

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-graduação em Direito

Natália Freitas Miranda

**ICMS EDUCAÇÃO: os conceitos de aprendizagem e equidade previstos na Constituição
Federal de 1988**

Belo Horizonte

2023

Natália Freitas Miranda

ICMS EDUCAÇÃO: os conceitos de aprendizagem e equidade previstos na Constituição Federal de 1988

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Mendes Moreira

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

M672i Miranda, Natália Freitas
ICMS educação [manuscrito]: os conceitos de aprendizagem e equidade previstos na Constituição Federal de 1988 / Natália Freitas Miranda. - 2023. [148] f.

Orientador: André Mendes Moreira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito tributário - Teses. 2. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - Teses. 3. Educação - Teses. 4. Plano Nacional de Educação (Brasil) - Teses. I. Moreira, André Mendes. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 336.2(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA NATÁLIA FREITAS MIRANDA

Realizou-se, no dia 12 de maio de 2023, às 15:00 horas, on-line, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *ICMS EDUCAÇÃO: Os conceitos de aprendizagem e equidade previstos na Constituição Federal de 1988.*, apresentada por NATÁLIA FREITAS MIRANDA, número de registro 2021654154, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Andre Mendes Moreira - Orientador (UFMG), Prof(a). Onofre Alves Batista Júnior (UFMG), Prof(a). Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Fundação João Pinheiro).

A Comissão considerou a dissertação:

- (x) Aprovada com autorização para publicação, tendo obtido a nota 95.
 () Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 12 de maio de 2023.

ANDRE MENDES
MOREIRA:04013973
600

Assinado de forma digital por
ANDRE MENDES
MOREIRA:04013973600
Dados: 2023.05.23 13:35:04
+03'00'

Prof(a). Andre Mendes Moreira (Doutor) Nota 95.

DocuSigned by:
Onofre Alves Batista Junior

29BB7E582E1344A...

Prof(a). Onofre Alves Batista Júnior (Doutor) Nota 95.

DocuSigned by:
BRUNO LAZZAROTTI DINIZ COSTA

EFD2EDD9A2684CA...

Prof(a). Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Doutor) Nota 95.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao Professor André Mendes Moreira por sua orientação gentil e precisa, durante todo o processo de pesquisa. Em primeiro lugar, gostaria de agradecê-lo por ter me acolhido como sua orientanda e por confiar em mim para desenvolver este trabalho. Seu comprometimento com meu projeto e sua disposição em me auxiliar desde o início foram essenciais para que eu pudesse conduzir esta pesquisa com confiança. Sua empatia, aliada à sua habilidade de comunicação clara e objetiva, me permitiu avançar com segurança e clareza.

Expresso minha gratidão à minha família por todo o apoio e compreensão ao longo do processo de elaboração desta dissertação de mestrado. Em especial, gostaria de agradecer ao meu marido, Eduardo, que foi um companheiro incrível, cuidando com muito carinho do nosso filho, para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Graças a ele eu pude me concentrar no trabalho com tranquilidade.

Um agradecimento especial ao meu filho Gabriel, com seus três aninhos de idade, que, mesmo sem compreender completamente o que eu estava fazendo, me motivou com seu amor incondicional e sorrisos diários, trazendo alegria e leveza ao longo de todo o caminho. Obrigada, meu pequeno grande incentivador.

Agradeço também aos meus pais e aos meus irmãos, que sempre me incentivaram a buscar meus objetivos e me apoiaram em todas as etapas da minha vida. Obrigada por estarem sempre presentes.

Gostaria de expressar minha gratidão à minha família por todo o apoio e compreensão ao longo do processo de elaboração desta dissertação de mestrado. Agradeço também a todos os membros da minha família que se dispuseram a ajudar no cuidado com o Gabriel, oferecendo suporte emocional e logístico. Sem a rede de apoio e amor da minha família, este trabalho não teria sido possível.

Agradeço aos professores Eduardo Lopes de Almeida Campos e Fernando Daniel de Moura Fonseca, que gentilmente se disponibilizaram a compor a banca avaliadora da qualificação do meu projeto. Obrigada pelo interesse demonstrado em minha pesquisa, pelas perguntas e sugestões que me ajudaram a aprimorar ainda mais o trabalho.

Expresso, também, meus agradecimentos ao professor Fernando Galvão pelas valiosas aulas de metodologia. Suas contribuições foram muito importantes para o desenvolvimento da minha pesquisa e aprimoramento das minhas habilidades como pesquisadora.

Agradeço à Nath, que, desde o início, mesmo quando ainda não havia um projeto definido, gentilmente me escutou e ajudou a construir um problema a ser solucionado neste mestrado. Embora esse problema tenha mudado ao longo do tempo, a proposta inicial foi o embrião desta dissertação.

Gostaria de agradecer à Aline Souki por sua valiosa contribuição na organização das minhas ideias e na criação de um plano eficaz para a execução deste projeto.

Minha sincera gratidão à Cláudia por estar sempre comigo, me apoiando e me ajudando a enfrentar os desafios.

Por fim, gostaria de agradecer aos meus amigos por terem sido uma presença tão importante. Vocês trouxeram leveza e alegria aos meus dias com bons momentos, risadas e conversas descontraídas. Foi um privilégio poder contar com o apoio e o incentivo de vocês, isso certamente tornou o caminho até aqui muito mais agradável. Obrigada por tudo e que possamos continuar dividindo muitas outras conquistas!

(...) non si può fare teoria di norme isolatamente prese, ma solo di norme nelle loro relazioni reciproche.

[não se pode fazer uma teoria de regras isoladamente, mas apenas de regras nas suas relações recíprocas.]

Mauro Barberis, Manuale di filosofia del diritto. Torino, 2011.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é encontrar os conceitos de aprendizagem e de equidade previstos no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal de 1988, para fins de repartição do ICMS Educação aos municípios. Para cumprir esse objetivo, o trabalho foi dividido em três partes. Na primeira, foram traçadas as diretrizes principais da Carta Magna de 1988 acerca do direito à educação, para após apresentar um breve histórico do financiamento da educação no Brasil e as principais fontes de custeio daquele sistema. Na segunda, apresentou-se um breve relato histórico acerca da origem do ICMS Educacional, com a apresentação das legislações estaduais em vigor e do caso do Estado do Ceará, para, em seguida, apresentar os principais aspectos jurídicos-tributários da norma do ICMS destinado à educação. Na terceira, buscou-se o significado de tais termos no texto constitucional, sendo identificado que o parágrafo 3º do artigo 212 e a alínea c do inciso V do art. 212-A da CF/88 vinculam os termos *equidade* e *aprendizagem* ao plano nacional de educação – PNE e ao sistema nacional de avaliação da educação básica – Saeb, respectivamente. Da análise do PNE, o termo equidade foi expressamente relacionado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, de modo que o alcance da média nacional naquele indicador demonstra redução nas disparidades existentes entre instituições de ensino e aumento da equidade de aprendizagem dos alunos. Considerando que o Ideb é vinculado ao termo equidade de forma expressa no PNE e a CF/88 referencia os vocábulos *equidade* e *aprendizagem* ao PNE e ao Saeb, respectivamente, ao se aprofundar na composição daquele índice, conclui-se que o Ideb pode ser utilizado pelos Estados para fins de repasse do ICMS aos entes municipais.

Palavras-chave: ICMS Educação; Equidade; Aprendizagem; PNE; Saeb; Ideb.

ABSTRACT

The objective of this work is to find the concepts of learning and equity provided for in item II of the sole paragraph of art. 158 of the Federal Constitution of 1988, for the purpose of distributing ICMS Education to municipalities. To accomplish this objective, the work was divided into three parts. In the first, the main guidelines of the 1988 Magna Carta about the right to education were outlined, and after presenting a brief history of education financing in Brazil and the main sources of funding for that system. In the second, a brief historical account was presented about the origin of the ICMS Educacional, with the presentation of the state legislation in force and the case of the State of Ceará, to then present the main legal and tax aspects of the ICMS norm destined the education. In the third, the meaning of such terms in the constitutional text was sought, identifying that paragraph 3 of article 212 and paragraph c of item V of art. 212-A of CF/88 link the terms equity and learning to the national education plan – PNE and to the national basic education assessment system – Saeb, respectively. From the analysis of the PNE, the term equity was expressly related to the Basic Education Development Index – IDEB, so that the reach of the national average in that indicator demonstrates a reduction in the existing disparities between educational institutions and an increase in the equity of students' learning. Considering that the Ideb is expressly linked to the term equity in the PNE and CF/88 references the words equity and learning to the PNE and Saeb, respectively, when delving into the composition of that index, it is concluded that the Ideb can be used by the States for the purposes of transferring ICMS to municipal entities.

Key-words: ICMS Education; Equity; Learning; PNE; Saeb; Ideb.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil	36
Quadro 2 – Distribuição da avaliação.....	54
Quadro 3 – Médias do Ideb (2015 a 2021).....	85
Quadro 4 – Termo <i>equidade</i> nas metas e estratégias do PNE.....	86
Quadro 5 – Banco de dados na composição do Inse	93
Quadro 6 – Questões socioeconômicas dos estudantes consideradas para elaborar o Inse....	106
Quadro 7 – Descrição dos níveis socioeconômicos dos estudantes	107
Quadro 8 – Níveis do INSE.....	108

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Investimentos por aluno versus notas Ideb.....	56
Gráfico 2 – Notas Saeb alunos Ceará (2005-2019).....	58
Figura 1 – As condições de sucesso na educação do Ceará	59
Figura 2 – Aplicação em sentido estrito e em sentido lato.....	76

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 DIREITO À EDUCAÇÃO E AS FONTES DE FINANCIAMENTO.....	17
1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO	17
1.2 AS PRINCIPAIS FONTES FINANCIADORAS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	23
1.2.1 Um breve histórico sobre o financiamento da educação no Brasil	23
1.2.2 Percentual mínimo constitucional destinado à educação	35
1.2.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb	38
1.2.4 Salário-Educação.....	41
1.2.5 Receitas provenientes dos royalties pela exploração de petróleo e de gás natural ..	46
2 ICMS EDUCAÇÃO	49
2.1 A ORIGEM DO ICMS EDUCAÇÃO	49
2.1.1 Educação no Estado do Ceará: modelo precursor para a instituição do ICMS Educação na Constituição Federal de 1988.....	51
2.2 A INSTITUIÇÃO DO ICMS EDUCAÇÃO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 108/2020	60
3 A NORMA ICMS EDUCAÇÃO	70
3.1. EQUIDADE E APRENDIZAGEM SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	70
3.1.1 O Plano Nacional de Educação Básica – PNE.....	78
3.1.1.1. Equidade segundo as normas gerais do PNE.....	81
3.1.1.2. Equidade segundo as metas do PNE e suas respectivas estratégias	84
3.1.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)	90
3.1.2.1 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb	92
3.1.2.2 Do histórico do Saeb	92
3.1.2.3 Equidade segundo o Saeb	97
3.1.2.4 Aprendizagem segundo o Saeb.....	101
3.2 INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO (INSE).....	105
3.3 PROPOSTA PARA NORMA JURÍDICA DO ICMS EDUCAÇÃO	109
CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS	117
ANEXO 1 – Descrição dos níveis socioeconômicos dos estudantes	131

INTRODUÇÃO

Em que pese a existência de um senso comum de que a educação brasileira não está em progresso, avanços importantes foram observados desde a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Na década em que a Carta Magna entrou em vigor, a política educacional brasileira contava com poucas fontes de recursos financeiros para financiá-la, sendo basicamente custeada pelo tesouro ordinário, pela quota federal do salário educação e pelos empréstimos externos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – projetos Edurural e Monhangara.¹

Com a nova Constituição, foi inaugurado um marco legal importante na educação do Brasil, especialmente diante da organização das competências da União, dos Estados e Municípios, em observância ao Pacto Federativo. Além disso, foi estabelecida uma estrutura de custeio do sistema educacional, que conferiu autonomia financeira aos entes federados.²

Esse modelo descentralizado de financiamento da educação contribuiu para a formação de um contexto marcado por “paralelismo e independência do planejamento e das prioridades entre os entes”,³ com a “atuação dos estados sempre mais voltada para a gestão e expansão de sua própria rede de ensino, e muito pouco orientada para as funções de coordenação, supervisão, assessoria aos municípios”.⁴

Com isso, verificou-se a existência de desigualdades horizontal e vertical da capacidade de gastos da federação brasileira,⁵ em reforço às “diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de

¹ Maria Inês Pestana ressalta “a importância que tiveram os empréstimos externos para complementar os recursos à disposição do Ministério da Educação (MEC) a fim de implementar programas e projetos nas regiões mais pobres, devido à carência de recursos que havia no MEC nessa época.” (PESTANA, Maria Inês. *Trajatória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios*. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 75)

² A CF/88 definiu como concorrentes as competências na educação básica, obrigando os governos estaduais e municipais a gastarem no mínimo 18% (dezoito por cento) e 25% (vinte e cinco por cento), respectivamente, das suas receitas em educação, nos termos dispostos no artigo 212. Além disso, como fonte adicional de financiamento da educação, a redação original da CF/88 previu a constitucionalização do salário-educação.

³ COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Camila Moreira; GOULART, Tatiana Marcelino. *Desigualdades educacionais e Coordenação Federativa: O Caso do FUNDEB em Minas Gerais*. In: XLII ENCONTRO DA ANPAD, 2018, Curitiba/PR. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Positivo, 2018. p. 2.

⁴ COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Camila Moreira; GOULART, Tatiana Marcelino. *Desigualdades educacionais e Coordenação Federativa: O Caso do FUNDEB em Minas Gerais*. In: XLII ENCONTRO DA ANPAD, 2018, Curitiba/PR. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Positivo, 2018. p. 2.

⁵ Em 1996, os municípios do Estado do Maranhão gastavam em média R\$100,00 ao ano com seus alunos, ao passo que o governo do Estado gastava R\$385,00. Em São Paulo, por sua vez, este gasto era de R\$1.039,00 para os municípios e de R\$569,00 para o governo estadual. (ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fio Cruz, 2012. p. 23.)

gasto/aluno”.⁶ Este contexto acabava por transferir as desigualdades existentes entre os entes federados à educação, uma vez que os “Municípios, Estados e regiões mais frágeis economicamente eram também os que dispunham de menos recursos para aplicar”,⁷ reforçando, assim, as desigualdades educacionais brasileiras.⁸

Como tentativa de se opor a esse movimento, sob a justificativa de redução das desigualdades de custeio no ensino fundamental pelos entes estatais e de ampliação do salário do magistério,⁹ foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, posteriormente substituído pelo Fundeb.

A instituição do fundo contábil foi uma importante política nacional que contribuiu para reduzir as desigualdades educacionais entre os entes federados mais fragilizados, especialmente por promover a redistribuição dos recursos entre os Estados e seus respectivos municípios e instituir um mínimo a ser gasto por aluno. Houve, com auxílio do programa, a ampliação da oferta de vagas nas escolas e mais alunos tiveram acesso ao ensino público, o que facilitou a promoção da progressividade horizontal na alocação de recursos educacionais.¹⁰

Os resultados positivos do Fundeb na educação do Brasil impulsionaram a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que, além de instituir o Novo Fundeb, também foi responsável por constitucionalizar outra forma de custeio à educação: o ICMS-Educação.

Diferentemente do fundo contábil, que foi instituído pela legislação constitucional e depois aprimorado na prática, o ICMS destinado à educação foi, primeiramente, instituído pela prática¹¹ para depois alcançar o status constitucional.

A redação original do inciso II, do parágrafo único do inciso IV, do artigo 158 da Constituição Federal de 1988, ao prever a repartição do ICMS pelos Estados aos seus

⁶ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fio Cruz, 2012. p. 24.

⁷ COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Camila Moreira; GOULART, Tatiana Marcelino. Desigualdades educacionais e Coordenação Federativa: O Caso do FUNDEB em Minas Gerais. *In: XLII ENCONTRO DA ANPAD*, 2018, Curitiba/PR. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Positivo, 2018. p. 3.

⁸ COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Camila Moreira; GOULART, Tatiana Marcelino. Desigualdades educacionais e Coordenação Federativa: O Caso do FUNDEB em Minas Gerais. *In: XLII ENCONTRO DA ANPAD*, 2018, Curitiba/PR. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Positivo, 2018. p. 3.

⁹ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fio Cruz, 2012. p. 24.

¹⁰ COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Relaciones intergubernamentales y desigualdad educativa en la enseñanza fundamental: el caso de FUNDEF en Minas Gerais**, 2006. Disponível em: https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2006/175775/relintdes_a2006.pdf. Acesso em: 06 nov. 2022.

¹¹ Conforme será demonstrado no capítulo 2 desta dissertação, o ICMS Educação advém, na prática, da determinação constitucional segundo a qual o imposto deve ser destinado pelos Estados aos municípios conforme disposição de lei estadual, nos termos da redação original do inciso II do parágrafo único do inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal de 1988.

respectivos municípios, permitiu ao ente estadual dispor em legislação própria os critérios para distribuir o imposto. Com essa prerrogativa constitucional, o Estado do Ceará adotou três critérios para partilhar o ICMS, quais sejam: (i) instituiu que a repartição daquele tributo se daria com base em um índice educacional; (ii) dos 25% do ICMS repartidos aos municípios, a maior alíquota (o percentual de 18%) deveria ser destinada à educação; e (iii) conciliou essas medidas com a técnica de gestão em resultados. Esse contexto foi responsável por livrar o ente estadual do status de pior educação do Brasil e por levá-lo ao topo do ranking em qualidade educacional. O Ceará se tornou exemplo em política pública educacional funcional e eficaz.¹²

Com base nesse caso de sucesso, a Constituição Federal foi alterada pela EC nº 108/2020, para obrigar todos os Estados a repartirem o ICMS com os municípios, tendo como base os “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos”.¹³ Contudo, o texto constitucional limitou-se a tal assertiva, sem mencionar quais seriam tais índices. Além disso, aderiu aos termos “aprendizagem” e “equidade”, que se mostraram demasiadamente vagos e ambíguos, o primeiro, por imprecisão, o segundo, por carência de especificação.

Depara-se, assim, com um impasse que impõe a seguinte reflexão: considerando-se que a alteração apresentada no inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF/88 já foi realizada no texto constitucional e que o texto não é norma, mas ponto de partida para extrair dela o seu comando, qual é a norma jurídica que se constrói a partir daquele enunciado?

O ICMS-Educação faz parte de uma estrutura de custeio que, ao longo dos últimos anos e na medida do possível, tem se tornado robusta e eficaz. Trata-se de mais uma fonte de financiamento da educação no Brasil, nos moldes arquitetados pela Carta Magna, para

¹² Mauro Barberis explica, na obra *Manuale di filosofia del diritto*, que o direito é originalmente casuístico, pois surge de situações concretas, resolvidas por juristas romanos e juizes de direito. Segue a redação original da obra para melhor apreciação:

“Il diritto, al contrario, è originariamente casistico: nasce dai casi concreti risolti dai giuristi romani e dai giudici di common law. Solo a partire dal medioevo, e sul continente europeo, il diritto è stato raffigurato per mezzo di (altre) cinque metafore dell’ordine: corpo, sistematica dottrinale, sistema logico-deduttivo, ordinamento di fonti, rete.”

“O direito, ao contrário, é originalmente casuístico: surge de casos concretos resolvidos por juristas romanos e juizes de common law. Somente a partir da Idade Média, e no continente europeu, o direito passou a ser representado por meio de (outras) cinco metáforas de ordem: corpo, sistemática doutrinária, sistema lógico-dedutivo, ordenação das fontes, rede.” (Tradução nossa)

(BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 164)

¹³ Inciso II do parágrafo único do artigo 158, da Constituição Federal de 1988.

(BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023.)

realização de um direito fundamental, que foi eleito e priorizado pela CF/88 com um capítulo e artigos próprios.¹⁴

Sabe-se que não há ainda no Brasil uma educação que atende a todos da forma como deveria e tampouco na qualidade almejada. Mas, ao longo das últimas três décadas, foram criados institutos que, aos “trancos e barrancos”, vem propiciando uma melhoria significativa no sistema educacional brasileiro.

Por isso é importante que se tenha uma delimitação precisa da norma constitucional que instituiu o ICMS-Educação, com conceitos que de fato revelam quais são os índices de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade mencionados no texto constitucional. Interpretar uma previsão normativa que realiza um direito fundamental, tal como o da educação, é um desafio complexo que será assumido neste trabalho.

Para tanto, esta dissertação adotará os passos interpretativos apresentados a seguir, tendo como premissa a interpretação no sentido atividade *stricto sensu*, o que segundo Barberis pressupõe o próprio processo de atribuição de significado a textos legislativos, ou seja, a atividade interpretativa propriamente dita.¹⁵

No primeiro capítulo, serão traçadas as diretrizes principais do texto acerca da educação e suas fontes de custeio. Buscar-se-á, primeiramente, como o legislador constituinte dispôs acerca daquele direito nos dispositivos constitucionais, por meio da delimitação das normas que formam o sistema educacional brasileiro, correlacionando-as aos conceitos de aprendizagem e equidade. Após, serão elencadas as fontes de financiamento da educação pública, com a apresentação dos principais aspectos jurídicos de cada uma delas, para após, introduzir o ICMS Educação nos moldes propostos pela CF/88.

No capítulo segundo, será dada continuidade, de forma mais aprofundada, na temática do ICMS educacional, com breve relato acerca de sua origem e das legislações estaduais em vigor. Em seguida, será apresentado com mais detalhes como o Estado do Ceará estruturou seus índices educacionais para fins do repasse daquele imposto e quais foram os principais resultados

¹⁴ Maria Helena Castro afirma que “A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema educacional: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado e da sociedade com o sistema; e o papel complementar do setor privado. Este novo arcabouço delimitou o campo de ação das reformas educacionais dos anos de 1990. De um lado, o movimento de reformas nesse período partiu do legado histórico do sistema educacional herdado do passado e, de outro, a nova agenda de políticas precisou dar conta do legado social, institucional e político das mudanças constitucionais.” (CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 87.)

¹⁵ Mauro Barberis explica, em sua obra *Manuale Di Filosofia Del Diritto*, que a interpretação pode significar a atividade em si ou o produto dela. Em sentido estrito – *interpretazione senso stretto* –, a atividade interpretativa pode ser judicial, doutrinária, oficial ou autêntica, interessando para o presente trabalho o segundo tipo. (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011.)

daquele modelo. Realizadas essas considerações originárias, o capítulo será finalizado com os aspectos jurídico-tributários do ICMS destinado à educação

Por fim, no último capítulo, após os apontamentos sobre a origem do ICMS Educação, buscar-se-á na Constituição de 1988 como este documento consignou os significados de equidade e aprendizagem. Com base no resultado encontrado, será realizado um processo interpretativo nas legislações infraconstitucionais.

1 DIREITO À EDUCAÇÃO E AS FONTES DE FINANCIAMENTO

1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representa importante instrumento normativo para a promoção do direito à educação no Brasil, já que, ao longo de seu texto, há diversos mecanismos, inclusive de cunho econômico, que visam a desenvolver e a ampliar o sistema educacional brasileiro.

Elencado como um dos direitos sociais no texto constitucional,¹⁶ a educação é um direito fundamental irreversível, que busca promover a dignidade do ser humano e o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.¹⁷ Além disso, é o instrumento de promoção de melhorias nas condições sociais dos trabalhadores,¹⁸ devendo ser promovida e estimulada pelo Estado e pela sociedade.¹⁹

A Carta Magna elegeu, assim, a educação como o meio para formar o indivíduo de forma plena, o que pode ser alcançado com a internalização de regras e valores morais, com o exercício de direitos e obrigações inerentes à condição de cidadão e com a convivência respeitosa e harmônica entre sujeitos. Essa condição pode ser obtida a partir da construção de princípios morais e sociais no âmago do indivíduo, bem como com a aquisição de aptidões técnicas e mentais.²⁰

A educação, pois, “transforma o humano em um ser apto ao convívio moral e social”,²¹ e se “constitui elemento imprescindível ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 6º.

¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 205.

¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 7º.

¹⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 205.

²⁰ “A educação, sustenta Durkheim, por um lado, tem a missão de suscitar nos indivíduos um conjunto de estados físicos, mentais e morais que são pertinentes ao desenvolvimento da sociedade (como um todo), e que por ela são determinados; por outro lado, visa suscitar também estados físicos, mentais e morais relativos a grupos sociais específicos, como a família, o trabalho, a igreja etc. Através desse processo de socialização, a educação transforma o humano em um ser apto ao convívio moral e social. Em outras palavras, ela permite que o homem, ao contrário dos demais animais, consiga controlar seus instintos, submeter-se a uma disciplina política, e respeitar um conjunto de regras morais.” (COSTA, Everton Garcia da. A educação na tradição sociológica funcionalista: uma análise comparativa entre em Durkheim, Parsons e Luhmann. **MAD**, n. 39, p. 83-99, 2019. p. 90.)

²¹ COSTA, Everton Garcia da. A educação na tradição sociológica funcionalista: uma análise comparativa entre em Durkheim, Parsons e Luhmann. **MAD**, n. 39, p. 83-99, 2019. p. 87.

cidadania e à livre determinação do indivíduo, estando em estreita relação com os primados basilares da República Federativa e do Estado Democrático de Direito”.²²

Em uma perspectiva sociológica, a qual não é possível relegar, em decorrência da temática, o ambiente de formação e socialização ofertado pelo sistema educativo desempenha uma função específica e necessária para o funcionamento da estrutura social,²³ que não pode ser desempenhado por nenhum outro tipo de sistema que não o educativo, sem o qual “a sociedade moderna não poderia se reproduzir”.²⁴

Essa função socializadora, trabalhada desde as primeiras séries escolares, permite desenvolver em cada indivíduo “um conjunto de habilidades e atitudes essenciais para o desempenho da vida adulta”,²⁵ inclusive com as condições técnicas para inserção no mercado de trabalho, promovendo, por consequência, melhorias no estado socioeconômico do cidadão.

Para garantir o direito à educação, o art. 206 da CF/88 prevê uma série de princípios constitucionais, com destaque para os incisos IV, I e IX, que determinam, respectivamente, a gratuidade do ensino, a garantia da equidade nos quesitos de acesso e permanência na escola e a proteção da aprendizagem durante a vida.²⁶

Ao ofertar educação gratuita e acessível – nos quesitos ingresso e permanência – a todos os estudantes brasileiros, o texto fundamental preconiza a equidade enquanto base principiológica na promoção da educação, com a previsão de várias medidas a serem realizadas pelo Estado que objetivam permitir o acesso ao ensino e, por consequência, promover a democratização do direito à educação.

Desse modo, a educação básica (da educação infantil ao ensino médio) será gratuita e obrigatória²⁷ e contará, inclusive, com a oferta de ensino noturno, para aqueles que não estiverem com idade apropriada, e com o atendimento especial, para os portadores de

²² SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal. **Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0005067-86.2002.4.03.6100/SP**. Arguição de inconstitucionalidade suscitada pela e. Sexta Turma desta Corte em sede de apelação em mandado de segurança impetrado com a finalidade de garantir o direito à dedução integral dos gastos com educação na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física de 2002, ano-base 2001. Relator: Des. Mairan Maian, 14 maio 2012. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1763813>. Acesso em: fev. 2023.

²³ COSTA, Everton Garcia. A educação na tradição sociológica funcionalista: uma análise comparativa entre em Durkheim, Parsons e Luhmann. **MAD**, v. 39, p. 83-99, 2019. p. 90.

²⁴ COSTA, Everton Garcia. A educação na tradição sociológica funcionalista: uma análise comparativa entre em Durkheim, Parsons e Luhmann. **MAD**, v. 39, p. 83-99, 2019. p. 98.

²⁵ COSTA, Everton Garcia. A educação na tradição sociológica funcionalista: uma análise comparativa entre em Durkheim, Parsons e Luhmann. **MAD**, v. 39, p. 83-99, 2019. p. 90.

²⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 206.

²⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 208, § 1º.

deficiência física. Outrossim, deverá ser permitido “o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”,²⁸ e viabilizado o “acesso ao ensino com a promoção de programas suplementares com a oferta de materiais didáticos, alimentação, assistência à saúde e transporte.”²⁹

Com essas ações, a CF/88 busca prover meios e distribuir recursos para promover a equalização das oportunidades no âmbito educacional, possibilitando, assim, o acesso ao ensino público por alunos de diferentes idades e perfis, em especial aqueles que, por se encontrarem em condições socioeconômicas menos favorecidas, necessitam de uma maior proteção do Estado e da sociedade. Além de fornecer os meios para acessar e permanecer no ambiente escolar, o direito à educação também se realiza a partir da proteção do processo de aprendizagem do cidadão brasileiro, ao longo de toda a vida escolar dele.³⁰ Para tanto, o texto fundamental impõe ao ente estatal e às instituições de ensino, inclusive as privadas, a obrigação de ofertar ensino com um conteúdo mínimo e basilar a todos os educandos brasileiros, “de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”.³¹ Ainda, o texto constitucional elege, enquanto princípio para realização do direito à educação, o direito do discente a aprender, a realizar pesquisas, a divulgar ideias e a saber.³²

Importante mencionar que a CF/88, ao elencar, em seu art. 206, os princípios que sustentam o ensino no Brasil, ressalta que este será estruturado em observância à “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”.³³ A iniciativa privada é livre para estabelecer instituição de educação, desde que haja o “cumprimento das normas gerais da educação

²⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 208, V.

²⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 208.

³⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 206, III.

³¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 210.

³² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 206, II.

³³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 206, III.

nacional”³⁴ e que seja obtida “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”,³⁵ conforme preveem os incisos I e II do art. 209 da CF/88, respectivamente.

Em que pese essa determinação constitucional, a questão foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.266, a qual confirmou o teor público do serviço de educação, mesmo o ofertado por particulares. Mas o serviço educacional privado, segundo consta na referida ação, foi dispensado de outros requisitos, tais como obtenção de autorização, concessão ou permissão junto ao ente público, devendo cumprir somente as exigências previstas expressamente na Carta Magna de 1988.³⁶

Para fins de realizar o direito à educação, a CF/88 determinou, também, que todos os entes federados deverão organizar “em regime de colaboração seus sistemas de ensino”³⁷ e proporcionar os meios de acesso à educação.³⁸ Conforme será demonstrado ao longo deste trabalho, a legislação brasileira prevê uma série de instrumentos jurídicos que preconizam a estruturação e a oferta do ensino educacional pelos entes federados de forma cooperada, de modo que cada um deles tem uma atuação ora mais protagonista, ora mais figurante, a depender da sua área de atuação.

Dessa maneira, a União está encarregada de estabelecer o sistema federal de ensino a partir do financiamento das instituições públicas federais, e os estados e o Distrito Federal de atuarem “prioritariamente no ensino fundamental e médio”,³⁹ enquanto que os municípios

³⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 209, I.

³⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 209, II.

³⁶ Em que pese a determinação expressa no texto constitucional, que permitiu a atuação da iniciativa privada na oferta de ensino educacional, sem qualquer imposição extra além dos incisos I e II do Artigo 209 da CF/88, a questão foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 1.266, que consignou a seguinte ementa: “Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. Tratando-se de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional e as dispostas pelo Estado-membro, no exercício de competência legislativa suplementar (§ 2º do art. 24 da Constituição do Brasil).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.266**. Lei do estado da Bahia sobre material escolar e livros didáticos. Relator: Min. Eros Grau, 6 abr. 2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/765391/inteiro-teor-100481552>. Acesso em: fev. 2023.)

³⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 211.

³⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 23, V.

³⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 211, § 3º.

“atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.⁴⁰ A União Federal deverá, ainda, exercer a função redistributiva e supletiva junto aos Estados e aos Municípios, mediante assistência técnica e financeira,⁴¹ de “forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”.⁴²

A necessidade de um vínculo cooperativo entre os entes federados foi confirmada pelo legislador constituinte, com a inclusão recente do parágrafo 4º do art. 211, pela Emenda Complementar nº 108, de 26 de agosto de 2020. Esse dispositivo reitera que os entes federados, ao organizarem os seus respectivos sistemas de ensino, deverão definir “formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório”.⁴³

Em consonância com essa previsão constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cuja competência legislativa cabe privativamente à União Federal,⁴⁴ prevê em seu artigo 8º, que os entes federados “organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”,⁴⁵ cabendo à União Federal coordenar a política nacional de educação, com a promoção da articulação entre os diversos níveis e sistemas de ensino, além de ter a incumbência de exercer a “função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.⁴⁶

Ademais, em observância ao regime de colaboração no âmbito educacional, previsto na CF/88, a LDB dispôs que a União, em colaboração com os demais entes federados,⁴⁷ ficou incumbida de elaborar o Plano Nacional de Educação – PNE e de estabelecer as “competências

⁴⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 211, § 2º.

⁴¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 30, VI.

⁴² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 211, § 1º.

⁴³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 211, § 4º.

⁴⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 22, XXIV.

⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 8º.

⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 8º, § 1º.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 9º, I.

e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum”.⁴⁸ Assim, os entes federados devem atuar em regime de colaboração,⁴⁹ cabendo aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal adotarem todas as medidas governamentais indispensáveis para cumprir as diretrizes, as metas e as estratégias do PNE.⁵⁰

A fim de viabilizar o regime de colaboração entre os entes federados, o PNE estabelece, também, que “será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”⁵¹ e, no âmbito de cada Estado, deverão ser criadas várias instâncias com o mesmo propósito,⁵² devendo ocorrer, inclusive, a adoção de arranjos entre os municípios para promover o desenvolvimento da educação.⁵³

Com o objetivo de assegurar o cumprimento de tais preceitos e garantir o direito à educação, a dimensão econômica é a base essencial. Sem atentar para essa perspectiva, não é possível construir escolas, remunerar professores e demais profissionais da categoria (limpeza, técnico-administrativos, manutenção), mobiliar as salas de aula, ofertar uniformes e merendas (geralmente concedidos de forma gratuita pelas escolas públicas), dentre outros aspectos que permitem o funcionamento mínimo do sistema educacional. De algum modo, o financiamento precisa ser feito, seja diretamente pelo Estado, seja via particular, pois não é possível viabilizar o direito à educação sem recursos financeiros.

O serviço educacional privado será prestado com recursos oriundos de instituições de educação, ou ainda por grupos financeiros com esse objetivo. Considerando que a oferta da educação enquadra-se como um serviço público⁵⁴ e deve ser prestado com o apoio da sociedade,

⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 9º, IV.

⁴⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 7º, Caput.

