

O Poder Judiciário e o financiamento da educação básica: mapeamento das decisões das Cortes de Justiça do Brasil¹

The Judiciary and the financing of basic education: mapping the decisions of the Brazilian Courts of Justice

El Poder Judicial y la financiación de la educación básica: mapeo de las decisiones de los Tribunales de Justicia brasileños

Adriana Aparecida Dragone Silveira¹

<https://orcid.org/0000-0001-6022-627X>

Barbara Cristina Hanauer Taporosky²

<https://orcid.org/0000-0002-8251-6005>

¹ Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná – Brasil. E-mail: adrianadragone@yahoo.com.br.

² Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná – Brasil. E-mail: barbara86ha@yahoo.com.br.

Resumo

Nas últimas décadas, o Poder Judiciário vem sendo utilizado para discutir a garantia e a expansão do direito à educação. O envolvimento da atuação do Judiciário em políticas públicas, todavia, ainda encontra resistência, principalmente quando a intervenção discute o financiamento desse direito. O objetivo deste artigo, portanto, é mapear e analisar as decisões envolvendo o financiamento da educação básica proferidas pelas Cortes de Justiça do Brasil. Para tanto, realizou-se um levantamento da jurisprudência nos cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs) e em 10 Tribunais de Justiça Estaduais (TJEs) (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Sergipe), sendo analisado um conjunto de 1.021 ementas de decisões dos TRFs e 393 dos TJEs. A análise dos dados demonstra que, nos TRFs, as temáticas discutidas dizem respeito às questões que envolvem relações interfederativas, principalmente sobre os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), enquanto, nos TJEs, envolvem a operacionalização dos mecanismos de financiamento e seus reflexos entre a administração pública e os profissionais da educação.

Palavras-chaves: Judicialização da Educação. Direito à Educação. Financiamento da Educação. Cortes de Justiça.

¹ Pesquisa financiada pelo CNPq.



Abstract

Over the last few decades, the Judiciary has been employed to discuss the guarantee and expansion of the right to education. Nevertheless, the involvement of the Judiciary in public policies still faces resistance, especially when the intervention discusses the financing of this right. The aim of this article is, thus, to map and analyze the decisions handed down by the Brazilian courts involving the financing of basic education. To this end, a survey of case law was carried out in the five Federal Regional Courts (TRF) and ten State Courts of Justice (TJE) (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo and Sergipe), analyzing a set of 1,021 sentences of decisions from the TRFs and 393 from the TJE. The data analysis reveals that, in the TRFs, the topics discussed are related to issues which involve inter-federative relations, mainly Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) and Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) resources. Meanwhile, in the TJE they involve the operationalization of funding mechanisms and their impact on public administration and education professionals.

Keywords: *Judicialization of Education. Right to Education. Educational Funding. Courts of Justice.*

Resumen

En las últimas décadas, el Poder Judicial ha sido utilizado para discutir la garantía y la ampliación del derecho a la educación. El involucramiento de la actuación del Poder Judicial en políticas públicas, sin embargo, aún encuentra resistencias, especialmente cuando la intervención discute la financiación de este derecho. El objetivo de este artículo, por lo tanto, es mapear y analizar las decisiones relativas a la financiación de la educación básica dictadas por los Tribunales de Justicia de Brasil. Para ello, se realizó una recopilación de la jurisprudencia en los cinco Tribunales Regionales Federales (TRFs) y en 10 Tribunales de Justicia de los Estados (TJEs) (Acre, Amazonas, Bahía, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraná, Pernambuco, São Paulo y Sergipe) y se analizó un conjunto de 1.021 resúmenes de decisiones de los TRFs y 393 de los TJEs. El análisis de los datos muestra que, en el TRF, los temas discutidos se refieren a cuestiones que involucran relaciones interfederativas, principalmente sobre los recursos del Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) y del Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mientras que en los TJEs involucran la operacionalización de los mecanismos de financiación y sus reflejos entre la administración pública y los profesionales de la educación.

Palabras clave: *Judicialización de la Educación. Derecho a la Educación. Financiación de la Educación. Tribunales de Justicia.*

1 Introdução

Nos últimos anos, há um crescente interesse em entender a expansão do envolvimento do Poder Judiciário com políticas sociais e econômicas (Tate; Vallinder, 1995). O nível de envolvimento judicial no processo de formulação de políticas, no entanto, depende de culturas

jurídicas e políticas específicas de cada contexto. Esse fenômeno também está relacionado ao nível de eficácia da aplicação dos direitos e à existência de estruturas administrativas que apoiam esta aplicação (Santos, 2011).

