

Direito à educação de qualidade precatorizado: lições do Fundef (parte 1)

25/11/2025

Desde 1988, a Constituição prevê, como princípio orientador do ensino público, a garantia de padrão de qualidade no seu artigo 206, inciso VII. O conteúdo do que seria esse padrão de qualidade, porém, ainda se ressentia de densificação operacional ao longo das suas quase quatro décadas de vigência.

Também na redação originária do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, havia a previsão de que metade dos recursos vinculados à educação, na forma do artigo 212 da CF/1988, fosse destinada aos esforços de eliminação do analfabetismo e de universalização do ensino fundamental ao longo dos dez primeiros anos de vigência da Constituição Cidadã.

Assim, de 1988 a 1998, a prioridade a ser conferida aos recursos educacionais era o enfrentamento de mazelas bem traduzidas no discurso de promulgação da Constituição de Ulysses Guimarães: *“num país de 30 milhões, 401 mil analfabetos, afrontosos 25% da população, cabe advertir a cidadania começa com o alfabeto”*.



Pouco antes do término do marco temporal dado pelo artigo 60 do ADCT, a Emenda nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o artigo 211, reescrevendo o seu §1º, para que a União passasse a ser responsável pela *“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”*.

Três meses após a promulgação da EC 14, foi editada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). A LDB teve, entre suas finalidades, regulamentar a implementação do §1º do artigo 211 da CF no seu artigo 4º, inciso IX, impondo que o dever do Estado em relação à educação escolar pública fosse efetivado mediante a garantia de *“padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”*.

Obviamente, esses eixos normativos implicam dever de custeio capaz de implementá-los de modo progressivo e proporcional à disponibilidade dos recursos estatais. Eis a razão pela qual a própria Emenda 14/1996 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em 1996, o artigo 60 do ADCT foi profundamente redesenhado com a instituição do Fundef pela Emenda Constitucional 14. Vale destacar, em especial, a inserção dos seguintes parágrafos 3º e 4º no citado dispositivo transitório:

“Art. 60 [...]

§3º A União complementarará 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.”

Todavia, o valor anual nacional por aluno para fins de alcance do padrão mínimo de qualidade do ensino público foi falseado e, em 1999, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública que impugnava o cálculo então efetuado pela União da complementação por ela devida ao Fundef, nos termos do artigo 6º, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O dispositivo legal assim dispunha:

“Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.”

O Fundef se trata de fundo de natureza contábil de previsão constitucional, inserido (repise-se) no artigo 60 do ADCT pela EC nº 14/1996. Foi regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de julho de 1997. Teve vigência entre 1998 e 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

Judicialização do valor mínimo anual por aluno no Fundef

Há cerca de um quarto de século, o MPF se insurgiu, mais especificamente, contra a interpretação do governo federal quanto à forma de cálculo do “valor mínimo anual por aluno”, previsto no artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/1996, o qual deveria ser assegurado pela complementação federal. Donde decorreu o pleito da diferença julgada devida.

Foi, sem dúvida, uma iniciativa meritória e necessária, voltada a assegurar o cumprimento da lei, do arranjo federativo legitimamente construído pelo Congresso Nacional para um

financiamento mínimo e mais equitativo da educação fundamental no país e, por conseguinte, do direito fundamental à educação.

O êxito da iniciativa é conhecido. Porém, a demora de uma solução judicial definitiva, agravada pela suspensão da antecipação de tutela concedida em primeira instância, adicionou complexidade à reparação do prejuízo ao direito à educação de qualidade.

A bem da verdade, a demora na efetiva regulamentação do padrão mínimo de qualidade educacional constante do inciso VII do artigo 206 da CF, desde 1988, deu ensejo a uma igualmente dilatada disputa judicial. Afinal, adiar é uma forma de ajustar e, com isso, negar prioridade, do que dão prova os volumosos precatórios do Fundef.

