dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, poderão, ainda, ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que não tenham fins lucrativos, apliquem seus excedentes financeiros na educação, e também que assegurem a destinação de seu patrimônio, caso encerre suas atividades, a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional ou ao Poder Público. Destaca-se, ainda, que esses recursos



poderão ser objeto de destinação e custeio de bolsas de estudo para hipossuficientes, ou seja, aqueles que comprovem insuficiência de rendimentos.

Esses recursos, como qualquer outro recurso público, serão destinados à escola pública. Faculta-se, por exceção, dirigir recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, inclusive por meio de bolsas de estudos a quem demonstrar insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando (SILVA, 2005, p. 840).

Neste contexto, observa-se que além dos recursos definidos pelo art. 212 da CF/1988, que determina os percentuais mínimos que cada ente da federação deverá aplicar em educação, a Carta prevê fontes financeiras adicionais, como é o caso de parte das chamadas contribuições sociais, e também os montantes advindos do salário-educação

3.3.1 Os Fundos Constitucionais que regulam a distribuição dos recursos destinados à educação: o caso do FUNDEF e FUNDEB

A Constituição Federal de 1988, quando da sua promulgação, além de estabelecer os percentuais mínimos que cada um dos entes federativos deveria aplicar de suas respectivas arrecadações fiscais em educação, determinou, ainda, que dos respectivos montantes, pelo menos 50% (cinquenta por cento) deveriam ser destinados à eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 14/1996, foram alterados o percentual e a destinação dos recursos vinculados através do Art. 212 da CF/1988, estabelecendo que, a partir da entrada em vigor da referida emenda e durante os próximos 10 (dez) anos (entre 1997 e 2006), não menos de 60% (sessenta por cento) daqueles recursos passariam a ser reservados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério, sendo sua distribuição assegurada mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A partir de 2007, com a Emenda Constitucional nº 53/2006, Estados, Distrito Federal e municípios passaram a destinar parte – e não mais um mínimo de 60% (sessenta por cento) – dos recursos a que se refere o art. 212 da CF à manutenção e ao desenvolvimento de toda educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, alterando também a destinação dos recursos para além do ensino fundamental.



A referida parcela a ser destinada refere-se aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que deveria ser criado no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, com o intuito de permitir a distribuição dos recursos e das responsabilidades entre estados, Distrito Federal e municípios, cuja composição será apresentada adiante.

O FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, foi regulamentado, inicialmente, pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida posteriormente na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Seus recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes de ensino. O cálculo da proporcionalidade é efetuado com base na atuação prioritária de cada ente, definida no art. 211 da CF, sendo os ensinos fundamental e médio dos estados, e o ensino fundamental e a educação infantil dos municípios. No caso particular do Distrito Federal, toda a educação básica é abrangida, em razão do parágrafo único do art. 10 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

De acordo com Lenza (2014, p. 1998), a finalidade do Fundo é a “manutenção e desenvolvimento da educação básica, qual seja a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, e remuneração condigna dos trabalhadores da educação”. Dessa forma, os recursos do Fundo serão usados na manutenção e desenvolvimento da educação, como construção de novas escolas, ampliação e reforma das já existentes, compra de equipamentos e materiais didáticos, transporte escolar e formação e qualificação dos profissionais da área de ensino.

3.3.1.1 Os recursos do FUNDEB

Os recursos destinados à operacionalização do FUNDEB estão destacados no art. 60 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela já citada Emenda Constitucional nº 53/2006, que prevê, em seu *caput*, que, até o 14º ano a partir da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.



XVII

Seminário Internacional de Educação no MERCOSUL



www.unicruz.edu.br/mercosul

Inobstante a isso, o aludido artigo, como já destacado, assegura que a distribuição dos recursos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil.

Quanto à origem dos recursos que compõem o Fundo, o Art. 60, II, previu que seriam constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos arrecadados dos seguintes tributos: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA); Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de transportes; parcela de 20% do Imposto que a União vier a instituir em razão de sua competência residual; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; desoneração das exportações (LC nº 87/96). (Ver Quadro 1)

Além desses recursos, originários dos entes estaduais e municipais, recursos federais também integram a composição do FUNDEB, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada Estado, ou o Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com os recursos dos próprios governos.