Como resultado do maior envolvimento dos Tribunais de Justiça, também há um crescimento das pesquisas analisando esse fenômeno e avaliando seus impactos nas políticas. Nos Estados Unidos da América (EUA), existe uma extensa literatura neste campo (Feldman; Silveira, 2017), principalmente por causa do papel central da jurisprudência na definição de normas, decorrente dos princípios do *common law*.² Os litígios educacionais neste país envolvem diferentes temas, como o fim da segregação racial, a reforma do financiamento escolar, a educação de alunos com deficiência e proficiência limitada em inglês, a liberdade de expressão e questões relacionadas à religião (Rebell; Block, 1982; Superfine, 2008). No Brasil, esse fenômeno é mais recente do que nos EUA, embora possa ser percebido por meio da participação dos Tribunais brasileiros em temas que envolvem o direito à educação, em linhas gerais com demandas versando sobre a inclusão de grupos ou indivíduos no sistema educacional – por exemplo, crianças na educação infantil – ou questionando o desenho, a implementação ou a falta de implementação de políticas educacionais específicas. Como consequência, vários estudos mapearam as decisões, analisaram seus conteúdos e estudaram o desempenho das instituições do sistema de justiça que lidam com diferentes aspectos do direito à educação (Cury; Ferreira, 2009; Scaff; Pinto, 2016; Silveira, 2012; 2021; Ximenes; Rizzi, 2010).

Silveira (2021), em estudo sobre o papel das Cortes de Justiça dos EUA e Brasil, para a garantia de oportunidades educacionais, verificou a ampla litigância ocorrida nas últimas décadas nos EUA, reclamando o direito à oportunidade de uma educação básica adequada ou sólida, principalmente por meio de financiamento público. No Brasil, o uso dos Tribunais para reivindicar o direito à educação não é tão expressivo em temática e amplo como no caso estadunidense – que envolve a maioria dos estados americanos –, embora as temáticas que

² O Sistema direito *common law*, também conhecido como direito consuetudinário, originou-se na Inglaterra e é fortemente utilizado nos Estados Unidos, enquanto, no Brasil, o sistema de *civil law*, direito civil, orienta os princípios do sistema jurídico nacional. No sistema de *common law*, as decisões judiciais e os precedentes dos tribunais são vistos como autoridade legais obrigatórias (Fine, 2015). O Brasil tem construído seu ordenamento jurídico com base em um sistema *civil law*, influenciado pelos códigos civis europeus, especialmente de Portugal. Os sistemas de direito civil dependem mais de códigos do que de precedentes judiciais, que fornecem regras de decisão para muitas disputas específicas (FINE, 2015). No entanto, a separação entre esses dois sistemas não é rígida, havendo aproximações entre eles em casos específicos. Os EUA, por exemplo, têm Constituição desde 1787 e várias regras de processo civil; no Brasil, os precedentes judiciais têm hoje importância no ordenamento jurídico (Silveira, 2021).

fortemente chegam ao judiciário clamem por inclusão no sistema de ensino e, em muitos desses casos, discute-se a oferta deste direito relacionando-o aos limites orçamentários dos municípios.

Para a garantia do direito à educação no Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece um sistema de financiamento que tem como base a vinculação constitucional de impostos e que prevê mecanismos de redistribuição de recursos entre os entes federados, sendo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) o principal deles. E recentemente, a EC 108/2020 (Brasil, 2020) definiu o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência para a garantia de condições adequadas de financiamento, estabelecendo como uma das funções da União a garantia de equalização de oportunidades educacionais e de padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira, sendo que o padrão mínimo de qualidade deverá considerar as “condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade” (Brasil, 1988, art. 11; §2º). A previsão constitucional destes mecanismos, contudo, vem acompanhada do arcabouço normativo presente na legislação infraconstitucional, que também regulamenta, no Brasil, o financiamento da educação básica.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 – Lei nº 9.394/1996 (LDB) também detalha os mecanismos de financiamento, principalmente estabelecendo o conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e os padrões mínimos de qualidade de ensino, como a “variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil, 1996).