⁵⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 7º, § 1º.

⁵¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 7º, § 5º.

⁵² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 7º, § 6º.

⁵³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 7º, § 7º.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.266**. Lei do estado da Bahia sobre material escolar e livros didáticos. Relator: Min. Eros Grau, 6 abr. 2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/765391/inteiro-teor-100481552>. Acesso em: fev. 2023.

a CF/88 revestiu, com o manto da imunidade, a tributação sobre o patrimônio, a renda ou os serviços, nos termos do art. 150, VI, b, c, o que retirou a capacidade contributiva das instituições de ensino particulares.⁵⁵

A *ratio essendi* dessa limitação à tributação é a prestação das atividades educacionais sem fins lucrativos e o interesse precípua da sociedade na manutenção desse serviço. É o que Baleeiro, em sua obra *Direito tributário brasileiro*, denomina por *non profits*, ou seja, “não deve perseguir interesses econômicos, almejando a distribuição de lucros, como remuneração a seus investidores. Ainda que obtenha resultados positivos, renda no sentido de superávits, a instituição deverá reverter todo o excedente apurado a seus próprios objetivos”.⁵⁶

Como bem reforça Derzi, a imunidade conferida às instituições de educação sem fins lucrativos, que operam sem intuito de lucro ou proveito individual privado, não é um instrumento governamental, mas se refere a atividades de interesse da população, de “interesse público” *lato sensu*, sendo, portanto, despidas de capacidade contributiva.⁵⁷

Para custear o ensino educacional público no Brasil, o texto constitucional instituiu diversas fontes de financiamento, as quais sobrevivem essencialmente da arrecadação de tributos, da instituição de fundo contábil e da cobrança de royalties, conforme será aprofundado no tópico seguinte.

1.2 AS PRINCIPAIS FONTES FINANCIADORAS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

1.2.1 Um breve histórico sobre o financiamento da educação no Brasil

A origem do financiamento da educação no Brasil foi marcada pela “omissão absoluta do Estado”⁵⁸ e pelo assistencialismo privado da ordem religiosa dos Jesuítas. Essa companhia chegou ao Brasil Colônia, no ano de 1549, com o Padre Manoel de Nóbrega, e detinha a consciente missão de promover a conversão de novos fiéis para o cristianismo, com o amparo da metrópole portuguesa. Em um primeiro momento, o grupo religioso ocupou-se da

⁵⁵ Aliomar Baleeiro ensina em sua obra que: “Não se pode dizer que as atividades imunes, nos incisos citados, sejam instrumentos de governo. Não o são, mas configuram atividades de ‘interesse público’ no sentido lato, que são desempenhadas sem intuito de lucro, ou proveito individual privado. Enquanto atividades que, em sua essência, não configuram exploração econômica, são despidas de capacidade contributiva.” (BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 309)

⁵⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 309.

⁵⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 306.

⁵⁸ PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 41.

catequização dos nativos indígenas, e, posteriormente, da educação dos filhos dos colonos e deles próprios.⁵⁹

O custeio dessas atividades era realizado pela isenção dos dízimos e dos direitos alfandegários sobre os produtos exportados e importados a serem pagos pela ordem religiosa a Portugal. Além desses recursos, os colégios religiosos também contavam com a redízima dos dízimos tributados, que era um percentual sobre o que era arrecadado dos dízimos.⁶⁰

Pode-se afirmar que, no Brasil Colônia, habitado pelos jesuítas, havia um duplo percurso dos recursos financeiros. “No percurso de ida, o dinheiro da colônia vai ao reino, a Ordem de Cristo recebe o privilégio de cobrar os dízimos eclesiásticos das possessões ultramarinas(...). No percurso de volta, o dinheiro volta parcelado em forma de numerosos modos de privilégios”.⁶¹ Essas eram as concessões realizadas pela Coroa Portuguesa para financiar a atuação da missão religiosa no Brasil, que chegavam à colônia como recursos precários e provisórios (subsídios, privilégios, doações).⁶²

Por mais de dois séculos, os jesuítas foram responsáveis pelo exercício do magistério no território nacional, em troca de instáveis e vexatórios recursos régios da Coroa Portuguesa, o que resultou na instituição das primeiras escolas de letras e dos colégios jesuítas no território brasileiro.⁶³

O enriquecimento da ordem religiosa e os constantes conflitos com a Coroa Portuguesa culminaram na interrupção abrupta dessa parceria, que já perdurava há mais de duzentos anos. Em 1759, a ordem religiosa foi expulsa do Brasil Colônia por Marquês de Pombal, e, nesse

⁵⁹ CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação e Realidade**, v. 43, n. 4, out./dez. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPftXTFTYk44zh/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2023. p. 1.

⁶⁰ CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb.

Educação e Realidade, v. 43, n. 4, out./dez. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPftXTFTYk44zh/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2023. p. 1.

⁶¹ NETO, Raimundo Moreira das Neves. A Companhia de Jesus e os Dízimos de suas Propriedades na Amazônia Colonial Portuguesa. In: X SEMINÁRIO DE PESQUISA DO DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA – UFC, 2012, Fortaleza. **Anais do III Seminário Internacional História e Historiografia**. Fortaleza: UFC, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/42987/1/2012_eve_rmnevesneto.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

⁶² NETO, Raimundo Moreira das Neves. A Companhia de Jesus e os Dízimos de suas Propriedades na Amazônia Colonial Portuguesa. In: X SEMINÁRIO DE PESQUISA DO DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA – UFC, 2012, Fortaleza. **Anais do III Seminário Internacional História e Historiografia**. Fortaleza: UFC, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/42987/1/2012_eve_rmnevesneto.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

⁶³ Durante o período da educação jesuíta, o “ensino era gratuito e, em tese, os jesuítas deveriam ser ressarcidos pela Coroa que, como vimos no capítulo anterior, chamou-se a si o direito eclesiástico de cobrança dos dízimos, assumindo, em contrapartida o dever de manutenção da Igreja em Portugal e no Reino. Na prática, contudo, como aponta Monlevade (1997), não era bem isso o que acontecia. Longe de ficar esperando os instáveis recursos régios, os jesuítas trataram de obter concessões de terra e privilégios do comércio, criando uma das mais rentáveis empresas econômicas do período colonial com vastas criações de gado, valendo-se de mão-de-obra gratuita dos indígenas. Desta forma, sob o atualmente tão em moda princípio da terceirização, a Coroa assegurava o oferecimento do ensino da Colônia sem nenhum custo.” (PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 47.)

episódio, mais de 500 (quinhentos) padres foram retirados da colônia e todos os colégios jesuítas existentes foram extintos, conforme determinado pelo Alvará Régio, de 28 de junho de 1759.⁶⁴

Os religiosos foram substituídos pela figura do professor régio, com cargo vitalício e inamovível do Reino Português.⁶⁵ Para financiar o ensino, as câmaras municipais passaram a ser as responsáveis pela promoção da instrução, instituindo, para tanto, “taxas locais sobre a carne, o sal, a aguardente, o vinagre e sobre outros produtos que não possuíssem isenção especial, que pouco ou quase nada rendiam, numa economia centrada na autossuficiência da propriedade rural, onde o comércio e o grau urbanização eram ínfimos”.⁶⁶

Em busca de uma fonte mais estável para manter o ensino primário, Marquês de Pombal criou, em 1772, o Subsídio Literário.⁶⁷ Esse “imposto”⁶⁸ era exigido sobre o consumo de aguardente e carne⁶⁹ e tinha por objetivo financiar as aulas régias, em especial custear a remuneração dos professores.⁷⁰ O interessante é que, desde a criação dessa fonte de custeio, já se relatava uma intenção de financiar o ensino público, conforme consta no parágrafo 2º do art. 6º da Carta Régia.⁷¹

Contudo, tais fontes de recursos demonstraram-se insuficientes, sendo o ensino da época marcado pela precariedade na qualidade da educação e pela limitada oferta de vagas em decorrência da extensão da regulamentação existente, em reforço à política de alheamento

⁶⁴ NETO, Raimundo Moreira das Neves. A Companhia de Jesus e os Dízimos de suas Propriedades na Amazônia Colonial Portuguesa. In: X SEMINÁRIO DE PESQUISA DO DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA – UFC, 2012, Fortaleza. **Anais** do III Seminário Internacional História e Historiografia. Fortaleza: UFC, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/42987/1/2012_eve_rmnevesneto.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

⁶⁵ PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 46-47.

⁶⁶ PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 48.

⁶⁷ O valor arrecadado a título de Subsídio Literário correspondia aproximadamente a doze contos de réis em um ano, o equivalente ao salário de trinta professores. (PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 48.)

⁶⁸ Este termo se encontra entre aspas porque o Subsídio Literário não foi um imposto propriamente dito, nos termos do Código Tributário Nacional e da Constituição Federal de 1988.

⁶⁹ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 68.

⁷⁰ CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação e Realidade**, v. 43, n. 4, out./dez. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPftXTFTYk44zh/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2023.

⁷¹ O § 2º do art. 6º da Carta Régia dizia: “Mando que para a útil aplicação, do mesmo ensino público, em lugar das sobreditas coletas até agora lançadas a cargo dos povos, se estabeleça, como estabeleço o único imposto: a saber, nestes reinos e ilhas Madeira, Açores de um real em cada canastra de vinho e quatro réis em cada canada de aguardente; de 160 réis por pipa de vinagre; na América e na África: de um real em cada arretel de carne que se cortar no açougue; e nelas, e na Ásia, de dez réis em cada canada de aguardente das que se fazem nas terras, debaixo de qualquer nome que se lhe dê ou venha dar.” (CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação e Realidade**, v. 43, n. 4, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPftXTFTYk44zh/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2023.)

frente aos assuntos da educação.⁷² Em suma, Pinto relata que essa fase do financiamento foi marcada por momentos em que, ora ocorreu uma busca por fontes autônomas de subsídio da educação, ora ficou a cargo de definição das dotações orçamentárias.⁷³

A independência da metrópole portuguesa resultou em mudanças significativas na sociedade brasileira da época, o que se estendeu à instrução pública.⁷⁴ No início do Brasil Império, não houve alterações nas condições então relatadas, ou seja, o regime escravagista e a situação econômica foram mantidos. E por ter recebido por quase dois séculos a influência da ordem jesuíta, a mentalidade religiosa da época foi preservada.

No entanto, com a vinda da família real, “o poder decisório tornou-se mais próximo, portanto, mais suscetível a críticas e questionamentos, as cidades tornaram-se mais dinâmicas, as casas comerciais se fortaleceram, a vida cultural ficou mais intensa”.⁷⁵ E esse cenário exerceu influências consideráveis no processo de ensino no Brasil nas décadas seguintes, culminando na aprovação das primeiras leis com abrangência nacional voltadas para a educação.

Nesse diapasão, foi outorgada a Constituição do Império de 1824, com a previsão de que a instrução primária estenderia-se a todos os cidadãos brasileiros. Ressalta-se que esse direito não era concedido aos escravos. E, por terem que cuidar da própria subsistência, as classes sociais menos favorecidas, em regra, não se dedicavam à instrução.⁷⁶

Algumas reflexões merecem ser realizadas a partir dessa previsão constitucional. Tratava-se da primeira Constituição brasileira e que previa um direito fundamental extensível a todos os cidadãos brasileiros. Foi um começo excludente, pois muitos brasileiros não se incluíam na categoria “cidadão”, como os escravos, que não eram considerados seres humanos, mas sim mercadorias. As pessoas pobres, por terem de garantir com dificuldade o próprio

⁷² PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 48.

⁷³ Da análise dos dados do orçamento do ano de 1871, é possível constatar o início de alguma priorização de receitas a serem destinadas à instrução, mas que ainda representava menos da sexta parte das receitas para aquela finalidade. (PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 48.)

⁷⁴ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 22.

⁷⁵ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 23.

⁷⁶ Segundo André Paulo Castanha, “As classes populares resistiam à escola. Os pais não podiam abrir mão dos filhos das 9h às 16h, de segunda a sábado, já que as crianças ajudavam nos trabalhos de casa, em especial na lavoura. A sobrevivência falava mais alto. Além disso, as classes populares não viam a escola como elemento de ascensão social. Na época, os trabalhos eram quase todos braçais e saber ler e escrever não fazia muita diferença. Essa visão que temos hoje da educação, como a garantia de um futuro melhor, só passaria a ser explorada décadas mais tarde, já na República.” (CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 22.)

sustento, também não puderam se instruir e, por isso, não tiveram acesso a esse direito na prática. As mulheres, mesmo fazendo parte da elite, tinham acesso limitado à educação, com uma grade curricular infinitamente menor em relação a dos homens.⁷⁷ Por todo esse histórico, é notório que o Brasil tenha passado a ter uma Carta Constitucional própria e com previsão de uma garantia essencial para o desenvolvimento do ser humano e da sociedade.

Pouco tempo após a outorga da primeira Carta Constitucional, foram publicados os primeiros documentos jurídicos que viabilizaram a instrução no Império. O ano de 1827 foi um marco legislativo importante na educação brasileira. O Decreto de 26 de julho determinou que as despesas com a educação deveriam ser custeadas pelo Subsídio Literário e, na ausência deste, o pagamento dos professores deveria ser suprido com as rendas gerais.⁷⁸ Ou seja, foi instituída uma nova forma de custeio para o incipiente sistema educacional que se constituía, a qual tinha por objetivo suprir algumas regiões onde havia menos consumo e produção dos alimentos que eram taxados pelo Subsídio Literário. A autorização dessa medida pelo legislativo “representou um avanço significativo no processo de financiamento da educação, visto que a arrecadação do subsídio literário era diferenciada em cada província, devido à predominância de determinadas atividades produtivas”.⁷⁹

Além disso, aquele instrumento normativo instituiu uma espécie de “ piso salarial” para os professores de primeiras letras, os quais não poderiam receber menos que o salário mínimo anual em 150\$000 réis.⁸⁰ Percebe-se que, desde esse período, já experienciava-se a necessidade

⁷⁷ Fato curioso, mas condizente com a sociedade daquela época, é que aquela legislação determinou a separação dos estudantes por gênero, além de estipular grades curriculares diversas para as meninas e para os meninos. Para ser ter uma noção, em “matemática, as garotas tinham menos lições do que os garotos. Enquanto eles aprendiam adição, subtração, multiplicação, divisão, números decimais, frações, proporções e geometria, elas não podiam ver nada além das quatro operações básicas.” Além disso, a legislação mencionada previa uma disciplina voltada para administração do lar, na qual as garotas aprendiam prendas domésticas (costura, corte e bordado). (WESTIN, Ricardo. **Para lei escolar do império, meninas tinham menos capacidade intelectual que meninos**. Senado Federal, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/nas-escolas-do-imperio-menino-estudava-geometria-e-menina-aprendia-corte-e-costura>. Acesso em: fev. 2023.)

⁷⁸ O Decreto de 26 de julho de 1827 estabeleceu a complementação do Subsídio Literário nos seguintes termos: “Tendo eu sancionado a resolução da Assembleia Legislativa para que das rendas gerais do Império se supra com o necessário ao pagamento dos ordenados dos Professores de primeiras letras, e gramática latina, quando o subsídio literário não for bastante: Hei por bem ordenar que em todas as províncias, onde houver esta falta, se dê das rendas gerais das mesmas o necessário para o inteiro pagamento dos ditos professores de primeiras letras e gramática latina, que estiverem em efetivo exercício das respectivas cadeiras, incluídas as que se criaram no Ceará em virtude da Portaria de 3 de Abril de 1822, expedida em consequência da determinação das cortes gerais da Nação Portuguesa, e todas as mais, que em outras províncias se acharem em iguais circunstâncias.” (CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 67.)

⁷⁹ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 68.

⁸⁰ O Decreto de 26 de julho de 1827, o qual igualou os ordenados dos professores de primeiras letras em 150\$000 anuais, assim dispôs: “[1] Hei por bem ordenar, que todos os ditos Professores, que se acharem percebendo menor ordenado que o de 150\$000 marcado na sobredita portaria, da publicação deste em diante o percebam como todos

de estabelecer uma remuneração mínima para os docentes. E até os dias de hoje essa questão não foi pacificada, tendo sido necessário publicar a “Lei do Piso” para a educação básica.⁸¹ E ainda, assim, alguns entes federados remuneraram os professores abaixo do mínimo previsto.

Em 15 de outubro de 1827, foi publicada a primeira grande lei da educação no Brasil,⁸² a qual “foi organizada em 17 artigos que se ocuparam da criação de escolas, do salário dos mestres, do método de ensino, do currículo, do concurso público, das gratificações, das escolas femininas, dos castigos e da fiscalização das escolas.”⁸³ Houve também a determinação da criação das primeiras escolas de primeiras letras em todas as vilas, cidades e lugarejos mais populosos,⁸⁴ as quais, também, eram custeadas pelo Subsídio Literário e pelas rendas gerais. Outro aspecto relevante é que a mencionada lei manteve o piso salarial instituído anteriormente, além de ampliá-lo para no mínimo 200\$000 réis anuais, devendo os Presidentes dos Conselhos das Províncias estabelecerem o ordenado dos professores, de acordo com as circunstâncias e necessidades da população local.⁸⁵ Com o Ato Adicional de 1834, as províncias obtiveram o direito de legislar e assumiram a obrigação de manutenção do ensino primário e secundário, enquanto que o governo central passou a cuidar somente das instituições de ensino da capital do Império. Antes da publicação do referido ato, qualquer atuação para criar instituições de ensino e nomear professores estava adstrita à aprovação da Assembleia Geral e, posteriormente, à sanção do Imperador. Após a publicação daquela legislação, as próprias assembleias

os que por virtude da mesma portaria forem criados. O Marquês de Queluz, do Conselho de Estado, Ministro e Secretario de Estado dos Negócios Estrangeiros, encarregado interinamente dos negócios da Fazenda, o tenha assim entendido e faça executar com os despachos necessários. Palácio do Rio de Janeiro, 26 de Julho de 1827, 6º da Independência e do Império. Com a rubrica de Sua Majestade Imperial. Marquês de Queluz.”

⁸¹ BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: fev. 2023.

⁸² Segundo informação constante no site do Senado Federal, “A lei educacional de 1827 foi sancionada por dom Pedro I, em 15 de outubro. Pela importância da norma, a data se tornaria, em 1963, o Dia do Professor.” (WESTIN, Ricardo. **Para lei escolar do império, meninas tinham menos capacidade intelectual que meninos**. Senado Federal, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/nas-escolas-do-imperio-menino-estudava-geometria-e-menina-aprendia-corte-e-costura>. Acesso em: fev. 2023.)

⁸³ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 68.

⁸⁴ BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, 31 out. 1827. Coleção das Leis do Império do Brasil de 1827 – Primeira parte. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1878. p. 71-73. Disponível em: http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-J_19.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023. Art. 1º.

⁸⁵ BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, 31 out. 1827. Coleção das Leis do Império do Brasil de 1827 – Primeira parte. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1878. p. 71-73. Disponível em: http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-J_19.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023. Art. 3º.

provinciais passaram a poder instituir escolas e definir a remuneração dos professores. Essa mudança tornou mais célere o processo de constituição dos centros escolares, em que pese as assembleias provinciais ainda dependerem, mesmo que indiretamente,⁸⁶ do Imperador.⁸⁷

Na prática, o Ato Adicional referenciado permitiu que as províncias tivessem mais liberdade para elaborar e/ou adaptar as legislações voltadas para a educação existentes à época, conferindo, em muitas situações, eficiência na gestão da organização da instrução pública.⁸⁸ Além disso, Castanha afirma que “foi uma medida que contribuiu para a difusão e democratização da instrução pública, visto que facilitou a criação, administração e inspeção das escolas nas diversas vilas e freguesias espalhadas pelo Brasil.”⁸⁹ Assim, as províncias passaram a cuidar da instrução primária e secundária no Império brasileiro, sem relatos de investimentos em instrução superior, os quais ficaram a cargo do governo geral. Construía-se, desse modo, as raízes da base do modelo atual existente de repartição de poderes e assunção de responsabilidades pelos entes federados na oferta da educação pública no Brasil.

Nas últimas décadas do Império, em um contexto de reforma do colégio eleitoral e da forma de governo, foram criadas as primeiras escolas privadas de instrução primária e secundária,⁹⁰ inclusive com aulas noturnas para os alunos adultos.⁹¹ Em seguida, as escolas

⁸⁶ Segundo Castanha: “Todavia, as assembleias provinciais gozavam de pouco poder, pois ele continuava concentrado no cargo de presidente da província, braço do Imperador. A nomeação dos presidentes das províncias era atribuição exclusiva do Soberano”. (CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial**: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 40.)

⁸⁷ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial**: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 55-56.

⁸⁸ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial**: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 57.

⁸⁹ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial**: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 40.

⁹⁰ BRASIL. **Aviso nº 271 do Ministério do Império de 29 de setembro de 1864**. Ao Inspetor Geral interino da Instrução primária e secundária, do Município da Corte. — Aprova, com modificações, as instruções que organizou para regularem as habilitações legais para a abertura e direção de (estabelecimentos particulares de) Instrução primária e secundária, e para o ensino da dita instrução, e das artes liberais. Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1864, Tomo XXVII. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1864. p. 254-262. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Decisoes1864/Decis%5es1864_24.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

⁹¹ BRASIL. **Aviso nº 207 do Ministério do Império de 10 de julho de 1872**. Ao Inspetor Geral da Instrução primária e secundária do Município da Corte. Declara como se devem aplicar as aulas noturnas para adultos, estabelecidas por iniciativa particular, os regulamentos da mesma Instrução pública. Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1864, Tomo XXXV. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1873. p. 196-197. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpd-06/decisoes1872/pdf25.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

públicas passaram a abarcar alunos na fase adulta, o que só era permitido ao público masculino⁹² e “aos jovens e adultos livres ou libertos acima de 14 anos”.⁹³ A justificativa do Ministro Leôncio Carvalho era de que “nada há tão digno de compaixão como o adulto analfabeto, isto é, o homem que, adiantado na vida física, mas completamente alheio às evoluções da vida moral, está separado da comunhão social pelo negro abismo da ignorância”.⁹⁴ Essa medida excluía os escravos, os portadores de doenças contagiosas e com deficiência mental ou física e os não vacinados.⁹⁵

A discussão de inclusão não é recente e conforme será visto neste trabalho ainda é manca em vários aspectos. Apesar da justificativa honrosa mencionada, não se deve esquecer do contexto existente. Para aquela República, que já era anunciada e negociada com o governo imperial, fazia-se necessário ter homens estudados para ocupar cargos públicos e exercer o direito ao voto no futuro sistema democrático que iria se instaurar e permanecer no Brasil até os dias de hoje.

Com o Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, do Ministério do Império, foi previsto que o governo poderia subvencionar as escolas privadas⁹⁶ que inspirassem confiança e ofertassem condições razoáveis para receber e ensinar os meninos pobres.⁹⁷ Após transcorridos

⁹² BRASIL. **Decreto nº 7.031 A, de 6 de setembro de 1878 do Ministério do Império**. Cria cursos noturnos para adultos nas escolas públicas de instrução primária do 1º grau do sexo masculino do município da Corte. Coleção das Leis do Império do Brasil de 1878, Tomo XLI, Parte II. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1879. p. 711-716. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/Leis%201878/pdf74.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

⁹³ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 209.

⁹⁴ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 208.

⁹⁵ CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 208.

⁹⁶ André Paulo Castanha explica que “(...) em 1878 as escolas subvencionadas eram em número de 16, sendo 9 do sexo masculino e 7 do feminino. A sua frequência, que foi de 568 alunos, sendo 255 do sexo masculino e 313 do feminino, está incluída no número das que frequentaram as escolas particulares, excetuando-se 50 alunos adultos da escola dirigida pela Sociedade Promotora da Instrução às classes operárias (...) Nessa modalidade, os professores particulares recebiam um determinado valor mensal por aluno ou grupo de alunos, para ensiná-los gratuitamente, conjuntamente com os alunos pagantes.” (CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 240.)

⁹⁷ BRASIL. **Decreto nº 7.247 de 19 de abril de 1879 do Ministério do Império**. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. Coleção das Leis do Império do Brasil de 1879, Parte II, Tomo XLII. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1880. p. 196-217. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/leis%201879%20\(969p\)/leis1879_1033.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/leis%201879%20(969p)/leis1879_1033.pdf). Acesso em: 13 abr. 2023. A reforma também está publicada no Relatório do Ministro dos Negócios do Império, Carlos Leôncio de Carvalho. Apresentado à Assembleia Geral Legislativa, em 15 de maio de 1879. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1879. Anexo A. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1745/000055.html>. Acesso em: 14 abr. 2023. Art. 8º.

10 (dez) anos, a Decisão do Império nº 11, de 23 de março de 1889, estabeleceu as regras para o subsídio dos professores particulares ensinarem as crianças pobres.⁹⁸ A subvenção do ensino particular foi uma alternativa necessária (e ainda é) que o Estado teve para dividir, com a iniciativa privada, o ônus financeiro de promover educação no Brasil.

Dentre as medidas, a mais significativa, na perspectiva do financiamento educacional do governo imperial, foi a expedição do Aviso nº. 43, de 1º de novembro de 1882, “sugerindo” aos Presidentes das Províncias a instituição de um fundo escolar “cuja principal fonte de receita seja uma taxa escolar, dividida em imposição local e provincial, constante a primeira em diminuta contribuição direta paga pelos habitantes de cada município e a segunda em porcentagem adicionada a algum dos impostos diretos.”⁹⁹ Quando a contribuição local não fosse suficiente, o fundo poderia ser formado também com as multas arrecadas das instituições de ensino,¹⁰⁰ com os donativos e legados dos estudantes e com as sobras do orçamento

⁹⁸ Ao criticar a Decisão do Império nº. 11, de 23 de março de 1889, André Paulo Castanha afirma que: “A modalidade de subvenção aos professores particulares para ensinar crianças pobres residentes nas localidades onde não havia escolas públicas foi prevista pelo artigo 57 do Regulamento de 1854. Ano após ano, o número de professores particulares subvencionados foi aumentando. Em 1884, eram 24 escolas, sendo beneficiados 1486 alunos; em 1887, 22 escolas que atendiam 955 alunos. Os dados apresentados pelos últimos relatórios ministeriais revelam que o número de professores particulares subvencionados e o número de alunos beneficiados com bolsa, giravam em torno de 20% do total, tanto de alunos, como de professores, que faziam parte da rede pública. A presente resolução procurou normatizar as subvenções. Em vez de auxílio, os professores passaram a receber gratificações correspondentes ao número de alunos. O meu entendimento do texto é o seguinte: até 15 alunos, o professor receberia quatro mil réis cada. Para cada aluno menino, além dos 15, receberia mais 750 réis; se fosse menina, eram mil réis cada. Exemplificando: para 30 meninos, a gratificação mensal seria 71\$250 réis; para 30 meninas, seriam 75\$000 réis. O limite máximo de alunos seria de 50. Se houvesse mais que 50 alunos, certamente o Estado abriria uma escola pública. Só para lembrar: nessa modalidade os alunos carentes estudavam junto com os alunos pagantes. Em muitos casos a renda principal dos professores subvencionados vinha do Estado, ou seja, o Estado sustentava tais professores, mas não lhes garantia o direito de aposentadoria. Nessa modalidade os alunos carentes recebiam uma espécie de bolsa, pois além dos custos do professor, recebiam os livros necessários para os estudos. [2] O pagamento da gratificação ficava sujeito à frequência dos alunos. Diante disso, os referidos professores também receberiam visitas frequentes dos delegados de distrito. A concessão do benefício para os anos seguintes ficava sujeita à apresentação de alunos nos exames finais, conforme previa o Regimento interno das escolas públicas. Essa exigência de certa forma, obrigava os professores particulares a seguirem o programa de ensino das escolas públicas. O Estado poderia solicitar que o professor mudasse a escola de lugar para atender mais alunos, porém, caso uma escola pública fosse criada ou transferida em locais próximos, a subvenção seria extinta. [3] Caso dois professores particulares de uma mesma localidade solicitassem a subvenção, a escolha recairia no mais habilitado ou, em último caso, no que tivesse a melhor escola e mais materiais didáticos.” (CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial**: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 307-308.)

⁹⁹ BRASIL. **Aviso nº 43 do Ministério do Império de 1 de novembro de 1882**. Sobre a instituição de um fundo escolar nas províncias. Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1882. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1883. p. 42-43. Caderno de Aditamentos. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/decisoes1882%20\(554p\)/pdf55.pdf](http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/decisoes1882%20(554p)/pdf55.pdf). Acesso em: 14 abr. 2023.

¹⁰⁰ De acordo com o artigo 27, § 6º, do Decreto nº 7.247 de 19 de abril de 1879, as multas “serão recolhidas ao Tesouro na Corte e às Tesourarias nas províncias; todas as outras, no município da Corte, às respectivas caixas escolares. O produto de todas as multas será aplicado, conforme a sua procedência, às necessidades da instrução pública na Corte e nas províncias.” (BRASIL. **Decreto nº 7.247 de 19 de abril de 1879 do Ministério do Império**. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. Coleção das Leis do Império do Brasil de 1879, Parte II, Tomo XLII. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1880.

provincial.¹⁰¹ A criação desse fundo dialoga, em sua essência, com o próprio Fundeb, o qual, atualmente, é o principal modelo de financiamento do ensino público no país, conforme será visto com mais detalhes neste estudo.

Com a Proclamação da República, o ensino brasileiro, que inicialmente era custeado pelo Subsídio Literário e pelas rendas gerais, pôde contar com as subvenções governamentais destinadas às escolas e aos professores particulares, bem como com a criação dos fundos de custeio da educação, constituídos especialmente com a contribuição da população local. Essa realidade do campo educacional foi mantida nas primeiras décadas republicanas, ainda que a aspiração da sociedade fosse o rompimento com as vicissitudes do período imperial. Os Estados (antigas províncias) continuaram com o papel preponderante no financiamento da instrução pública no Brasil, nos termos do Ato Adicional de 1834.¹⁰² A Constituição Republicana de 1891 apenas referiu-se à educação para declarar o ensino laico no Brasil, rompendo de vez com a atuação da igreja nessa temática. Tratou-se de um período que pouco avançou nas prestações de políticas públicas à sociedade.¹⁰³

A partir dos anos 20, o aumento da população urbana e as mudanças nas políticas socioeconômicas promoveram a ampliação dos problemas sociais da época. Com o aumento da insatisfação da classe média e popular, a educação passou a ser vista como um meio capaz de conferir identidade à República que se constituía. Essa conjuntura permitiu a formação dos debates acerca da necessidade da obrigatoriedade da vinculação de receitas para a educação, para torná-la, assim, obrigatória.¹⁰⁴

Com a Reforma João Luiz Alves, foi publicado o Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, “que determinava que os Estados aplicassem 10% de suas receitas na instrução

p. 196-217. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/leis%201879%20\(969p\)/leis1879_1033.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/leis%201879%20(969p)/leis1879_1033.pdf). Acesso em: 13 abr. 2023.)

¹⁰¹ BRASIL. **Aviso nº 43 do Ministério do Império de 1 de novembro de 1882**. Sobre a instituição de um fundo escolar nas províncias. Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1882. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1883. p. 42-43. Caderno de Aditamentos. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/ Legislacao/decisoes1882%20\(554p\)/pdf55.pdf](http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/ Legislacao/decisoes1882%20(554p)/pdf55.pdf). Acesso em: 14 abr. 2023.

¹⁰² NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, nº 1, p. 32-58, 2017. p. 35.

¹⁰³ NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, nº 1, p. 32-58, 2017. p. 35.

¹⁰⁴ NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017. p. 35-36.

primária e normal (artigo 25, c), e obrigava à União o pagamento dos vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400\$ anuais.”¹⁰⁵

Além disso, foi instituído o Fundo Especial de Educação e Saúde pelo Decreto nº 21.335/32, o qual determinou que os entes federados, ao cobrarem taxas de documentos sujeitos a selo, deveriam destinar esses recursos ao referido fundo, sendo que um terço dele deveria ser reservado à educação.¹⁰⁶ Essa determinação foi fruto do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”,¹⁰⁷ o qual propunha a criação de fundo específico que não se sujeitasse às crises financeiras dos Estados e aos interesses políticos dos governos no que se refere à educação. Assim, tal pleito propugnava pela criação de um fundo a ser “composto por patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado pelos órgãos do ensino.”¹⁰⁸

A Constituição de 1934 inaugurou uma outra fase de custeio da educação, vez que, com a previsão do artigo 156, ficou estabelecida a aplicação de um percentual mínimo da arrecadação dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Além disso, constava naquela constituição a determinação de que algumas empresas deveriam manter o ensino primário dos filhos dos seus empregados. Tratava-se das raízes dos atuais “mínimo constitucional à educação” e “Salário-Educação”. Esse período de financiamento na educação incentivou, ainda, a “expansão dos Grupos Escolares (ensino primário) e Ginásios (ensino médio)”¹⁰⁹, ainda que excluísse significativamente a população rural e os segmentos mais pobres da população urbana.¹¹⁰

¹⁰⁵ NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017. p. 35-36

¹⁰⁶ NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017. p. 38.

¹⁰⁷ Ressalta Alynne Nayara Ferreira que “o Manifesto não ignorou o federalismo; pelo contrário, asseverava que a União teria competência sobre todas as etapas do ensino e fiscalizatória, enquanto os Estados teriam atribuição sobre a educação em seus respectivos territórios. A constituição do ‘fundo especial de educação e saúde’ pelo Decreto nº 21.335/1932, cujos recursos seriam oriundos da cobrança de taxa sobre documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, foi, segundo Melchior (*apud* MARTINS e PINTO, 2013, p. 9), um dos resultados práticos a partir do que fora consignado pelo Manifesto.” (NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017. p. 38.)

¹⁰⁸ NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017. p. 38.

¹⁰⁹ Pinto relata que nessa fase “a classe média e parte da elite descobrem a escola pública, seja como local de estudo (ensino médio), seja como local de trabalho (as “normalistas”). Pasmem-se, até os salários eram razoáveis.” (PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 54.)

¹¹⁰ PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 55.

Com o regime militar, os gastos com a educação retornaram aos patamares mais baixos, houve supressão da vinculação constitucional mínima destinada ao sistema de ensino e a extinção de programas de educação popular.¹¹¹ Em “compensação”, foi criado, no mesmo período, o Salário-Educação, idealizado por um grupo de professores apoiadores do regime.

