

Araújo: O Fundeb permanente e o Direito Financeiro da educação

03/01/2021

Em 2020, o Direito Financeiro da Educação apresentou resultados positivos, como é o caso do julgamento da ADI 5.691/ES, oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal afastou de vez a possibilidade de contabilidade criativa no campo do Direito Educacional e expurgou definitivamente a inclusão dos encargos relativos a inativos da educação nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.



Aquela decisão representa a proteção do custeio às

ações voltadas exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino, prescritas nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Além disso, com a recente aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020, também conhecida como Emenda Fundeb, e a sua respectiva regulamentação, pela Lei 14.113/2020 (nova Lei do Fundeb), o Direito Financeiro da Educação possui um novo horizonte normativo para planar com ênfase na qualidade do gasto público, sobretudo com o monitoramento de ações eficazes que tragam definitivamente retorno à sociedade.

A matriz de planejamento administrativo da educação brasileira está delimitada entre os artigos 205 e 214 da Constituição Federal e a jurisdição educacional possui como objeto de estudo o federalismo com a respectiva repartição de competências, garantia de custeio e alguns objetivos básicos estabelecidos pelo artigo 214.

Dessa forma, a estruturação administrativa em relação ao direito à educação deve ser balizada pelas seguintes diretrizes estabelecidas por aquele artigo 214: a) erradicação do analfabetismo; b) universalização do atendimento escolar; c) melhoria da qualidade do ensino; d) formação para o trabalho; e) promoção humanística, científica e tecnológica do país; e f) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

A matriz de obrigações constitucionais elenca diversas atividades ao gestor, o que traz, automaticamente, a necessidade de planejamento financeiro dos entes federados.

Ocorre que o estudo da jurisdição do Direito Financeiro brasileiro resulta no entendimento de que a federação como um todo possui um problema crônico em relação à estruturação das finanças públicas, o que leva algumas pessoas a pensarem que "a Constituição não cabe no orçamento", o que é uma percepção equivocada sobre o assunto.

A moldura do custeio constitucional através de convênios, transferências constitucionais obrigatórias, transferências voluntárias e a possibilidade de gestão associada, como é o caso dos consórcios públicos [1], possibilita a afirmação de que falta planejamento e versatilidade à ordenação da despesa.

Assim, exercer a função administrativa de gestor público requer uma lucidez da caneta para escolher onde alocar os recursos orçamentários disponíveis, o que é objeto de estudo para quem pesquisa a relação dialética entre o mínimo existencial e a reserva do possível.

Há quem pense que a função de ordenador de despesas também é administrar o orçamento à luz de decisões judiciais e a judicialização da política através do ativismo judicial traz à execução orçamentária um elemento até então inesperado: o custeio de uma ação administrativa através da força coercitiva de uma decisão judicial.

Se já é difícil para um gestor administrar o seu mandato margeado pelas recomendações do Ministério Público que podem resultar em ações de improbidade administrativa, bem como pelo aferimento da juridicidade do gasto feito pelos tribunais de contas, o princípio da inafastabilidade jurisdicional ainda ventila a possibilidade de um direito ser judicializado por um cidadão.

Sobre o tema, Eros Roberto Grau possui um parecer imperdível intitulado "Despesa pública — princípio da legalidade — decisão judicial" [2], em que já sinaliza, em 1993, um *"estado da exaustão orçamentária"*, caracterizado pela *"situação que se manifesta quando inexistirem recursos suficientes para que a Administração possa cumprir determinada ou determinadas decisões judiciais. Não há, no caso, disponibilidade de caixa que lhe permita cumpri-las"*.

Nessa ótica, a execução orçamentária é apenas uma fase do ciclo de planejamento financeiro de um ente federado, que começa na criação de agenda de políticas públicas e o direito à educação, por ser um direito fundamental social, possui natureza jurídica de direito obrigacional, o que implica dizer custeio obrigatório.

Ao perceber que a jurisdição educacional requer uma considerável destinação de recursos, o constituinte determina à Administração Pública uma alocação de recursos mínima, também conhecida como indexação orçamentária e também a obrigatoriedade do pagamento de piso salarial do magistério e sobre o tema há o registro do Fundeb como uma ferramenta de promoção da educação:

"A efetivação do direito à educação envolve ações de cunho eminentemente orçamentário, como a indexação orçamentária mínima (artigo 212 CF) e a obrigatoriedade de pagamento do piso

salarial do magistério (artigo 212-A CF) e, para isso, existe uma fonte de custeio que é específica da educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)" [3].

O Fundeb é uma fonte de recursos que objetiva reforçar os cofres dos entes federados com o intuito de lastrear ações correlatas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, o que também inclui a sua remuneração.

Instituído no ordenamento jurídico de maneira temporária nos termos do então artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ainda com a nomenclatura de Fundef, com a recente emenda Constitucional nº 108/2020, que inseriu o artigo 212-A na Constituição, atualmente o Fundeb está permanente.

Através do Fundeb há uma estratégia indutora que condiciona o aporte de recursos aos entes à presença de alunos efetivamente matriculados na escola, o que representa uma política pública estruturante contra a evasão escolar.

O direito à educação possui uma forte ligação com a equidade porque não há como pensar em uma sociedade livre, em desenvolvimento nacional, em erradicação da pobreza e na promoção do bem de todos, objetivos fundamentais da república, nos termos do artigo 3º da Constituição Federal, com o indivíduo fora do ambiente escolar.

A constitucionalização permanente do Fundeb é uma sinalização de que a educação é uma prioridade constitucional, pauta de todas as horas.

Dessa forma, com a garantia permanente do custeio das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, resta agora um melhor planejamento da eficácia daquele tipo de gasto público.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Mário Augusto Silva. Ideb, execução orçamentária e improbidade administrativa. Revista Digital **Consultor Jurídico** de 28 de novembro de 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-nov-28/mario-araujo-ideb-execucao-orcamentaria-improbidade> acesso em 29/12/2020

_____. Consórcios públicos: a alternativa do federalismo ao estado de crise fiscal. Revista Digital **Consultor Jurídico** de 03 de setembro de 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-set-03/opinioao-consorcios-publicos-alternativa-crise-fiscal> acesso em 29/12/2020

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 5097/ES. Relatoria Ministra Rosa Weber. Órgão Julgador: Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Data do Julgamento: 5/10/2020. Data da Publicação: 19/10/2020

GRAU, Eros Roberto. Despesa Pública — Princípio da Legalidade — Decisão Judicial. Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em



<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45730/47450> acesso em 29/12/2020.

[1] Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-set-03/opiniao-consorcios-publicos-alternativa-crise-fiscal> acesso em 29/12/2020.

[2] Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45730/47450> acesso em 29/12/2020.

[3] Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-nov-28/mario-araujo-ideb-execucao-orcamentaria-improbidade> acesso em 29/12/2020.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-jan-03/araujo-fundeb-permanente-direito-financeiro-educacao/>