Outro destaque importante em termos de garantia sobre o financiamento adequado é a previsão no Plano Nacional de Educação (2014-2024) (PNE), Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014), da meta 20, que diz respeito à ampliação do investimento público em educação pública para atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2019; 10% do PIB até 2024; e o estabelecimento de estratégias para a implementação do CAQ como parâmetro do financiamento da educação, referenciado no conjunto de padrões mínimos de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Decorridos, todavia, mais de oito anos de vigência do PNE e o prazo de implementação desta estratégia, nenhuma ação do governo federal foi estabelecida nesse sentido. Pelo contrário, tivemos no Brasil a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (Brasil, 2016), que instituiu um novo regime fiscal limitando os gastos públicos da União em 20 anos, gerando como efeito um cenário de cortes para a área da educação. Portanto, ainda que o CAQ tenha sido incorporado na Constituição pela EC

108/2020, as disputas em torno da sua regulamentação e implementação – o que deveria ser concretizado pela legislação infraconstitucional – estão presentes no cenário político educacional.

É considerando, dessa forma, o cenário de ampliação do direito à educação em condições de qualidade e o contexto de limitação da ação do Estado, por meio da restrição orçamentária para a área educacional, que se pretende mapear e analisar as decisões envolvendo o financiamento da educação básica proferidas pelas Cortes de Justiça no Brasil, buscando verificar quais temas são levados ao conhecimento do Poder Judiciário sobre o financiamento educacional. A seguinte questão norteou a pesquisa: a análise judicial tem focado no cumprimento das regras de financiamento estabelecidas pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, como a LDB, a Lei do Fundeb e a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o Magistério, ou também se pautou na discussão da implementação de padrões mínimos de qualidade e da ampliação do financiamento para assegurar o direito à educação?

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira apresenta uma revisão da literatura sobre judicialização da educação e sua relação com o financiamento educacional. A segunda aborda os procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados. Na terceira parte, os dados desse mapeamento são apresentados e analisados, indicando as principais temáticas discutidas nas decisões coletadas. Nas considerações finais, última parte, são destacados os principais resultados da pesquisa.

2 Judicialização da educação e sua relação com o financiamento educacional

Alguns críticos argumentam que a intervenção dos Tribunais em questões educacionais viola a separação constitucional de poderes e a soberania popular, pois essas instituições não teriam legitimidade para deliberar sobre tais assuntos, no qual os poderes Executivo e Legislativo são responsáveis pela formulação de políticas, o que representaria interferir no princípio da democracia majoritária (Rebell; Block, 1982, p. 5-8).

Além das questões de legitimidade, os críticos do envolvimento dos Tribunais na esfera educacional têm contestado a capacidade destas instituições de lidar efetiva e eficientemente com problemas sociais. Esses argumentos envolvem a capacidade dos Tribunais de executar procedimentos de apuração de fatos e a construção de decisões corretivas, já que os Tribunais

têm poucas ferramentas e habilidades para considerar as implicações e as consequências gerais de suas decisões (Rebell; Block, 1982, p. 11-14).

Por outro lado, é essencial ponderar que o uso dos Tribunais em uma sociedade democrática é uma das vias para a busca da efetivação dos direitos, especialmente ante a insuficiência ou a ausência de ação do Executivo e do Legislativo frente a determinadas demandas. A sociedade, além disso, está cada vez mais legalmente regulada, de modo que nem todas as ações judiciais ou o envolvimento geral dos Tribunais em demandas sociais podem ser evitados (Chayes, 1976). Muitos dos litígios também têm a função de esclarecer a lei ou orientar a ação pública na revisão judicial, que faz parte do papel do Judiciário em um Estado democrático.

Além disso, ao considerar os limites do Judiciário para a reforma social, cabe ressaltar a importância de se considerar que a incapacidade das instituições majoritárias em atender às demandas sociais também estimula o uso dos Tribunais como uma forma estratégica de resolver conflitos que deveriam ter sido resolvidos na arena política. O acesso a este local para resolver conflitos, no entanto, não é fácil e acessível a todos, sendo que a reforma por essa via provavelmente pode ser lenta e onerosa (Scheingold, 2004).

Santos (2011), em pesquisa sobre os diferentes níveis de litígio entre os países, argumenta que as ações judiciais estão ligadas às culturas legais e políticas, mas também ao nível de efetividade do cumprimento de direitos e à existência de estruturas administrativas que sustentam as demandas judiciais. Consequentemente, é essencial considerar que os conflitos que chegam aos Tribunais não representam uma totalidade de problemas sociais ou educacionais. Para se recorrer a esta via, as pessoas envolvidas precisam conhecer seus direitos, entender que estes estão sendo violados, identificar as estruturas legais para a exigibilidade e ter recursos suficientes. A busca da justiça pelo Judiciário é, portanto, apenas a ponta do *iceberg* (Santos, 2011), pois muitas pessoas não buscam a assistência dos Tribunais no enfrentamento das violações que vivenciam.