O processo de redemocratização, na década de 1980, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que é “reconhecidamente fruto do embate de uma pluralidade de projetos e interesses que convergiram”¹¹² e de “um conjunto de demandas populares de caráter reformista, como a universalização da seguridade social, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o direito à creche e à pré-escola, entre outros”.¹¹³

A CF/88 definiu como concorrentes as competências na educação básica e impôs aos governos federal, estaduais e municipais o gasto, com a educação, de um percentual mínimo das receitas provenientes da arrecadação de impostos, também conhecido como mínimo constitucional da educação, conforme preceituado no art. 212 do texto constitucional.¹¹⁴

Parte desses recursos destinados à educação, oriundos da arrecadação dos impostos, passaram a ser destinados “à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais”.¹¹⁵ Esses recursos foram aplicados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Ademais, para financiar a educação, a Emenda Constitucional nº 53, de 2006,¹¹⁶ inseriu na Carta Magna em vigor a previsão de instituição do Salário Educação, que é uma contribuição social destinada ao financiamento de ações, programas e projetos voltados para a educação

¹¹¹ PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. p. 54-55.

¹¹² PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: Do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out.-dez., 2018.

¹¹³ PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: Do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out.-dez., 2018.

¹¹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212.

¹¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A.

¹¹⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: jan. 2023.

básica pública, distribuída aos Estados e aos Municípios de acordo com o número de alunos matriculados.¹¹⁷

Para reforçar esse arcabouço constitucional de custeio da educação, não se deve esquecer das receitas provenientes dos royalties pela exploração de petróleo e de gás natural, instituídas pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Nesse diapasão, em busca de garantir mais fontes de financiamentos, recentemente foi instituído o ICMS Educação, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, que determinou que 10% (dez por cento) dos 35% (trinta e cinco por cento) do imposto estadual incidente sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação deverão ser distribuídos pelos Estados aos Municípios de acordo com “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.¹¹⁸

Tais fontes de custeio formam o atual sistema de financiamento da educação no Brasil. Para obter uma melhor compreensão do questionamento apresentado nesta dissertação, faz-se necessário analisar cada uma delas de forma detalhada, com a apresentação das principais legislações e aspectos relacionados.

1.2.2 Percentual mínimo constitucional destinado à educação

A instituição do mínimo constitucional como fonte de custeio à educação remonta à Constituição da República de 1934, que estabeleceu um percentual mínimo da arrecadação dos impostos a serem destinados à manutenção e ao desenvolvimento dos sistemas educativos.¹¹⁹

Dessa disposição constitucional até a atual Constituição, o percentual mínimo de impostos a ser destinado à educação pelos entes federados variou da alíquota mínima de 10%

¹¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212, § 6º.

¹¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, II, Parágrafo único.

¹¹⁹ Em sua redação original, os artigos 156 e 157 da CF/34 assim dispunham, respectivamente: Art 156 – A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único: Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. Art 157 – A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

(dez por cento) até o índice máximo de 25% (vinte e cinco por cento), tendo sido instituído ou suspenso conforme o grau de democracia existente à época.¹²⁰

O quadro a seguir demonstra essa assertiva e retrata os períodos em que houve tal destinação com as suas respectivas alíquotas:

Quadro 1 – Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil

Ano	Disposição legal	Esfera de vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional I	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional I4	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

Fonte: PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 26.

O quadro acima demonstra que, desde a vigência da Constituição Federal de 1934, o constituinte já havia delimitado parte do percentual do montante dos recursos arrecadados pelos entes para destiná-la ao sistema de ensino. Durante os períodos em que vigoraram as Constituições de 1937 e 1967, houve a supressão da previsão constitucional de tal destinação.

Na Constituição Federal de 1988, o caput do art. 212 manteve o mínimo constitucional a ser aplicado pelos entes federados na educação e ampliou os percentuais das alíquotas, estabelecendo que, das receitas arrecadadas dos impostos anualmente, a União deveria aplicar “nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo”.¹²¹

¹²⁰ PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan.-jun., 2006. p. 26.

¹²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212, Caput.

Ao arrecadar seus respectivos impostos, os entes federados deverão aplicar no mínimo aqueles percentuais no desenvolvimento e na manutenção dos seus sistemas educacionais, com o objetivo de viabilizar suas atribuições previstas na CF/88. O texto constitucional é expresso, ainda, ao assegurar que, ao realizarem as transferências constitucionais, os entes não poderão incluí-las no cômputo dos percentuais mínimos destinados à educação previstos no caput do art. 212 da CF/88.¹²² Essa determinação evitará que os entes com maior capacidade arrecadatória justifiquem o investimento na educação tendo como base as transferências constitucionais destinadas aos entes subnacionais. Além disso, ao distribuir estes recursos provenientes do mínimo constitucional, os entes federados deverão destiná-los às instituições de ensino, priorizando o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, notadamente no que se refere à “universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.¹²³

A importância da destinação de um percentual mínimo à educação é tamanha que as contas anuais dos governos poderão ser rejeitadas na hipótese de não realização da destinação, podendo, ainda, ocorrer a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal e destes nos respectivos Municípios, conforme consignado nos artigos 34, VII, alínea e, 35, III, e 36, III, da Constituição da República. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na alínea b do inciso IV do §1º do art. 25,¹²⁴ impõe o cumprimento de tal limite constitucional sob pena do ente subnacional não receber as transferências voluntárias que não decorram de determinação da CF/88.

¹²² Em sua redação atual, o § 1º, do art. 212, da CF/88 assim dispõe: § 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.”

¹²³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212, § 3º.

¹²⁴ “Fato é, portanto, que o rol de garantias fundamentais de financiamento dos direitos sociais contempla não só os deveres de aplicação mínima em saúde e educação, ou ainda as vinculações de receita, mas também integra ao microsistema o regime de competências federativas, responsabilidades e sanções, com possíveis implicações que enumeramos: 1. intervenção federal nos estados e no Distrito Federal e de intervenção estadual nos municípios por descumprimento do gasto mínimo em saúde e educação, o que inclui essa regra entre os princípios sensíveis da CF 88 (art. 34, VII, “e”; art. 35, III); 2. condicionamento das transferências de recursos provenientes das receitas dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE) à aplicação mínima de recursos em saúde (CF 88, art. 160, parágrafo único, inciso II); 3. vedação de transferências federativas voluntárias em caso de déficit de aplicação quanto aos pisos de custeio em saúde e educação, garantindo-se, entretanto, a manutenção da parte dessas transferências voltadas à saúde, à educação e à assistência social (LRF, art. 25, § 1º, IV, “b”, e § 3º); 4. rejeição das contas anuais dos chefes do Poder Executivo (CF 88, art. 49, IX; art. 71, I); 5. responsabilidade pessoal do gestor em caso de déficit de aplicação, desvio, fluxo irregular ou falta de condicionamento dos repasses, entre outras formas de mitigar ou fraudar os recursos destinados à saúde e à educação (CF 88, art. 208, § 2º; ADCT, art. 60, XI; e legislação infraconstitucional).” (PINTO, Élidea Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: Do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out.-dez., 2018. p. 991)

A vinculação constitucional de recursos à educação em todos os níveis foi importante mecanismo para assegurar um esforço mínimo orçamentário para as diversas unidades federadas. Contudo, como a vinculação desses recursos era decidida de forma independente por cada ente federado, sem o estabelecimento das diretrizes de aplicação, tal fonte de custeio em separado não seria suficiente para sustentar o projeto constitucional vigente de maneira mais uniforme, tendo em vista a grande diversidade das realidades brasileiras.

Diante da verificação de “padrões muito variados de alocação de recursos e de ofertas educacionais”,¹²⁵ fez-se necessária a instituição de um fundo contábil alinhado a uma política educacional mais centralizada e organizada para atender às necessidades da educação no Brasil, tal como o Fundeb.

1.2.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Com o estabelecimento das fontes de custeio da educação no Brasil na Constituição Federal de 1988, os Municípios e os Estados passaram a gerir seus respectivos sistemas educacionais de forma independente e a critério dos governos locais, o que evidenciou uma série de lacunas a serem sanadas.¹²⁶

Com o fundamento “de reduzir as assimetrias entre-estaduais de gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores”,¹²⁷ foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, que introduziu, no art. 60 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, dotado de natureza contábil e constituído com os recursos dos entes federados para posterior redistribuição entre eles.¹²⁸

Por não reduzir as desigualdades regionais nos termos em que se pretendia, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

¹²⁵ COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Camila Moreira; GOULART, Tatiana Marcelino. **Desigualdades educacionais e Coordenação Federativa: O Caso do FUNDEB em Minas Gerais.** EnANPAD, Curitiba/PR, p. 2-3, 2018.

¹²⁶ Marta Arretche explica que, ao promover o direito à educação, o texto constitucional não previu como que cada ente federado brasileiro iria garanti-lo, atendo-se apenas a prever um mínimo que seria destinado àquele setor, sem considerar o que seria de fato adequado em termos de recursos para atender às diversas realidades educacionais de cada ente federado brasileiro. Com isso, verificou-se a existência de desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto na educação da federação brasileira, o que implicou “diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno.”

¹²⁷ ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fio Cruz, 2012. p. 24.

¹²⁸ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. p. 24.

Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, que, com a mesma essência do anterior, se tornou relevante política nacional de educação no Brasil, responsável pela redução das desigualdades regionais com relação à oferta do ensino educacional público, contribuindo para a ampliação do número de alunos matriculados em toda a educação básica e para o alcance de resultados redistributivos, com a redução das desigualdades horizontais de capacidade de gasto.¹²⁹

Com a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, o Fundeb foi revestido com o caráter de definitividade no texto constitucional,¹³⁰ tornando-se uma política permanente da educação no Brasil, além de ter sido aprimorado para possibilitar que mais entes federados recebessem recursos dos fundos estaduais e para garantir uma educação com mais qualidade. Ao conferir o caráter de permanência ao fundo, o recém incluído art. 212-A na CF/88 prevê, em seu caput, que parte dos percentuais mínimos provenientes da arrecadação dos impostos a serem destinados à educação (dezoito por cento pela União e vinte e cinco por cento pelos Estados, DF e Municípios)¹³¹ “deverão ser aplicados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais”.¹³²

Como bem pontuado por Moreira, o Fundeb representa “uma exceção ao princípio inserto na parte inicial do art. 167, IV, da CF/88, pelo qual é vedada a vinculação ao órgão, fundo ou despesa do produto da arrecadação de impostos”.¹³³

Para garantir a redistribuição dos recursos dos Fundeb entre os entes federados, ficou assegurada a instituição de um fundo contábil no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal,¹³⁴

¹²⁹ ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. p. 24.

¹³⁰ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado no ano de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Ambos os fundos estavam fundamentados no art. 60 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. E somente com a Emenda Complementar nº.108, de 26 de agosto de 2020, a qual inseriu o art. 212-A na CF/88, é que o Fundeb foi revestido com o caráter de definitividade.

¹³¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212.

¹³² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A.

¹³³ MOREIRA, André Mendes. O modelo do federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 193-226. p. 39.

¹³⁴ Em sua redação atual, o inciso I do art. 212-A da CF/88, assim dispõe: I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020). (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal

os quais são redistribuídos “entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes”.¹³⁵ A CF/88 especifica, ainda, que cada fundo contábil estadual será constituído por vinte por cento da arrecadação do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD); do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); do Imposto Residual da União Federal; do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR); do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; do Fundo de Participação dos Municípios; e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).¹³⁶

Além disso, o total dos recursos que compõem os fundos contábeis, a União deverá complementar com, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) daquelas receitas tributárias, a serem distribuídas da seguinte forma:

- (a) 10 (dez) pontos percentuais deverão ser complementados nos Estados (e no Distrito Federal) que não alcançarem o valor anual por aluno (VAAF) definido nacionalmente;¹³⁷
- (b) 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais deverão complementar cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital que não alcançar valor anual total por aluno (VAAT) definido nacionalmente;¹³⁸ e

e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: fev. 2023.)

¹³⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, III.

¹³⁶ 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 caput 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 desta Constituição. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: fev. 2023.)

¹³⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, V, “a”.

¹³⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, V, “b.”

(c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais serão aplicados “nas redes públicas que apresentarem melhor gestão e promoverem a evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, a serem previstos no sistema nacional de avaliação da educação básica”.¹³⁹

Com o objetivo precípua de valorizar o quadro do magistério na educação do Brasil, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) será destinada ao pagamento do quadro dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.¹⁴⁰

Por fim, para encerrar as considerações sobre o Fundeb, já que não se pretende esmiuçar a fórmula de calculá-lo, ao discorrer sobre o fundo, o texto constitucional é expresso ao afirmar que lei irá dispor sobre “melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento”¹⁴¹ e sobre ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos.¹⁴² A CF/88, portanto, delegou ao legislador infraconstitucional a função de dispor sobre os indicadores educacionais. E essa informação é importante, pois irá direcionar o caminho a ser seguido neste trabalho.

1.2.4 Salário-Educação

Em continuidade à análise dos principais aspectos das fontes de financiamento da educação no Brasil, além do mínimo constitucional e do Fundeb, a CF/88 estabeleceu como uma fonte adicional de custeio o Salário-Educação. Esta contribuição social é destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no §5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988. Apesar de nos dias atuais estar arraigado, o Salário-Educação percorreu um longo caminho e enfrentou alguns percalços até se consolidar.

¹³⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, V, “c”.

¹⁴⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, XI.

¹⁴¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, XIII, “e”.

¹⁴² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, XIII, § 2º.

Alguns estudos vinculam a criação do Salário-Educação à previsão do artigo 139 da Constituição Federal de 1934,¹⁴³ que impôs às empresas a obrigação de manter estudo gratuito para os seus empregados e respectivos filhos.¹⁴⁴ Contudo, o ônus financeiro e administrativo das empresas e a baixa regulação estatal tornaram-se impeditivos para a concretização dessa iniciativa. Por isso, aquele artigo da CF/34 não produziu efeitos no âmbito empresarial à época.¹⁴⁵

Como forma de determinar que as empresas cumprissem a referida disposição constitucional, apesar do período militar ter sido marcado pelo dismantelamento da estrutura de financiamento da educação até então existente, foi publicada a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Essa legislação determinou a instituição do Salário-Educação a ser pago pelas empresas com vínculo na Previdência Social, o que representava “a importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar.”¹⁴⁶

De acordo com o artigo 2º, da Lei nº 4.440/1964, o valor devido pelas empresas seria uma quota percentual calculada com base no salário-mínimo local, o qual deveria ser arredondado para o múltiplo de mil.¹⁴⁷ No ano seguinte, o artigo 35 da Lei nº 4.863/65 estipulou expressamente que o percentual devido pelas empresas a título de Salário-Educação seria de 1,4 %.¹⁴⁸

¹⁴³ PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan.-jun., 2006. p. 26-27.

¹⁴⁴ Em sua redação original, o artigo 139 da Constituição Federal de 1934 assim dispunha: Art. 139 – Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito.

(BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1934]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: fev. 2023.)

¹⁴⁵ PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan.-jun., 2006. p. 26-27.

¹⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%A9%20institu%C3%ADdo%20o%20sal%C3%A1rio,p%C3%BAblicas%20com%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20elementar. Acesso em: fev. 2023. Art. 1º.

¹⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%A9%20institu%C3%ADdo%20o%20sal%C3%A1rio,p%C3%BAblicas%20com%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20elementar. Acesso em: fev. 2023. Art. 2º.

¹⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 4.863, de 29 de novembro de 1965**. Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e selo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas folhas de salários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4863.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.863%2C%20DÉ%2029%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201965.&text=Reajusta%20os%20vencimentos%20dos%20servidores,sal%C3%A1rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: fev. 2023.

No ano de 1969, a Emenda Constitucional nº 1, que editou o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, revestiu de constitucionalidade o Salário-Educação e dispôs, em seu artigo 178,¹⁴⁹ que todas as empresas industriais, agrícolas e comerciais deveriam recolher a referida contribuição, conforme estabelecido na lei.

Para regulamentar a determinação constitucional, foi publicado o Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que, dentre outros aspectos, delegou ao Poder Executivo a responsabilidade de fixar as alíquotas do Salário-Educação. Essa questão foi objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal, tendo este entendido que, na vigência da EC nº 1/69, a contribuição em questão teria sido considerada como de natureza não tributária e, por isso, não se aplicaria o princípio da legalidade estrita ao Salário-Educação, não sendo, pois, competência do legislativo fixar as suas alíquotas.¹⁵⁰

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Salário-Educação passou a ter natureza tributária de contribuição social, inclusive com a mesma hipótese de incidência, alíquota e base de cálculo previstos no Decreto-Lei nº 1.422/75, “só não tendo subsistido à nova Carta a delegação contida no § 2º do seu art. 1º, em face de sua incompatibilidade com o princípio da legalidade.”¹⁵¹

Não obstante, o STF precisou publicar a Súmula 732 para declarar a constitucionalidade da cobrança da contribuição do salário-educação, dizendo expressamente que “seja sob a Carta de 1969, seja sob a Constituição Federal de 1988, e no regime da Lei nº 9.424/1996. A cobrança da exação, nos termos do DL 1.422/1975 e dos Decretos 76.923/1975 e 87.043/1982 é compatível com as Constituições de 1969 e 1988.”¹⁵²

¹⁴⁹ A redação original da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, assim dispôs sobre o Salário-Educação: “Art. 178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer. Parágrafo único. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado.”

(BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=1&ano=1969&ato=d89UTT61UejRVTf83>. Acesso em: fev. 2023.)

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 290.079-6/SC**. Contribuição que, na vigência da EC 01/69, foi considerada pela jurisprudência do STF como de natureza não tributária, circunstância que a subtraiu da incidência do princípio da legalidade estrita. Relator: Min. Ilmar Galvão, 17 out. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260149>. Acesso em: fev. 2023.

¹⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 290.079-6/SC**. Contribuição que, na vigência da EC 01/69, foi considerada pela jurisprudência do STF como de natureza não tributária, circunstância que a subtraiu da incidência do princípio da legalidade estrita. Relator: Min. Ilmar Galvão, 17 out. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260149>. Acesso em: fev. 2023. p.

¹⁵² Tese definida no RE 660.933. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 660.933**. Contribuição destinada ao custeio da educação básica, salário-educação, cobrança nos termos do DL 1.422/1975 e dos decretos 76.923/1975 e 87.043/1982, constitucionalidade segundo as cartas de 1969 e 1988. Relator: Min.

Após essas querelas, prevalece os dizeres da Carta Magna de 1988 de que o Salário-Educação deve ser recolhido pelas empresas tendo como base de cálculo “o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991”, sobre a qual deveria ser aplicada uma alíquota de 2,5%.¹⁵³

Para fins da cobrança da contribuição ao Salário-Educação, são consideradas empresas “qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social”,¹⁵⁴ nos termos da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

Da totalidade arrecadada com a referida contribuição, após deduzido o importe de 1% (um por cento) destinado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a título de taxa de administração,¹⁵⁵ o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE deverá distribuir as quotas aos entes federados, de modo que a União ficará com 1/3 (um terço) do montante dos recursos recolhidos para aplicar em “programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras”.¹⁵⁶ Já os Estados e os Municípios receberão 2/3 (dois terços) da arrecadação da referida contribuição, que deverá ser remetida automaticamente às Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o objetivo de também financiar os programas, projetos e ações da educação básica.¹⁵⁷

Joaquim Barbosa, 2 de fevereiro de 2012. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1748913>. Acesso em: fev. 2023.)

¹⁵³ BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 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. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 15.

¹⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 1º, § 3º.

¹⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 4º, Parágrafo único.

¹⁵⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 9º, II, § 1º.

¹⁵⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília,

Conforme determinando pelo parágrafo 5º do art. 212 da CF/88, tais quotas serão distribuídas aos Estados e aos Municípios de forma proporcional “ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino”,¹⁵⁸ “conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação”.¹⁵⁹

Essa previsão constitucional, também, foi objeto de questionamento no Supremo, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 188. A divergência consistia no fato de que o FNDE adotava a metodologia de distribuir as contribuições de forma proporcional a arrecadação dos Estados. Essa medida reforçava o que o Ministro Gilmar Mendes denominou por “fosso das desigualdades sociais” entre as regiões do Brasil. Para se ter uma estimativa, foi citado na referida ação que “em 2021, a distribuição ao Maranhão foi de R\$ 55,94 por matrícula, enquanto São Paulo recebeu R\$ 816,05.”¹⁶⁰ Diante desses fundamentos, o Plenário do STF determinou que a distribuição da contribuição em questão deve ser realizada de forma integral, nos termos previstos pela CF/88, “observando-se somente a proporcionalidade do número de alunos matriculados de forma linear.”¹⁶¹

Para evitar qualquer desvirtuamento no uso desses recursos, conforme entendimento jurisprudencial consolidado, a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, inseriu no corpo constitucional a regra de vedação de gastos das referidas contribuições com aposentadorias e pensões.¹⁶² Ressalte-se, também, que as contribuições ao Salário-Educação não poderão ser

DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 9º, I, § 1º.

¹⁵⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212, § 5º.

¹⁵⁹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 9º, II, § 1º.

¹⁶⁰ Trecho do voto do Ministro Vogal Gilmar Mendes na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188. p. 12. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188**. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de junho de 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/6/0764A030B96951_VotorelatorADPF188.pdf. Acesso em: fev. 2023.)

¹⁶¹ Na ADPF nº. 188, foi fixada a seguinte tese: “À luz da Emenda Constitucional 53/2006, é incompatível com a ordem constitucional vigente a adoção, para fins de repartição das quotas estaduais e municipais referentes ao salário-educação, do critério legal de unidade federada em que realizada a arrecadação desse tributo, devendo-se observar unicamente o parâmetro quantitativo de alunos matriculados no sistema de educação básica”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 188**. Relator: Min. Edson Fachin, 15 jun. 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/6/0764A030B96951_VotorelatorADPF188.pdf. Acesso em: fev. 2023.

¹⁶² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212, § 7º.

utilizadas pela União a fim de complementar os recursos do Fundeb,¹⁶³ nos termos determinados pelos incisos IV e V do art. 212-A da CF/88.

1.2.5 Receitas provenientes dos royalties pela exploração de petróleo e de gás natural

Conforme já mencionado, o Plano Nacional da Educação – PNE prevê metas e estratégias a serem cumpridas pelos entes federados com vista a promover melhorias no sistema educacional brasileiro.

Dentre as metas estabelecidas naquele plano, consta a previsão de ampliar o investimento público em educação de, “no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência”¹⁶⁴ do PNE e, “no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.¹⁶⁵ Essa meta está embasada constitucionalmente no artigo 212 da Constituição Federal, que foi incluído posteriormente pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Para viabilizar a execução de tal meta, o parágrafo 4º do artigo 5º do PNE dispõe que o investimento público em educação abarcará o mínimo constitucional das receitas oriundas da arrecadação dos impostos que os entes federados deverão aplicar na educação, além dos recursos aplicados no Fundeb.

Ademais, também serão contabilizados para fins do cumprimento da Meta 20 do PNE os investimentos aplicados “nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento

¹⁶³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 212-A, III.

¹⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Publicação Original). Meta 20, Anexo I.

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Publicação Original). Meta 20, Anexo I.

de creches, pré-escolas”¹⁶⁶ e os programas especiais dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.¹⁶⁷

Em complementação a essas fontes de financiamento da educação, a Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, prevê que deverá ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino a parcela das receitas provenientes dos royalties pela exploração de petróleo e de gás natural, e “da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção”.¹⁶⁸

Com relação a essa destinação das receitas dos royalties, no final do ano de 2019, o Estado do Rio de Janeiro interpôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6277, no STF, a qual se encontra sob a relatoria da Ministra Rosa Weber. O objeto dessa ação é o questionamento da constitucionalidade do artigo 2º, inciso II, §§ 1º e 3º, da Lei Federal 12.858/13.

Como fundamento dessa ação, do ponto de vista formal, o ente alegou que há vício de iniciativa no dispositivo da lei questionado, em ofensa ao § 1º, inciso II, alínea B, do art. 61 da CF/88, porque essa norma veicula matéria orçamentária, e a proposição legislativa sobre essa temática é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. No mérito, a justificativa é que os royalties e a participação especial são receitas originárias garantidas pelo § 1º do art. 20 da Carta Magna de 1988¹⁶⁹ e servem para compensar os danos oriundos das atividades de exploração realizadas no território dos entes federativos produtores.

¹⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Publicação Original). Art. 5º, § 4º.

¹⁶⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 213.

¹⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 2º, I e II.

¹⁶⁹ A redação atual do § 1º do art. 20 da CF/88 assim dispõe: “Art. 20. (...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)”

(BRASIL. **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm. Acesso em: fev. 2023.)

Como o Estado do Rio de Janeiro é responsável por 74% (setenta e quatro por cento) da produção do petróleo nacional, alegou-se na peça inicial que cabe apenas ao ente realizar “o juízo discricionário de como e onde utilizar os recursos auferidos por força da exploração petrolífera em seus territórios, sob pena de se subverter, ilegitimamente, a própria possibilidade do uso dessas receitas para fins compensatórios”.¹⁷⁰ Ao permitir que a União Federal determine o rumo das receitas originárias do Estado do Rio de Janeiro, este argumenta, em suma, que a lei questionada ofende o pacto federativo, a autonomia do ente de autoadministração e o princípio da eficiência administrativa.

O Parecer da Procuradoria-Geral da República opinou pela manutenção daquela fonte de financiamento, já que o componente compensatório não é somente para reparar dano ou prejuízo pela exploração do petróleo, mesmo porque, segundo a PGR, não é possível mensurar a base de cálculo para calcular o impacto causado no meio ambiente. No parecer, consta, ainda, que compensar a sociedade com mais investimentos na educação e na saúde é medida que corrobora a promoção da justiça intergeracional e garante às gerações futuras a realização dos objetivos constitucionais de sociedade livre, justa e solidária.¹⁷¹

A manutenção, pois, dessa fonte de custeio do sistema educacional está sob a égide decisória do Supremo, que decidirá se a lei em análise ofende ou não a Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, irá deliberar pela manutenção ou não da destinação da parcela dos royalties decorrentes da exploração daquelas riquezas naturais.¹⁷²

¹⁷⁰ Trecho extraído da petição inicial elaborada pela Advocacia Geral do Estado do Rio de Janeiro e protocolada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6277. p. 13. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº 6277**. ADI que questiona destinação de recursos de royalties do petróleo à saúde e à educação tramitará sob rito abreviado. Relator: Min. Luiz Fux, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5826543>. Acesso em: fev. 2023.)

¹⁷¹ Segue trecho do Parecer da Procuradoria Geral da República. Nesse passo, ganha relevo a função das normas de direito financeiro para instrumentalizar a utilização adequada dos recursos arrecadados em prol do bem comum. É assim que “a justiça financeira, em seu viés redistributivo, pautada no princípio da solidariedade, funda-se no compromisso inter e intrageracional da busca pela melhoria das condições de vida da população. Passa, portanto, pela garantia de efetivação dos direitos fundamentais, com efeitos intertemporais. Afinal, as condições herdadas pelas gerações futuras dependem substancialmente da qualidade de vida usufruída pelas gerações atuais.” E, sem dúvida, entre os fatores que mais contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população, com reflexos no seu nível de desenvolvimento civilizatório presente e futuro, estão os investimentos realizados em educação e saúde. A Lei 12.858/2013 representa legítima iniciativa de dar aos royalties destinação condizente com a natureza especial dessa receita, pois são despesas virtuosas, que tendem a gerar valor futuro, do qual haverão de se beneficiar as futuras gerações. (BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm. Acesso em: fev. 2023.)

¹⁷² A última consulta realizada no site do Supremo Tribunal Federal aconteceu no dia 15 de abril de 2023. E até esta data, a ADI n. 6.277 ainda não havia sido julgada, sendo que o último andamento do processo foi a juntada do Parecer da Procuradoria Geral da República mencionado. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta**

2 ICMS EDUCAÇÃO

[...] toda a despesa feita com a instrução do povo importa na realidade uma economia, porque está provado por escrupulosos trabalhos estatísticos que a educação diminuindo consideravelmente o número de indigentes, dos enfermos e dos criminosos, aquilo que o Estado despense com escolas poupa em maior escala com asilos, hospitais e cadeias.

Carlos Leôncio de Carvalho (1870)¹⁷³

2.1 A ORIGEM DO ICMS EDUCAÇÃO

Após realizadas tais considerações sobre os recursos públicos que financiam a educação no Brasil, abre-se este capítulo à parte para analisar, de forma mais aprofundada, a mais recente fonte de custeio desse sistema: o ICMS Educação. Assim, serão apresentados os principais aspectos históricos e jurídicos desse imposto, para, em seguida, ser apresentado o problema que se pretende responder neste trabalho.

Antes da alteração constitucional trazida pela EC nº 108/2020, os percentuais do ICMS a serem repartidos com os municípios eram diversos e a antiga redação constitucional não vinculava a repartição daquele tributo a nenhum critério, mencionando, apenas, que seriam repartidos com os municípios conforme regulado em lei estadual.

Desse modo, a redação original da Constituição Federal de 1998 previa que as receitas oriundas do ICMS pertencentes aos Municípios deveriam ser creditadas pelo Estado de duas formas: (i) “três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios”;¹⁷⁴ e (ii) “no máximo um quarto, de acordo com o disposto em lei estadual”.¹⁷⁵

de Inconstitucionalidade nº 6277. ADI que questiona destinação de recursos de royalties do petróleo à saúde e à educação tramitará sob rito abreviado. Relator: Min. Luiz Fux, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5826543>. Acesso em: fev. 2023.)

¹⁷³ BRASIL. **Relatório do Ministro dos Negócios do Império, Carlos Leôncio de Carvalho.** Rio de Janeiro: Assembleia Geral Legislativa, 23 dez. 1878. Tipografia Nacional. p. 61.

¹⁷⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso II, do parágrafo único do inciso IV, do Artigo 158)

¹⁷⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso I, do parágrafo único do inciso IV, do Artigo 158)

Ao trazer a previsão de que os Estados teriam liberdade para dispor, em lei própria, como parte do percentual do ICMS seria repartido aos Municípios, os entes estaduais tiveram embasamento constitucional para realizarem as transferências de acordo com critérios que estimulassem o investimento em diversas áreas, na educação.

A título de exemplo, pode-se mencionar o Estado de Pernambuco, que, ao utilizar da prerrogativa constitucional para dispor acerca da repartição do ICMS aos Municípios, repartiu 3% (três por cento) desse imposto com base no critério relativo à educação, considerando neste o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb do Município, fornecido pela Secretaria Estadual. Assim, quanto maior fosse o Ideb Municipal, maior seria a participação do ente naquele percentual do tributo.¹⁷⁶

No mesmo ano, o Estado do Ceará destinou o repasse do ICMS para três importantes áreas: saúde, meio ambiente e educação, conforme alteração legislativa de 2007. E para a seara educacional, foi criado um índice próprio para fins de repasse daquele imposto, qual seja, o Índice de Qualidade da Educação (IQE), formado “pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem”.¹⁷⁷ Diferente do Estado vizinho, o Ceará destinou o percentual de 18% (dezoito por cento) a ser repartido com os seus municípios, de acordo com o IQE, o que impulsionou resultados excelsos em seu sistema educacional.

A Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, do Estado de Minas Gerais, também conhecida como Lei Robin Hood, dispõe, em seu art. 1º, que o ICMS deverá ser repassado aos municípios de acordo com os seguintes critérios: área geográfica, produção de alimentos, meio ambiente, saúde, municípios mineradores, esportes, turismo, saúde, educação, dentre outros. De acordo com o artigo 2º da legislação mineira, os valores repassados do referido imposto, tendo como base o critério educação, deverão observar “a relação entre o total de alunos

¹⁷⁶ PERNAMBUCO. **Lei nº 13.368, de 14 de dezembro de 2007**. Ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, e alterações. Recife, PE: Assembleia Legislativa, [2007]. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2007/Lei13368_2007.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.368%2C%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202007.&ext=Ajusta%20crit%C3%A9rios%20de%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20de,outubro%20de%201990%2C%20e%20altera%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: fev. 2023.

¹⁷⁷ CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, [2007]. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/LeiN14023_17_12_2007.pdf. Acesso em: fev. 2023. Art. 1º, II.

atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior”¹⁷⁸

Importante ressaltar que a Lei determina que os Municípios mineiros que não alcançarem pelo menos 90% (noventa por cento) da sua capacidade de atender os alunos da rede municipal serão excluídos do repasse do ICMS de acordo com o critério da educação.¹⁷⁹ Estudo demonstra que em Minas Gerais, “ao contrário do que se esperava, os Municípios não apresentaram uma melhora significativa nos indicadores de educação, onde as variáveis intituladas conclusão de séries, atendimento aos alunos e aprovação tiveram uma queda média de, respectivamente, 10%, 12% e 1%.”¹⁸⁰

Outros Estados brasileiros também utilizaram da prerrogativa constitucional prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF/88, mas o Estado do Ceará, ao combinar a técnica de gestão de resultados com maior alocação dos recursos do ICMS para educação em detrimento de outras áreas, obteve resultados significativos nesse âmbito. Esse caso de sucesso inspirou a inclusão do ICMS Educação na CF/88,¹⁸¹ conforme será analisado detidamente no subcapítulo.

2.1.1 Educação no Estado do Ceará: modelo precursor para a instituição do ICMS Educação na Constituição Federal de 1988

Das 27 (vinte e sete) unidades federativas, o Estado do Ceará é o quinto mais pobre do país. Mesmo possuindo uma das rendas per capita mais baixa do Brasil¹⁸² e apenas 2% da

¹⁷⁸ MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, [2009]. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html. Acesso em: fev. 2023.

¹⁷⁹ MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, [2009]. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html. Acesso em: fev. 2023. Art. 2º, Parágrafo único.

¹⁸⁰ SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI CAEN – EPGE, 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2013. p. 5.

¹⁸¹ HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação**: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. Banco Mundial, [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

¹⁸² De acordo com dados do IBGE, no ano de 2021, a renda per capita do Estado do Paraná era R\$881,00 (oitocentos e oitenta e um reais), a qual teve um aumento, em 2022, para R\$1.050,00 (mil e cinquenta reais). Em comparação, os Estados de São Paulo e do Paraná têm uma renda per capita de R\$2.913,00 (dois mil novecentos e treze reais) e R\$1.846,00 (mil oitocentos e quarenta e seis reais), considerando o ano-calendário de 2022.

riqueza nacional,¹⁸³ no ano de 2021, o Ceará posicionou-se em segundo lugar, junto com São Paulo e Paraná, no ranking dos Estados com os maiores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), perdendo apenas para Santa Catarina por um décimo.¹⁸⁴

Esse resultado se deu em decorrência de uma série de reformas educacionais, implementadas a partir da Lei Estadual nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Essa legislação descontinuou todos os critérios adotados anteriormente pela Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, e adotou indicadores de resultados nas áreas do meio ambiente, saúde e educação, para fins de repasse do ICMS às municipalidades.