Quanto à escala de implantação do FUNDEB, o art. 60 dos ADCT previu que ocorreria conforme exposto a seguir:



Quadro 1 – ESCALA DE IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB

UF	Origem dos recursos	Contribuição a Formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2009-2020
Estados, Distrito Federal e Municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

Fonte: Manual de Orientação do FUNDEB, 2008, p. 8.

É importante destacar que os recursos de complementação da União que entram na composição do Fundo são distribuídos e repassados aos estados e municípios beneficiários da seguinte forma:

- 1) o mínimo de 90% do valor anual, mediante distribuição com base no número de alunos, na perspectiva da garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano;
- 2) até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, de acordo com decisão e critérios definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade. Caso a Comissão delibere não distribuir os 10% desta maneira, a totalidade dos recursos da complementação da União serão distribuídos de acordo com o critério referido do item anterior (FUNDEB, 2008, p. 9).

Além disso, a nova redação dada pela EC nº 53/2006 ao art. 60 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu uma série de outras determinações relacionadas aos investimentos em educação, das quais se destacam as seguintes:

- a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino;
- b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
- c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação;
- d) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;



XVII

Seminário Internacional de Educação no MERCOSUL



www.unicruz.edu.br/mercosul

e) os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;

f) Complementação de 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do art. 60, da CF/1988, a partir do quarto ano de vigência;

Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput do já citado art. 60 dos ADCT, consoante Lenza (2014), levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano.

Ademais, no que concerne a digna remuneração dos profissionais educadores, tem-se que, pelo menos, “60% (sessenta por cento) do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional)” (LENZA, 2014:1298).

Por último, como dispõe o art. 4º da Lei que regulamenta o Fundo, como já destacado, a União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Essa complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, sendo responsável por 30% (trinta por cento) da arrecadação do mesmo.

Em síntese, os recursos do FUNDEB são oriundos da arrecadação de impostos dos Estados e Municípios, bem como por uma parcela de recursos da União em casos específicos, os quais são destinados para manutenção, melhoria e ampliação da educação, bem como a valorização e, conseqüentemente, qualificação dos profissionais educadores.

Destarte, a distribuição das verbas dos Fundos são meios de assegurar a “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (LENZA, 2014, p. 1300).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Temos que a educação é um direito de todos os cidadãos, garantida e ancorada na Constituição Federal. De lado outro, é “dever do Estado e da família, devendo ser promovida



e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (MORAES, 2014, p. 857).

Educação não é simplesmente oferecer instrução ou alocar crianças e adolescentes em instituições. Educação, no sentir de Celso de Mello:

[...] é mais compreensivo e abrangente que o da mera instrução. A educação objetiva propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (a) qualificar o educando para o trabalho; e (b) prepara-lo para o exercício consciente da cidadania. O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático (MELLO FILHO, 1986, p. 533).

No entanto, a Lei Maior destaca, em especial, o dever do Estado em garantir e assegurar a todos os cidadãos o direito a educação. Esse dever estatal, de acordo com Silva (2005), implica na responsabilidade e obrigação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cada qual com seu sistema de ensino – federal, estadual e municipal -, respectivamente, em um regime de mútua e recíproca colaboração, isto é, os entes atuarão em cooperação e compartilhamento para promover ensino a seus cidadãos.

Para tanto, o Estado deve dispor de recursos especialmente e exclusivamente destinados a esse fim. Desta sorte, a Constituição Federal determina, em caráter de obrigatoriedade, o dever de a União aplicar anualmente o mínimo de 18% (dezoito por cento), e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante dos impostos. A distribuição desse montante “assegurará a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia do padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (MORAES, 2014, p. 862).

Assim sendo, os impostos se mostram de uma importância vital ao financiamento do sistema educacional público, demonstrando claramente a sua faceta social, porquanto sejam destinados em prol do bem comum, qual seja, a educação. Portanto, os impostos cumprem, desse modo, a sua finalidade que, conforme Campos e Campos (2001), consiste em atender objetivos econômicos e sociais da sociedade.

Sob outra perspectiva, afóra aos recursos destinados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a EC nº 53/2006 trouxe importante incremento no que concerne à manutenção e melhoria do ensino. Trata-se dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), existente em cada estado e no Distrito Federal.



