ibdp Instituto Brasileiro de Direito Público

Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

R e DAE | Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico

Número 25 – fevereiro/março/abril - 2011 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

CONSTITUIÇÃO, FUNDEB E FINANCIAMENTO PÚBLICO EDUCACIONAL

Magno Federici Gomes

Doutor em Direito pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Coordenador do Serviço de Assistência Judiciária da PUC Minas, unidade São Gabriel. Professor da PUC Minas. Professor Titular da Faculdade de Direito Padre Arnaldo Janssen. Advogado.

RESUMO

Objetiva-se, com o presente trabalho, o estudo das normas referentes ao financiamento educacional, existentes na Constituição da República brasileira de 1988 (CR/88) e no ordenamento infraconstitucional, já que tais dispositivos garantem o direito público subjetivo à educação. Salienta-se a natureza pública da educação na CR/88, como direito individual e social, bem como a sua índole nacional, cuja efetivação depende do Estado e, também, da participação popular, mediante o emprego das garantias constitucionais existentes. Por sua vez, as disposições constitucionais relativas à educação ensejaram aumento nas despesas públicas. Para garantir o pressuposto orçamentário, demandado pelo ensino, vinculou-se parcela da receita tributária, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), regulamentado pela Lei nº 11.494/07, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Trata-se de um artigo preponderantemente teórico-documental, sob uma perspectiva dogmática, empregada como forma de análise dos resultados. Como conclusão, a educação pública brasileira é mantida, em regime de cooperação, por recursos financeiros de todos os entes federados (art. 212 CR/88) e por verbas transferidas, por meio do FUNDEB e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (art. 60 ADCT e Lei nº 11.494/07). A Emenda Constitucional (EC) nº 53/06 reconheceu o êxito na universalização do ensino fundamental, de forma a exigir da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenho na manutenção e no desenvolvimento pleno da educação básica, entendida pelas educações infantil, de jovens e adultos e pelos ensinos fundamental e médio. Finalmente, as normas constitucionais educacionais podem efetivar a cidadania e a autonomia do povo brasileiro, posto que são fatores democratizadores da sociedade.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito Educacional; Financiamento da Educação Brasileira; Ensino Público.

RESUMÉN

Se desea, con el presente trabajo, el estudio de las normas relativas a la financiación educacional, existentes en la Constitución de la República brasileña de 1988 (CR/88) y en el ordenamiento infraconstitucional, ya que tales disposiciones garantizan el derecho público subjetivo a la educación. Se destaca la naturaleza pública de la educación en la CR/88, como derecho individual y social, además de su índole nacional, cuya efectivación depende del Estado y, también, de la participación popular, mediante el empleo de las garantías constitucionales existentes. A su vez, las disposiciones constitucionales relativas a la educación implicaron aumento en los gastos públicos. Para garantizar el presupuesto financiero, demandado por la enseñanza, se ha vinculado parte de los ingresos tributarios, en el artículo 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), regulado por la Ley nº 11.494/07, que ha criado el Fundo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Trabajadores de la Educación (FUNDEB). Se trata de un trabajo preponderantemente teórico-documental, en una perspectiva dogmática, empleada como forma de análisis de los resultados. Como conclusión, la educación pública brasileña es mantenida, en régimen de cooperación, por ingresos financieros de todos los entes federados (artículo 212 CR/88) y por verbas transferidas, a través del FUNDEB y del Fundo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) (artículo 60 ADCT y Ley nº 11.494/07). La Enmienda Constitucional (EC) nº 53/06 ha reconocido el éxito en la universalización de la enseñanza fundamental, de modo a exigir de la Unión, de los Estados y de los Municipios esfuerzo en el mantenimiento y en el desarrollo pleno de la educación básica, que se constituye por las educaciones infantil, de jóvenes y adultos y por las enseñanzas fundamental y media. Finalmente, las normas constitucionales educacionales pueden garantizar la ciudadanía y la autonomía del pueblo brasileño, puesto que son factores democratizadores de la sociedad.
Palabras-clave: Derecho Constitucional; Derecho Educacional; Financiación de la Educación Brasileña; Enseñanza Pública.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Financiamento educacional na CR/88 – 3. O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – 4. A Lei do FUNDEB – 5. Da evolução no financiamento da educação – 6. Financiamento na educação superior – 7. Considerações finais – 8. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Objetiva-se, com o presente trabalho, o estudo das normas referentes ao financiamento educacional, existentes na Constituição da República brasileira de 1988 (CR/88) e no ordenamento infraconstitucional, já que tais dispositivos garantem o direito público subjetivo à educação.