Outros Estados fizeram o mesmo, conforme exemplificado, mas a Lei 14.023/2007 previu a destinação do imposto estadual, pelo Estado do Ceará aos seus municípios, no percentual de 18% (dezoito por cento) em função da educação. Porcentagens bem menores foram destinadas para as áreas da saúde e do meio ambiente, quais sejam, 5% (cinco por cento)¹⁸⁵ e 2% (dois por cento),¹⁸⁶ respectivamente. Conferiu-se, assim, maior peso ao índice educacional.

A educação foi eleita como área prioritária na distribuição dos percentuais do ICMS. Além disso, o repasse desse imposto foi vinculado ao Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE).¹⁸⁷ Esse indicador foi desenvolvido pelo Estado do Ceará e é constituído por um coeficiente fomentado por dados dos alunos das escolas de todos os municípios, quais sejam, as taxas de aprovação e de proficiência do segundo e do quinto ano da educação básica.

Para avaliar esses dados educacionais, o Governo do Ceará, por meio da Secretaria de Educação, desenvolveu o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará –

¹⁸³ IBGE. **Panorama Ceará**, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁸⁴ IBGE. **Ranking dos Estados**, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/pesquisa/40/78187?tipo=ranking>. Acesso em: 19 abr. 2023.

¹⁸⁵ CEARÁ. **Lei nº. 12.612, de 07 de agosto de 1996**. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 1996. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: fev. 2023. Art. 1º, III.

¹⁸⁶ CEARÁ. **Lei nº. 12.612, de 07 de agosto de 1996**. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 1996. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: fev. 2023. Art. 1º, IV.

¹⁸⁷ CEARÁ. **Lei nº. 12.612, de 07 de agosto de 1996**. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 1996. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: fev. 2023. Art. 1º, II.

Spaeece,¹⁸⁸ o qual se trata de uma “avaliação externa em larga escala que avalia as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática.”¹⁸⁹ A partir dos dados coletados nas avaliações realizadas pelo Spaeece, identifica-se “o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos.”¹⁹⁰

Importante mencionar que o Spaeece se espelha no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), modelo de avaliação do Governo Federal, o qual será detidamente analisado neste trabalho. Assim como o Saeb está vinculado ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e ao Ministério da Educação (MEC), o Spaeece faz parte da estrutura do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), o qual responde à Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Ademais, as avaliações realizadas nas escolas municipais e estaduais pelo governo estadual ocorre de forma censitária (assim como ocorre no modelo federal) e orienta-se nas Matrizes de Referência do Saeb.¹⁹¹

No cálculo do IQE, para avaliar o *quantum* que cada município irá receber de ICMS para investir na educação, são consideradas as razões dos seguintes índices: 50% (cinquenta por cento) do Índice de Qualidade de Alfabetização, 45% (quarenta e cinco por cento) do Índice de Qualidade do Ensino Fundamental e 5% (cinco por cento) pela Taxa de Aprovação dos Estudantes relativa nas cinco primeiras séries do ensino fundamental.¹⁹² E cada “um desses indicadores, por sua vez, é composto de uma média padronizada das proficiências relativas de cada município e da variação dessa proficiência com relação à avaliação anterior, em suas respectivas etapas de ensino”.¹⁹³

No quadro abaixo, é demonstrado como o Ipece sistematizou tais indicadores:

¹⁸⁸ O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – Spaeece foi implementado em 1992 pela Secretaria da Educação (SEDUC) do Estado Ceará com objetivo de promover um ensino de qualidade para todos os alunos da rede pública do Estado.

¹⁸⁹ CEARÁ. Secretaria da Educação. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaeece/>. Acesso em: fev. 2023.

¹⁹⁰ CEARÁ. Secretaria da Educação. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaeece/>. Acesso em: fev. 2023.

¹⁹¹ CEARÁ. Secretaria da Educação. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaeece/>. Acesso em: fev. 2023.

¹⁹² ARAÚJO, Francisco Antônio Sousa de *et al.* **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS**. XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022. Brasília/DF: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6923/1/1.1.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: fev. 2023. p. 20.

¹⁹³ ARAÚJO, Francisco Antônio Sousa de *et al.* **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS**. XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022. Brasília/DF: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6923/1/1.1.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: fev. 2023. p. 20.

Quadro 2 – Distribuição da avaliação

(IQA)	37,5%	Média transformada da alfabetização
50%	12,5%	Melhoria da média transformada da alfabetização com relação ao ano anterior
(IQF) 45%	22,5%	Média transformada do 5º ano
	22,5%	Melhoria da média transformada do 5º ano com relação ao resultado da avaliação anterior
5%	5%	Taxa média de aprovação do 1º ao 5º ano

Fonte: PAIVA, 2019, p. 10.

Após o cálculo do IQE, realizado a partir da fórmula “ $IQE = 0,5 \times IQA + 0,45 \times IQF + 0,05 \times APROV$ ”,¹⁹⁴ as pontuações dos Municípios serão dispostas em um *ranking*, que apontará quais cidades obtiveram os melhores resultados. A depender da posição ocupada, além dos entes municipais receberem um repasse maior do ICMS, as melhores escolas também receberão premiação pela exitosa gestão dos recursos públicos. Assim, quanto melhor o resultado do município no IQE, maior será a quota parte dele no repasse do ICMS. A premissa contrária é verdadeira: quanto menor o índice educacional obtido pelo ente municipal, menor importe de imposto ele receberá.

Desse modo, o Ceará inovou ao criar uma política de educação baseada em incentivos financeiros. Como o ICMS é uma das receitas mais relevantes para os entes municipais, “o governo estadual criou um mecanismo de financiamento baseado em resultados para promover melhorias nos resultados da aprendizagem.”¹⁹⁵ Com isso, a melhoria no IQE tornou-se prioridade para os municípios cearenses, pois quanto maior o índice educacional, maior seria o repasse, pelo Estado, do imposto sobre o consumo, o que, por conseguinte, fez com que a educação se tornasse uma prioridade.

¹⁹⁴ ARAÚJO, Francisco Antônio Sousa de *et al.* **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS.** XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022. Brasília/DF: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6923/1/1.1.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: fev. 2023. p. 20

¹⁹⁵ HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará.** Banco Mundial, [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023. p. 9.

A legislação cearense repassa o imposto estadual em questão pautada em condicionalidades baseadas em *outputs*, ou seja, os “resultados alcançados, por meio do serviço prestado e objeto da condicionalidade, são empregados para a apuração dos valores a serem transferidos” de ICMS.¹⁹⁶

Esse modelo de gestão por resultados promoveu uma competição entre os prefeitos cearenses, que passaram a atuar de modo “a induzir os diretores e professores municipais a agirem de forma mais eficiente no sentido de melhorarem o nível educacional e, por conseguinte, aumentar o desempenho escolar¹⁹⁷ dos alunos do ensino fundamental”.¹⁹⁸

Dado relevante constatado é que, para instituir essa política, o Estado do Ceará não contou com o aumento da porcentagem do ICMS a ser destinado às municipalidades.¹⁹⁹ Como já existia a previsão constitucional que permitia destinar o ICMS aos entes municipais de acordo com o previsto em lei estadual,²⁰⁰ houve uma nova forma de redistribuição do recurso público, ampliando-se os investimentos em educação sem contar com a entrada de novas pecúnias.

De acordo com os dados do Banco Mundial, mesmo o Ceará tendo aumentado os gastos com a educação, é um dos Estados que menos investe por aluno no país e que ainda, assim, conseguiu alcançar um dos melhores resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nos últimos anos.²⁰¹ É o que aquela agência especializada denominou por investimentos eficientes, já que municípios cearenses utilizam “recursos para gerar resultados educacionais, investindo menos de um terço do que gastam os estados brasileiros mais ricos

¹⁹⁶ SASSO, Maiara; VARELA, Patrícia Siqueira Varela; RIGHETTO, Patricia Righetto. Distribuição da cota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? **Revista Brasileira de Educação**, v. 26, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/fYbk3FBsrw5qYkKw8zGrwQC/>. Acesso em: mar. 2023.

¹⁹⁷ Segundo estudo realizado por Maitê Rimekká Shirasu, Guilherme Diniz Irffi e Francis Carlo Pettereni, constatou-se que “em decorrência da mudança de cálculo das quotas-parte e da competição criada entre os Prefeitos, aceita-se a hipótese de que os Municípios cearenses aumentaram, em média, a nota de português em 5,65 pontos em relação aos demais Municípios nordestinos, enquanto o desempenho em matemática foi superior em 3,74 pontos”. (SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI CAEN – EPGE, 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2013. p. 13.)

¹⁹⁸ SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI CAEN – EPGE, 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2013. p. 13.

¹⁹⁹ SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI CAEN – EPGE, 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2013. p. 13.

²⁰⁰ Vale lembrar que antes da alteração promovida pela EC nº. 108/2020, a Constituição Federal já determinava que 10% (dez por cento) do ICMS deveria ser destinado aos municípios de acordo com o disposto em lei estadual.

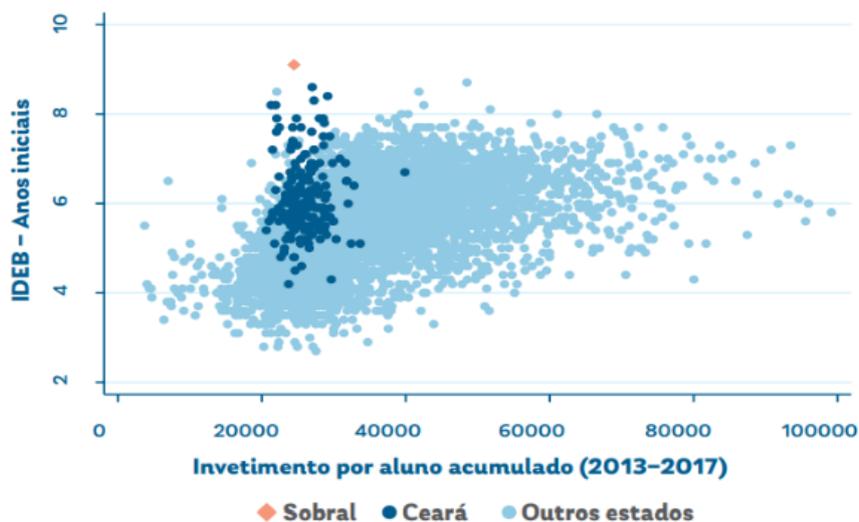
²⁰¹ HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação**: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. Banco Mundial, [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023. p. 9.

(como São Paulo, por exemplo) e, ainda assim, conseguem alcançar índices mais elevados de qualidade da educação”.²⁰²

Essas reformas custam caro, e o Ceará aumentou seus gastos com educação, obtendo um melhor resultado educacional pelo investimento do que a maioria dos estados. Mesmo com o aumento dos gastos, os municípios cearenses se mantêm na faixa inferior de gastos por aluno no país. Apesar disso, a maioria dos municípios figura na metade superior da distribuição de qualidade da educação no Brasil.

O quadro abaixo confirma tal assertiva, ao demonstrar a concentração de investimento por aluno em comparação com os resultados naquele índice nacional:

Gráfico 1 – Investimentos por aluno versus notas Ideb



Fonte: HOLANDA *et al.*, 2020, [s.p.].

Não se pode deixar de mencionar que essa política do Ceará foi conjugada ao programa de assistência técnica aos entes municipais conhecido por Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Por meio deste, o Estado cearense não somente implementou um instituto de financiamento de educação com base em resultados, mas também ofertou um amplo apoio técnico às escolas de administração municipal. O PAIC padronizou e elevou as escolas

²⁰² HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará.** Banco Mundial, [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

municipais, ao fornecer “orientações, treinamento e materiais didáticos estruturados com claras rotinas de ensino e que priorizam as habilidades essenciais, especialmente a alfabetização nos primeiros anos”.²⁰³

De imediato, como resultado dessa política em termos qualitativos, o Estado do Ceará ampliou, considerando a análise dos anos de 2007 e 2009, antes e depois da publicação da Lei nº 14.023/2007, a nota média dos alunos de 4 (quatro) para 6 (seis) pontos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o qual é responsável por subsidiar o Inep na realização do diagnóstico da educação brasileira.²⁰⁴

No que se refere ao quesito aprendizagem, os gráficos do Inep demonstram que houve um aumento significativo das notas nas provas de português e matemática realizadas pelos alunos do ensino fundamental dos municípios cearenses, o que elegeu o Estado do Ceará como uma das melhores educações públicas do Brasil.

²⁰³ HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação**: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. Banco Mundial, [2020]. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023. p. 9.

²⁰⁴ ARAÚJO, Francisco Antônio Sousa de *et al.* **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica**: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS. XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022. Brasília/DF: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6923/1/1.1.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: fev. 2023. p. 29.

Gráfico 2 – Notas Saeb alunos Ceará (2005-2019)

Figura 1

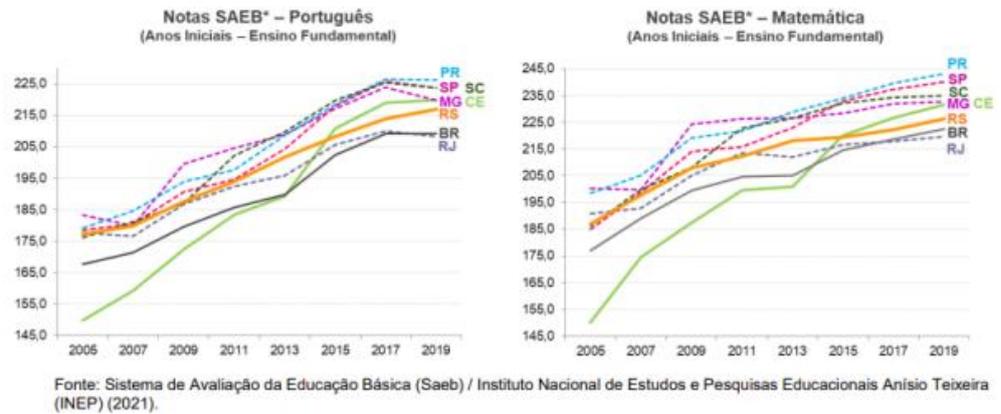
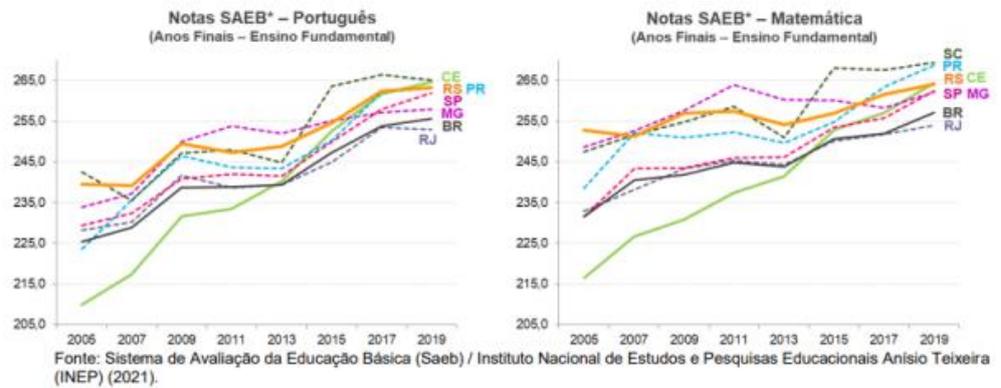


Figura 2



Fonte: BRASIL, 2021, [s.p].²⁰⁵

O estudo do Banco Mundial concluiu que o êxito do Estado do Ceará decorreu da conjunção de 6 (seis) fatores, conforme esquematizado na figura abaixo:

²⁰⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Resultados**. Brasília, DF: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: mar. 2023.

Figura 1 – As condições de sucesso na educação do Ceará



Fonte: HOLANDA *et al.*, 2020, [s.p.].

O mecanismo de financiamento baseado na destinação do maior percentual do ICMS para a educação e a adoção dessa repartição como modelo de gestão de resultados foram submetidos a constante monitoramento. Esse contexto associado à maior autonomia do ente municipal, à concessão de suporte técnico pelo Estado para permitir a uniformização do ensino e ao comprometimento das autoridades políticas elevou o Estado do Ceará ao topo das melhores escolas públicas do país.

É esse caso concreto exitoso que embasou a mudança no texto constitucional em vigor, por meio da Emenda Complementar nº 108/2020, com a inclusão do ICMS Educação. A Carta Magna, desde então, passou a vincular o repasse, pelos Estados aos municípios, do imposto incidente sobre a circulação de mercadorias e serviços a índices educacionais.

Conclui-se, nesse sentido, que a alteração legislativa originada do caso de sucesso do Estado do Ceará é a típica situação em que a norma geral abstrata, no caso a inclusão da previsão do ICMS Educação no texto constitucional, originou-se de uma situação casuística.²⁰⁶

²⁰⁶ Mauro Barberis explica em sua obra, ao discorrer sobre os sistemas jurídicos, que a primeira metáfora foi concepção do direito como fruto dos casos concretos. A redação traduzida da obra assim afirma: “4.2.1. A primeira metáfora da ordem utilizada para o direito foi significativamente sua concepção como casuística: um conjunto de casos concretos resolvidos por juristas. Na verdade, tanto no *ius civile* quanto no *common law*, o direito surge do acaso: no duplo sentido do 'caso' italiano, que indica primeiro a aleatoriedade, e depois os casos concretos que podem ser resolvidos pela aplicação de regras abstratas. Este não é o lugar para lembrar como o direito surge do acaso: no duplo sentido de que é um fenômeno contingente, não necessário, que se desenvolveu em determinada época e em determinada cultura, e que é um fenômeno evolutivo, como veremos a seguir. Vejo. A lei, no entanto, surge justamente como uma série de casos concretos: situações de conflito resolvidas apenas de uma forma particular, ou seja, caso a caso. Pelo menos desde que os juristas romanos aprenderam com os filósofos gregos a definir per *genus et differentiam*, por outro lado, regras e princípios cada vez mais abstratos foram desenvolvidos: como pode ser ilustrado por um exemplo.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 165.)

2.2 A INSTITUIÇÃO DO ICMS EDUCAÇÃO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108/2020

Após realizada essa contextualização, será dada continuidade à análise realizada no capítulo primeiro deste trabalho, acerca das fontes de custeio eleitas pela Carta Magna que financiam o sistema educacional público brasileiro. O objetivo disso é apresentar o histórico constitucional e a estruturação jurídica-tributária do ICMS Educação, para, após, introduzir a problemática que se pretende responder nesta dissertação.

Ao retomar as fontes de custeio da educação pública no Brasil, constatou-se que o arcabouço legislativo prevê que os entes federados devem custear o ensino com o mínimo constitucional das receitas oriundas dos impostos, nos termos do art. 212 da CF/88. E esses recursos devem ser aplicados no Fundeb, que é um fundo contábil, composto por outros tributos e recursos, criado para manter e desenvolver a educação básica. O ordenamento jurídico, também, instituiu o Salário Educação e as receitas provenientes dos royalties pela exploração de petróleo e de gás natural para financiar o sistema educacional.

Com o objetivo de amenizar as desigualdades regionais e de garantir o equilíbrio socioeconômico dos municípios, a Constituição Federal de 1988 elencou, ainda, diferentes receitas tributárias a serem transferidas pela União e pelos Estados aos Municípios, transferências conhecidas como constitucionais.

As transferências constitucionais intergovernamentais consistem na repartição do produto da arrecadação do ente maior para o menor e representam um mecanismo de obtenção de recursos que sustenta o Estado Federal, na medida em que amortecem as desigualdades fiscais dos entes federados²⁰⁷ e permitem a equalização das capacidades de realização dos deveres constitucionais pelos governos subnacionais,²⁰⁸ contribuindo decisivamente para a redução das desigualdades regionais e sociais.

Em países considerados em desenvolvimento, as transferências fiscais representam um mecanismo comum e importante de unificação das diferentes esferas governamentais. Segundo o Banco Mundial, em âmbito internacional, as “transferências intergovernamentais são instrumentos importantes para mitigar a desigualdade econômica, funcionando como um elo

²⁰⁷ MOREIRA, André Mendes. O modelo do federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al* (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 193-226.

²⁰⁸ ARAÚJO, Francisco Antônio Sousa de *et al*. **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS**. XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022. Brasília/DF: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6923/1/1.1.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: fev. 2023. p. 29.

que une o país.”²⁰⁹ Inicialmente, os repasses entres os entes federados ocorriam de forma discricionária e, muitas vezes, tendo como base interesses políticos. Posteriormente, essa “discricionariedade foi substituída por critérios objetivos atrelados a características econômicas, geográficas e sociais, também chamados de indicadores de produto”.²¹⁰ Atualmente, estes vêm sendo substituídos por indicadores de resultado, como ocorreu, por exemplo, com o Estado do Ceará.

Os Municípios detêm participação direta nas arrecadações tributárias constantes nos artigos 153 e 158 da Constituição Federal de 1988, conforme sistematização a seguir:

- (a) a totalidade do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRRF), incidente na fonte sobre os rendimentos pagos aos servidores das autarquias e das fundações instituídas e mantidas pelos Municípios que lhes pertencem;²¹¹
- (b) 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR) relativo aos imóveis situados neles, podendo ser 100% (cem por cento) na hipótese em que o próprio município realize a fiscalização e a cobrança daquele tributo;²¹²
- (c) 50% (cinquenta por cento) da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) sobre os veículos licenciados nos respectivos territórios;²¹³

²⁰⁹ HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação**: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. Banco Mundial, [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

²¹⁰ HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação**: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. Banco Mundial, [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023

²¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, I.

²¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, II.

²¹³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, II.

(d) 70% (setenta por cento) do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre o ouro na operação de origem, na hipótese em que aquele metal se enquadrar como instrumento cambial ou ativo financeiro;²¹⁴

(e) 25% (vinte e cinco por cento) do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) auferidos pelo Estado da União Federal;²¹⁵

(f) 25% (vinte e cinco por cento) das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre as operações realizadas com combustíveis que foram partilhados aos Estados pela União Federal.²¹⁶

O texto constitucional reservou também aos entes municipais “vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”,²¹⁷ os quais serão destinados aos municípios de duas maneiras:

a) “65% (sessenta e cinco por cento) de acordo com o valor adicionado fiscal (VAF)”;²¹⁸

b) “35% (trinta e cinco por cento) de acordo com o disposto em lei estadual, sendo que obrigatoriamente no mínimo 10% (dez por cento) deverão ser distribuídos “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.²¹⁹

Com relação à primeira forma de destinação do ICMS aos municípios, esclarece-se que o VAF é calculado a partir do “valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil”,²²⁰

²¹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, II.

²¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, II.

²¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, II.

²¹⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, VI.

²¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, Parágrafo Único, I.

²¹⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 158, Parágrafo Único, II.

²²⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes

conforme preceitua a Lei Complementar nº 63/1990. Ainda consta nessa legislação que cada Estado deverá apurar “a relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado”,²²¹ sendo que a partir desse valor será determinado o índice que será aplicado para fins do repasse das parcelas aos municípios.

Cada Município, pois, conforme consignado na própria CF/88, auferirá o imposto em questão na razão direta do VAF produzido em seu próprio território, o que permite afirmar que o texto constitucional adota o critério da territorialidade como de repasse do ICMS para os Municípios.²²² Essa lógica de repartição acaba por privilegiar os entes municipais mais ricos e desenvolvidos economicamente, já que, ao realizarem mais atividades comerciais, terão no cálculo do VAF índices maiores para fins de repasse do imposto em questão.

Repisa-se que antes da publicação da Emenda Constitucional nº 108/2020, que instituiu o ICMS educacional, os percentuais e os critérios de repartição do ICMS previstos no parágrafo único do inciso IV do art. 158 eram diversos. A redação original do dispositivo previa que, no mínimo, três quartos do ICMS deveriam ser repassados aos municípios na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios, e no máximo um quarto, de acordo com o que dispusesse a lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Com a nova redação, conforme já mencionado, houve uma redução em 10% (dez) pontos percentuais do ICMS, repartidos aos municípios com base no VAF, e a vinculação daquele percentual a índices educacionais. Tal alteração constitucional não foi só importante por ter privilegiado o setor da educação, mas também por ter contribuído para a redução do efeito concentrador do VAF, já que este tende a priorizar os municípios com maior atividade econômica que recebem uma fatia maior do repasse do ICMS.²²³

Já no que tange à segunda maneira de destinação do ICMS às municipalidades, a determinação constitucional prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Carta Magna conferiu aos Estados a prerrogativa de dispor, em lei estadual, de um percentual mínimo de

recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp63.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 3º, § 1º.

²²¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp63.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 3º, § 3º.

²²² MOREIRA, André Mendes. O modelo do federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al* (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 193-226. p. 39.

²²³ CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS: O critério do valor adicionado**. 2013. 47 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2013.

10% (dez por cento) do ICMS a ser destinado à educação, o que deveria ser realizado por eles no prazo de 2 (dois) anos, contados da data da promulgação da EC nº 108/2022.²²⁴

Com relação ao cumprimento desse prazo, é necessário abrir um parêntese. Das 27 (vinte e sete) unidades federativas, os Estados do Acre,²²⁵ da Bahia,²²⁶ de São Paulo²²⁷ e de Tocantins²²⁸ descumpriram o prazo constitucional, pois as legislações desses entes foram publicadas após o dia 26 de agosto de 2022, sendo o Estado paulista o único deles que criou um índice educacional com fórmula de cálculos. A lei do Acre delegou ao Poder Executivo a responsabilidade de criar “a fórmula e os parâmetros de cálculo do Índice de Qualidade da Educação Municipal.”²²⁹ E a emenda à Constituição da Bahia apenas repetiu o texto da CF/88.

Somente as legislações dos Estados do Ceará, de Roraima, do Amapá, do Espírito Santo, de Goiás, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Sul e de Sergipe foram publicadas com um pouco mais de antecedência. Em que pese publicadas tempestivamente, as leis estaduais do

²²⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: fev. 2023. Art. 3º.

²²⁵ ACRE. **Lei nº 3.976, de 15 de setembro de 2022**. Altera a Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019, que dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. Rio Branco, AC: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=436380#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%203.532,%2D%20ICMS%2C%20pertencente%20aos%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: fev. 2023.

²²⁶ A Emenda Constitucional nº 29, de 26 de setembro de 2000, foi publicada no Diário Oficial do Estado no dia 26 de agosto de 2000.

²²⁷ SÃO PAULO. **Lei nº. 17.575, de 11 de novembro de 2022**. Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. São Paulo: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2022/lei-17575-11.11.2022.html#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%203.201,e%20Intermunicipal%20e%20de%20Comunica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: fev. 2023.

²²⁸ TOCANTINS. **Lei nº. 4.081, de 27 de dezembro de 2022**. Altera a Lei nº 2.959, de 18 de junho de 2015, que dispõe sobre critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS, e adota outras providências. Palmas, TO: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei4.081.22.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.081%2C%20DE%2027,ICMS%2C%20e%20adota%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: fev. 2023.

²²⁹ ACRE. **Lei nº 3.976, de 15 de setembro de 2022**. Altera a Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019, que dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. Rio Branco, AC: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=436380#:~:text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%203.532,%2D%20ICMS%2C%20pertencente%20aos%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: fev. 2023. Art. 5º, § 1º.

Alagoas,²³⁰ do Amazonas,²³¹ do Maranhão,²³² do Mato Grosso,²³³ do Pará,²³⁴ da Paraíba,²³⁵ do Rio Grande do Norte,²³⁶ de Rondônia²³⁷ e de Santa Catarina²³⁸ foram editadas na véspera de

²³⁰ ALAGOAS. **Lei nº 8.744, de 25 de agosto de 2022.** Altera a Lei Estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto de arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Maceió, AL: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em:

<https://sapl.al.al.leg.br/norma/2365#:~:text=ALTERA%20A%20LEI%20ESTADUAL%20N%C2%BA,ALAGOANOS%20%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIA>. Acesso em: fev. 2023.

²³¹ AMAZONAS. **Lei n. 6.035, de 18 de agosto de 2022.** Altera, na forma que especifica, a Lei n.º 2.749, de 16 de setembro de 2002, que dispõe sobre os critérios para o crédito das parcelas do produto da arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Manaus, AM: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em:

https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202022/Arquivo/LE%206.035_22.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.035%2C%20DE%2018%20DE%20AGO STO%20DE%202022&text=3.,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: fev. 2023.

²³² MARANHÃO. **Lei n. 11.815, de 26 de agosto de 2022.** Dispõe sobre a repartição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. São Luís, MA: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=21307>. Acesso em: fev. 2023.

²³³ MATO GROSSO. **Lei Complementar n. 746, de 25 de agosto de 2022.** Estabelece normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS – IPM/ICMS e dá outras providências. Cuiabá, MT: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em:

[https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.complementar:2022-08-](https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.complementar:2022-08-25;746/ficha-)

[technica#:~:text=Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20746%20de%2025%20de%20agosto%20de%202022&text=Ementa%3A%20Estabelece%20normas%20relativas%20ao,ICMS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias](https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.complementar:2022-08-25;746/ficha-technica#:~:text=Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20746%20de%2025%20de%20agosto%20de%202022&text=Ementa%3A%20Estabelece%20normas%20relativas%20ao,ICMS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias). Acesso em: fev. 2023.

²³⁴ PARÁ. **Lei n. 9.674, de 24 de agosto de 2022.** Altera dispositivos da Lei Estadual nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991, que dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios. Belém, PA: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2022_09674.pdf. Acesso em: fev. 2023.

²³⁵ PARANÁ. **Lei Complementar n. 249, de 23 de agosto de 2022.** Estabelece critérios para os Índices de Participação dos Municípios na cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-249-2022-parana-estabelece-criterios-para-os-indices-de-participacao-dos-municipios-na-cota-parte-do-imposto-sobre-operacoes-relativas-a-circulacao-de-mercadorias-e-sobre-prestacoes-de-servicos-de-transporte-interestadual-e-intermunicipal-e-de-comunicacao>. Acesso em: fev. 2023.

²³⁶ RIO GRANDE DO NORTE. **Lei n. 11.253, de 23 de agosto de 2022.** Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em:

<http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2022/xx5t663s7i6242yc8e2ldwlgb9743n.pdf>. Acesso em: fev. 2023.

²³⁷ RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 1.166, de 1º de julho de 2022.** Disciplina a distribuição da parcela do Imposto sobre Operações Relativa à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS destinada aos municípios e revoga as Leis Complementares nº 115, de 14 de junho de 1994, e nº 147, de 15 de janeiro de 1996. Porto Velho, RO: Assembleia Legislativa. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/LC1166.pdf>. Acesso em: fev. 2023.

²³⁸ SANTA CATARINA. **Lei n. 18.489, de 22 de agosto de 2022.** Dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, nos termos da alínea “a” do inciso II do *caput* e do § 3º do art. 133 da Constituição do Estado, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/2022/lei_22_18489.htm. Acesso em: fev. 2023.

encerramento da data limite prevista na Emenda Constitucional nº 108/202. Desses entes federados que publicaram no prazo constitucional, com exceção do Ceará, do Espírito Santo e de Roraima, em regra, as normas jurídicas repetiram o texto constitucional e/ou criaram índices proforma (alguns com diretrizes gerais), e delegaram aos poderes Executivo ou Legislativo a função de regulamentar. Não se deve esquecer de que Minas Gerais,²³⁹ Rio de Janeiro²⁴⁰ e Distrito Federal²⁴¹ ainda não editaram suas respectivas leis, sem previsão de quando o ICMS Educação será instituído nesses entes federados.

Retomando o raciocínio anterior, apesar da destinação constitucional proposta pela EC nº 108/2020 acabar por “incentivar a adoção de práticas desejáveis por parte dos gestores municipais, atuando como um legítimo mecanismo de coordenação interfederativa”,²⁴² o inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF/88 não apontou quais seriam os indicadores que apontariam melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade. Tampouco o texto fundamental conceituou aqueles termos.

O termo equidade claramente padece de ambiguidade semântica, como ensina Santiago,²⁴³ vez que ele pode significar mais de uma proposição, ou seja, uma mesma palavra pode ter significados diferentes. E há situações que, conforme ele alerta, não indicam mera homonímia acidental, “quando o mesmo termo indica coisas completamente diferentes,

²³⁹ Em Minas Gerais, existe o Projeto de lei (PL) nº 3.903/22, de autoria do legislativo. Esse PL apenas reitera os termos da CF/88.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 3.903, de 2022.** Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PL&num=3903&ano=2022>. Acesso em: 21 abr. 2023.

²⁴⁰ O projeto de Lei nº 6.358/2022 foi proposto pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro no dia em que se encerrou o prazo previsto na EC nº 108/2020, e basicamente reitera os termos dessa emenda.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 6.385, de 2022.** Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em:

http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMThjMWRkNjhmOTZiZTNINzgzMjU2NmVjMDAxOGQ4MzMvNDIiYWVhYUeZnZmZTI0MzAzMjU4OGFhMDA3YjI0YTU/T3BlbkRvY3VtZW50&. Acesso em: 21 abr. 2023.

²⁴¹ Ao pesquisar na Câmara Legislativa do Distrito Federal, não foi possível encontrar legislação ou proposta de lei sobre o ICMS Educação.

²⁴² ARAÚJO, Francisco Antônio Sousa de *et al.* **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS.** XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022. Brasília/DF: Enap, 2022. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6923/1/1.1.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: fev. 2023.

²⁴³ SANTIAGO NINO, Carlos. **Introducción al análisis del derecho.** 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003.

desprovidas de qualquer característica comum”,²⁴⁴ e podem gerar mal-entendidos.²⁴⁵ No presente caso, o termo equidade pode ser interpretado de diferentes formas, a depender da seara em que se encontra, podendo ter um sentido no contexto educacional e outro na esfera eleitoral, por exemplo.²⁴⁶

Lado outro, o vocábulo aprendizagem é vago, dotado de imprecisão, uma vez que tal processo se encontra dentro de um espectro quantitativo, podendo estar disposto em diferentes graus e sujeito a uma série de variáveis, como explica Santiago.²⁴⁷ Em um mesmo contexto educacional, o ato de obter o conhecimento vai depender das condições cognitivas, socioeconômicas e psicológicas do estudante, por exemplo. E tudo isso, de certo modo, será influenciado pelo contexto em que ele está inserido, isto é, se a escola fornece os meios necessários (materiais pedagógicos) e se tem os profissionais com formação adequada. Trata-se de um processo complexo, que detém alta carga de imprecisão e que carece de um limite quantitativo para sua aplicação, como alerta aquele jurista.²⁴⁸

²⁴⁴ “che si ha quando uno stesso termine indica cose del tutto differenti, prive di qualsiasi caratteristica comune”. (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 73. Tradução nossa.)