Ximenes e Silveira (2020) também destacam que, além da omissão ou da insuficiência de políticas públicas, a conscientização da população sobre seus direitos e o sucesso de atendimento das demandas por essa via têm resultado em um processo de crescimento do fenômeno da judicialização da educação no Brasil. Esse fenômeno é compreendido como o “envolvimento das instituições do sistema de justiça em decisões educacionais, cuja definição e implementação são atribuições primárias dos legisladores, políticos e gestores públicos”

(Silveira *et. al.* 2020, p. 259). A atuação dos atores do sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), que pode ocorrer de forma judicial ou extrajudicialmente, “resultam em influência/modificação das políticas da educação” (Silveira *et. al.* 2020, p. 259).

O cenário de judicialização do direito à educação, por meio do sistema de justiça brasileiro, é firmemente baseado na CF/88, que detalha o direito, estabelece deveres estatais, responsabilidades dos entes federados e formas de financiamento. Do ponto de vista da declaração dos direitos educacionais, o Brasil pode ser considerado um dos países mais avançados do mundo (Cury, 2002), apesar de ainda haver um longo caminho a ser percorrido para sua plena efetivação para todos. Além de ser um país de sistema de *civil law*, com uma tradição de regular o direito por meio de códigos, existe uma perspectiva de tornar a sociedade mais justa por meio da promulgação das leis. Segundo Cury (2002), a declaração e a garantia de direitos são indispensáveis no caso de países como o Brasil, com forte tradição elitista e que tradicionalmente reservam a um estrato privilegiado da população o acesso a alguns bens sociais. Declarar, portanto, é retirar do esquecimento e proclamar àqueles que não sabem ou esqueceram que continuam a ter um direito importante (Cury, 2002).

Também se deve destacar que o processo de democratização do acesso à educação para a maioria da população brasileira é recente, começando há cerca de seis décadas (Beisegel, 2006). A expansão da educação pública é resultado de disputas pela extensão da declaração do direito na CF/88 e legislação infraconstitucional, bem como da implementação de políticas públicas que assegurem esses direitos. No Brasil, todavia, muitos desafios ainda se apresentam para a democratização do acesso à educação, como a expansão do acesso na educação infantil e no ensino médio, assim como a garantia de condições de qualidade na oferta educacional, que envolve a ampliação do financiamento educacional (Pinto, 2018). Alguns desses conflitos foram trazidos para a discussão dentro do sistema judicial.

Ximenes e Silveira (2019), classificam os litígios educacionais no Brasil em três grupos. O primeiro grupo contém os litígios que exigem a inclusão de indivíduos ou grupos específicos como beneficiários das políticas existentes, tendo como representante as ações demandando educação infantil e atendimento educacional especializado às crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. O segundo grupo é composto por litígios que questionam o desenho e a legalidade de certas políticas públicas educacionais, tendo como exemplo a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal, que discutiu a constitucionalidade da lei do piso salarial profissional nacional

para o magistério da educação básica – Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (Brasil, 2008). Finalmente, o terceiro grupo contém disputas que examinam aspectos político-pedagógicos de instituições educacionais e sistemas educacionais, tendo como exemplo o forte processo de judicialização da idade mínima para o ingresso no ensino fundamental.

O uso das Cortes de Justiça para reivindicar e questionar o direito à educação não é generalizado em todas as localidades³ e nem todas as violações chegam ao Poder Judiciário. No campo do financiamento da educação, apesar das desigualdades substanciais existentes, esse é um tema pouco explorado. Recentemente, algumas ações nos Tribunais Federais discutiram o descumprimento pelo MEC da implementação do CAQ, mas estão em processo de apelação. Já há pesquisas que indicam o debate do financiamento quando da exigibilidade do direito à educação infantil (Silveira, 2014; Gonçalves, 2021).