Segundo Cury (2005[1]), a busca pela redemocratização no país, a necessidade de um novo pacto fundamental e a urgência de normas estruturantes democráticas, ensejaram a promulgação da CR/88. A educação tornou-se o primeiro direito social (art. 6º CR/88), como direito civil e político, no respectivo Capítulo, e como dever do Estado, de diversos modos. O ensino fundamental é consagrado como direito público subjetivo e o ensino médio, na versão original da CR/88, é progressivamente obrigatório. Tais imperativos aparecem na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). Os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração, no âmbito de suas competências. Institui-se a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, inciso IV, CR/88), em qualquer nível e etapa. O sistema privado deixa de ser uma concessão do Estado, passando ao regime de autorização e de avaliação de sua qualidade (art. 209 CR/88). Assim, o ensino, mesmo oferecido pelo setor privado, não deixa de ser serviço público[2]. O corpo docente, com a demanda de concursos, ganhou a necessidade de elaboração de plano de carreira, salário profissional e de atualização de conhecimentos, tudo dentro de uma gestão democrática do ensino público[3]. Manteve-se a competência legislativa privativa da União, posteriormente explicitada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 e pelas Leis nº 9.424/96 (ambas do FUNDEF), 9.394/96 (LDB), 10.172/01 (Plano Nacional da Educação – art. 214 CR/88), 9.131/95 (sobre avaliação do rendimento escolar e institucional) e 9.121/95, sobre eleição dos dirigentes do ensino público federal, bem como variados atos administrativos normativos.

Chegou-se, portanto, à explicitação do dever do Estado brasileiro para com o ensino na CR/88. Em tal contexto, o art. 205 CR/88 aparece como uma garantia institucional. Sobre o assunto, o constitucionalista português:

> [...] Embora muitas vezes estejam consagradas e protegidas pelas leis constitucionais, elas não seriam verdadeiros direitos atribuídos directamente a uma pessoa; as instituições, *como tais*, têm um sujeito e um objecto diferente dos direitos dos cidadãos. Assim, a maternidade, a família, a administração autónoma, a imprensa livre, o funcionalismo público, a autonomia académica, são instituições protegidas directamente como realidades sociais objectivas e só,

---

[1] CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**: século XX. Petrópolis: Vozes, 2005. vol. III, Cap. 1, p. 19-29.

[2] Nesse sentido CURY, Carlos Roberto Jamil. A Nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional? In: CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Bahia; BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional da Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997, p. 124; CURY, Carlos Roberto Jamil. Evolução da educação superior no Brasil: a participação do setor público e da iniciativa privada. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 39-69, jan./jun. 1997, p. 60-61; CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação superior: setor público e iniciativa privada. In: MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. vol. 1, p. 474-475; e, CURY, Carlos Roberto Jamil. O Público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da (Orgs.). **O Público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados/Histedbr/Unisal, 2005. Cap. 1, p. 24-27.

[3] Para uma análise detalhada do princípio da gestão democrática do ensino público, ver CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 15-21.

> *indirectamente*, se expandem para a protecção dos direitos individuais. [...] Sob o ponto de vista da protecção jurídica constitucional, as garantias institucionais não garantem aos particulares posições subjectivas autónomas e daí a inaplicabilidade do regime dos direitos, liberdades e garantias[4].

Portanto, a educação "tem sujeito e objeto distintos do direito individual e social à educação, e por isso é protegida diretamente como realidade social. Esta proteção, é certo, expande-se indiretamente para a proteção daqueles direitos fundamentais"[5].

Com isso, mantêm-se a educação como dever do Estado (art. 205 CR/88), de maneira a ofertá-la, obrigatória e gratuitamente, ao ensino público fundamental, sem vinculação à idade dos discentes (art. 208, inciso I, CR/88). Assim, o ordenamento constitucional acaba por conceder ao acesso ao ensino fundamental natureza jurídica de direito público subjetivo (art. 208, § 1º, CR/88)[6], a responsabilizar a Administração Pública pela ausência ou deficiência na oferta desse nível de educação (art. 208, § 2º, CR/88). O art. 208, inciso II, CR/88, obriga o Estado a oferecer, progressiva e universalmente, ensino médio gratuito, ampliando o conceito de educação básica, a teor do art. 21, inciso I, LDB[7]. Destaca-se que, no tema da dimensão democrática da educação:

> [...] o seu reconhecimento como direito público subjetivo, em especial, atua mais fortemente neste sentido, na medida em que permite, por meio do poder de ação que lhe é inerente, a defesa da educação como bem jurídico, tanto no plano individual como no coletivo. Tal poder de ação constitui, ainda, um instrumento que se volta ao ideal da universalização do ensino fundamental[8].