O trânsito em julgado da ação civil pública proposta pelo MPF só veio em 1º de julho de 2016, quase 16 anos após o ajuizamento da ação, três décadas após a promulgação da LDB e quase uma década depois da extinção do Fundef ocorrida ao final de 2006. Assim, a situação de subfinanciamento da educação fundamental em diversos municípios brasileiros acabou perdurando por toda a vigência do Fundef, e o valor que deixou de ser pago ao longo daqueles nove anos, deveria então sê-lo de forma retroativa, em parcela única, por meio de precatórios judiciais.

Tal pagamento a destempo, por certo, não remediaria a falta que esses recursos fizeram tantos anos antes. Sequer beneficiaria a mesma geração de estudantes. E trazia desafio adicional: como garantir a efetividade da aplicação de ingressos tão vultosos, de modo a revertê-la não em benefícios pontuais e efêmeros, mas em melhorias duradouras, coerentes com os fins dos recursos do Fundef, de “manutenção e desenvolvimento do ensino” e de “valorização dos profissionais do magistério”.

Para se ter uma ideia da dimensão desses recursos, até fevereiro de 2024, mais de R\$ 18 bilhões já haviam sido liberados em favor dos municípios beneficiários, conforme painel do Tribunal de Contas da União [1]. E ainda há muitos valores a serem pagos, vez que o passivo judicial atualizado ultrapassa a casa de R\$240 bilhões, tal como contabiliza o próprio MPF. Todavia, o prejuízo não se resume a tal volumoso saldo de precatórios. Há estudos que estimam, por exemplo, a **perda de crescimento potencial de 2%** do PIB em decorrência da baixa qualidade da educação pública brasileira e o comprometimento de R\$ 214 bilhões anuais em **decorrência da evasão escolar**.

É evidente que os recursos extraordinários dos precatórios do Fundef, apesar de expressivos, não seriam capazes de proporcionar uma efetiva valorização remuneratória de professores, proporcionando maior atratividade e estímulo à carreira do magistério. Isso porque não permitiriam o financiamento de ganhos remuneratórios permanentes. Poderiam, tão só, financiar o pagamento de “bônus pecuniários” ou “abonos” episódicos, como acabou ocorrendo em muitos entes políticos, sobretudo a partir do permissivo inscrito no parágrafo único do artigo 5º da Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021.

Por outro lado, permitiriam o financiamento de obras de infraestrutura escolar, inclusive destinados ao contraturno na expansão do tempo integral, e a aquisição de equipamentos realmente necessários, capazes de propiciar melhores condições de ensino e aprendizagem,

além de maiores incentivos à permanência na escola. Muitas são as hipóteses legítimas de aplicação, cujo norte substantivo está contido na redação atual do inciso IX do artigo 4º da LDB, com a redação dada pela Lei nº 14.133/2022, porque todas elas devem visar aos

“padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados;”

Os recursos dos precatórios do Fundef poderiam, ainda, financiar iniciativas de qualificação e treinamento de professores e de premiação e disseminação de boas práticas, com potencial impacto duradouro sobre a qualidade do ensino e da gestão educacional. São medidas, porém, que demandam planejamento, a partir de um diagnóstico preciso das deficiências e necessidades de cada rede de ensino.

Fragilidade do planejamento educacional e risco de má aplicação dos recursos oriundos de precatórios do Fundef

Contudo, na prática, a cultura de planejamento protocolar no setor público brasileiro torna bastante concreto o risco de uma aplicação pouco orientada para o atendimento das efetivas prioridades locais e regionais, e até mesmo de alocação açodada desses recursos.

Infelizmente o plano decenal que orienta a política pública educacional não tem sido cumprido, em afronta ao artigo 214 da CF/1988 e ao artigo 10 da Lei 13.005/2014. Isso porque a execução orçamentária dos entes políticos não tem sido aderente ao planejado, tampouco há reavaliações periódicas do planejamento para aprimorá-lo ao longo da sua execução.