²⁴⁵ Acerca das ambiguidades encontradas na atividade interpretativa, Nino Santiago explica que: “Uma frase pode expressar mais de uma proposição. Isto pode acontecer porque algumas das palavras da frase têm mais de um significado, ou porque a frase tem um equívoco sintático. A ambiguidade semântica de algumas palavras (por exemplo, “eabo”, “rádio”, “traje”, “mão”, etc.) é um fato bem conhecido. Se alguém diz “Cabo Horn é muito frio”, pode-se duvidar de que se está se referindo ao clima de uma certa região sul ou à falta de sensibilidade de um militar cujo sobrenome é “de Hornos”. Há casos de ambiguidade semântica que não constituem uma mera homonímia acidental, mas dão origem a uma maior ambiguidade, pois os vários significados da palavra estão intimamente relacionados entre si. (SANTIAGO NINO, Carlos. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003. p. 260-261)

²⁴⁶ Ao narrar possíveis situações de ambiguidade na legislação europeia, Guastini apresenta os seguintes exemplos: “O art. 12 da Constituição Espanhola dispõe: ‘O homem e a mulher têm direito de contrair matrimônio’. Temos que entender que todo homem e toda mulher tem o direito de contrair matrimônio um com o outro, ou que todo homem e toda mulher tem o direito de contrair matrimônio com quem quer seja (isto é, com pessoas do mesmo sexo)? (...) O art. 40 da Constituição Italiana dispõe: ‘O direito de greve se exerce no âmbito das leis que o disciplinam’. Temos que entender que, na ausência de leis que regulamentem o direito de greve, tal direito é exercido sem limites, ou que não pode ser exercido de forma alguma até que essas leis sejam promulgadas?” (GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e Argumentar**. Tradução de Adrian Sgarbi; Fernando Daniel de Moura Fonseca e Frederico Menezes Breyner. Belo Horizonte: Editora Dolcico, 2019. p. 45-46.)

²⁴⁷ “La proposición expresada por una oración puede ser vaga, a causa de la imprecisión del significado de algunas de las palabras que forman parte de la oración. El caso más común de vaguedad es el ejemplificado por el significado de palabras como ‘alto’, ‘rojo’, ‘pesado’, ‘inteligente’, ‘lejos’, ‘rico’, etcétera. Estas palabras hacen referencia a una propiedad que se da en la realidad en grados diferentes, sin que el significado del término incluya un límite cuantitativo para la aplicación de él. Como muchas veces se ha dicho, respecto de las palabras vagas la realidad puede clasificarse en tres zonas: una de claridad, constituida por los hechos denotados con certeza por el término (por ejemplo, las personas que miden más de 1,80 m, en relación a la palabra ‘alto’); otra de obscuridad, formada por hechos respecto de los cuales se sabe con seguridad que la palabra no se aplica (por ejemplo, las personas que miden menos de 1,65 m, en relación a ‘alto’), y la última, de penumbra, constituida por casos a propósito de los cuales dudamos en aplicar o no el término (las personas que miden entre 1,70 y 1,80 m, respecto de ‘alto’)”. (SANTIAGO NINO, Carlos. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003. p. 264. Tradução nossa.)

²⁴⁸ SANTIAGO NINO, Carlos. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003. p. 264-265.

A falta de certeza acerca da norma contida no texto jurídico, que no presente caso trata-se da lei maior, a base fundante das demais legislações infraconstitucionais, pode ensejar dúvidas interpretativas acerca da norma proposta pelo legislador. Por consequência, há uma indeterminação das soluções normativas que o ordenamento jurídico tem estipulado para determinados casos.²⁴⁹ É o que se pode verificar das legislações estaduais mencionadas. Cada um dos Estados optou por um caminho para instituir o ICMS Educação. E muitos ainda sequer criaram um índice educacional de fato, optaram apenas por repetir o texto constitucional ou deixaram a cargo do Poder Executivo e Legislativo implementar.

Na verdade, como bem ensina Barberis, as orações podem apresentar vários significados, pois elas são constituídas por termos e estes podem apresentar múltiplos sentidos, sendo, portanto, ambíguos e também vagos por possuírem limites incertos. Assim, “até analisarmos a palavra, nem sabemos do que estamos falando: o termo é de fato ambíguo (tem múltiplos significados), e cada um deles é vago, ou seja, tem limites incertos.”²⁵⁰ A melhor forma para remediar essa situação é com o fornecimento de definições para os termos.²⁵¹

Esse cenário apresentado instiga a necessidade de se traçar um caminho jurídico na busca da completude da referida norma constitucional, tão cara ao setor educacional brasileiro,²⁵² tamponando a lacuna existente com a redução ou até mesmo com a exclusão da vagueza e da ambiguidade constantes na norma constitucional sob análise.

²⁴⁹ Nino Santiago ensina que: “Como ya hemos dicho, también a propósito del lenguaje legal predomina la tendencia interpretativa objetiva. Los problemas de interpretación de las oraciones lingüísticas se extienden también, naturalmente, a las oraciones mediante las cuales se formulan las normas jurídicas, aunque, como veremos en el capítulo próximo, no siempre lo reconocen así los juristas. En derecho, el tener dudas interpretativas acerca del significado de un texto legal supone una falta de certeza acerca de la identificación de la norma contenida en ese texto; o, lo que es lo mismo, implica una indeterminación de las soluciones normativas que el orden jurídico ha estipulado para ciertos casos.” (SANTIAGO NINO, Carlos. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003. p. 260)

²⁵⁰ “Sinché non analizziamo la parola, peraltro, non sappiamo neppure di quale cosa parliamo: il termine è infatti ambiguo (ha più significati), e ognuno di essi è vago, ossia ha confini incerti.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 72. Tradução nossa.)

²⁵¹ “Dopo aver esaminato i possibili significati degli *enunciati*, consideriamo i possibili significati dei *termini*: in particolare di 'diritto', anche se gli strumenti qui forniti servono per l'analisi di qualsiasi altro termine. 'Diritto' indica una cosa solo nel senso di *Sache*, ciò di cui si parla: non certo nel senso di *Ding*, la cosa materiale. Sinché non analizziamo la parola, peraltro, non sappiamo neppure di quale cosa parliamo: il termine è infatti ambiguo (ha più significati), e ognuno di essi è vago, ossia ha confini incerti. Occorrerà rimediare, prima all'ambiguità del termine- nel caso di 'diritto': chiarire se parliamo di dottrina, situazioni soggettive favorevoli o insiemini di norme – e poi alla vaghezza del significato prescelto (insiemini di norme): e il principale modo per rimediare è fornire definizioni. Qui di seguito si distingueranno, prima, due tipi di indeterminazione (ambiguità e vaghezza), poi, due tipi di definizioni (a seconda della funzione e della tecnica definitoria impiegata).” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 72. Tradução nossa.)

²⁵² De acordo com Mauro Barberis, embora em tese o sistema jurídico possa regular tudo, na prática isso não ocorrerá, pois somente os casos abstratos indicados pelo próprio sistema são juridicamente relevantes. Segue trecho da obra constando tal assertiva: “(...) é verdade, de fato, que o ordenamento jurídico, embora possa em princípio regular tudo, na verdade nunca o fará: de modo que apenas os casos abstratos identificados pelo próprio ordenamento jurídico são relevantes para fins de completude ou incompletude. Esta é a definição de lacuna dada

Para buscar uma melhor compreensão da temática e apresentar uma resposta a tal investigação, quiçá com uma proposta de norma jurídica ao texto normativo posto,²⁵³ no próximo capítulo serão apresentados como os termos investigados são referenciados no texto fundamental e na legislação infraconstitucional, pois, como bem assevera Ávila, “será a compatibilidade com o ordenamento jurídico que permitirá avaliar a procedência da classificação, por exemplo, da eficácia das normas constitucionais”.²⁵⁴

acima: um caso abstrato identificado pelo sistema, mas para o qual ele não oferece solução.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 207.)

²⁵³ Guastini ensina que “a interpretação jurídica tem como objeto, propriamente falando, não “normas”, mas textos ou documentos normativos. Em outras palavras, interpretam-se (não propriamente normas, mas sim) formulações de normas, enunciados que expressam normas: disposições, como se costuma dizer. Assim, a norma constitui não o objeto, mas o resultado da atividade interpretativa”. (GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e Argumentar**. Tradução de Adrian Sgarbi; Fernando Daniel de Moura Fonseca e Frederico Menezes Breyner. Belo Horizonte: Editora Dolicido, 2019. p. 17.)

²⁵⁴ ÁVILA, Humberto. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, nº 5, p. 160, ago. 2001.

3 A NORMA ICMS EDUCAÇÃO

3.1. EQUIDADE E APRENDIZAGEM SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após os apontamentos acerca da origem e da natureza jurídica do ICMS Educação, concluiu-se que o texto da Constituição Federal não determinou quais seriam os indicadores educacionais e tampouco apresentou os conceitos para os termos *aprendizagem* e *equidade*. Isso significa que há na ordem constitucional brasileira uma norma geral abstrata sem solução de aplicabilidade, o que Barberis conceitua como lacuna normativa.²⁵⁵

Barberis ensina, ao discorrer acerca dos problemas de integridade do sistema jurídico, que o ordenamento jurídico não é completo, pode ser no máximo contingente,²⁵⁶ ou seja, “depende de fatos que sempre podem mudar”.²⁵⁷ Entretanto, a ordem normativa é sempre completável, e somente os casos abstratos identificados pelo próprio sistema jurídico parecem relevantes para fins de completude ou incompletude.²⁵⁸

Diante da possibilidade de preencher a lacuna do texto constitucional na norma do ICMS Educação, que é indiscutivelmente relevante e passível de completude, Barberis leciona que o caso não regulado por norma explícita geral e abstrata pode ser solucionado de duas maneiras, quais sejam: (i) buscar uma outra norma expressa que regule casos semelhantes, o que também é conhecido por analogia; ou (ii) produzir uma norma implícita a partir dos princípios gerais e constitucionais.²⁵⁹

A CF/88 prevê que os Estados e o Distrito Federal deverão repartir até 35% (trinta e cinco por cento) do ICMS com os municípios de acordo com as necessidades e realidades que estão sob suas alçadas e que, no mínimo, 10% (dez por cento) desse imposto deverá, obrigatoriamente, ser destinado, por lei estadual, conforme indicadores de aumento da equidade e melhoria nos resultados de aprendizagem. Tendo em vista essas previsões e, ainda, que a Constituição também considera o nível socioeconômico dos estudantes, o texto fundamental será analisado, nesse primeiro momento, em busca de uma norma constitucional que regule casos semelhantes, como propõe Barberis.

²⁵⁵ “Questa è la definizione di lacuna fornita sopra: caso astratto individuato dal sistema ma al quale esso non offre soluzione.”. (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 207. Tradução nossa.)

²⁵⁶ “ossia dipende da fatti che possono sempre mutare”. (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 207. Tradução nossa.)

²⁵⁷ BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 57.

²⁵⁸ BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 207.

²⁵⁹ BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 207.

Ao mapear a Carta Magna de 1988 em busca de norma que regule hipótese correlata, de preferência que assinale quais seriam os índices educacionais relacionados ao ICMS Educação, ou pelo menos constando os significados dos conceitos de *aprendizagem* e *equidade*, foi possível observar que esses termos foram referenciados em outras situações no texto constitucional. Para diferentes conteúdos específicos, tais como seguridade social e sistema “s”,²⁶⁰ o legislador constituinte se valeu dos referidos vocábulos de forma genérica, sem adentrar em seus significados. Sendo assim, não foi encontrada hipótese normativa análoga aplicável à norma do ICMS Educacional.

De forma específica, ao buscar as normas constitucionais que se enquadram no âmbito educacional, o termo *equidade* é mencionado expressamente em três momentos. Em um deles, é no próprio inciso II do parágrafo único do artigo 158 que instituiu o ICMS Educação. Além desse dispositivo, o § 4º, do artigo 211, da CF/88, introduzido pela EC nº 108/2020, prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar os seus sistemas de ensino em um regime de colaboração que assegure a *equidade* do ensino obrigatório. O parágrafo 3º, do artigo 212, da CF/88 afirma que os entes federados, ao aplicarem o mínimo constitucional à educação, deverão distribuir tais recursos assegurando que as necessidades do ensino obrigatório terão prioridade no atendimento de suas demandas, notadamente na garantia da *equidade*, nos termos do Plano Nacional de Educação.

Esses artigos já foram mencionados e analisados nesta dissertação. No capítulo I, ao tratar do Direito à Educação, foi disposto acerca da necessidade dos entes se organizarem em um regime colaborativo na oferta da educação no Brasil. Ainda, na mesma parte, compreendeu-se como o mínimo constitucional destinado à educação foi estruturado no ordenamento jurídico brasileiro, para formação do sistema de financiamento educacional. No capítulo II, o ICMS Educação foi tratado desde a sua origem até a sua implementação, no atual texto da CF/88, com a conclusão de que esse imposto foi instituído sem que fossem especificados os índices da educação.

²⁶⁰ Os termos “equidade” e “aprendizagem” foram relacionados ao direito à educação em dois momentos na Carta Magna de 1988. O inciso V do artigo 194 da CF/88, ao discorrer sobre a seguridade social, dispõe que esta deverá ser organizada em observância à equidade na forma da participação do custeio. Veja a redação do referido artigo: “Art. 194 A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) V – equidade na forma de participação no custeio.” O artigo 62 menciona a palavra aprendizagem na seguinte situação: “Art. 62 A lei criará o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) nos moldes da legislação relativa ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), sem prejuízo das atribuições dos órgãos públicos que atuam na área.”

Não há, portanto, uma norma análoga na Carta Magna de 1988, no âmbito educacional, que apresente o conceito de *equidade* ou os indicadores educacionais que indiquem aumento de *equidade*. Contudo, há uma informação importante no parágrafo 3º do artigo 212, da CF/88, qual seja: a *equidade* deve ser garantida nos termos do *Plano Nacional de Educação (PNE)*. A CF/88 não disse qual é o significado de *equidade*, mas ela indicou um caminho: o PNE. Como bem alerta Santiago, o “contexto linguístico em que aparece a oração (as frases que foram ditas antes ou depois) e a situação factual em que se encontra a fórmula (o local, o momento, etc.), são por vezes dados relevantes para determinar o significado de uma oração.”²⁶¹

Seguindo a mesma lógica de análise realizada para o termo *equidade*, observou-se que o termo *aprendizagem* foi mencionado em três momentos na CF/88. Recentemente, esse termo foi introduzido, pela EC nº 108/2020, como um dos princípios do ensino brasileiro, conforme já mencionado no capítulo I.²⁶² É possível identificá-lo, também, no parágrafo 2º do artigo 210 da CF/88, que assegura, no ensino fundamental para as comunidades indígenas, os processos próprios de *aprendizagem* desses povos. Além disso, esse termo consta na alínea c do inciso IV, do art. 212-A da CF/88, que dispõe acerca do repasse da complementação ao Fundeb devido pela União aos Estados, desde que haja “melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica”.

Com efeito, a CF/88 elegeu a *aprendizagem* como um princípio constitucional, que deve ser protegido durante toda a vida do indivíduo. Outrossim, como foi dito expressamente no texto fundamental, esse processo deve ser garantido a todos os brasileiros, inclusive, às comunidades indígenas, com cuidado e respeito às especificidades culturais que lhes são próprias. Com relação ao Fundeb, dedicou-se, no capítulo I, um item inteiro para discorrer sobre essa fonte de custeio, não tendo sido observada nenhuma menção que poderia ser aproveitada na presente análise no que se refere a indicadores que mensurem a aprendizagem do aluno.

Do mesmo modo que ocorreu para o termo *equidade*, o texto constitucional não disse qual é o conceito de *aprendizagem* para os fins educacionais, bem como não apresentou índices que denotem melhoria nos resultados de aprendizagem, não sendo possível, portanto, identificar uma norma aplicável ao caso por analogia. Todavia, novamente o texto constitucional deixou uma orientação: para a União repassar o Fundeb aos Estados, deve-se observar quais foram as

²⁶¹ “El contexto lingüístico en el que la oración aparece (las frases que se dicen antes o después) y la situación fáctica en que se la fórmula (el lugar, el momento, etc.), son a veces datos relevantes para determinar bien el significado de una oración.” (SANTIAGO NINO, Carlos. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003. p. 259. Tradução nossa.)

²⁶² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. (Art. 206, IX)

melhorias da *aprendizagem*, nos termos do *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica*.

Constatou-se, pois, que não há nos dispositivos constitucionais mencionados uma norma análoga que poderia solucionar o problema de completude mencionado, uma vez que não há neles um conceito para os vocábulos *equidade* e *aprendizagem* relacionados à educação e, tampouco, há na CF/88 norma com menção a qualquer índice educacional. Todavia, o parágrafo 3º do artigo 212 e a alínea c do inciso V do art. 212-A, ambos da CF/88, vinculam os termos *equidade* e *aprendizagem* ao plano nacional de educação (PNE) e ao sistema nacional de avaliação da educação básica (Saeb), respectivamente. Reservada essa informação importante, passa-se à próxima solução proposta por Barberis para tamponar o hiato existente na norma constitucional que instituiu o ICMS Educação.

Considerando a inexistência de norma análoga para suprir a lacuna normativa identificada, a alternativa apresentada por Barberis seria a proposição de uma norma implícita a partir dos princípios gerais e constitucionais.

O direito à educação é uma garantia constitucional composta por vários princípios e normas que o asseguram, conforme demonstrado no capítulo I deste trabalho. Trata-se da salvaguarda da República Federativa Democrática brasileira. Essa expressão, carregada de base principiológica, representa os valores da sociedade brasileira e só pode ser realizada de fato com a educação.²⁶³

Ao afirmar que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”,²⁶⁴ por exemplo, o art. 205, da

²⁶³ Consta no estudo realizado por André Paulo Castanha que, em vias do Brasil se tornar uma República, já havia uma discussão muito intensa sobre a necessidade de disseminação de instrução para se constituir um sistema eleitoral e, por sua vez, um sistema democrático. Quer dizer “(...) o tema central que dominou a cena política no final da década de 1870 foi a questão da reforma do sistema eleitoral. (...) À frente do Ministério do Império, Leôncio de Carvalho procurou relacionar a proposta de reforma da legislação eleitoral com as questões educacionais, visto que uma das ideias fortes nos debates era o fim do voto dos analfabetos. Essa ideia estimulou o desejo de difusão da instrução pública e particular por parte do Estado. Assim, o desenvolvimento da instrução popular se constituiu em uma das tarefas prioritárias do Ministério, pois ela constituía-se num dos elementos centrais para garantir o avanço da democracia. (...) É nesta perspectiva que devemos entender o decreto 7.031-A, de 6 de setembro de 1878, que criou cursos noturnos para os adultos analfabetos, já analisado no capítulo anterior.” (CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013. p. 211-212.)

²⁶⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em:

CF/88, impõe o dever de solidariedade entre família e Estado na garantia do direito à educação, com o objetivo de possibilitar a formação educacional de crianças, jovens, adolescentes e adultos. Pode-se qualificá-la, logo, como uma norma constitucional geral e abstrata, embasada no princípio do “direito à educação”.

Assim como essa norma, a CF/88 instituiu uma série de outros dispositivos constitucionais que asseguram esse direito fundamental, tais como: forma colaborativa dos entes federados, oferta de ensino público e privado, base curricular comum, sistema de custeio, dentre outros, conforme já tratado neste estudo. Esses enunciados normativos veiculam temas menos genéricos do que a disposição constitucional contida no art. 205, da CF/88, pois já determinam um “caminho” com mais concretude a ser perseguido para propiciar tal direito.

A título exemplificativo, ao instituir o Fundeb, a CF/88 criou 27 (vinte e sete) fundos contábeis para que os entes federados redistribuíssem entre si as receitas oriundas dos tributos arrecadados por eles, com o objetivo de vinculá-las à instrução pública. Assim, o texto constitucional foi expresso e específico ao determinar que cada fundo deve ser constituído por 20% (vinte por cento) das receitas oriundas da arrecadação do ITCMD, do ICMS, IPVA, ITR e IPI.²⁶⁵ Esses recursos devem ser destinados proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas escolas e de acordo com as modalidades da educação básica. Nessa hipótese normativa, o legislador indicou como o financiamento deve ocorrer, sendo, assim, mais específico.

Ainda que essas normas mencionadas sejam menos genéricas do que a previsão do art. 205 da Carta Magna, elas não são concretas e não se referem a alguém específico. Pode-se afirmar, pois, que essas temáticas são tratadas em normas constitucionais genéricas, pois dispõem hipóteses normativas aplicáveis a todos.

Além disso, Barberis afirma que uma norma é considerada geral, quando, a partir dela, outras normas menos genéricas podem ser especificadas. Segundo o autor, “uma norma é dita genérica quando, além de abstrata, muitas normas diferentes (não concretas, mas apenas) menos

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: fev. 2023. (Art. 205, Caput.)

²⁶⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: fev. 2023. (Art. 212-A, II).

abstratas podem ser especificadas – por meio do tipo de argumento chamado justamente de especificação”.²⁶⁶

Desse modo, o direito à educação é uma norma geral e abstrata, a partir da qual é possível especificar outras normas constitucionais que dispõem sobre essa garantia fundamental, as quais, também, são normas gerais e abstratas. Por isso o ICMS Educação é uma norma geral e abstrata passível de especificação.²⁶⁷

Doravante, para produzir uma norma implícita é preciso, primeiro, realizar o processo de especificação, para, após, realizar a etapa de dedução, partindo das normas mais gerais e abstratas para as normas mais específicas, conforme demonstrado no esquema abaixo, extraído da obra de Barberis:

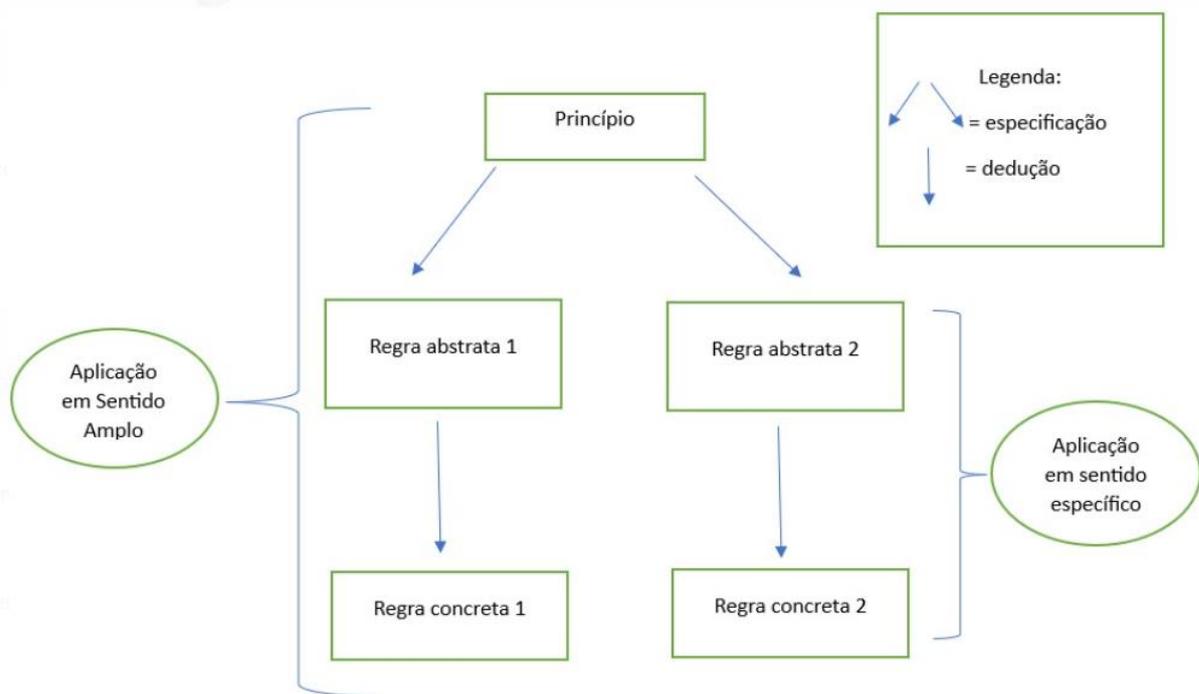
²⁶⁶ “Una norma si dice generica, invece, quando oltre a essere astratta se ne possono specificare - tramite il tipo di argomentazione chiamato appunto specificazione – molte diverse norme (non concrete, ma solo) meno astratte: quali 'vietato uccidere personen, «vietato uccidere feti», «vietato uccidere cellule staminali». In breve, si dicono astratte le norme da cui si deducono norme concrete, generiche le norme da cui prima si specificano norme meno astratte, dalle quali poi si deducono norme concrete.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 125. Tradução nossa.)

²⁶⁷ Mauro Barberis dá o seguinte exemplo para explicar o processo de especificação:

“Il principio della sacralità della vita, implicito nella nostra costituzione, può formularsi come il giudizio di valore ‘La vita è sacra’, e non influisce direttamente sulla condotta dei cittadini: semmai, su quella del legislatore. Sulla condotta dei cittadini, invece, il principio ‘La vita è sacra’ influisce solo indirettamente: tramite le regole, specie prescrizioni, che serve a giustificare. La sacralità della vita giustifica il divieto dell'omicidio (‘Se la vita è sacra, allora non uccidere’): divieto peraltro non privo di eccezioni, giustificabili sulla base di altri principi con cui esso va bilanciato per poterlo applicare (cfr. § 2.3.3). L'applicazione di un principio non consiste nella deduzione di una norma concreta da una norma astratta, come per le regole, ma nella specificazione di un principio generico in una regola astratta, come ‘non uccidere’, poi applicabile deduttivamente (cfr. § 3.7.2). Nel diritto vi sono almeno tre tipi di principi in senso stretto.”

“O princípio da sacralidade da vida, implícito em nossa constituição, pode ser formulado como o juízo de valor ‘A vida é sagrada’, e não influencia diretamente a conduta dos cidadãos: ao menos, a do legislador. Por outro lado, o princípio ‘A vida é sagrada’ afeta a conduta dos cidadãos apenas indiretamente: por meio das regras, especialmente prescrições, que ele serve para justificar. A sacralidade da vida justifica a proibição do assassinato (‘Se a vida é sagrada, então não mate’): uma proibição, porém, não sem exceções, que pode ser justificada com base em outros princípios com os quais deve ser equilibrada para poder aplicá-lo (cf. § 2.3 .3).” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 117. Tradução nossa.)

Figura 2 – Aplicação em sentido estrito e em sentido lato



Fonte: BARBERIS, 2011, p. 225. Tradução nossa.

Ocorre que, como bem alerta Ávila, tal proposta não pode ocorrer a partir de um simples processo dedutivo, pois este não consiste em uma fundamentação completa, visto que as premissas utilizadas no processo de dedução não necessariamente são fundamentadas por meio de argumentos jurídicos.²⁶⁸

Isso porque o raciocínio dedutivo “contém o núcleo da fundamentação racional, é o que se convém chamar de justificação interna, mediante a qual se pode avaliar se o juízo decorre logicamente das premissas”.²⁶⁹ “Toda necessidade de lógica é relativa às premissas: bastaria mudá-las, e a conclusão também seria outra”.²⁷⁰ Trata-se de uma representação simplificada de um modelo teórico, que pode ser funcional e compatível para determinadas finalidades, mas, a

²⁶⁸ Neste mesmo sentido, Mauro Barberis pondera:

“Come i movi menti antiformalisti e lo scetticismo interpretativo ricordano da un secolo, insomma, tutta la necessità della logica è relativa alle premesse: basterebbe cambiarle, e anche la conclusione sarebbe diversa.”

“Em suma, como os movimentos antiformalistas e o ceticismo interpretativo vêm lembrando há um século, toda a necessidade da lógica é relativa às premissas: bastaria mudá-las, e a conclusão também seria outra.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 242.)

²⁶⁹ ÁVILA, Humberto. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 5, ago. 2001. p. 158.

²⁷⁰ “tutta la necessità della logica è relativa alle premesse: basterebbe cambiarle, e anche la conclusione sarebbe diversa.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 179. Tradução nossa.)

depende das premissas eleitas, pode ser superficial e apresentar equívocos.²⁷¹ Tal qual pondera Ávila, “a mera menção a argumentos, sem a sua necessária justificação, não só exclui a elucidação das premissas, como permite conclusões díspares e até mesmo inconciliáveis entre si”.²⁷²

É necessário, pois, realizar um processo de avaliação externa, por meio do qual o intérprete, além de avaliar os argumentos empregados para decidir por uma interpretação em prejuízo de outra(s), fundamenta as premissas eleitas.²⁷³ Produz-se, logo, raciocínios e/ou argumentos para justificar uma determinada interpretação.²⁷⁴ Nesse sentido, a produção de uma norma implícita, assentada em uma norma constitucional geral e abstrata, requer um processo de interpretação justificado em argumentos e raciocínios.

Dessa forma, o intérprete pode se valer de diferentes argumentos de interpretação, cada qual alicerçado em uma perspectiva. Do ponto de vista literal, por exemplo, o raciocínio interpretativo se dá na busca do sentido próprio das palavras. Em uma ótica subjetiva, buscase, na intenção do legislador, a compreensão da norma jurídica. Há, também, o que Barberis denomina argumentação contrária, a qual “pode assumir duas formas: uma estritamente interpretativa, porque visa extrair uma norma explícita de uma disposição, mas abre uma lacuna, e uma integrativa, porque visa preencher essa mesma lacuna através de uma norma implícita.”²⁷⁵ Já os métodos de analogia iuris, analogia legis e dissociação qualificam-se como argumentos integradores do direito, pois possibilitam a produção de normas a partir do próprio ordenamento jurídico.²⁷⁶

Sem a intenção de exaurir esses métodos interpretativos, importa estabelecer que eles “não permitem de forma alguma que qualquer interpretação seja justificada, mas restringem o campo das interpretações possíveis: se não indicando o melhor, ao menos excluindo o pior.”²⁷⁷ Como ensina Aarnio, a atividade interpretativa é sempre uma decisão que envolve uma escolha. Opta-se entre dois ou mais caminhos juridicamente possíveis, sendo indispensável para tanto a

²⁷¹ BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 242.

²⁷² ÁVILA, Humberto. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 5, ago. 2001. p. 158.

²⁷³ Humberto Ávila denomina esse processo como fundamentação externa. (ÁVILA, Humberto. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 5, ago. 2001. p. 158.)

²⁷⁴ BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 243.

²⁷⁵ “può assumere due forme: una strettamente interpretativa, perché mira a ricavare da una disposizione una norma esplicita, aprendo però una lacuna, e una integrativa, perché mira a colmare questa stessa lacuna tramite una norma implicita.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 245. Tradução nossa.)

²⁷⁶ BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 243-251.

²⁷⁷ “Essi, cioè, non permettono affatto di giustificare qualsiasi interpretazione, ma restringono il campo delle interpretazioni possibili: se non indicando la migliore, almeno escludendo la peggiore.” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011. p. 237. Tradução nossa.)

justificação da escolha a ser realizada, pois somente uma interpretação devidamente justificada tem relevância do ponto de vista da segurança jurídica.

Considerando que não foi possível encontrar na Carta Magna uma norma expressa que regule casos similares e, tampouco, os indicadores que reflitam aumento da *equidade* e melhoria nos resultados de *aprendizagem*, o caminho possível seria produzir uma norma implícita a partir dos princípios gerais e constitucionais.

Para isso, elegem-se as orientações conferidas pelo próprio texto constitucional, quais sejam, o parágrafo 3º do artigo 212 e a alínea c do inciso V do art. 212-A, que relacionam os termos *equidade* e *aprendizagem* ao plano nacional de educação (PNE) e ao sistema nacional de avaliação da educação básica (Saeb), respectivamente. É apoiado nesses institutos que se inicia o processo interpretativo proposto nesta dissertação.

3.1.1 O Plano Nacional de Educação Básica – PNE

No item 1.2.2, do capítulo I desta dissertação, constatou-se que, da arrecadação dos impostos auferidos anualmente, os entes federados deverão aplicar um percentual mínimo na educação. Assim, a União deverá destinar o percentual de 18% (dezoito por cento) e os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a porcentagem de 25% (vinte e cinco por cento), no desenvolvimento e na manutenção dos sistemas educacionais. Ademais, conforme já mencionado, o parágrafo 3º do artigo 212, da CF/88, preceitua que a distribuição dos recursos públicos do mínimo constitucional deverá priorizar as necessidades do ensino obrigatório no tocante à garantia do padrão de *equidade*, conforme consta no Plano Nacional de Educação (PNE).

Como não foi possível reconhecer, na Carta Magna, indicador(es) educacional(is) específico(s) que denote(m) aumento de equidade e considerando que a citada hipótese normativa foi categórica ao declarar que o PNE irá definir qual será o padrão de equidade para fins educacionais, compreende-se que o parágrafo 3º do artigo 212, da CF/88, encarregou o referido plano a conceituação do termo *equidade*.

Além desse dispositivo constitucional, é possível identificar, por meio do método de especificação, que, no mesmo âmbito normativo, coabita o artigo 214 da CF/88, sendo esta a norma geral e abstrata que assenta constitucionalmente o PNE. Esse dispositivo estabelece que o plano deverá definir “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e

modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”.²⁷⁸

Após especificar as normas gerais e abstratas que referenciam o PNE na CF/88, a estruturação do Plano da Educação se deu no campo infraconstitucional. Conforme disposto no artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional,²⁷⁹ a União ficou encarregada de elaborar o PNE com a colaboração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em observância ao regime colaborativo entre os entes preconizado na CF/88, iniciando, a partir da publicação daquela LDB, a primeira *Década da Educação*.²⁸⁰

Ato contínuo, o Plano Nacional da Educação foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com prazo de vigência de 10 (dez) anos. Nele constam 10 (dez) diretrizes e 20 (vinte) metas nacionais instruídas com as suas respectivas estratégias para promover o desenvolvimento da educação no Brasil.²⁸¹ Aos gestores dos entes federados caberão adotar medidas governamentais necessárias à consecução das metas do referido plano,²⁸² o que não irá livrá-los de realizar ações regionais adicionais ou de formalizar acordos de cooperação entre si para complementar as estratégias previstas no anexo PNE.²⁸³

Cada ente federado deverá, ainda, elaborar seus respectivos planos de educação, ou adequar os já existentes,²⁸⁴ para estarem em consonância com as diretrizes e as metas do PNE.²⁸⁵ Nesses planos, deverão constar estratégias específicas para abarcar as peculiaridades regionais

²⁷⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. (Art. 214)

²⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: fev. 2023.