Desde 1934, algumas Constituições Estaduais previam a extensão da gratuidade do ensino, inclusive para o ensino superior, como, por exemplo, a Constituição Paulista, de 1946, que é enfática a esse respeito. A gratuidade do ensino brasileiro, nos estabelecimentos oficiais de todos os níveis, está prevista no art. 206, inciso IV, CR/88, bem como em acordos internacionais. O art. 13, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, referendado pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, demonstra o compromisso firmado pelos Estados em garantir o direito pleno à educação, em termos similares aos comandos constitucionais supramencionados. Com isso, o art. 5º, § 2º, CR/88, explicita que os direitos e garantias fundamentais apresentados nos incisos do artigo em questão "não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte" (BRASIL, 1988). A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, assinada pelo

---

[4] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Edições Almedina, 1993, p. 521-522.

[5] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000, p. 75.

[6] No mesmo sentido BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **A Educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997, p. 31-36.

[7] Art. 21 LDB – A educação escolar compõe-se de:
I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
II - educação superior (BRASIL, 1996).

[8] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 76-77.

Brasil, em março de 1990, na Tailândia, ratificou novamente os dispositivos constitucionais. Dessa forma, resume-se que a gratuidade no ensino é um princípio constitucional educacional, sendo, ainda, um direito fundamental individual.

Salienta-se, então, a natureza pública da educação na CR/88, como direito individual e social, bem como a sua índole nacional, cuja efetivação depende do Estado e, também, da participação popular, mediante o emprego das garantias constitucionais, entre elas o direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", CR/88), o mandado de segurança (art. 5º, incisos LXIX e LXX, CR/88), o mandado de injunção (art. 5º, inciso LXXI, CR/88) e a ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, CR/88), sem prejuízo das medidas processuais cabíveis, pelo princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, CR/88).

Este artigo é preponderantemente teórico-documental, exaurindo a parte legal que trata do tema abordado, sob uma perspectiva dogmática, empregada como forma de análise dos resultados.

2. FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NA CR/88

Dessa maneira, as disposições constitucionais relativas à educação ensejaram aumento nas despesas públicas. Para garantir o pressuposto orçamentário, demandado pelo ensino, vinculou-se parcela da receita tributária, conforme art. 212 CR/88:

> Art. 212 CR/88. 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, 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 (BRASIL, 1988).

Constata-se que o art. 212 e seus §§ 1º, 2º e 6º, CR/88, são normas constitucionais auto-aplicáveis, ou seja, de eficácia plena, com exceção do § 3º que se trata de comando institutivo e dos §§ 4º e 5º com conteúdo programático, dirigidos à ordem econômico-social.

Cabe esclarecer que Silva (2002[9]) apresenta uma tradicional classificação brasileira[10] das normas constitucionais, tendo em vista a sua aplicabilidade:

Classificam-se em normas constitucionais de eficácia plena, pois se aplicam e produzem efeitos essenciais desde a entrada em vigor da CR/88, integral e imediatamente, já que o legislador constituinte pretendeu regular, direta e normativamente, tais situações, como, por exemplo, o art. 13 CR/88. As normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que, apesar de possuírem aplicação imediata e direta, podem ser restringidas por leis infraconstitucionais e, por isso, possuem aplicação não integral, pois deixam competência redutível discricionária ao Poder Público, nos termos de tais regras (art. 5º, inciso XIII, CR/88). As normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida são as que se aplicam de modo indireto e mediato, a reduzir sua incidência a interesses somente quando se editar outras normas que regulamentem sua aplicabilidade (art. 37, inciso VII, CR/88). As mesmas se subdividem em normas de princípio institutivo ou organizativo, que definem e orientam a criação de instituições jurídicas (como, por exemplo, a formação de novos Estados membros, através de plebiscito e lei complementar), cujo conteúdo é simplesmente regulativo (esquemas gerais) e indicam lei ulterior para lhes completar a eficácia e dar aplicação efetiva, e normas de princípio programático, segundo Silva (2002). Assim, norma de conteúdo programático é uma espécie de norma de eficácia limitada, cuja aplicação plena depende de legislação futura que lhe integre eficácia e dê capacidade de execução, a regulamentar como serão promovidos os interesses visados. Com isso, mostra que a norma programática informa a concepção do Estado, inspira a sua ordenação jurídica, constitui sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas e condiciona a atividade discricionária da Administração Pública e do Poder Judiciário, estabelecendo obrigações de resultado e princípios a serem respeitados.