XVII

Seminário Internacional de Educação no MERCOSUL



www.unicruz.edu.br/mercosul

Os Fundos estaduais e do Distrito Federal, como destacado, são compostos de 20% (vinte por cento) das arrecadações de impostos e transferências estaduais e municipais. E tem como escopo principal a “manutenção e desenvolvimento da educação básica, qual seja, a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, e remuneração condigna dos trabalhadores da educação” (LENZA, 2014, p. 1298).

Transparece e se mostra cristalino o grande múnus estatal em prover educação aos seus cidadãos. A “máquina pública” deve dispor de um considerável montante para ter condições de oferecer um ensino digno e de qualidade, bem como valorizar e incentivar o profissional educador. Sobre essa responsabilidade, face a direito sensível eminentemente social, muito bem esclarece Goldemberg:

A responsabilidade do Poder Público para com a educação envolve recursos orçamentários vultosos. Em um país como o Brasil, onde a maioria da população situa-se nos limites da pobreza, o direcionamento de recursos do Estado para a área da educação, como a da saúde e as dos demais serviços públicos em geral, não só é fator essencial para promover os desenvolvimentos econômico e social, como constitui importante instrumento para minorar a excessiva desigualdade na distribuição da renda (GOLDENBERG, 1993, p. 71).

Tal como considera o autor acima, a educação é um importante instrumento de desenvolvimento social, qual uma ferramenta para diminuir as desigualdades tão presentes no Brasil, merecendo, pois, grande atenção e zelo por parte do Estado.

Como dito, tais diretrizes dependerão de uma especial e considerada atenção por parte da União, Estados, Distrito Federal e Município. Tais metas exigem o fiel cumprimento do dever constitucional da destinação de recursos que prevê o art. 212 da Constituição de 1988. Importante papel que desempenha também o FUNDEB, complementando e ampliando os recursos destinados ao ensino. Deve o Estado, dessa forma, como esclarece e verbera Goldenberg:

[...] dirigir de forma coerente os recursos de que dispõe, privilegiando as regiões mais pobres e utilizando-os como apoio às iniciativas estaduais e municipais que estejam claramente orientadas no sentido de atender às prioridades estabelecidas, com racionalização dos gastos e melhoria do atendimento à população escolar (GOLDENBERG, 1993, p. 136)

Consequentemente, agindo principalmente nas regiões menos favorecidas, estar-se-ia a combater as desigualdades sociais, tornando a educação comum a todos, o que, no entender e juízo de Silva (2005), é uma importante ferramenta de justiça social. É um mecanismo de



justiça social, pois tem o condão de “promover os desenvolvimentos econômico e social, como constitui importante instrumento para minorar a excessiva desigualdade na distribuição da renda” (GOLDENBERG, 1993, p. 71).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Disponível em:
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6253-13-novembro-2007-563096-normaatualizada-pe.html>. Acesso em: 24 Mai 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 21 Mai 2015.

_____. **Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014**. Disponível em:
<http://fne.mec.gov.br/images/doc/LeiPNE.pdf>. Acesso em: 24 Mai 2015.

_____. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.832.htm. Acesso em: 28 Mai 2015.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 23 Mai 2015.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em 23 Mai 2015.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 18 Mai 2015.

_____. Ministério da Educação. FNDE. **FUNDEB – Manual de Orientação**. Brasília: FNDE, 2008.



XVII

Seminário Internacional de Educação no MERCOSUL



www.unicruz.edu.br/mercosul

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional nº 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Diogo Leite de; CAMPOS, Mônica H. N. Leite de. **Direito Tributário**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Entendendo o Salário Educação**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>. Acesso em: 26 Mai 2015.

GOLDEMBERG, José. **O repensar da educação no Brasil**. Estudos avançados, São Paulo, v. 7, n. 18, p. 65-137, Agosto/1993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141993000200004>. Acesso em: 21 Mai 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva: 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 26. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal Anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SENA, Paulo. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino**. R. bras. Est. pedag, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan/dez2002. Disponível em <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/118/120>. Acesso em 21 Mai 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.



XVII

Seminário Internacional
de Educação no MERCOSUL



www.unicruz.edu.br/mercosul

SOUSA, R. G. **Compêndio de legislação tributária**. São Paulo: Resenha Tributária, 1975.

TEIXEIRA, Anísio. **A Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

UNIVERSIDADE DE CRUZ ALTA. **Manual de normalização da Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ**. Cruz Alta: UNICRUZ, 2013. 106 p.