²⁸⁰ De acordo com o artigo 87 da LDB, a partir da publicação dela foi instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano após a publicação daquela Lei, com o encaminhamento ao Congresso Nacional do Primeiro Plano Nacional de Educação.

²⁸¹ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Anexo do parágrafo 2º do artigo 7º)

²⁸² BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: fev. 2023. (§ 1º do artigo 7º)

²⁸³ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: fev. 2023. (§ 2º do artigo 7º)

²⁸⁴ Em teoria, os Estados e os Municípios têm até junho de 2024 para aprovar leis que criam planos estaduais de educação (PEE) e municipais (PME), com diretrizes e metas a serem alcançadas até aquele ano.

²⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Artigo 8º)

e as necessidades específicas das populações indígenas, quilombolas e rurais²⁸⁶ e as que carecem de educação especial.²⁸⁷ Neles, ainda, devem constar formas de assegurar a articulação entre a política de educação e as demais iniciativas sociais, em especial as culturais²⁸⁸ e a “articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais”.²⁸⁹ Importante ressaltar que os entes federados deverão desenvolver mecanismos próprios para realizar o controle do cumprimento das metas do PNE e dos respectivos planos educacionais locais.²⁹⁰

De acordo com a lei que instituiu o PNE, tais órgãos deverão apresentar os resultados das avaliações e do monitoramento²⁹¹ do cumprimento das metas e das respectivas estratégias previstas naquele plano, bem como realizar a análise e a proposição das políticas públicas²⁹² e a revisão do percentual do investimento destinado à educação,²⁹³ com o objetivo de assegurar o cumprimento delas.

Sobre as metas do PNE, cabe ressaltar que estas deveriam ter sido cumpridas no prazo de vigência do plano, que é de 10 (dez) anos,²⁹⁴ e são “objeto de monitoramento contínuo e de

²⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso II do § 1º do Artigo 8º)

²⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso III do § 1º do Artigo 8º)

²⁸⁸ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso I do § 1º do art. 8º)

²⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso IV do § 1º do art. 8º)

²⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (§ 3º do art. 7º)

²⁹¹ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso I do § 1º do art. 5º)

²⁹² BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso II do § 1º do art. 5º)

²⁹³ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso III do § 1º do art. 5º)

²⁹⁴ O artigo 3º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, prevê que o Plano Nacional de Educação estará em vigor até junho de 2024. De acordo com o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação produzido pelo INEP, lançado em 2022, ao analisar o oitavo ano de vigência daquele plano observou-se que “o nível de execução das metas esperado era de 80%, mas foram cumpridas apenas 40%” delas. (ARAÚJO, Janaína. **Plano Nacional de Educação apresenta baixo cumprimento de metas.** Rádio Senado, Brasília, 20 jun.

avaliações periódicas”²⁹⁵ pelo Ministério da Educação – MEC, pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelo Fórum de Educação.²⁹⁶

Traçados os aspectos gerais sobre a estruturação do PNE na legislação ordinária, buscar-se-á, nos próximos subtópicos, analisar como o legislador infraconstitucional tratou o termo equidade nas normas gerais da referida legislação e, após, nas diretrizes e nas metas do plano. Assim, a avaliação do Plano Nacional de Educação em busca do significado de *equidade* será realizada em três partes: no primeiro momento, serão apreciadas as normais gerais do plano, para, em seguida, serem analisadas as metas dele e as suas respectivas estratégias.

3.1.1.1. Equidade segundo as normas gerais do PNE

Da interpretação literal das normas gerais do PNE sob a ótica da equidade, verificou-se que este vocábulo é mencionado expressamente no texto da lei em uma hipótese, notadamente no inciso VIII, do artigo 2º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O legislador ordinário determinou com esse dispositivo o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade”.²⁹⁷

Isso significa que o patamar de investimento público na educação deve corresponder a parte do PIB nacional. Conforme consignado na Meta 20 do PNE, o investimento público em educação deveria ser “no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto

2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/06/20/plano-nacional-de-educacao-apresenta-baixo-cumprimento-de-metas>. Acesso em: mar. 2023.)

²⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Art. 5º, Caput)

²⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Incisos I ao IV do art. 5º)

²⁹⁷ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Incisos I ao IV do art. 5º)

– PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência”²⁹⁸ do PNE e, “no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.²⁹⁹

Sem adentrar nas discussões se tais percentuais são ou não suficientes, ficará a cargo dos estudiosos que avaliam os méritos e os resultados das políticas públicas, cabendo, inclusive um outro estudo sobre o tema. Com efeito, de forma expressa, não há *nas normas gerais* do PNE com uma definição do que seja o padrão de equidade.

Implicitamente, um raciocínio passível de ser realizado para deslindar o termo equidade seria invocar o argumento teleológico das normas gerais do PNE. Segundo Barberis, o “chamado argumento teleológico, ou da *ratio legis*, exige a interpretação de uma norma segundo sua justificação: com base nos fins ou propósitos objetivamente perseguidos pela ela.”³⁰⁰

A norma que instituiu o ICMS Educação tem como pressuposto financiar o sistema educacional público, com o propósito de garantir que todos tenham acesso a instrução no Brasil, pois, como bem preceitua o art. 205 da CF/88, a educação é direito de todos. Contudo, por mais que a ordem jurídica crie um aparato formal para ofertar essa garantia fundamental, sendo justa nesse sentido, nem todos terão acesso a tal direito na prática em decorrência de outras limitações (social, cultural, histórica, dentre outras).

Conforme foi demonstrado no item 1.2.1 deste trabalho, há um desequilíbrio inerente a própria estruturação histórica e jurídica da educação no Brasil. Por mais que o interesse dos políticos que assumiam a República brasileira recém-formada fosse ampliar o acesso à educação, em especial para ampliar o público votante e fundar um sistema democrático, a pobreza da população rural e os resquícios da escravidão, por exemplo, ainda refletem na educação de hoje.

É preciso, portanto, ajustar os desequilíbrios existentes nas diversas realidades para que mais estudantes tenham acesso ao ensino, “pois é na satisfação do sujeito de direito que a idéia

²⁹⁸ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Meta 20 do anexo I)

²⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Meta 20 do anexo I)

³⁰⁰ “L'argomento detto teleologico, o della ratio legis, ri chiede di interpretare una disposizione secondo la sua giustiffti cazione: in base ai fini o scopi oggettivamente perseguiti dalla” (BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto.** Milan: Giappichelli, 2011. p. 249. Tradução nossa.)

de justiça deixa de ser abstrata, (...), para se tornar justiça em ato e completa. A justiça material é, assim, resultado da aplicação e só se perfaz por força da mediação da interpretativo.”³⁰¹

Já que a norma geral do PNE não diz expressamente o que seria o padrão equidade e a educação é direito de todos, para encontrar um entendimento de equidade nas normas gerais do PNE, uma possibilidade seria elencar os dispositivos legais que abarcam particularidades específicas no ensino educacional do Brasil e que, por conseguinte, precisam ser ajustadas para combater um possível desequilíbrio existente.

Neste sentido, pode-se mencionar a hipótese normativa geral do PNE que impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a elaboração dos seus respectivos planos de educação considerando “as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas”.³⁰² Essa norma está em consonância com o inciso III do art. 2º, das normas gerais do PNE, a qual prevê como diretriz dessa lei a “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”.³⁰³

É inconteste que os alunos desses públicos carecem de condições diferenciadas para ter acesso à educação. A distância das escolas e as diferenças culturais podem apresentar empecilhos ao processo de aprendizagem deles. Por isso, o Estado precisa atuar de forma diferenciada para garantir a eles o direito fundamental ao ensino educacional.

Esse arrazoado permite cogitar um plausível sentido implícito de equidade constante no PNE, o qual estaria relacionado ao atendimento das necessidades específicas de determinados grupos de estudantes, saneando, pois, algumas desigualdades existentes. Atendidas as particularidades que circundam da vida do alunado, mais pessoas poderão desfrutar das oportunidades conferidas na CF/88. Como ensina Salgado, o “justo que decorre da aplicação do justo formal da lei é o justo material pelo qual o sujeito de direito dele se torna titular definitivo, como destinatário da justiça.”³⁰⁴

Após analisadas as previsões normativas gerais do PNE, com a constatação de que não há expressamente índice(s) que denote(m) melhorias de equidade segundo a condição

³⁰¹ SALGADO, Joaquim Carlos. **A idéia de justiça no mundo contemporâneo**: fundamentação e aplicação do direito como *maximum* ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 148.

³⁰² BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso II do § 1º do artigo 8º)

³⁰³ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023.

³⁰⁴ SALGADO, Joaquim Carlos. **A idéia de justiça no mundo contemporâneo**: fundamentação e aplicação do direito como *maximum* ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 148.

socioeconômica do estudante, passe-se a analisar as metas e as estratégias do PNE na busca desse indicador.

3.1.1.2. Equidade segundo as metas do PNE e suas respectivas estratégias

Seguindo a mesma lógica interpretativa traçada no tópico anterior, no anexo do PNE constam 20 (vinte) metas a serem cumpridas pelos entes federados ao longo de 10 (dez) anos, a contar da publicação da lei instituidora.³⁰⁵ E, para cada meta, há várias estratégias que deverão ser executadas pelos entes federados com o fim de concretizá-la.

Sem adentrar nos pormenores das estratégias de cada meta, analisando-as, de forma literal, é possível averiguar que o termo equidade foi tratado no plano educacional de forma expressa somente na estratégia 7.9 da Meta 7 do PNE. Esta prevê que para “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades”³⁰⁶ será necessário “orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem”.³⁰⁷

Desse modo, para garantir a equidade no aprendizado, a estratégia 7.9 da Meta 7 do PNE prevê que as escolas, em cada modalidade de ensino (fundamental e médio), alcancem as notas do Ideb especificadas abaixo, até o ano de 2021:

³⁰⁵ Como a Lei Federal 13.005 foi publicada em junho de 2014, a União, os Estados e os Municípios, em tese, teriam que cumpri-la até o ano de 2024. Contudo, segundo especialista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), durante a vigência do PNE, o avanço da educação brasileira foi limitado, porque os níveis de execução estão muito abaixo dos níveis de alcance das metas pactuadas no referido plano. (AGÊNCIA SENADO. **Perto de completar 8 anos, PNE tem execução “insatisfatória”**. Senado Notícias, Brasília, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/20/perto-de-completar-oito-anos-pne-tem-execucao-201cinsatisfatoria201d>. Acesso em: 20 dez. 2022.)

³⁰⁶ Trecho parcial da Meta 7 do PNE, a qual em sua integralidade é constituída da seguinte redação: “Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: (...)”. (BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023.)

³⁰⁷ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Meta 7 do anexo I)

Quadro 3 – Médias do Ideb (2015 a 2021)

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: BRASIL, 2014.³⁰⁸

Com o alcance das notas previstas no quadro acima, haverá aumento das médias das instituições de ensino que possuem as menores notas e a equiparação delas com as escolas que possuem a média nacional. Logo, equidade pode ser definida, segundo a estratégia 7.9 da Meta 7 do plano, como a redução da diferença entre as escolas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Somente neste caso específico, portanto, o termo equidade está vinculado de forma expressa a um indicador, que neste caso é o Ideb. Um detalhe importante é que a estratégia 7.9 da Meta 7 do PNE relaciona o vocábulo *equidade* diretamente ao termo *aprendizagem*, o que permite inferir que as escolas que atingirem as metas daquele indicador também obterão alunos com maior aprendizado nas disciplinas avaliadas, corroborando por garantir a equidade na aprendizagem.³⁰⁹

Da redação da citada estratégia 7.9 da Meta 7 do PNE, constata-se que o sentido de equidade é reduzir as disparidades existentes entre as escolas que detêm índices mais baixos no Ideb, elevando-as à média estabelecida em nível nacional. Por consequência disso, com o aumento da aprendizagem dos alunos, esse processo contribuirá para redução das disparidades educacionais existentes e, conseqüentemente, para a promoção da equidade no aprendizado dos alunos.

Considerando, ainda, que estratégia 7.9 da Meta 7 do PNE relaciona o termo equidade à redução das diferenças das notas no Ideb entre as escolas, faz sentido o entendimento implícito de equidade desenvolvido ao analisar as normas gerais do plano, qual seja, a equidade existe quando houver redução das diferenças individuais que representam algum tipo de limitação aos

³⁰⁸ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023.

³⁰⁹ Vale ressaltar que o anexo do PNE faz referência a outro indicador além do Ideb, qual seja, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA. Assim, a estratégia 7.11 da Meta 7 prevê que a melhoria da avaliação de desempenho dos estudantes, em âmbito internacional, será aferida com as avaliações de aprendizagem do PISA, com as projeções de médias de 438 para o ano de 2015, 455 para o ano de 2018 e 473 para o ano de 2021.

alunos, para garantir que eles desfrutem das oportunidades educacionais concedidas pela Carta Magna.

Neste diapasão, seguindo o argumento teleológico realizado nas normas gerais do PNE, ao realizar uma avaliação das metas e das estratégias do PNE em busca de encontrar um conceito implícito do termo equidade, foi possível esquematizar o quadro abaixo:

Quadro 4 – Termo *equidade* nas metas e estratégias do PNE

(Continua)

META	ESTRATÉGIA
<p>1. “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.” (Sem grifos no original)</p>	<p>“1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;</p> <p>1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;” (Sem grifos no original)</p>
<p>2. “universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.” (Sem grifos no original)</p>	<p>“2.5) promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;</p> <p>2.7) disciplinar, no âmbito dos sistemas de ensino, a organização flexível do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local, a identidade cultural e as condições climáticas da região;</p> <p>2.10) estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades;</p> <p>2.11) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;” (Sem grifos no original)</p>

(Continua)

META	ESTRATÉGIA
<p>3. “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).” (Sem grifos no original)</p>	<p>“3.7) <i>fomentar a expansão das matrículas</i> gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência; (...)</p> <p>3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude; (...)</p> <p>3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar; (...)</p> <p>3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;” (Sem grifos no original)</p>
<p>4. “universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.” (Sem grifos no original)</p>	<p>“4.2) promover, no prazo de vigência deste PNE, a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta pelas famílias de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (...);</p> <p>4.3) implantar, ao longo deste PNE, salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação continuada de professores e professoras para o atendimento educacional especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas;</p> <p>4.4) garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica, conforme necessidade identificada por meio de avaliação, ouvidos a família e o aluno;” (Sem grifos no original)</p>

(Conclusão)

META	ESTRATÉGIA
	<p>4.4) garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica, conforme necessidade identificada por meio de avaliação, ouvidos a família e o aluno;” (Sem grifos no original)</p> <p>“4.6) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos (as) alunos (as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos (as) alunos (as) com altas habilidades ou superdotação;</p> <p>4.7) garantir a oferta de educação bilíngue, em Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS como primeira língua e na modalidade escrita da Língua Portuguesa como segunda língua, aos (às) alunos (as) surdos e com deficiência auditiva de 0 (zero) a 17 (dezesete) anos, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas, (...); (Sem grifos no original)</p>
<p>5. “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.”</p>	<p>“5.5) apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas; (...)</p> <p>5.7) apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.” (Sem grifos no original)</p>

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

Ao utilizar as expressões “universalizar” e “alfabetizar todas as crianças”, respectivamente, nas Metas de 1 a 4 e na Meta 5, é possível inferir que a intenção legislativa foi de inclusão do máximo de alunos possível e de todas as faixas etárias existentes no processo de alfabetização, inclusive aqueles com alguma condição específica, tais como: populações do

campo, comunidades indígenas e quilombolas; alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; e filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante.

E para que os entes federados possam, por meio dos seus órgãos competentes, cumprir as metas citadas, é possível sumarizar do quadro acima as seguintes estratégias a serem adotadas:

redimensionar a distribuição territorial da oferta para atender as comunidades específicas (rurais, quilombolas, indígenas);

- a) ofertar atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos alunos que detêm necessidades especiais (alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação);
- b) promover busca ativa dos alunos, dentro e fora da escola;
- c) flexibilizar o trabalho pedagógico com a devida adequação à realidade local, à identidade cultural e às condições climáticas;

implantar recursos multifuncionais, promover adequação arquitetônica, ofertar transporte acessível, disponibilizar material didático próprio e recursos de tecnologia assistiva para atender pessoas com deficiência;

- d) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino público;
- e) e garantir a oferta de educação bilíngue, em Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS.

Com base no exposto, além de primar pela redução da desigualdade de aprendizagem nas escolas com o alcance as metas do Ideb, o termo equidade, segundo as metas e as estratégias do PNE, perpassa o ideário de propiciar o acesso ao ensino público brasileiro aos alunos de qualquer faixa etária, incluindo aqueles que possuem alguma necessidade específica e/ou especial que representem barreiras ou impossibilitem o acesso à educação.

Considerando que o Ideb é vinculado ao termo equidade de forma expressa no PNE, é importante aprofundar na composição daquele indicador, dando continuidade ao raciocínio interpretativo iniciado a partir das normas constitucionais especificadas (o parágrafo 3º do artigo 212 e a alínea c do inciso V do Art. 212-A, ambos da CF/88), para compreender se aquele indicador atende aos ditames constitucionais previstos no Inciso II, Parágrafo Único do Art. 158 da CF/88, que instituiu o ICMS Educação.

3.1.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

Nas últimas décadas, em especial a partir dos anos 1990, observou-se no mundo um movimento de realização e valorização de testes de resultados na seara da educação, com o objetivo de subsidiar a elaboração e implementação das políticas públicas. Pode-se mencionar, a título de exemplo, o estudo realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), denominado por *Programme for International Student Assessment (Pisa)*, cuja a tradução é Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.

O objetivo desse programa internacional é avaliar os conhecimentos e as habilidades dos estudantes de cada país, comparando-os com os resultados das demais nações, para que cada uma delas “aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares e formule suas políticas e programas educacionais visando a melhora da qualidade e da equidade dos resultados de aprendizagem”.³¹⁰ Embora o Brasil ainda não seja membro da OCDE, o Pisa é aplicado aos estudantes brasileiros desde o início de sua instituição, o que demonstra a adesão do país a esse movimento mundial que busca desenvolver “testes cognitivos para medir o desempenho de seus sistemas educacionais”.³¹¹

Sem adentrar, nas ponderações críticas existentes acerca da aplicação de tais testes,³¹² as quais serão deixadas para as áreas afins, na linha deste movimento mundial foi publicado o Decreto Federal nº. 6.094, de 24 de abril de 2007, para regulamentar a Lei Nacional nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida por LDB, que estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional.

O Artigo 3º do mencionado Decreto instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)³¹³ para aferir a qualidade da educação básica brasileira, a ser “calculado e

³¹⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 02 jan. 2023.

³¹¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 02 jan. 2023.

³¹² Segundo mencionam Neto; Junqueira e Oliveira: “Ao mesmo tempo que se instaura um movimento global na direção dos testes cognitivos, crescem também as críticas ao seu uso indiscriminado. Nos Estados Unidos, país em que as políticas de responsabilização mais se desenvolveram, milhares de famílias se organizam em torno do movimento conhecido como opt-out, impedindo que seus filhos participem dos testes. De forma geral, quando os testes se concentram apenas nas medidas do desempenho dos alunos e na divulgação desses resultados, limita-se o escopo da avaliação educacional. Como consequência, em grande parte das vezes, responsabiliza-se a escola e seus profissionais pelo resultado alcançado, como se ambos tivessem capacidade de, isoladamente, modificar a realidade que os cerca.” (NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz, OLIVEIRA, Adolfo Samuel de Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-40, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3165/2900>. Acesso em: jan. 2023.)

³¹³ Vale mencionar que consta no site do Ministério da Educação – MEC que “a partir da análise do Ideb, são estabelecidas metas específicas para cada instituição de ensino, com o objetivo de alcançar a média de 6 (seis)

divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb”.³¹⁴

O parágrafo 4º do art. 11 do PNE reitera os termos do Decreto Federal, prescrevendo que cabe ao Inep elaborar e calcular o Ideb, que, atualmente, é obtido a partir de dados fornecidos pelo Censo Escolar e pelo Saeb, quais sejam, “a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho”,³¹⁵ respectivamente.

Em consonância com as diretrizes legais acima citadas, o Ideb é composto pelas médias de desempenho dos estudantes apuradas pelo Saeb (proficiência em leitura e em matemática), em conjunto com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, as quais são fornecidas pelo Censo Escolar.³¹⁶ De acordo com Nota Técnica elaborada pelo Inep, a fórmula para se obter o Ideb é “ $IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}$; em que, i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar; N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática; P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j ”.³¹⁷

Como na composição do Ideb constam outros elementos que precisam de maior aprofundamento para se compreender se aquele índice fornece dados e informações acerca do “aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”³¹⁸, no próximo tópico será analisada a estruturação do Saeb.

pontos, típica das nações desenvolvidas, até 2022.” (BRASIL. Ministério da Educação. **Ideb – Apresentação**. [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: jan. 2023.)

³¹⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: fev. 2023.

³¹⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Ideb – Apresentação**. [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: jan. 2023.

³¹⁶ Consta no site do Inep que “O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.” Para coletar os dados são realizadas duas etapas: “A primeira etapa consiste no preenchimento da Matrícula Inicial, quando ocorre a coleta de informações sobre os estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula. A segunda etapa ocorre com o preenchimento de informações sobre a Situação do Aluno, e considera os dados sobre o movimento e rendimento escolar dos alunos, ao final do ano letivo.”

³¹⁷ Nota Técnica desenvolvida e publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. [s.d.]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: jan. 2023.)

³¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso II do Parágrafo único do art. 158)

3.1.2.1 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb

Após não encontrar na Constituição Federal de 1988 um indicador educacional que reflita melhorias nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, constatou-se que tais termos também não foram conceituados no diploma constitucional. As referências mais expressas àquelas palavras no contexto educacional foram encontradas no parágrafo 3º do artigo 212 e a alínea c do inciso V do art. 212-A da CF/88, os quais relacionam os termos equidade ao Plano Nacional de Educação (PNE) e aprendizagem ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Ao analisar as normas gerais do PNE, bem como suas metas e estratégias constantes em seu anexo, foi possível constatar que de forma expressa o vocábulo equidade está vinculado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o qual é composto pelo Saeb e das informações sobre aprovação, reprovação e abandono dos estudantes fornecidas pelo Censo Escolar.

Considerando que a Constituição Federal de 1988 vinculou o termo equidade ao PNE e este, por sua vez, relacionou tal termo ao Ideb. E, tendo em vista que este índice é composto pelo Saeb, que é mencionado na Carta Magna associado à palavra aprendizagem, conclui-se que o Saeb pode compreender informações sobre equidade e aprendizagem.

Assim, nos próximos tópicos, será analisada a estruturação do Saeb com a finalidade de compreender se esse sistema engloba informações sobre equidade e aprendizagem. Para isso, primeiro será realizado um aparato histórico do Saeb, para após avaliar esse instituto sobre as perspectivas da equidade e da aprendizagem.

3.1.2.2 Do histórico do Saeb

A primeira vez que o Saeb foi implementado, ainda como projeto piloto, era denominado Sistema de Avaliação da Educação Pública (Saep). Existia, em um contexto de redemocratização, uma necessidade no Brasil “de modificação do processo de formulação, implantação e gerenciamento de políticas públicas, entre elas as educacionais”.³¹⁹ E, para conhecer as diversas realidades educacionais do Brasil e formatar uma política pública mais

³¹⁹ PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 73.

assertiva, era necessário ter acesso a um banco de abrangente e robusto de dados³²⁰ e partir dele realizar os processos de avaliação na seara da educação.³²¹

Ademais, não menos importante, mas talvez uma das relevantes razões do Saep ter sido desenvolvido e implementado a época, foi por exigência do Banco Mundial para fins de financiar a execução dos projetos da educação no Brasil.³²² Vale repisar que, no período em que o Saep foi instituído, o Brasil ainda dependia de empréstimos externos oriundos do Banco Mundial para financiar a educação, por meio dos projetos Edurural e Monhangara,³²³ que perdurou até o ano de 2014.³²⁴

Abaixo segue quadro elaborado com o objetivo de elucidar e relacionar as políticas públicas às principais iniciativas existentes em meados dos anos de 1980 e no início dos anos 1990, que precederam a criação do Saeb:

Quadro 5 – Banco de dados na composição do Inse

(Continua)

Aspecto	Políticas públicas, financiamento e iniciativas de avaliação
Política educacional	<ul style="list-style-type: none"> • Universalização do acesso com qualidade e permanência (ampliação de atendimento e combate à evasão escolar). • Valorização do magistério. • Melhoria e democratização da gestão educacional.
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Tesouro ordinário. • Quota federal do salário educação. • Empréstimos externos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – projetos Edurural e Monhangara.

³²⁰ PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 74.

³²¹ Maria Inês Pestana menciona em seu artigo que “Os processos de avaliação educacional destacam-se, então, como meio privilegiado de geração de informações do tipo requerido por essa forma de fazer política educacional.” (PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 74.)

³²² CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade**: em busca de significados. Unesp, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jan. 2023.

³²³ PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 75.

³²⁴ Segundo relata Maria Inês Pestana, “o orçamento do MEC passa de R\$ 33 bilhões em 2003 para R\$101 bilhões em 2014 e deixa de contar, depois de muitos anos, com financiamento externo.” (PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 80.)

(Conclusão)

Aspecto	Políticas públicas, financiamento e iniciativas de avaliação
Iniciativas nacionais de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos sobre docentes e rendimento de alunos (Edurural). • Rendimento de alunos em dez cidades. • Avaliação de componentes do projeto Monhangara (metodologia). • Estudos de custo-aluno (direto e indireto). • Projeto piloto Saep (somente em escolas públicas).

Fonte: PESTANA, 2016, p. 74.

Com o pacto federativo firmado na Carta Magna de 1988 e as nuances do sistema educacional brasileiro, o Ministério da Educação e Cultura (MEC)³²⁵ assumiu o desenvolvimento do referido sistema, o qual recebeu a denominação de Saeb e foi institucionalizado com a publicação da Portaria MEC nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994.³²⁶

A instituição do Saeb dependeu, em grande medida, da cooperação dos entes federados, conforme previsto no texto fundamental. Para criar e promover o fortalecimento de uma cultura de avaliação no Brasil, inicialmente contou-se com a atuação efetiva dos entes estaduais e, em menor grau, dos municípios (em especial as capitais).³²⁷ Segundo Pestana, os “estados assumiram diversas atribuições, dentre elas o levantamento de dados, aspecto decisivo e o que mais contribuiu para a institucionalização do sistema e, principalmente, para introdução e disseminação de uma cultura de avaliação no setor educacional.”³²⁸

Na década seguinte, com a alteração do governo central, em que pese a movimentação dos entes federados para estabelecer o Saeb, o MEC não deu seguimento àquele sistema conforme o projeto inicial estabelecido na Portaria 1.795/1994. Com a centralização das atribuições no referido Ministério, houve redução da descentralização estabelecida com os demais entes federados e terceirização das atividades de obtenção de dados educacionais.³²⁹

³²⁵ É importante repisar que consta no parágrafo 1º do artigo 211 da CF/88 que a União Federal “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”.

³²⁶ PESTANA, Maria Inês. *Trajectoria do Saeb: criação, amadurecimento e desafios*. Em **Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 75.

³²⁷ PESTANA, Maria Inês. *Trajectoria do Saeb: criação, amadurecimento e desafios*. Em **Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 75.

³²⁸ PESTANA, Maria Inês. *Trajectoria do Saeb: criação, amadurecimento e desafios*. Em **Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 75.

³²⁹ Pestana explica, em seu artigo, que: “Embora sejam inegáveis os ganhos técnicos obtidos com as modificações realizadas em 1995 (no método de análise dos testes e na metodologia de amostragem adotada), o mesmo não se pode afirmar em relação ao arranjo institucional do Saeb, que centralizou atribuições no MEC e diminuiu as

Tal situação perdurou até o ano de 2005, quando foi publicada a Portaria MEC nº 931, a qual, ao instituir novamente o Saeb. Esse sistema passou a englobar a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), e a Prova Brasil – também conhecida como Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). Por meio dessas duas formas de avaliação, o Saeb foi mantido quanto a seus “objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica”,³³⁰ tendo como propósito principal “avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira”.³³¹ Para contribuir, assim, com o fortalecimento de uma cultura avaliativa e a elaboração de políticas públicas que concorram para promover melhorias na educação brasileira.³³²

Observa-se, portanto, que o Saeb foi referenciado com diretrizes em comum de um sistema único de avaliação da qualidade da educação brasileira, abarcando nele a Aneb e a Prova Brasil (Anresc), sendo competente para produzir informações sobre o desempenho dos estudantes e as condições que influem no processo de aprendizagem, deixando expresso que aquelas avaliações seriam aplicadas em parceria com os Estados e os Municípios.

Posteriormente, além de confirmar essas diretrizes basilares, a nova Portaria do MEC nº. 149, de 16 de junho de 2011, traçou os seguintes objetivos do Saeb, com destaque aos elencados abaixo:

- a) “Identificar problemas e diferenças regionais na Educação Básica;”³³³
- b) “Produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos estudantes;”³³⁴

atividades realizadas em parceria com estados e municípios. Além disso, a aplicação dos testes passou a ser executada por empresas contratadas mediante licitação nacional e a elaboração dos instrumentos e a análise dos resultados passaram a ser realizadas por instituições que detinham a expertise na área, ficando o Inep com a tarefa de acompanhar e fiscalizar o processo e divulgar os resultados.” (PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. p. 78.)

³³⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005

³³¹ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005. (Alínea “a” do § 1º do art. 1º).

³³² BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005. (Art. 1º).

³³³ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011. (Inciso II do art. 2º).

³³⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB,

- c) “Proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade, uma visão dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos;”³³⁵
- d) “Produzir informações sobre o desempenho dos estudantes, assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem, no âmbito das redes de ensino e unidades escolares;”³³⁶
- e) “Avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiras;”³³⁷

É interessante observar na alínea “e” que a avaliação da “equidade” e da “aprendizagem” já era um dos propósitos do Ministério da Educação para fins de formulação da política.

Além desses objetivos, consta na referida Portaria do MEC, que as informações produzidas no Saeb, por meio das avaliações Anresc e Aneb, serão utilizadas no cálculo do IDEB “de cada unidade escolar pública, município, unidade da federação e do País, além de subsidiar a formulação e monitoramento de políticas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação”.³³⁸ Essa previsão reitera o que já estava previsto na legislação em vigor.³³⁹

Em seguida, com a publicação da Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), foi incluída no Saeb juntamente com a Aneb e a Anresc, com a finalidade de aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e matemática.

e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011. (Inciso III do art. 2º).

³³⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011. (Inciso IV do art. 2º).

³³⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011. (Inciso VII do art. 2º)

³³⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011. (Art. 2º)

³³⁸ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011. (Art. 8º)

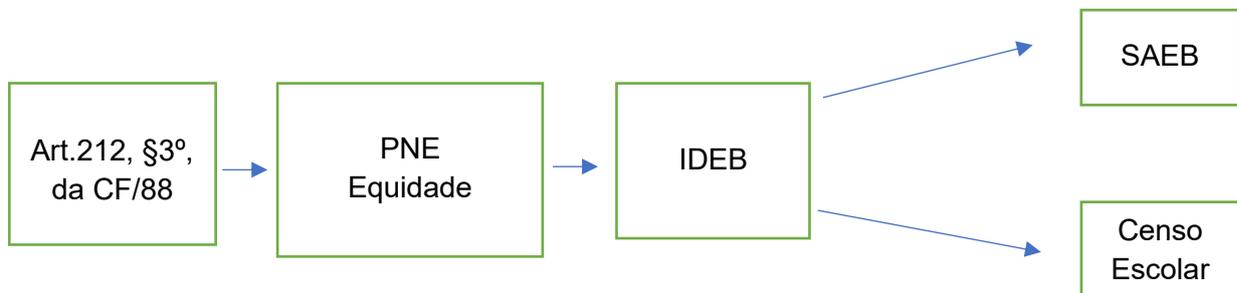
³³⁹ Vide a Lei Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e o Decreto Federal nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

Nos anos seguintes, a cada dois anos, foram publicadas portarias com as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb no ano em referência. O ano de 2019 representou uma nova etapa para o Saeb, uma vez que se iniciou um período de transição para as novas matrizes das avaliações existentes. Estas passaram a ser elaboradas em consonância com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC),³⁴⁰ incluindo novas séries do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio no sistema de avaliação. Além disso, para fins de apurar o aprendizado dos estudantes, além dos testes de língua portuguesa e matemática, passaram a ser aplicadas provas de ciências humanas e ciências da natureza.

Realizadas tais considerações contextuais sobre o Saeb, buscar-se-á nos atos infra normativos compreender se na estruturação do Saeb há aspectos que podem denotar resultados de aprendizagem e aumento de equidade.

3.1.2.3 Equidade segundo o Saeb

Ao retomar o raciocínio interpretativo realizado a partir da norma constitucional especificada, qual seja, o parágrafo 3º do artigo 212 da CF/88, este preceitua que a distribuição dos recursos públicos deverá priorizar as necessidades do ensino obrigatório no tocante à garantia do padrão de equidade, conforme consta no Plano Nacional de Educação. Com base nesse dispositivo, conclui-se que o referido plano ficou encarregado de conceituar o termo equidade. Na busca desse conceito, o PNE relacionou de forma expressa o vocábulo equidade ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)³⁴¹, o qual é composto por dados do Saeb e do Censo Escolar. De forma esquematizada, esse raciocínio ficaria assim:



³⁴⁰ Segundo a LDB, os direitos e os objetivos de aprendizagem serão definidos na BNCC: “Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.” (BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: fev. 2023.)