---

[9] Para se aprofundar no tema da aplicabilidade das normas constitucionais, ver SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 81-164. Destaca-se, ainda, que existem outras classificações quanto à aplicabilidade das normas constitucionais (como, por exemplo, DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 109-116: normas supereficazes ou com eficácia absoluta, normas com eficácia plena, normas com eficácia relativa restringível e normas com eficácia relativa complementável ou dependente de complementação legislativa), mas que será adotada, para fins deste estudo, a teoria de Silva (2002).

[10] Salienta-se a classificação portuguesa de normas preceptivas, normas programáticas, normas auto-exequíveis e normas hetero-exequíveis, que acaba por conduzir à trilogia de normas constitucionais: 1. preceptivas auto-exequíveis, preceptivas hetero-exequíveis e programáticas (sempre hetero-exequíveis), prevista por MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: constituição e inconstitucionalidade. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. tomo II, p. 243-250. No mesmo sentido, GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**: introdução, parte geral, parte especial. Coimbra: Edições Almedina, 2005. vol. I, p. 708-712. Miranda (1996) apresenta a semelhança entre as classificações brasileira e portuguesa quando menciona: "Ora, verifica-se com relativa facilidade que as normas de eficácia plena de José Afonso da Silva correspondem às normas exequíveis de que acabámos de falar, as normas declaratórias de princípios institucionais e organizatórios correspondem *grosso modo* às normas preceptivas não exequíveis e as normas declaratórias de princípios programáticos às normas programáticas. Só as normas de eficácia contida ficarão à margem, embora pareçam reconduzir-se ainda a normas preceptivas" (MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional** – ob. cit., 1996, p. 249).

Em conformidade com Ranieri (2000[11]), a previsão orçamentária deve constar na respectiva Lei de Diretrizes de cada ente federado, determinando uma anual atualização das verbas atribuídas ao ensino brasileiro, por força do art. 165, inciso III, CR/88. Desse modo, a destinação de tais recursos emprega o princípio da anualidade, sendo inaceitável o parcelamento de dívidas para período posterior ao ano corrente.

Ainda no tocante ao financiamento da educação, cabe salientar a existência do art. 213 CR/88:

> Art. 213 CR/88. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
> I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.
> § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.
> § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público (BRASIL, 1988).

Trata-se de norma constitucional institutiva de eficácia limitada, posto que necessita de regulamentação em ordenamento infraconstitucional (art. 213, *caput*, CR/88). O repasse de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas decorre da eventual necessidade de incentivo ao setor privado e da obrigação de colaboração de toda sociedade no desenvolvimento da educação, em conformidade com os arts. 150, inciso VI, alínea “c”, seu § 4º, e 205 CR/88. Para que seja aplicada tal transferência de verbas públicas a escolas privadas, as instituições devem cumprir os requisitos dos incisos I e II, do art. 213 CR/88, posto que são normas constitucionais preceptivas auto-exequíveis. O § 1º, do art. 213 CR/88, como princípio institutivo, autoriza o repasse dos recursos em questão a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na hipótese de carência financeira dos discentes, cumulada com a deficiência de vagas, no segmento público de residência do aluno. Nesse caso, a CR/88 exige, com conteúdo programático, uma expansão de vagas nos mencionados níveis de ensino naquele local. O § 2º, do art. 213 CR/88, por sua vez, autoriza o fomento das atividades de pesquisa e extensão, em universidades, por meio de patrocínio da Administração Pública, com índole auto-aplicável.

Sabe-se que o Poder Público, mediante suas políticas e aplicação analógica do art. 213, § 1º, CR/88, tem contribuído para o aumento de acesso ao nível superior no Brasil, dentro de suas possibilidades, posto que, além do progressivo acréscimo de matrículas na rede pública, vem incentivando o

[11] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 80.

mesmo aumento na rede privada, como, por exemplo, através do Programa Universidade para Todos (PROUNI)[12].

3. O ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) foi alterado duas vezes. A primeira, pela EC nº 14/96 e, a segunda, pela EC nº 53/06, que lhe outorgou sua atual redação[13].

---

[12] O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi instituído por força da Medida Provisória (MPv) nº 213/2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005. Ademais, a última lei federal foi regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005. Segundo as referidas normas, a gestão do programa cabe ao Ministério da Educação. Sua finalidade é conceder bolsas de estudo integrais e parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), para discentes "de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos" (art. 1º - Lei nº 11.096/05), preenchidos os demais requisitos da lei e do ato administrativo normativo regulador.