Enquanto o planejamento educacional é recorrentemente preterido, diversos são os incentivos políticos para que gestores esgotem esses valores advindos de precatórios do Fundef, a todo custo, na vigência de seus mandatos eletivos e previamente a um próximo pleito eleitoral.

Trata-se de risco capaz de limitar em muito os potenciais benefícios desses recursos oriundos de passivo judicial para a educação pública brasileira, em desperdício não só dos valores em si, mas dos esforços do MPF, da movimentação da máquina judiciária envolvida e, sobretudo, de uma oportunidade singular de endereçar deficiências de infraestrutura e qualificação de professores.

Ao fim e ao cabo, resta um diagnóstico de descumprimento do padrão mínimo de qualidade, vigente desde 1988, mas cuja operacionalidade concreta passa pela efetiva regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), a que se refere o §7º do artigo 211 da Constituição. Ora, não se trata apenas de aportar mais recursos, mas também de garantir seu direcionamento planejado mediante pactuação federativa equilibrada e rastreo detido do percurso dos recursos.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário, determinou aos entes federativos beneficiários desses recursos, a elaboração de plano de aplicação, compatível com o Plano Nacional de Educação e os correspondentes planos estaduais e municipais, bem como com os pertinentes entendimentos do TCU. A título de exemplo, de forma semelhante, o MPF em Alagoas, antes mesmo da referida decisão da Corte de Contas, já vinha exigindo dos municípios daquele estado a apresentação de plano de ação para a aplicação dos recursos provenientes de precatórios do Fundef.

Desafios prospectivos

Entre as muitas fragilidades que as comunidades escolares têm assistido em relação à aplicação dos recursos decorrentes dos precatórios do Fundef, urge buscar extrair algumas lições em face de tantas inconsistências históricas. Aprender com o passado é esforço necessário de correção de rumos até para que seja possível aprimorar o porvir. Impõe-se, pois, tentar construir, tanto quanto possível, soluções capazes de:

- conectar as metas e estratégias do planejamento educacional, identificar custos e insumos referidos ao padrão mínimo de qualidade, em consonância com o horizonte constitucional demandado para o CAQ;

- distribuir equilibradamente encargos federativos no bojo do novo Sistema Nacional de Educação, de que trata a Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025; bem como - responsabilizar os gestores por eventuais desvios, ainda que não tenha sido editada a Lei de Responsabilidade Educacional almejada pela Estratégia 20.11 do atual PNE 2014/2025. Vale lembrar que a conduta do gestor que não cumpre os ditames constitucionais e legais que regem a política pública educacional dá ensejo à oferta irregular de ensino, passível de responsabilização na forma do artigo 208, §2º da Constituição.

O esvaziamento hermenêutico que deu origem aos precatórios do Fundef e o modo como tais recursos têm sido aplicados na federação brasileira são desafios multifacetados, os quais reclamam monitoramento em rede, sobretudo diante da iminência do Plano Nacional de Educação relativo ao decênio 2026/2036, que tramita no Congresso como o Projeto de Lei nº 2614/2024.

Em meados da década de 1990, a União negou execução constitucionalmente adequada ao valor mínimo nacional por aluno, frustrando a consecução ordinária da política pública educacional. Tal escolha, na prática, contratou um significativo risco fiscal de vê-las mais adiante judicializadas e, ato contínuo, convertidas em volumosos precatórios.

Como se pode depreender do passivo acumulado com os precatórios do Fundef, essa é uma forma indireta de endividamento que o país tem assumido em relação ao déficit de eficácia dos direitos fundamentais, algo que o Judiciário, sozinho, não é capaz de equalizar e oferecer respostas sistêmicas.



P.S. Na próxima coluna, voltaremos com mais vagar a tal debate das lições que se pode extrair dos precatórios do Fundef para fins de aprendizagem possível em prol da densificação do vindouro PNE, com a parte 2 deste artigo.

[1] Disponível [aqui](#).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-nov-25/direito-a-educacao-de-qualidade-precatorizado-licoes-do-fundef-parte-1/>