³⁴¹ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Estratégia 7.9 da Meta 7 do Anexo)

Da análise literal da legislação, considerando que o Saeb compõe o cálculo do Ideb, a equidade no sentido expresso proposto pelo PNE, conforme já constatado no tópico 3.4.1.2 deste trabalho, será atendida com o alcance das médias pelas escolas públicas apontadas na Estratégia 7.9 da Meta 7 do PNE, com a conseqüente redução da diferença de aprendizagem entre as instituições.

Diante do exposto, conclui-se que, em uma interpretação literal, a equidade (no sentido expresso) foi abarcada pelo Saeb, pois este sistema compõe o Ideb, que, por sua vez, é referenciado expressamente no PNE (Estratégia 7.9 da Meta 7). Assim, considerando que o Saeb compõe o cálculo do Ideb, a equidade no sentido expresso proposto pelo PNE, conforme já constatado no tópico 3.4.1.2 deste trabalho, será atendida com o alcance das médias pelas escolas públicas apontadas na Estratégia 7.9 da Meta 7 do PNE, com a conseqüente redução da diferença de aprendizagem entre as instituições.

Mas no mesmo tópico 3.4.1.2, foi realizada uma interpretação implícita das normas do PNE em busca da equidade em sentido implícito. Assim sendo, foi possível inferir do Plano Nacional de Educação que o termo equidade apresenta o sentido de promover e ofertar educação pública ao máximo de estudantes possível, de todas as faixas etárias; de todas as regiões do país (urbanas e rurais); inclusive para aqueles que padecem de alguma limitação física ou mental (deficiência física, transtornos globais do desenvolvimento); ou que detêm alguma condição específica (altas habilidades ou superdotação); ou que sejam de alguma população com menos acesso à educação (população do campo e filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante); ou ainda que tenham alguma cultura específica (comunidades indígenas e quilombolas).

Nessa perspectiva implícita, a partir de uma interpretação teleológica, o sentido de equidade está em reduzir as limitações sociais, biológicas, culturais e etárias, que podem afetar a vida do estudante brasileiro, de modo em que ele fique inviabilizado de usufruir o bem jurídico que lhe é atribuível.

Para confirmar que o Saeb abarca a equidade no sentido implícito, buscou-se compreender, a partir da análise de todas as portarias disponibilizadas no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), desde o ano de 2005, quando o Ministério da Educação-MEC reassumiu as atividades do Saeb, até o ano de 2022.

Identificou-se, assim, que antes mesmo das avaliações da Aneb e da Anresc fazerem parte do Saeb, as populações das áreas rurais foram incluídas como público-alvo daqueles instrumentos avaliativos. Contudo, o número de escolas e a quantidade de alunos abarcados eram limitados comparados com o perfil dos estudantes contemplados nas portarias que foram

publicadas posteriormente.³⁴² Essa constatação apenas confirmar a dificuldade histórica que a população rural sempre teve para acessar o ensino educacional. Provavelmente os dados constantes no Saeb e no Censo Escolar referentes à essa população não refletem a realidade de fato, já que o número de alunos avaliados constantes no Saeb pode ter sido subestimado em todo o tempo.

Observou-se também que as comunidades quilombolas não foram inclusas em nenhuma das avaliações realizadas por aquele órgão, em inobservância ao disposto no PNE, o que permite afirmar que, ao não incluir tal público de alunos no Saeb, há uma limitação na análise dos dados educacionais do Brasil.

Identificou-se ainda que os alunos indígenas só foram inclusos no Saeb do Inep na Portaria 304, de 21 de junho de 2013, ou seja, mais de uma década depois em que as avaliações da educação brasileira passaram a ser realizadas de forma mais sistemática. Interessante mencionar que nas primeiras portarias constava orientação para que as secretarias de educação estaduais ou municipais informassem quais escolas indígenas participariam das avaliações, em decorrência das características dos projetos político-pedagógicos delas.³⁴³ Já no ano de 2016, as escolas indígenas cadastradas no Censo de Educação poderiam optar por não participarem do Saeb, desde que informassem previamente.³⁴⁴ Ou seja, se antes os órgãos de educação dos entes federados definiam quais escolas indígenas não participariam da avaliação, depois a própria escola passou optar pela participação ou não nas avaliações. Na prática, isso irá dificultar a avaliação dos estudantes indígenas de forma fidedigna e impossibilitar que sejam elaboradas políticas públicas mais direcionadas e eficazes.

³⁴² A Portaria INEP nº. 89, de 25 de maio de 2005 abrangeu, no ANRESC 2005, os alunos de escolas públicas localizadas em zona urbana, que possuem pelo menos 30 alunos matriculados em cada uma das séries avaliadas. O ANEB 2005 foi aplicado em uma amostra representativa de alunos de 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e de 3ª série do Ensino Médio das escolas das redes pública e privada, localizadas nas zonas rural e urbana, distribuídas nas 27 Unidades da Federação.

(BRASIL. Ministério da Educação. Portaria INEP nº 89, de 25 de maio de 2005. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB no ano de 2005. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 100, p. 29, 27 maio 2005.)

³⁴³ “Art. 7º Caberá às secretarias estaduais ou municipais de educação informar ao Inep, por meio de formulário próprio (Anexo II), até o dia 8 de julho de 2013, os nomes e os códigos das escolas indígenas que não participarão da ANRESC, devido à característica de seus projetos político-pedagógicos, bem como as demais informações solicitadas nesse documento.” (BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 304, de 21 de junho de 2013. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização da Idade Certa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 119, p. 33, 24 jun. 2013.)

³⁴⁴ Art. 7º. Devido às particularidades de seus projetos políticos pedagógicos, as escolas indígenas assim informadas no Censo da Educação Básica poderão optar por não participar da ANA 2016, desde que informem sua opção na ocasião de agendamento da aplicação. (BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 410, de 22 de julho de 2016. Estabelece as estratégias para a realização da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, no ano de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 141, p. 393, 25 jul. 2016.)

Neste mesmo ano de 2016, por meio da Portaria INEP nº 410, de 22 de julho de 2016, “Os estudantes com deficiência, transtornos globais ou específicos do desenvolvimento, síndromes ou outras necessidades especiais”³⁴⁵ foram incluídos no ANA, desde que estivessem sido cadastrados no Censo Educacional do mesmo ano. Na mesma portaria, o Inep concedeu expressamente uma série de condições para viabilizar a participação dos alunos com deficiência audiovisual, como, por exemplo, a concessão de tempo adicional para a realização da prova avaliativa, que poderia ser realizada em sala exclusiva, com profissional capacitado para atendê-los, adaptadas para o braile e com recursos em vídeo libras, além da participação facultativa dos profissionais que os acompanham diariamente.³⁴⁶

Nos anos seguintes, sem maiores detalhamentos como os que constaram na Portaria Inep nº 410/2016, os demais instrumentos normativos se limitaram a afirmar que os “alunos com deficiência, transtornos globais ou específicos do desenvolvimento, síndromes ou outras necessidades especiais”³⁴⁷ poderiam participar do Saeb, desde que estivessem registrados no Censo da Educação Básica do ano em questão e desde que estivessem abarcados pelo público-alvo do referido sistema. Contudo, os alunos que possuíssem outras deficiências não especificadas nas diretrizes do Saeb deveriam ser “atendidos com recursos e profissionais oferecidos exclusivamente pela escola participante”.³⁴⁸ Do mesmo modo que ocorreu com os alunos indígenas, essa medida pode acabar por reduzir as avaliações desse perfil de estudante e impactar na elaboração de políticas educacionais eficazes.

Ressalta-se que as turmas de “Educação especial exclusiva”³⁴⁹ e de “Educação de Jovens e Adultos”³⁵⁰, as escolas “indígenas que não ministrem o ensino em Língua Portuguesa”³⁵¹ e as

³⁴⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 410, de 22 de julho de 2016. Estabelece as estratégias para a realização da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, no ano de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 141, p. 393, 25 jul. 2016. (Art. 2º)

³⁴⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 410, de 22 de julho de 2016. Estabelece as estratégias para a realização da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, no ano de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 141, p. 393, 25 jul. 2016. (Incisos I e II do art. 3º)

³⁴⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 99, p. 21, 25 maio 2017.

³⁴⁸ Vide Inciso VI do art. 6º da Portaria nº 410, de 22 de julho de 2016 e artigo 13 da Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017.

³⁴⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 99, p. 21, 25 maio 2017. (Anexo I)

³⁵⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 99, p. 21, 25 maio 2017. (Anexo I)

³⁵¹ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 99, p. 21, 25 maio 2017. (Anexo I)

“com menos de 10 alunos na etapa de aplicação”³⁵² não fizeram parte da população abarcada pelo Saeb em nenhum momento. Por fim, as portarias do Inep não abarcaram como público-alvo do Saeb os estudantes que fazem parte das turmas multisseriadas, bem como aqueles que estão nas turmas de correção de fluxo e nas turmas de Educação de Jovens e Adultos. Trata-se de mais uma limitação do sistema avaliativo brasileiro em dissonância com o que está previsto no PNE, a qual prevê expressamente a inclusão desses grupos na oferta da educação pública.

Em que pese as limitações mencionadas acerca do Saeb, mesmo que parcialmente, observou-se que as portarias que o instituíram e o regularam, ao longo das últimas décadas, foram avançando para cada vez mais abarcar grupos específicos nas avaliações educacionais. Com essas informações, o Estado poderá se subsidiar na elaboração de ações educacionais mais direcionadas, de modo a reduzir as diferenças com relação àqueles que não possuem alguma condição específica limitadora. Pode-se inferir, portanto, que o sentido implícito de equidade previsto nas normas do PNE está sendo atendido.

3.1.2.4 Aprendizagem segundo o Saeb

Após confirmar que o Saeb abarca o termo equidade previsto na Carta Magna, a próxima etapa é verificar se a expressão aprendizagem está englobada no Saeb. Isso porque, alínea c do inciso V do Art. 212-A da CF/88 vinculou aquele vocábulo de forma expressa ao Sistema de Avaliação da Educação Básica. Como o atual sistema de avaliação da educação brasileira é realizado pelo Saeb, o caminho a perquirir neste tópico é compreender se há avaliação de aprendizagem nele.

Conforme mencionado no histórico do Saeb, este foi instituído na década de 90, mas somente a partir de 2005, com a publicação da Portaria MEC nº. 931, assumiu os contornos atuais. Atualmente, o Saeb é constituído pelas três avaliações já mencionadas: Aneb, Anresc (antiga Prova Brasil) e ANA.

Nos termos da referida portaria, a Aneb é caracterizada por ser um teste em larga escala, aplicado por amostragem, nos sistemas de ensino público e particular, a cada dois anos, cujo objetivo é produzir informações sobre o desempenho dos alunos do ensino fundamental e

³⁵² BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 99, p. 21, 25 maio 2017. (Anexo I)

médio, permitindo, assim, a elaboração de políticas públicas e um histórico comparável da evolução da educação entre séries e anos.³⁵³

Ainda sobre a Aneb, de forma mais específica, a Portaria Inep nº. 89, de 25 de maio de 2005 prevê que aquela avaliação consistirá na aplicação de provas de Língua Portuguesa, de Matemática e de questionários,³⁵⁴ além de ter como objetivo coletar as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de aprendizagem do ensino dos estudantes,³⁵⁵ para permitir “avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiros”,³⁵⁶ além de “manter a construção de séries históricas, permitindo comparabilidade entre anos e entre séries escolares”.³⁵⁷

Já primeira Anresc foi realizada apenas com a aplicação do teste de português,³⁵⁸ cujo objetivo foi ‘oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares (...) úteis para os gestores da rede a qual pertençam as escolas avaliadas’.³⁵⁹ Já na edição seguinte, no ano de 2007, além da prova daquela disciplina foi incluída a prova de matemática na avaliação, “com foco em resolução de problemas e em leitura respectivamente, definidos nas Matrizes de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica”.³⁶⁰

³⁵³ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005.

³⁵⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005. (Inciso II do art. 2º)

³⁵⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005. (Inciso III do art. 2º)

³⁵⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005. (Inciso IV do art. 2º)

³⁵⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005. (Inciso V do art. 3º)

³⁵⁸ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 69, de 4 de maio de 2005. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC no ano de 2005. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 85, p. 13, 5 maio 2005.

³⁵⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 69, de 4 de maio de 2005. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC no ano de 2005. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 85, p. 13, 5 maio 2005.

³⁶⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 47, de 3 maio de 2007. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da

O resultado dessas duas avaliações teve por objetivo aferir “as médias de desempenho das unidades escolares, dos municípios e das unidades da federação, por rede pública”,³⁶¹ com o objetivo de “subsidiar a formulação de políticas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação”.³⁶² De modo geral, as avaliações Aneb e da Anresc aferem o desempenho dos estudantes em determinadas disciplinas e mantêm um histórico comparativo da evolução do ensino público, permitindo, assim, a formulação de políticas públicas voltadas para a educação.

No ano de 2007, com a criação do Ideb, este passou a ser um índice sintético representativo da qualidade escolar no Brasil,³⁶³ passando ser um dos objetivos do Saeb fornecer os dados obtidos com a realização da Aneb e da Anresc para fins de cálculo daquele indicador.³⁶⁴ Posteriormente, foi incluída no Saeb a Avaliação Nacional da Alfabetização (Ana), a qual foi criada com o objetivo de aferir “o nível de alfabetização e letramento dos alunos do Ciclo de Alfabetização”,³⁶⁵ bem como “sobre as condições intra escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem”³⁶⁶

Atualmente, as avaliações mencionadas incluem, além das provas de Português e Matemática, os testes de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas. E todas têm por objetivo de mensurar o desempenho médio dos alunos no processo de aprendizagem.

A informação que importa para a presente análise é que a Aneb, a Anresc (Prova Brasil) e a Ana são aplicadas nas escolas do Brasil, com o objetivo de mensurar a evolução histórica

Educação Básica – ANEB no ano de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 86, p. 11, 7 maio 2007. (Art. 2º)

³⁶¹ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 47, de 3 maio de 2007. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB no ano de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 86, p. 11, 7 maio 2007. (Art. 5º)

³⁶² BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 47, de 3 maio de 2007. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB no ano de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 86, p. 11, 7 maio 2007. (Art. 8º)

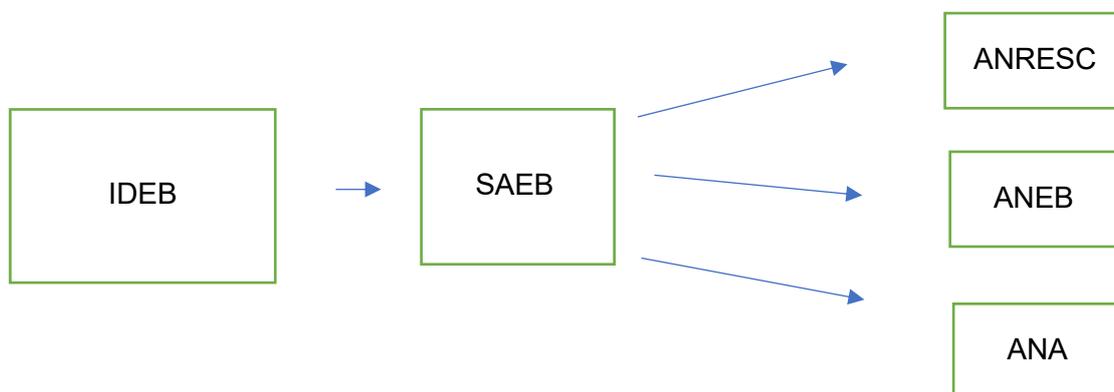
³⁶³ NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz, OLIVEIRA, Adolfo Samuel de Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-40, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3165/2900>. Acesso em: jan. 2023.

³⁶⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011. (Inciso VIII do art. 2º)

³⁶⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 109, p. 17, 10 jun. 2013. (Inciso II do art. 4º)

³⁶⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 109, p. 17, 10 jun. 2013. (Inciso II do art. 4º)

dos rendimentos dos alunos nas disciplinas avaliadas (português, Matemática, Ciência da Natureza e Humanas). Esses instrumentos avaliativos compõem o Saeb, o qual, por sua vez, é componente do Ideb, conforme esquema apresentado abaixo:



Sem adentrar no mérito das avaliações existentes, até porque não é o objetivo da presente análise, a composição do Saeb, conforme ilustrado acima, permite estimar se houve ou não aprendizado dos alunos nas disciplinas mencionadas. Isso permite afirmar que o Ideb é um indicador que reflete possíveis melhorias da *aprendizagem*, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme consignado na alínea c do inciso V do art. 212-A. Por fim, conforme consignado anteriormente, é possível afirmar, também, que quando as escolas alcançam as médias do Ideb e há redução das diferenças de aprendizagem dos alunos, por consequência há o aumento da equidade, nos termos do PNE.

3.2 INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO (INSE)

A norma que instituiu o ICMS-Educação na Constituição Federal de 1988 determinou que o ICMS Educação deverá ser repartido aos municípios com base em indicador(es) que refletem melhorias de aprendizagem e aumento de equidade, *considerado o nível socioeconômico dos educandos*.

Ao constatar que o Ideb pode refletir informações de melhorias de aprendizagem e aumento de equidade, para fins de avaliar se esse indicador atende ao dispositivo constitucional que instituiu o ICMS Educação, é importante avaliar se o nível socioeconômico dos estudantes é considerado naquele índice.

O Ideb, ao sintetizar “indicadores de fluxo (taxa média de aprovação na etapa de ensino, calculada a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica) e de desempenho (proficiência média padronizada dos alunos, aferida pelas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica)”³⁶⁷, permitiu acompanhar o desenvolvimento da educação de forma mais sintética e objetiva. E a análise desse indicador, como bem determinou a Carta Magna de 1988, deverá ser realizada de forma contextualizada, de modo a abarcar “a diminuição das desigualdades sociais e regionais ainda existentes”,³⁶⁸ possibilitando, assim, o desenvolvimento de políticas públicas com maior enfoque nas escolas com maiores fragilidades socioeconômicas.

Ao averiguar o Plano Nacional de Educação em busca de um indicador que relacione o Ideb ao contexto social e financeiro do aluno, foi possível observar que essa legislação apenas menciona que os entes federados deverão “fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb”,³⁶⁹ a serem contextualizados com os “indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as)”.³⁷⁰

³⁶⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). [s.d.]. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 1.

³⁶⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). [s.d.]. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 1.

³⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Estratégia 7.10 da Meta 7)

³⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

Em decorrência dessa determinação legal, o Inep criou o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse), o qual é “usado com o objetivo de contextualizar os resultados obtidos pelos estabelecimentos de ensino, nas diferentes avaliações e exames realizados”³⁷¹ por aquela autarquia. O Inse foi construído com base nos questionários aplicados nas avaliações Aneb, Anresc (Prova Brasil) e do Enem, conforme os percentuais especificados abaixo:

Quadro 6 – Questões socioeconômicas dos estudantes consideradas para elaborar o Inse

Banco de dados	Frequência	Percentual
Enem	1.203.471	21,57%
Prova Brasil	4.227.929	75,79%
Aneb	146.795	2,63%
Total	5.578.195	100%

Fonte: BRASIL. Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse), [s.d.].

Se o Inse foi constituído pelos dados da Prova Brasil (Anresc) e da Aneb, as quais compõe o Saeb, é certo afirmar que esse sistema de avaliação já realizava, antes mesmo do Inse, o levantamento de dados sociais e econômicos dos estudantes. A diferença é que antes aplicava-se questionários junto com as avaliações de aprendizagem e atualmente o Inep criou um indicador específico (Inse) só para tal finalidade.

Nos questionários aplicados nas avaliações que compõe o Inse, este indicador foi elaborado tendo como base as seguintes questões³⁷² relacionadas às condições socioeconômicas dos estudantes especificadas a seguir:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023. (Estratégia 7.10 da Meta 7)

³⁷¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). [s.d.]. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 1.

³⁷² Para relacionar as respostas do questionário do Saeb (Anresc e Aneb) com as do Enem e desenvolver o Inse, a Nota Técnica do Inep explica que: “Como foram utilizados questionários diferentes, duas situações foram observadas: algumas questões não possuíam as mesmas categorias de respostas e/ou algumas questões estavam presentes em somente um questionário (Saeb ou Enem). Para solução do primeiro caso, as alternativas foram recodificadas observando a semelhança entre as categorias e garantindo assim a comparabilidade dos resultados. Já para o segundo caso, foi atribuído o código “NA” (“Not Available”) tanto para os alunos que não responderam à questão quanto para aqueles em que não havia informação disponível.” (BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). [s.d.]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 7.)

Quadro 7 – Descrição dos níveis socioeconômicos dos estudantes

Descrição	Questão	Cod.	Microdados Saeb	Microdados Enem
Nível de rendimento da família	TV em cores	Q01	TX_RESP_Q005	Q61
	TV por assinatura	Q02	-	Q72
	Rádio	Q03	TX_RESP_Q006	Q63
	Videocassete ou DVD	Q04	TX_RESP_Q007	Q62
	Geladeira	Q05	TX_RESP_Q008	Q67
	Freezer	Q06	TX_RESP_Q009 e TX_RESP_Q010	Q68
	Máquina de lavar	Q07	TX_RESP_1011	Q66
	Carro	Q08	TX_RESP_Q012	Q65
	Computador	Q09	TX_RESP_Q013	Q64 e Q71
	Banheiro	Q10	TX_RESP_Q014	Q75
	Renda familiar	Q11	-	Q04
	Telefone fixo	Q12	-	Q69
	Telefone celular	Q13	-	Q70
	Aspirador de pó	Q14	-	Q73
	Empregada mensalista	Q15	TX_RESP_Q015	Q74
Nível educacional dos pais	Escolaridade Mãe	Q16	TX_RESP_Q019	Q03
	Escolaridade Pai	Q17	TX_RESP_Q023	Q02

Fonte: BRASIL. Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse), [s.d.].

Para analisar os resultados do Inse, elencou-se sete níveis de gradação da situação socioeconômica do estudante que, a depender da “resposta do aluno a uma questão se relaciona com a escala de maneira probabilística, de modo que existe uma possibilidade maior dele assinalar uma dada alternativa, em função do seu nível socioeconômico”. Segue, abaixo, tabela constando os setes níveis do indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse):

Quadro 8 – Níveis do INSE

(Continua)

Descrição

Nível I – Até 30: Este é o menor nível da escala e os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como uma televisão em cores, um rádio, uma geladeira, um ou dois telefones celulares e um banheiro; não contratam empregada mensalista; a renda familiar mensal é de até 1 salário mínimo; e seu pai ou responsável nunca estudou e sua mãe ou responsável ingressou no ensino fundamental, mas não o completou.

Nível II – (30; 40): Neste, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como uma televisão em cores, um rádio, uma geladeira, um ou dois telefones celulares e um banheiro; bem complementar, como videocassete ou DVD; não contratam empregada mensalista; a renda familiar mensal é de até 1 salário mínimo; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) ingressaram no ensino fundamental, mas não o completaram.

Nível III – (40; 50): Neste, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como uma televisão em cores, um rádio, uma geladeira, um ou dois telefones celulares e um banheiro; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); não contratam empregada mensalista; a renda familiar mensal está entre 1 e 2 salários mínimos, e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) ingressaram no ensino fundamental, mas não o completaram.

Nível IV – (50; 60): Já neste nível, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como um rádio, uma geladeira, um ou dois telefones celulares, um banheiro e, agora, dois ou mais televisores em cores; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); bens suplementares, como freezer, um telefone fixo e um carro; não contratam empregada mensalista, a renda familiar mensal está entre 1 se 2 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) completaram o ensino fundamental, podem ter concluído ou não o ensino médio, mas não completaram a faculdade.

Nível V (60; 70): Neste, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa um quantitativo maior de bens elementares; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); bens suplementares, como freezer, um telefone fixo, um carro, além de uma TV por assinatura e um aspirador de pó; não contratam empregada mensalista; a renda familiar mensal é maior, pois está entre 2 e 12 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) completaram o ensino fundamental, podem ter concluído ou não o ensino médio, mas não completaram a faculdade.

(Conclusão)

 Descrição

Nível VI – (70; 80): Neste nível, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa um quantitativo alto de bens elementares; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); bens suplementares, como freezer, um telefone fixo, uma TV por assinatura, um aspirador de pó e, agora, dois carros; contratam, agora, empregada mensalista; a renda familiar mensal é alta, pois está acima de 12 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) completaram a faculdade e podem ter concluído ou não um curso de pós-graduação.

Nível VII – Acima de 80: Este é o maior nível da escala e os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa um quantitativo alto de bens elementares, como duas ou mais geladeiras e dois ou mais televisores em cores, por exemplo; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); maior quantidade de bens suplementares, tal como três ou mais carros e duas ou mais TVs por assinatura; contratam, também, empregada mensalista; a renda familiar mensal é alta, pois está acima de 12 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) completaram a faculdade e podem ter concluído ou não um curso de pós-graduação.

Fonte: BRASIL. Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse), [s.d.].

Assim, o enquadramento em tais níveis permitirá a contextualização dos resultados das avaliações realizadas pelo o Inep, o que inclui o Saeb, e por sua vez influencia no cálculo do Ideb das escolas. Vale ressaltar que, após aplicar o Inse nas escolas municipais, a conclusão foi que aquele indicador se apresenta consistente para contextualizar o “desempenho nas avaliações e exames realizados”³⁷³ por aquela autarquia, captando “de maneira bastante satisfatória as condições sociais e econômicas de escolas e municípios”.³⁷⁴

3.3 PROPOSTA PARA NORMA JURÍDICA DO ICMS EDUCAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 incluiu na Constituição Federal de 1988 a alteração prevista no inciso II, Parágrafo Único do Art. 158 da CF/88, a qual prevê que dos 35% (trinta e cinco por cento) do ICMS a serem distribuídos aos entes municipais,

³⁷³ BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). [s.d.]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 10.

³⁷⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). [s.d.]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023. p. 10.

10% (dez por cento) deverão necessariamente serem distribuídos “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.³⁷⁵ Contudo, o texto fundamental não apresentou quais seriam esses indicadores.

Ao buscar o significado dos termos aprendizagem e equidade na Constituição Federal de 1988, observou-se que o termo equidade foi vinculado ao Plano Nacional de Educação e à palavra aprendizagem ao Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Ao apurar no PNE um possível indicador que denotasse aumento de equidade, a estratégia 7.9 da Meta 7 prevê que a equidade da aprendizagem dos alunos será obtida com o alcance das médias do Ideb. Logo, com o aumento das médias das instituições de ensino no Ideb, equiparando-as com a média nacional, haverá aumento de equidade. Nessa perspectiva literal, compreendeu-se que o Ideb pode ser considerado um indicador de equidade.

Na ótica teleológica, foi possível refletir que a há também aumento de equidade quando a oferta e o acesso à educação abarcam diversos perfis de estudantes, de todas as idades, de áreas rurais e urbanas, de culturas específicas, tais como os quilombolas e os indígenas e aqueles que detêm alguma limitação física ou mental, ou alguma habilidade específica. E esses públicos-alvo são abarcados nas avaliações que compõe o Saeb, que compõe o Ideb.

Com relação aos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem, o próprio texto constitucional vinculou o termo aprendizagem ao Sistema de Avaliação da Educação Básica, que atualmente é o Saeb. Este sistema foi formado por três tipos de avaliações (Anresc, Aneb e Ana), as quais avaliam, em suma, o nível de alfabetização, letramento e evolução histórica dos rendimentos dos alunos nas disciplinas avaliadas.

Considerando que o aprendizado está relacionado à aferição de conhecimento adquirido, pode-se entender que ao aplicar os testes nas disciplinas de Português, Matemática, Ciências da Natureza e Humanas e ao avaliar os resultados entre anos e séries escolares, “preservando a comparabilidade entre edições e manutenção da série histórica de resultados do Saeb”,³⁷⁶ é possível constatar se houve ou não aumento na aprendizagem dos estudantes brasileiros.

E ainda, considerando que todas as escolas públicas do Brasil, inclusive as municipais participam do Saeb, é possível afirmar que o ICMS Educação pode ser redistribuído aos

³⁷⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso II, Parágrafo único do art. 158)

³⁷⁶ BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 250, de 5 de junho de 2021. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 125, p. 39, 6 jul. 2021. (Parágrafo único, inciso VII)

municípios tendo como base o IDEB, o qual abarca os conceitos de equidade e aprendizagem previstos no Plano Nacional de Educação.

CONCLUSÃO

A Carta Magna de 1988 inaugurou uma nova etapa da educação brasileira, pois organizou as competências da União, dos Estados e dos Municípios, com os limites expressos dos deveres constitucionais de cada um deles, e estruturou um sistema de financiamento com fontes de receitas bem delimitadas.

O pacto federativo, enquanto um dos princípios fundantes da Constituição Federal de 1988, norteou o estabelecimento da alçada de atuação dos entes federados na oferta gratuita da educação básica no Brasil, com a determinação de que as ações deles ocorram de forma coordenada e em regime de colaboração dos seus respectivos sistemas de ensino.

De empréstimos externos a medidas de financiamento instituídas por Atos de Disposições Transitória, o sistema de custeio atualmente é constituído pelo percentual mínimo constitucional destinado à educação; pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); pelo Salário Educação; pelas receitas provenientes dos royalties pela exploração de petróleo e de gás natural e pelas transferências constitucionais, nas quais recentemente foi incluído o ICMS Educação.

Fruto de uma casuística, o ICMS destinado a financiar a educação foi incluído no texto fundamental com a condição de ser repartido pelos Estados aos seus respectivos municípios tendo como base indicadores educacionais, os quais necessariamente deverão denotar “melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.³⁷⁷

Ocorre que a CF/88, ao instituir o ICMS Educacional, não dispôs quais seriam tais índices educacionais, e os termos *equidade* e *aprendizagem* padecem de ambiguidade e vagueza, respectivamente, o que gera incerteza sobre qual é a norma jurídica contida no texto constitucional e cria, por conseguinte, uma lacuna normativa.

No texto constitucional, não foi possível constatar os conceitos de *equidade* e de *aprendizagem*, a Carta Magna apenas vincula o vocábulo *equidade* ao Plano Nacional de Educação – PNE e o termo *aprendizagem* ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação básica – Saeb, conforme consta no parágrafo 3º do artigo 212 e na alínea c do inciso V do art. 212-A, da CF/88, respectivamente. Dessa forma, elegeram-se, por especificação, tais normais

³⁷⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023. (Inciso II, Parágrafo único do art. 158)

constitucionais para realizar a atividade interpretativa e encontrar, a partir delas, a norma jurídica implícita que instituiu o ICMS Educação.

Ao realizar o processo de interpretação justificado, foi possível fazer as seguintes constatações:

1. Na análise do PNE em busca dos indicadores educacionais que apresentem o conceito do termo equidade, este foi expressamente relacionado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-Ideb, de modo que o alcance da média nacional nesse indicador demonstra redução nas disparidades existentes entre instituições de ensino e aumento da equidade de aprendizagem dos alunos (Estratégia 7.9 da Meta 7 do Anexo do PNE).
2. De forma implícita, ao analisar as demais metas do PNE e suas respectivas estratégias, inferiu-se que o termo equidade tem o sentido de possibilitar o acesso ao ensino educacional a todos os alunos das escolas públicas, de qualquer faixa etária, incluindo aqueles que detêm alguma necessidade especial que represente uma barreira ou de fato impossibilite o acesso à educação, ou que faça parte de alguma cultura ou grupo específico.
3. Considerando que o Ideb é vinculado ao termo equidade de forma expressa no PNE e a CF/88 referencia os vocábulos *equidade* e *aprendizagem* ao PNE e ao Saeb, respectivamente, aprofundou-se na composição do Ideb para fins de compreender se há naquele indicador de tais parâmetros.
4. A partir da análise das Portarias do MEC e do Inep, do período de 2005 a 2022, constatou-se que o Ideb é constituído pelas médias de desempenho dos estudantes apuradas pelo Saeb, em conjunto com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, as quais são fornecidas pelo Censo Escolar.
5. O Saeb, enquanto Sistema de Avaliação da Educação Básica, foi estruturado a partir de três tipos de avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – antiga Prova Brasil, e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); e tem por objetivo aferir os níveis de alfabetização e de letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita), Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza, do ensino fundamental, da educação infantil e do ensino médio, apresentando um histórico comparável da evolução da educação entre séries e anos.
6. Ainda, o Saeb é aplicado aos estudantes da educação básica que se encontram regulares, não abarcando como público alvo do Saeb os que fazem parte das turmas multisseriadas, das turmas de correção de fluxo e das turmas de Educação de Jovens e Adultos. O referido sistema avaliativo também não abrange as comunidades quilombolas e as

escolas indígenas que não ministrem o ensino em Língua Portuguesa. Os alunos que possuem outras deficiências não especificadas nas diretrizes do Saeb devem ser atendidos com recursos e profissionais oferecidos exclusivamente pela escola participante.

7. No momento da aplicação do Saeb é transmitido um questionário com objetivo de coletar informações sobre condições intra e extraescolares dos estudantes, as quais foram utilizados para desenvolver e alimentar o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse). Este permite analisar os demais indicadores educacionais de forma contextualizada.

Essa sistematização permite realizar algumas conclusões importantes nesta dissertação. O Ideb pode indicar se houve ou não o aumento de equidade, a partir da aferição das médias das instituições de ensino no Ideb e a equiparação das notas nesse indicador com a média nacional. (Item 1) Além disso, quando o Saeb (componente do Ideb) realiza as avaliações lhes compete abarcar perfis de alunos que se encontram em situações impeditivas ao acesso à educação. Há também aumento de equidade, na medida em que é possível atendê-los com políticas públicas específicas.

Além disso, os itens 4, 5 e 6 acima concluem que o Saeb, enquanto parte da composição do Ideb: (i) avalia se houve ou não melhorias de aprendizagem dos alunos nas escolas ao aplicar os testes nas disciplinas Língua Portuguesa (leitura e escrita), Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza; (ii) abarca de maneira geral todos os alunos das escolas públicas, inclusive as municipais, atendendo a equidade de forma implícita; (iii) e é avaliado com base no Inse.

Assim, é possível afirmar que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos municípios pode ser utilizado para fins de repasse do ICMS Educação pelos Estados, por ser um indicador que reflete os requisitos eleitos pela Constituição Federal de 1988, quais sejam: aumento de equidade e melhorias de aprendizagem, considerando a condição socioeconômica do estudante.