[13] Art. 60 ADCT. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, 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, respeitadas as seguintes disposições (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006):
I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades 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;
II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal;
III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:
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) a fiscalização e o controle dos Fundos;
e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
IV - 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;
V - a União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;
VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do *caput* deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a

A EC nº 53/06 determinou, no *caput*, do art. 60 ADCT, durante 14 anos, contados da aprovação da emenda constitucional, a vinculação de parte dos recursos mencionados no *caput*, do art. 212 CR/88, por parte dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios, a fim de manter e desenvolver a educação básica, valorizando os profissionais da educação. A forma de

---

melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do *caput* deste artigo;
VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo:
a) R$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
b) R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
c) R$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;
VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do *caput* deste artigo;
IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do *caput* deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União;
X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal;
XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do *caput* deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente;
XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do *caput* deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.
§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.
§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional.
§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional.
§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, 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.
§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do *caput* deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma:
I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do *caput* do art. 155; do inciso IV do *caput* do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição Federal:
a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano;
II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do *caput* do art. 155; do inciso II do *caput* do art. 157; e dos incisos II e III do *caput* do art. 158 da Constituição Federal:
a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano;
b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano;
c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano (BRASIL, 1988).

vinculação ficou estabelecida nos incisos e §§ da norma em questão. Assim, a educação é considerada uma das exceções à regra da impossibilidade de vinculação de receita tributária, nos termos dos arts. 167, inciso IV, e 218, § 5º, CR/88.

Como fonte adicional de financiamento, o art. 212, § 5º, CR/88 determina que a educação básica pública (hoje compreendida pela educação infantil, os ensinos fundamental, médio e a educação de jovens e adultos) também receberá recursos econômicos da contribuição social do salário-educação. Tal verba é recolhida por empresas e administrada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[14], na forma indicada em lei infraconstitucional[15]. Destaca-se, novamente, que o comando constitucional em análise é norma programática remetida à ordem sócio-econômica, pois somente a forma de recolhimento do salário-educação pelas pessoas jurídicas de Direito Privado necessita de regulamentação específica, sendo, nesta parte, norma de eficácia limitada.

Como dito anteriormente, a EC nº 14/96 alterou o art. 60 ADCT. Tal emenda constitucional instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como sendo um "fundo de natureza contábil, com finalidade redistributiva"[16]. A EC nº 53/06 concedeu a vigente redação do art. 60 ADCT, segundo a qual se criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com a mesma natureza e finalidade.

Os atuais incisos I e V, do art. 60 ADCT, garantem efetividade ao regime de colaboração entre União, Estados, entre eles o Distrito Federal, e os Municípios, nos seus sistemas de ensino, como previsto no art. 211, *caput* e § 4º, CR/88.

4. A LEI DO FUNDEB

O novo sistema, em conformidade com a Lei nº 11.494/07, funcionará, diferentemente do FUNDEF, com "pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do FUNDEB" (BRASIL, 2007, art. 1º, parágrafo único, inciso I), acrescidos de 20% (vinte por cento) das fontes de receita tributária de competência estadual e, em alguns casos, das transferências municipais. De maneira que os Estados membros, incluído o Distrito Federal, deverão dispor do referido quinhão, referente aos impostos sobre "transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos"; "operações relativas à circulação de mercadorias e sobre

[14] O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) se originou por meio da Lei nº 5.537/68. Possui "personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura" (BRASIL, 1968, art. 1º), devendo financiar "projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação" (BRASIL, 1968, art. 2º).

[15] A contribuição social do salário-educação foi instaurada, originariamente, pela Lei nº 4.440/64, sofrendo várias alterações. Salienta-se o Decreto nº 3.142, de 16 de agosto de 1999, e as Leis nº 9.424/96 e nº 9.766/98. Com a aprovação da EC nº 53/06, editou-se a MPv nº 339/06, que regulamentou o art. 60 ADCT. Posteriormente, tal MPv nº 339/06 foi convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que revogou artigos da Lei nº 9.424/96 e regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

[16] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 81.

prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação"; "a propriedade de veículos automotores"; a "parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência"; a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios"; a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal" (FPE); a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios" (FPM); a "parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal", e, por fim, as "receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes" (BRASIL, 2007, art. 3º). Destaca-se, ainda, que os §§ do referido artigo determinam que os recursos financeiros transferidos pela União aos entes federados também serão incluídos na base de cálculo dos 20% (vinte por cento), para destinação ao FUNDEB, sem prejuízo da complementação a ser assegurada pelo Governo Federal, a teor e modo dos arts. 4º a 7º, Lei nº 11.494/07.

A referida complementação da União aos recursos do FUNDEB se dará sempre que, no Distrito Federal e nos Estados membros, o valor por discente não lograr o mínimo nacional estabelecido (art. 60, incisos V, VI e VII, ADCT), proibindo-se o emprego da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º, CR/88). O art. 60, incisos VII e IX, apresenta os períodos e os valores mínimos da complementação, por parte do Governo Federal, colocando de manifesto a indispensável atualização anual das quantias indicadas. Tais verbas englobam as indicadas no inciso VIII, do art. 60 ADCT, determinando que a União suporte o máximo de 30% (trinta por cento) da complementação, a fim de assegurar os recursos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, segundo art. 212 CR/88. Proibiu-se à União a retenção ou qualquer restrição ao repasse da complementação aos entes federados, a teor do *caput*, do art. 160 CR/88, impondo crime de responsabilidade à autoridade competente o desrespeito às normas ora apresentadas. Manteve-se, portanto, a vinculação ao número anual "de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial" (BRASIL, 2007, art. 8º).

Destaca-se que a criação do FUNDEB "e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade" de investimento "na manutenção e no desenvolvimento do ensino", conforme o art. 212 CR/88, inciso VI, do *caput* e parágrafo único, do art. 10 e inciso I, do *caput*, do art. 11, Lei nº 9.394/96. Garantir-se-á, após a soma de todos os recursos previstos na Lei nº 11.494/07, um mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências a favor do objetivo final da CR/88 e do fundo (BRASIL, 2007, art. 1º, parágrafo único).

5. DA EVOLUÇÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCACÃO

Com isso, houve uma flagrante evolução no art. 60 ADCT, posto que:

> a versão aprovada pela Assembléia Constituinte em 1988[17] tinha natureza programática e não discriminava entre os diversos níveis de governo ao infirmar a meta da eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental[18].

A versão instituída pela EC nº 14/96[19] demonstrou uma preocupação com os docentes, sem prejuízo das metas anteriores, distribuindo atribuições aos entes federados. Ademais, tornou-se norma constitucional auto-aplicável, em alguns de seus dispositivos (art. 60 ADCT, §§ 3º e 4º, CR/88) e programática atrelada ao princípio da legalidade (art. 60 ADCT, § 7º, CR/88), pois houve posterior regulamentação pela Lei nº 9.424/96. Já a EC nº 53/06 explicitou ainda mais as responsabilidades estatais, vinculando valores da receita tributária, sem olvidar todas as conquistas anteriores da EC nº 14/96[20]. Deslocou a principal preocupação do ensino fundamental, supostamente já universalizado, para a educação básica, mais abrangente, porque composta

---

[17] Art. 60 ADCT. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988, redação original).

[18] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 83.

[19] Art. 60 ADCT. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno (BRASIL, 1988, redação dada ao artigo pela Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996).

[20] A atual versão do art. 60 ADCT, cuja redação foi dada pela EC nº 53/06, trata-se, em sua quase totalidade, de norma constitucional preceptiva auto-exequível, com exceção dos incisos III, suas alíneas, e VI, que detêm eficácia limitada vinculada ao princípio da legalidade, este atribuído pela Lei nº 11.494/07.

pela educação infantil, pelos ensinos fundamental, médio e pela educação de jovens e adultos.

Portanto, antes da EC nº 53/06, a vinculação da receita municipal ficava subordinada, primeiramente, à universalização do ensino fundamental obrigatório, autorizando-se a atuação em outros níveis de ensino, preferencialmente a educação infantil, após o atendimento pleno das necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CR/88 à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 11, inciso V, LDB). Ou seja, "atingida esta meta, até 40% dos recursos vinculados" poderiam "ser destinados à educação infantil"[21]. Por sua vez, a receita estadual e distrital vinculada, com exceção das quantias inerentes ao ensino fundamental, isto é, "o restante da verba educacional vinculada (40% dos 25% de receita de impostos)" deveria ser destinada "prioritariamente ao ensino médio (artigo 212, § 3º), tendo em vista a progressiva universalização de sua gratuidade (artigo 208, II)"[22]. Nos dias de hoje, não é mais assim, já que a nova redação do art. 60 ADCT previu destinação a toda a educação básica (utilizando-se para o cálculo o número de discentes matriculados), entendida como ensino fundamental, educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, apesar do repasse aos 03 últimos níveis aumentar, progressivamente, nos 03 anos seguintes à vigência plena da Lei do FUNDEB (arts. 60, § 4º, ADCT, 31, § 2º, e 49, Lei nº 11.494/07).