Idealmente o melhor cenário seria a própria norma constitucional ter delimitado expressamente o(s) índice(s) a serem utilizados pelos Estados para fins de repartição daquele imposto aos municípios. Ou ainda que o legislador realizasse a interpretação autêntica do inciso II, parágrafo único do art. 158 da CF/88, com o objetivo de orientar os entes estaduais a como repartir o tributo em questão. Contudo, na prática, o contexto que se verifica é de um limbo normativo no qual se encontra considerável parte dos Estados da federação brasileira.

Após transcorrido o prazo de 2 (dois) anos previsto no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 108/2020, apenas os Estado de São Paulo, Espírito Santo, Tocantins e Ceará estruturaram um índice educacional de fato. Os demais somente cumpriram formalmente o ditame constitucional.

No mérito, as legislações do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe criaram índices educacionais apenas por aparência, já que muitas delas apenas reiteram o texto constitucional, além de delegarem ao Poder Executivo ou ao legislativo a incumbência de criar o(s) indicador(es) e a fórmula de cálculo dele(s).³⁷⁸ Inclusive, há Estados (Acre e Rondônia) que escalonaram a repartição do ICMS Educação aos municípios em percentuais abaixo dos previstos na CF/88 e pretendem repassar aos municípios de forma parcelada durante longos anos.

A autonomia financeira dos entes é característica relevante do Estado Federal, comportando três aspectos basilares: a independência, a eficiência e a suficiência. O aspecto financeiro da autonomia dos entes é, “sem dúvida, o seu lado mais relevante. Afinal, sem recursos para exercer as funções que lhe são atribuídas, toda e qualquer delegação de poder (administrativo, judiciário, legislativo e político) aos Estados-membros será inócua.”³⁷⁹ Por conseguinte, o atraso ou até mesmo o não repasse do ICMS aos municípios para financiar o ensino afetará não só a garantia fundamental à educação, mas também a federação brasileira.

Por fim, ressalta-se que a construção dogmática realizada neste trabalho condicionou a uma interpretação normativa determinada, qual seja: o Ideb atende aos requisitos constitucionais para fins de repartição do ICMS Educação às municipalidades. Ao realizar tal decisão interpretativa, obviamente houve a exclusão de outros caminhos interpretativos igualmente possíveis. Mas, como ensina Guastini, “toda construção dogmática – além de orientar a interpretação – é uma matriz de normas ‘não formuladas’, que se pretendem implícitas no ordenamento, apesar de não terem sido formuladas por nenhuma autoridade normativa”.³⁸⁰ Pelo contrário, tais disposições normativas são elaboradas “pelos intérpretes mediante os mais variados procedimentos argumentativos, logicamente não vinculantes”.³⁸¹

³⁷⁸ A lista das legislações se encontra no anexo desta dissertação.

³⁷⁹ MOREIRA, André Mendes. O modelo do federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al* (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 193-226. p. 205.

³⁸⁰ GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e Argumentar**. Tradução de Adrian Sgarbi; Fernando Daniel de Moura Fonseca e Frederico Menezes Breyner. Belo Horizonte: Editora Dolocado, 2019. p. 54.

³⁸¹ GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e Argumentar**. Tradução de Adrian Sgarbi; Fernando Daniel de Moura Fonseca e Frederico Menezes Breyner. Belo Horizonte: Editora Dolocado, 2019. p. 54.

Por óbvio, eleger o Ideb como indicador da norma do ICMS Educação é uma possibilidade a ser considerada, mas não é o único caminho a ser percorrido pelos Estados. No contexto atual, pode ser uma proposta adequada por atender aos preceitos constitucionais.

REFERÊNCIAS

AARNIO, Aulis. **The Rational as Reasonable: a Treatise on Legal Justification**. Dordrecht, Holland: D. Reidel Publishing Company, 1986.

ACRE. **Lei nº 3.976, de 15 de setembro de 2022**. Altera a Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019, que dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. Rio Branco, AC: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=436380#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%203.532,%2D%20ICMS%2C%20pertencente%20aos%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: fev. 2023.

AGUIAR, Joaquim de Castro de. **Competência e Autonomia dos Municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ALAGOAS. **Lei nº 8.744, de 25 de agosto de 2022**. Altera a Lei Estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto de arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Maceió, AL: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/norma/2365#:~:text=ALTERA%20A%20LEI%20ESTADUAL%20N%C2%BA,ALAGOANOS%20%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS>. Acesso em: fev. 2023.

AMAZONAS. **Lei nº 6.035, de 18 de agosto de 2022**. Altera, na forma que especifica, a Lei nº 2.749, de 16 de setembro de 2002, que dispõe sobre os critérios para o crédito das parcelas do produto da arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Manaus, AM: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202022/Arquivo/LE%206.035_22.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.035%2C%20DE%2018%20DE%20AGOSTO%20DE%202022&text=3.,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: fev. 2023.

ARAÚJO, Francisco Antônio Sousa de *et al.* **Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS**. XI Prêmio SOF de monografias 2021-2022. Brasília/DF: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6923/1/1.1.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: fev. 2023.

ARAÚJO, Janaína. **Plano Nacional de Educação apresenta baixo cumprimento de metas**. Rádio Senado, Brasília, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/06/20/plano-nacional-de-educacao-apresenta-baixo-cumprimento-de-metas>. Acesso em: mar. 2023.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Federalismo, desigualdade territorial e o Fundeb**. Campinas: Cedes, 2013. v. 1.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fio Cruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004.

ÁVILA, Humberto. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 5, ago. 2001.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 2010.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBERIS, Mauro. **Manuale di filosofia del diritto**. Milan: Giappichelli, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BRASIL. **Aviso nº 43 do Ministério do Império de 1 de novembro de 1882**. Sobre a instituição de um fundo escolar nas províncias. Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1882. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1883. p. 42-43. Caderno de Aditamentos. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/decisoes1882%20\(554p\)/pdf55.pdf](http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/Conteudo/Colecoes/Legislacao/decisoes1882%20(554p)/pdf55.pdf). Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. **Aviso nº 207 do Ministério do Império de 10 de julho de 1872**. Ao Inspetor Geral da Instrução primária e secundária do Município da Corte. Declara como se devem aplicar as aulas noturnas para adultos, estabelecidas por iniciativa particular, os regulamentos da mesma Instrução pública. Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1864, Tomo XXXV. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1873. p. 196-197. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/contendo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/decisoes1872/pdf25.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. **Aviso nº 271 do Ministério do Império de 29 de setembro de 1864**. Ao Inspetor Geral interino da Instrução primária e secundária, do Município da Corte. – Aprova, com modificações, as instruções que organizou para regularem as habilitações legais para a abertura e direção de (estabelecimentos particulares de) Instrução primária e secundária, e para o ensino da dita instrução, e das artes liberais. Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1864, Tomo XXVII. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1864. p. 254-262. Disponível em: http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/contendo/colecoes/Legislacao/Decisoes1864/Decis%5es1864_24.pdf. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1934]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.031 A, de 6 de setembro de 1878 do Ministério do Império**. Cria cursos noturnos para adultos nas escolas públicas de instrução primária do 1º grau do sexo masculino do município da Corte. Coleção das Leis do Império do Brasil de 1878, Tomo XLI, Parte II. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1879. p. 711-716. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/Leis%201878/pdf74.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879 do Ministério do Império**. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. Coleção das Leis do Império do Brasil de 1879, Parte II, Tomo XLII. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1880. p. 196-217. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/leis%201879%20\(969p\)/leis1879_1033.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/leis%201879%20(969p)/leis1879_1033.pdf). Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=1&ano=1969&ato=d89UTT61UejRVTf83>. Acesso em: fev. 2023

BRASIL. Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 12375, 06 de dezembro de 1965.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 69, de 04 de maio de 2005. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC no ano de 2005. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 85, p. 13, 05 maio 2005.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 250, de 5 de julho de 2021. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 125, p. 39, 06 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 99, p. 21, 25 maio 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp63.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, 31 out. 1827. Coleção das

Leis do Império do Brasil de 1827 – Primeira parte. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1878. p. 71-73. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-J_19.pdf. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%A9%20institu%C3%ADdo%20o%20sal%C3%A1rio,p%C3%ABlicas%20com%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20elementar. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965**. Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e sêlo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas fôlhas de salários, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4863.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.863%2C%20DE%2029%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201965.&text=Reajusta%20os%20vencimentos%20dos%20servidores,sa%C3%A1rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 7, p. 292, 27 out. 1966.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 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. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990,

de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ideb – Apresentação.** [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Resultados.** Brasília, DF: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse). [s.d.]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/2013/nota_tecnica_a_ondicador_de_nivel_socioeconomico_das_escolas_de_educacao_basica_inse.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica:** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. [s.d.]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 47, de 3 maio de 2007. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB no ano de 2007. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 86, p. 11, 7 maio 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 69, de 4 de maio de 2005. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC no ano de 2005. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 85, p. 13, 5 maio 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria INEP nº 89, de 25 de maio de 2005. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB no ano de 2005. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 100, p. 29, 27 maio 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 149, de 16 de junho de 2011. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 116, p. 24, 17 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 250, de 5 de junho de 2021. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 125, p. 39, 6 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 304, de 21 de junho de 2013. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização da Idade Certa. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 119, p. 33, 24 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 410, de 22 de julho de 2016. Estabelece as estratégias para a realização da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, no ano de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 141, p. 393, 25 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 99, p. 21, 25 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 07 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 109, p. 17, 10 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55, p. 17, 22 mar. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.266**. Lei do estado da Bahia sobre material escolar e livros didáticos. Relator: Min. Eros Grau, 6 abr. 2005. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/765391/inteiro-teor-100481552>. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade nº 6277**. ADI que questiona destinação de recursos de royalties do petróleo à saúde e à educação tramitará sob rito abreviado. Relator: Min. Luiz Fux, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5826543>. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 290.079-6/SC**. Contribuição que, na vigência da EC 01/69, foi considerada pela jurisprudência do STF como de natureza não tributária, circunstância que a subtraiu da incidência do princípio da legalidade estrita. Relator: Min. Ilmar Galvão, 17 out. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260149>. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 660.933**. Contribuição destinada ao custeio da educação básica, salário-educação, cobrança nos termos do DL 1.422/1975 e dos decretos 76.923/1975 e 87.043/1982, constitucionalidade segundo as cartas de 1969 e 1988. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 2 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1748913>. Acesso em: fev. 2023.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca *et al.* **XI Prêmio SOF de monografias, 1º lugar: Mecanismo de Indução de Políticas para a Educação Básica: Análise das Experiências dos Estados Brasileiros com a Cota Parte do ICMS**. 2022. Monografia – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, 2022.

CASTANHA, André Paulo. **Edição crítica da legislação educacional primária do Brasil imperial**: a legislação geral e complementar referente à corte entre 1827 e 1889. Francisco Beltrão: Unioeste; Campinas: Navegando Publicações, 2013.

CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS**: O critério do valor adicionado. 2013. 47 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 85-98, maio/ago. 2016.

CEARÁ. **Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996**. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, [1996]. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: fev. 2023.

CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, [2007]. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2016/06/LeiN14023_17_12_2007.pdf. Acesso em: fev. 2023.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>. Acesso em: fev. 2023.

CHIASSONI, Pierluigi. **Tecnica dell'interpretazione giuridica**. Bologna: Il Mulino, 2007.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade**: em busca de significados. Unesp, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jan. 2023.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. O direito tributário do Brasil: federalismo e constituição. In: SCAFF, Fernando Facury *et al* (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 125-138.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; DERZI, Misabel Abreu Machado. ICMS – Valor adicionado fiscal: repartição de receitas entre municípios em face da atividade de mineração. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v. 100, p. 42-52, 2008.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; MANEIRA, Eduardo. Federalismo fiscal brasileiro no âmbito constitucional. In: CAMPOS, César Cunha; MENDES, Gilmar (Org.). **Federalismo fiscal**: Brasil – Alemanha. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2016. p. 63-142. v. 4.

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

COSTA, Everton Garcia da. A educação na tradição sociológica funcionalista: uma análise comparativa entre em Durkheim, Parsons e Luhmann. **MAD**, n. 39, p. 83-99, 2019. p. 87.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Camila Moreira; GOULART, Tatiana Marcelino. **Desigualdades educacionais e Coordenação Federativa: O Caso do FUNDEB em Minas Gerais**. EnANPAD, Curitiba/PR, p. 2, 2018.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Relaciones intergubernamentales y desigualdad educativa en la enseñanza fundamental: el caso de FUNDEF en Minas Gerais**.

Universidade Autónoma de Barcelona, 2006. Disponível em:

https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2006/175775/relintdes_a2006.pdf. Acesso em: 06 nov. 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação e Realidade**, v. 43, n. 4, out./dez. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPftfXTFTYk44zh/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2023.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo e Imposto sobre Consumo. **Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 03, p. 1, 1999.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, Estado Democrático de Direito e Imposto sobre Consumo. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, p. 29-52, 1999.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 89-122, 2018. Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266>. Acesso em: 03 ago. 2019.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Sobre o desrespeito aos princípios constitucionais da não cumulatividade (neutralidade), da seletividade e da capacidade contributiva nos impostos sobre o consumo. **Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 3, p. 181-197, 2000.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Sobre tributação nas relações de Consumo. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v. 78, p. 268-278, 2000.

DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes. **Coleção Federalismo e Tributação**. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (Org.). **Estado federal e tributação: das origens à crise atual**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

DERZI, Misabel Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. **Federalismo, justiça distributiva e royalties do petróleo: Três escritos sobre Direito Constitucional e o Estado federal brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

GUASTINI, Riccardo. **Das Fontes às Normas**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e Argumentar**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

GUASTINI, Riccardo. **Interpretar e Argumentar**. Tradução de Adrian Sgarbi; Fernando Daniel de Moura Fonseca e Frederico Menezes Breyner. Belo Horizonte: Editora Dolicido, 2019.

GUASTINI, Riccardo. **Lefonti del diritto e l'interpretazione**. Milán: Editorial Giuffrè, 1993.

GUASTINI, Riccardo. **Teoría e ideología de la interpretación constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

HOLANDA, Marcos *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação**: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. Banco Mundial, 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 18, n. 72, p. 13-28, out./dez., 1981.

IBGE. **Panorama Ceará**, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>. Acesso em: 19 abr. 2023.

IBGE. **Ranking dos Estados**, [s.d.]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/pesquisa/40/78187?tipo=ranking>. Acesso em: 19 abr. 2023.

LUHMANN, Niklas; SCHORR, Karl Eberhard. Presupuestos estructurales de una pedagogía reformista: análisis sociológicos de la pedagogía moderna. **Revista de Educación**, España, n. 291, p. 55-79, 1990.

LOUREIRO, Andre *et al.* **Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação**: Um Guia de Implementação Inspirado no Caso do Ceará. Brasil: Banco Mundial, 2020. Disponível em: 11nq.com/mVH2Q. Acesso em: 16 jan. 2022.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O Colapso das Finanças Estaduais e a crise da Federação**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

MARANHÃO. **Lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a repartição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. São Luís, MA: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=21307>. Acesso em: fev. 2023.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 746, de 25 de agosto de 2022**. Estabelece normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS – IPM/ICMS e dá outras providências. Cuiabá, MT: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.complementar:2022-08-25;746/ficha-tecnica#:~:text=Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20746%20de%2025%20de%20agos>

to%20de%202022&text=Ementa%3A%20Estabelece%20normas%20relativas%20ao,ICMS%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: fev. 2023.

MELIS, Giuseppe. **Lezioni di Diritto Tributario**. Torino: Giappichelli, 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, [2009]. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.html. Acesso em: fev. 2023.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 3.903, de 2022**. Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PL&num=3903&ano=2022>. Acesso em: 21 abr. 2023.

MOREIRA, André Mendes. Federalismo, Constituição e Tributação. In: MOREIRA, André Mendes *et al* (Org.). **Direito Tributário: uma visão da escola mineira – em homenagem ao Professor Sacha Calmon Navarro Coêlho**. 1. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2020. p. 61-88.

MOREIRA, André Mendes. **Neutralidade, valor acrescido e tributação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MOREIRA, André Mendes. O federalismo brasileiro e a repartição de receitas tributárias. In: DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (Org.). **Estado Federal e Tributação**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 151-170.

MOREIRA, André Mendes. O modelo do federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al* (Org.). **Federalismo(s) em juízo**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2019. p. 193-226.

MOREIRA, André Mendes; ALMEIDA, I. O. Federalismo e repartição de competências e de receitas tributárias na Alemanha e no Brasil: um estudo comparado. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (Org.). **Estado federal e guerra fiscal no direito comparado**. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 497-529. v. 2.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de Trabalho do direito Constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz, OLIVEIRA, Adolfo Samuel de Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-40, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3165/2900>. Acesso em: jan. 2023.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017.

PAIVA, Witalo. Cota Parte do ICMS: Índice de Qualidade na Educação. In: I WORKSHOP RIO GRANDE DO SUL E CEARÁ DE BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO PÚBLICA. Painel Avanços na Política Educacional no Ceará e Rateio do ICMS como Estratégia de Incentivo. Porto Alegre: IPECE, 2019.

PARÁ. **Lei nº 9.674, de 24 de agosto de 2022**. Altera dispositivos da Lei Estadual nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991, que dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios. Belém, PA: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/lei/lp2022_09674.pdf. Acesso em: fev. 2023.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 249, de 23 de agosto de 2022**. Estabelece critérios para os Índices de Participação dos Municípios na cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-249-2022-parana-estabelece-criterios-para-os-indices-de-participacao-dos-municipios-na-cota-parte-do-imposto-sobre-operacoes-relativas-a-circulacao-de-mercadorias-e-sobre-prestacoes-de-servicos-de-transporte-interestadual-e-intermunicipal-e-de-comunicacao>. Acesso em: fev. 2023.

PARSONS, Talcott. La clase escolar como sistema social: algunas de sus funciones. **Revista de educación**, Espanã, n. 242, p. 64-86, 1976.

PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. New York: Springer, 2009.

PERNAMBUCO. **Lei nº 10.489, de 2 de outubro de 1990**. Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada. Recife, PE: Assembleia Legislativa, [1990]. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1990/Lei10489_90.htm. Acesso em: fev. 2023.

PERNAMBUCO. **Lei nº 13.368, de 14 de dezembro de 2007**. Ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos da Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, e alterações. Recife, PE: Assembleia Legislativa, [2007]. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2007/Lei13368_2007.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.368%2C%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202007.&text=Ajusta%20crit%C3%A9rios%20de%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20de,outubro%20de%201990%2C%20e%20altera%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: fev. 2023.

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: Do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out.-dez. 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan.-jun. 2006.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 6.385, de 2022**. Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMThjMWRkNjhMOTZiZTNiNzgzMjU2NmVjMDAxOGQ4MzMvNDllYWVhYTEzNzJmZTI0MzAzMjU4OGFhMDA3YjI0YTU/T3BlbkRvY3VtZW50&. Acesso em: 21 abr. 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 11.253, de 23 de agosto de 2022**. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios e dá outras providências. Natal, RN: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2022/xx5t663s7i6242yc8e2ldwlg9743n.pdf>. Acesso em: fev. 2023.

RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 1.166, de 1º de julho de 2022**. Disciplina a distribuição da parcela do Imposto sobre Operações Relativa à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS destinada aos municípios e revoga as Leis Complementares nº 115, de 14 de junho de 1994, e nº 147, de 15 de janeiro de 1996. Porto Velho, RO: Assembleia Legislativa. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/LC1166.pdf>. Acesso em: fev. 2023.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A idéia de justiça no mundo contemporâneo**: fundamentação e aplicação do direito como *maximum* ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 148.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.489, de 22 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, nos termos da alínea “a” do inciso II do *caput* e do §3º do art. 133 da Constituição do Estado, e estabelece outras providências. Florianópolis, SC: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/2022/lei_22_18489.htm. Acesso em: fev. 2023.

SANTIAGO NINO, Carlos. **Introducción al análisis del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2003.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.575, de 11 de novembro de 2022**. Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. São Paulo: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2022/lei-17575-11.11.2022.html#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%203.201,e%20Intermunicipal%20e%20de%20Comunica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: fev. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal. **Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0005067-86.2002.4.03.6100/SP**. Arguição de inconstitucionalidade suscitada pela e. Sexta Turma desta Corte em sede de apelação em mandado de segurança impetrado com a finalidade de garantir o direito à dedução integral dos gastos com educação na Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física de 2002, ano-base 2001. Relator: Des. Mairan Maian, 14 maio 2012. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1763813>. Acesso em: fev. 2023.

SASSO, Maiara; VARELA, Patrícia Siqueira Varela; RIGHETTO, Patricia Righetto. Distribuição da cota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? **Revista Brasileira de Educação**, v. 26, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/fYbk3FBsrw5qYkKw8zGrwQC/>. Acesso em: mar. 2023.

SHIRASU, Maitê Rimekká; IRFFI, Guilherme Diniz; PETTERINI, Francis Carlo. Melhorando a qualidade da educação por meio do incentivo orçamentário aos prefeitos: o caso da Lei do ICMS no Ceará. In: VI CAEN – EPGE, 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2013.

TOCANTINS. **Lei nº. 4.081, de 27 de dezembro de 2022**. Altera a Lei nº 2.959, de 18 de junho de 2015, que dispõe sobre critérios de distribuição das parcelas municipais do ICMS, e adota outras providências. Palmas, TO: Assembleia Legislativa, [2022]. Disponível em: <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei4.081.22.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.081%2C%20DE%2027,ICMS%2C%20e%20adota%20outras%20provid%C3%A> Ancias. Acesso em: fev. 2023.

WESTIN, Ricardo. **Para lei escolar do império, meninas tinham menos capacidade intelectual que meninos**. Senado Federal, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/nas-escolas-do-imperio-menino-estudava-geometria-e-menina-aprendia-corte-e-costura>. Acesso em: fev. 2023.

ANEXO 1 – Descrição dos níveis socioeconômicos dos estudantes

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
Acre	Lei nº 3.976, de 15 de setembro de 2022.	16/09/2022	Índice de Qualidade da Educação Municipal, que será apurado anualmente com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos da rede municipal.	1,4%- 2021 2,8%-2022 4,2%- 2023 10,6%-2024 12%- 2025 13,4%-2026 14,8%-2027 16,2%-2028 17,6%-2029 19%-2030	O Poder Executivo irá regulamentar.
Alagoas	Lei nº 8.744, de 25 de agosto de 2022.	26/08/2022	15% (quinze por cento), mediante aplicação da relação percentual entre o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas – IQEAL do município e o somatório dos índices do Estado. Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020. § 10. Será considerado para composição de IQEAL o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental de cada município e a variação, nos últimos 2 (dois) anos,	15%	

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
			do indicador do IDEB publicados até o último dia do ano base de apuração.		
Amazonas	Lei nº 6.035, de 18 de agosto de 2022	18/08/2022	Repetiu o texto da CF/88.	10%	Regulamentação pelo Poder Executivo.
Amapá	Lei Complementar	02/12/2019	a) dezoito por cento (18%) no critério educacional em função do Índice de Desenvolvimento Escolar de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º e do 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem; ANEXO II ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO ESCOLAR (A que se refere alínea “a” do inciso II do Art. 4º) Índice de Desenvolvimento Escolar: calculado, anualmente, a partir de 2020, por critérios a serem definidos por avaliação independente e/ou pela	18%	Regulamentação pelo Poder Executivo.

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
			Coordenadoria de Pesquisas e Estratégias Socioeconômicas e Fiscais – COPESEF da Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN/AP, que os fará publicar até o dia 30 de abril de cada ano, para efeito de distribuição dos recursos referentes ao ano seguinte, conforme dispuser regulamentação da lei.		
Bahia	Emenda Constitucional nº 29, de 26 de agosto de 2000	27/08/22	Apenas repetiu o texto constitucional.	10%	O Poder Executivo irá regulamentar.
Ceará	Lei Estadual nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007	18/12/2007	IQE	18%	
Espírito Santo	Lei nº 11.227, de 2 de dezembro de 2020.	30/12/2020	<p>ÍNDICE DE QUALIDADE EDUCACIONAL (IQE)</p> <p>Art. 5º O IQE será calculado na forma prevista no item 1 do Anexo Único desta Lei, tendo como indicadores:</p> <p>I - a proficiência média anual dos</p>	Para os 4 (quatro) anos iniciais de aplicação do inciso II deste artigo, a distribuição para o IQE será de 6,0% (seis por cento)	O Anexo I estabelece a forma de cálculo.

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
Espírito Santo	Lei nº 11.227, de 2 de dezembro de 2020.	30/12/2020	<p>alunos das escolas municipais nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES;</p> <p>II - o percentual de participação dos alunos das escolas municipais nas avaliações descritas no inciso I, bem como sua distribuição nos padrões de proficiência “abaixo do básico”, “básico”, “proficiente” e “avançado”; e</p> <p>III - a taxa média de aprovação nas escolas no ensino fundamental da rede municipal.</p> <p>Parágrafo único: Para participar do rateio de que trata o art. 3º, II, os Municípios deverão aderir ao PAEBES.</p>	<p>para o primeiro ano, 8,0% (oito por cento)</p> <p>para o segundo ano, 10,0% (dez por cento)</p> <p>para o terceiro ano e 12,0% (doze por cento) para o quarto ano.</p>	
Goiás	Emenda Constitucional nº 70, de 7 de dezembro de 2021.	08/12/2021	<p>Não criou um índice, apenas dispôs que:</p> <p>§ 7º A lei complementar regulamentadora prevista no inciso IV do § 1º deste artigo terá como diretriz para o cálculo da quota parte de cada município, no que concerne à alínea:</p>	10%	Destinou 10% para educação conforme algumas diretrizes, sem criar o um índice para tanto, deixando a cargo de lei complementar.

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
			<p>I – "a" do inciso IV do § 1º deste artigo:</p> <p>a) a quantidade de matrículas na rede municipal de ensino como principal critério, o qual corresponderá a, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) para cálculo, proporcionalmente, ao número de alunos matriculados nas redes municipais no Estado de Goiás, a serem somados aos demais critérios;</p> <p>b) critérios que avaliem a melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>c) critérios socioeconômicos; e</p> <p>d) a universalização do acesso e permanência na educação básica;</p>		
Maranhão	Lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022	26/08/2022	Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão (IDE-MA)	20%	Precisa de regulamentação do Executivo.
Minas Gerais	Projeto de Lei 3.903/2022	Lei não publicada	IMRAEi (não explica do que se trata)	10%	Projeto de iniciativa do deputado Zé Guilherme

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
Mato Grosso	Lei Complementar nº 746, de 25 de agosto de 2022	26/08/2022	IMQE	10%	Regulamento por decreto.
Pará	Lei nº 9.674, de 24 de agosto de 2022	24/08/2022	Não estabeleceu	10%	Apenas reiterou a previsão da CF/88.
Paraíba	PL nº 3.939/2022		IPM		Repete a CF/88.
Pernambuco	Lei nº 16.616, de 15 de julho de 2019	15.07.2019	Índice de Desempenho da Educação – IDE a partir de 2021. Antes era utilizado o IDEB do município	8% 2021 10% 2022 Até 18 % em 2026	Regulamentação em norma específica.
Piauí	Lei nº 7.429, de 28 de dezembro de 2020	28/12/2020	Índice de Qualidade em Educação – IQEM (formado pela taxa de aprovação dos alunos 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média do Índice de Desempenho Escolar do Ensino Fundamental nos anos iniciais e finais, colhidos nas avaliações anuais do Sistema de Avaliação Educacional do Piauí- SAEPI)		Regulamentação pelo Poder Executivo. (A Secretaria de Educação pela formulação, cálculo e divulgação do IQEM).

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
Paraná	Lei Complementar nº. 249, de 23 de agosto de 2022.	23/08/2022	Não criou um índice específico	10%	Apenas repetiu a CF/88.
Rio de Janeiro	Projeto de Lei nº 6358/2022	Encaminhada para ALERJ no dia 26 de agosto de 2022.	Não criou um índice específico	10%	Apenas repetiu a CF/88 e delegou ao Estado a competência de criar o índice educacional por Decreto.
Rio Grande do Norte	Lei 11253/2022	24/08/2022	Não criou	10%	Delegou ao Ato do Poder Executivo e apenas mencionou as diretrizes do índice.
Rondônia	Lei Complementar nº 1.166, de 1º de julho de 2022.	01.07.2022		Escalonou 10%-2025 11%-2026 12%-2027 13%-2028 14%-2029 (descumpriu a CF/88)	Repete a CF/88. Regulamentação pelo Poder Executivo. Art. 2º V - educação: percentual calculado com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
					<p>aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;</p> <p>Art. 3º Os índices percentuais por município relativos ao critério de educação previsto nesta Lei Complementar serão calculados anualmente com base em índices oficiais divulgados pelo Governo Federal ou por meio de avaliação externa por órgão ou entidade especializada ou conduzida pela Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, atendendo às definições técnicas estabelecidas em decreto do Poder Executivo.</p>

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
Roraima	Lei complementar nº 311, de 14 de março de 2022.	10/03/2022	Não criou.	10%	II - relativamente a 10 (dez) pontos percentuais: a) 25% (vinte e cinco por cento) com base na nota do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de língua portuguesa do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), calculado por meio da variação da nota média do município, referente ao período mais recente em relação ao período anterior, comparado com a variação dos demais municípios do Estado;

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
					<p>b) 25% (vinte e cinco por cento) com base na nota do Saeb de matemática do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal, disponibilizado pelo Inep, calculado por meio da variação da nota média do município, referente ao período mais recente em relação ao período anterior, comparado com a variação dos demais municípios do Estado;</p> <p>c) 25% (vinte e cinco por cento) com base na taxa de abandono média da rede municipal disponibilizado pelo Inep, calculado por meio do inverso da variação da taxa de</p>

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
					<p>abandono média do 1º ao 5º ano, referente ao período mais recente em relação ao período anterior, comparado com a variação dos demais municípios do Estado; e</p> <p>d) 25% (vinte e cinco por cento) com base na taxa de distorção idade-série média da rede municipal, disponibilizado pelo Inep, calculado por meio do inverso da variação da taxa de abandono média do 1º ao 5º ano, referente ao período mais recente em relação ao período anterior, comparado com a variação dos demais municípios do Estado.</p> <p>§ 2º A comparação entre municípios,</p>

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
					<p>segundo critérios educacionais a que se referem as alíneas “a” a “d” do inciso II do caput deste artigo se dará da seguinte forma:</p> <p>I - será atribuída nota 0 (zero) ao município de pior desempenho e nota 100 (cem) ao município de melhor desempenho, calculando-se as notas relativas dos demais municípios; e</p> <p>II - a partir das notas relativas calculadas com base no inciso I do § 2º deste artigo, será calculado o rateio entre os municípios, dividindo-se a nota do município pelo somatório das notas</p>

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
Rio Grande do Sul	Lei nº. 15.766 de 2021	21/12/2021	IMERS	Escalonado 1. para o 1º (primeiro) ano, 10,0% (dez inteiros por cento); 2. para o 2º (segundo) ano, 11,4% (onze inteiros e quatro décimos por cento); 3. para o 3º (terceiro) ano, 12,8% (doze inteiros e oito décimos por cento); 4. para o 4º (quarto) ano, 14,2% (quatorze inteiros e dois décimos por cento); 5. para o 5º (quinto) ano, 15,6% (quinze inteiros e seis décimos por cento); e	de todos os municípios. A ser regulamentado por decreto.

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
				6. a partir do 6º (sexto) ano, 17% (dezesete inteiros por cento);	
Santa Catarina	Lei nº 18.489, de 22 de agosto de 2022	23/08/22	Art. 3º A produção e apuração do índice “ICMS Educação” serão realizadas por comissão instituída por meio de decreto do Governador do Estado, que definirá os parâmetros de cálculo, assegurada a participação dos Municípios ou de suas associações		<p>Não criou o índice e delegou ao Poder Executivo.</p> <p>Art. 4º O Poder Executivo instituirá o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica de Santa Catarina (SEAESC) no prazo de 3 (três) anos, a contar da data de publicação desta Lei.</p> <p>§ 1º Os indicadores nacionais de aprendizagem serão utilizados para os fins desta Lei, enquanto não for implementado o SEAESC.</p>

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
Sergipe	Lei 8.797 de 2020	18/12/2020		<p data-bbox="1458 539 1771 906">Descumpre a CF/88, pois coloca que nos anos de 2022 e 2023 o icms será redistribuído, no percentual antigo de 25%, igualmente aos municípios (Lei nº 2.800 , de 27 de abril de 1990).</p> <p data-bbox="1458 922 1771 1145">Depois faz menção ao IEQ, sem defini-lo. E diz que somente a partir de 2024 será repartido de forma escalonada.</p> <p data-bbox="1458 1161 1771 1303">12%-2024 13%- 2025 14%-2026 15%-2027</p>	<p data-bbox="1778 264 2080 520">§ 2º Outros indicadores educacionais poderão ser utilizados para os fins desta Lei, desde que elaborados por órgãos públicos.</p>

(Continua)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
				16%- 2028 17%-2029 18%-2030	
São Paulo	Lei nº 17.575, de 11 de novembro de 2022	12/11/2022	Índice de Qualidade da Educação Municipal- IQEM	Índice de Qualidade da Educação Municipal a) 10% (dez por cento) referente ao ano-base 2023 (valores apurados em 2024 e repassados em 2025); b) 11% (onze por cento) referente ao ano-base 2024 (valores apurados em 2025 e repassados em 2026); c) 12% (doze por cento) referente ao ano-base 2025 (valores apurados em 2026 e repassados em 2027);	Artigo 2º-A - Fica criado o Índice de Qualidade da Educação Municipal - IQEM, calculado com base nas seguintes variáveis dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de ensino: I - desempenho nas provas de avaliação; II - evolução do desempenho nas provas de avaliação; III - taxas de participação nas provas de avaliação;

(Conclusão)

ESTADO	LEI	PUBLICAÇÃO	ÍNDICE	PERCENTUAL	OBSERVAÇÃO
				d) 13% (treze por cento) referente ao ano-base 2026 (valores apurados em 2027 e repassados em 2028);"	IV - taxas de reprovação; V - taxas de abandono. § 1º - O IQEM será calculado pela Secretaria da Educação, de acordo com a metodologia e fórmula de cálculo estabelecida no Anexo Único desta lei.
Tocantins	Lei nº 4.081, de 27 de dezembro de 2022	28/12/2022	Índice Relativo à Educação - IEduc, cuja apuração, na conformidade do disposto em regulamento, se dará com base em indicadores de melhoria de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando-se o nível socioeconômico dos educandos.	10% Distribuiu o percentual constitucional em vários critérios educacionais	Decreto nº 6.554, de 29 de dezembro de 2022.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.