Desse modo, os beneficiários dos recursos públicos, relativos à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública, podem ser ordenados por prioridade, em conformidade com a CR/88, como, em primeiro lugar, o ensino fundamental (obrigatório e gratuito), depois a educação infantil, o ensino médio (progressiva universalização) e a educação de jovens e adultos, seguidos, por último, do ensino superior. Para se comprovar a afirmativa anterior, o atual art. 60, § 4º, ADCT, apresenta um regime progressivo de destinação de verbas públicas às educações infantil, de jovens e adultos e o ensino médio, considerando, no primeiro ano, apenas um terço das matrículas discentes, no segundo, dois terços, e, somente a partir do terceiro ano, a totalidade das mesmas; mantendo-se, em qualquer caso, a totalidade das matrículas no ensino fundamental (art. 31, § 2º, Lei nº 11.494/07), para fins de repasse de verbas.

Atualmente e por interpretação sistêmica do art. 60 ADCT, a educação básica receberá até 30% (trinta por cento) da referida complementação da União (arts. 212 CR/88 e 60, inciso VIII, ADCT); 25% da receita total dos Estados membros e Municípios (arts. 212, *caput*, CR/88, 60, *caput*, ADCT, 1º, parágrafo único, e 3º, ambos da Lei nº 11.494/07); as contribuições sociais do salário-educação recolhido por empresas (art. 212, § 5º, CR/88); os repasses do FUNDEB, sendo que 60% (sessenta por cento) dos mesmos serão destinados ao pagamento dos docentes da educação básica, desde que em efetivo exercício (art. 60, inciso XII, ADCT).

6. FINANCIAMENTO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

[21] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 84.
[22] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 84.

Como conseqüência, não existe qualquer vinculação de receitas ao ensino superior, ressalvado o comando do art. 212, nos termos dos arts. 206, inciso IV e 213, § 2º, todos da CR/88. Dessa forma, "das verbas federais, o restante dos recursos vinculados (70% dos 18% de receitas de impostos) deve ser empregado na educação superior"[23]. Esse maior investimento na educação superior, por parte da União, é derivado da divisão de competências estabelecida pela CR/88, levando em conta sua obrigação de atuar, supletivamente, nos demais níveis de ensino, devendo manter, economicamente, todo o sistema educacional brasileiro (arts. 211, § 1º, CR/88 e 55 LDB).

Assim, Ranieri (2000[24]) criticava a falta de vinculação de recursos à educação infantil (remediada pelo advento da EC nº 53/06 e pela Lei nº 11.494/07) e ao ensino superior (excetuados os 70% da receita federal, absorvidos pelo sistema federal de ensino superior), apesar da flagrante associação entre tais níveis e os ensinos fundamental e médio. Isso ocorria porque a LDB dispõe que a educação infantil, mesmo sem objetivo de promoção, é o primeiro nível da educação básica (arts. 29 e 31 LDB) e ordena a formação de docentes em nível superior (art. 62 LDB), pleiteando, por parte dos entes federados locais, grande arrecadação e implementação de políticas públicas efetivas ao intento. Portanto, os gastos do nível superior não obstam a manutenção dos demais níveis, tendo em vista a dependência recíproca entre todos os planos educacionais, ante a obrigação do primeiro em formar professores para os ensinos fundamental e médio. A mesma autora (2000), apresentando informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), constantes em documento denominado "Reavaliação Crítica do Padrão de Receita e do Gasto em Educação no Brasil, com base no exercício de 1995", apresentou nova crítica. Segundo ela, 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento da União, disponibilizados para a educação e a cultura, em média, serviam à manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sendo que 90% (noventa por cento) de tal montante estavam engessados com o pagamento dos recursos humanos. Com isso, a União, para cumprir os comandos constitucionais, ainda segundo Ranieri (2000), deveria aumentar os recursos federais, relativos à educação ou reduzir as despesas das IFES, o que se mostrou inviável na prática, ante a vinculação de receitas pré-existentes e as prerrogativas dos funcionários públicos. Além disso, Ranieri (2000) reconhece a enorme magnitude dos recursos investidos na educação nacional, demonstrando preocupação com a forma e a qualidade dessas despesas públicas, ou seja, a qualidade das mesmas deve ser efetivamente fiscalizada, para se alcançarem os objetivos pretendidos pelo ordenamento jurídico e pela sociedade.

Por fim, o capítulo dos recursos financeiros na LDB define uma diretriz às universidades públicas, qual seja, a de buscarem fontes alternativas de manutenção, a fim de se cumprir o disposto no art. 167, inciso IV, CR/88[25].

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

[23] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 84.
[24] RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 85-87.
[25] Conforme RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado** – ob. cit., 2000, p. 153.

Em síntese, a educação pública brasileira é mantida, em regime de cooperação, por recursos financeiros de todos os entes federados (art. 212 CR/88)[26] e por verbas transferidas, por meio do FUNDEB e do FNDE (art. 60 ADCT e Lei nº 11.494/07). A EC nº 53/06 reconheceu o êxito na universalização do ensino fundamental, de forma a exigir da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenho na manutenção e no desenvolvimento pleno da educação básica, entendida pelas educações infantil, de jovens e adultos e pelos ensinos fundamental e médio.

A LDB, ao tratar do financiamento da educação, estipulou prazos para os repasses das verbas públicas às instituições de ensino e penalidades aos gestores públicos que não cumprissem suas disposições, conforme art. 69 LDB. O art. 55 LDB reforça o financiamento das IFES, cabendo "à União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas", o que demonstra a essencial responsabilização do Poder Público, devendo ser aplicado, analogicamente, aos Estados membros, Distrito Federal e Municípios.

Por sua vez e em complementação às receitas previstas no art. 212 CR/88, o art. 70 LDB explicita o que se consideram despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino, em todos os níveis, no âmbito de todos os entes federados e das suas respectivas universidades, essas dotadas de autonomia económica após a percepção dos recursos públicos (art. 207 CR/88). Dessa forma, são considerados gastos do ensino público os que se relacionam com a concretização dos objetivos essenciais das instituições educacionais, ou seja, os inerentes às atividades-meio das mesmas. As referidas despesas devem constar em relatórios bimestrais de execução orçamentária, nos termos do art. 165, § 3º, CR/88. Contrariamente, o art. 71 LDB discrimina e exemplifica o que não se insere no conceito desse tipo de despesa.

Finalmente, as normas constitucionais educacionais podem efetivar a cidadania e a autonomia do povo brasileiro, posto que são fatores democratizadores da sociedade. Além de derivar da luta dos educadores pela efetiva dignidade das pessoas, tais regras devem orientar a interpretação e aplicação do ordenamento infraconstitucional, para possibilitarem educação qualitativa a todos. Apesar da antinomia entre as leis e a realidade social, as primeiras continuam sendo instrumento para ampliar o acesso da população ao ensino, a fim de se socializar as próximas gerações em parâmetros democráticos, autônomos e de cidadania.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **A Educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997. 352p.

[26] Isso significa que todas as entidades federadas, sem exceção, possuem a atribuição de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas educacionais, segundo determinações dos arts. 212 CR/88, 9º, inciso II, 10, inciso I, e 11, inciso I, LDB.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL. Decreto nº 591, de 06 jul. 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial**, Brasília, 07 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Decreto nº 3.142, de 16 ago. 1999. Regulamenta a contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5º, da Constituição, no art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e na Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 17 ago. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3142.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Decreto nº 5.493, de 18 jul. 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial**, Brasília, 19 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm>. Acesso em: 05/09/2007.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 out. 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 24 out. 1964. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/srp/terceiros/lei_4440.asp>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 nov. 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 21 nov. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 23 dez. 1996. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003. Anexo I, p. 246-266.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 dez. 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 03/02/2008.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 dez. 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 19 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9766.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 jan. 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência

social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 09 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 14 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 05/09/2007.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 jun. 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 09 de junho de 2004, e 10.845, de 05 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 22 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 02/07/2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Edições Almedina, 1993. 1230p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (Orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**: século XX. Petrópolis: Vozes, 2005. vol. III, Cap. 1, p. 19-29.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Nova lei de diretrizes e bases da educação nacional: uma reforma educacional? In: CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Bahia; BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional da Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 91-135.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação superior: setor público e iniciativa privada. In: MORHY, Lauro (Org.). **Universidade em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. vol. 1, p. 473-486.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Evolução da educação superior no Brasil: a participação do setor público e da iniciativa privada. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 13, n. 1, p. 39-69, jan./jun. 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 15-21.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M.; SILVA, Tânia Mara T. da (Orgs.). **O Público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados/Histedbr/Unisal, 2005. Cap. 1, p. 03-30.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 178p.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**: introdução, parte geral, parte especial. Coimbra: Edições Almedina, 2005. vol. I, 768p.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: constituição e inconstitucionalidade. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. tomo II, 548p.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação superior, direito e estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000. 408p.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 280p.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

GOMES, Magno Federici. Constituição, Fundeb e Financiamento Público Educacional. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 25, fevereiro/março/abril, 2011. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-25-ABRIL-2011-MAGNO-FEDERICI-GOMES.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.