O processo de judicialização também tem relação com o nível de normatização e regulação, o que se denomina de juridificação, bem como com os processos culturais. No âmbito do financiamento, cabe destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2016, fez uma recomendação para a atuação do Ministério Público (MP) para o tema do financiamento, no controle do dever do gasto mínimo em educação (Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016). Essa Recomendação destaca a criação do Grupo de Trabalho (GT) Interinstitucional Fundef/Fundeb (Portaria 1ª CCR/MPF nº 4, de 9 de setembro de 2021), representado pelo Ministério Público Federal, MPs dos Estados e MPs de Contas, que objetiva garantir que os recursos do Fundeb e do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sejam aplicados exclusivamente em serviços de educação, com expedição de uma Nota Técnica do MP, que sugere aos seus membros orientações para atuação nesses casos.

Para a análise das ações judiciais sobre o financiamento, se faz necessário apresentar uma síntese da estrutura do financiamento da educação no Brasil. Segundo Simões (2021), essa estrutura está sustentada em três “ideias-força”: vinculação de recursos; fundos de educação para redistribuição dos recursos; e padrão mínimo de qualidade com o Custo Aluno Qualidade (CAQ). A CF/88 define que não menos que 18% das receitas de impostos da União e 25% dos Estados e Municípios devem ser aplicados em MDE. As despesas compreendidas como MDE e as que não são consideradas nesse conceito foram definidas nos artigos 70 e 71 da LDB/96.

³ Pesquisa de Taporosky, Silveira (2019) analisa decisões voltadas para a educação infantil nos Tribunais.

Como fonte adicional de recursos para a educação, destaca-se ainda a contribuição social do Salário-educação.

A segunda ideia de financiamento, por meio dos fundos de educação, tem seu advento com a EC nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), modificado pela EC nº 53, de 2006, com o Fundeb e, recentemente, com a EC nº 108/2020, tornando o Fundeb permanente e ampliando o percentual de complementação da União. A política de fundos visa a operacionalizar a função redistributiva da União e dos Estados, além de assegurar a garantia de um valor mínimo por aluno em nível nacional.

A terceira “ideia-força” está ancorada no padrão mínimo de qualidade. Embora prevista na legislação, ainda não está operacionalizada na estrutura do financiamento da educação. A CF/88, com a EC nº 108/2022, fortalece essa ideia ao alterar o artigo 211, que trata das funções da União na garantia de “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Brasil, 1988, art. 11; §1º). O padrão mínimo de qualidade deverá considerar as “condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade” (Brasil, 1988, art. 11; §2º).

A LDB/96, também alterada recentemente no art. 4º, inciso IX, define os “padrões mínimos de qualidade de ensino”, como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados (Brasil, 1996, art. 4, inciso IX, Redação alterada pela Lei nº 14.333, de 2022).

Cabe considerar ainda o Parecer nº 08/2010 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que não foi homologado pelo Ministério da Educação, que tratava das normas para a aplicação do padrão mínimo de qualidade. Em 2019, o CNE, por meio do Parecer nº 3/2019, reconheceu sua incompetência para estabelecer valores financeiros e os custos.

Ainda no marco normativo sobre o financiamento da educação, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, definiu a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) no prazo de dois anos de sua vigência, nos exatos termos previstos na estratégia 20.6 do PNE, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação

nacional, cujo cálculo seria baseado nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

É a partir desse cenário de ampliação da juridificação do financiamento educacional existente nas últimas décadas, aliado à ampliação das instituições do sistema de justiça e sua organização para atuação na temática, que se busca analisar quais demandas têm sido apresentadas à apreciação do Poder Judiciário no Brasil.

3 Procedimentos de coleta dos dados

Para mapear as demandas que têm sido levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, em que se discute o financiamento da educação básica, definiu-se a realização de coleta de decisões proferidas nos cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs) do país e em dez Tribunais de Justiça Estaduais (TJEs) (Acre – TJAC; Amazonas – TJAM; Bahia – TJBA; Ceará – TJCE; Mato Grosso – TJMT; Pará – TJPA; Paraná – TJPR; Pernambuco – TJPE; São Paulo – TJSP; e Sergipe – TJSE).

A escolha dos tribunais de segunda instância para a coleta deu-se porque as demandas envolvendo a temática, geralmente, são propostas contra a administração pública e, portanto, as sentenças de primeira instância estão sujeitas ao duplo grau de jurisdição pela via da remessa necessária, devendo passar pela análise dos Tribunais de segunda instância para sua confirmação (Brasil, 2015).

A escolha de busca das decisões nos TRFs se justifica porque, sob os termos do art. 109 da CF/88, é de competência da Justiça Federal o julgamento das causas nas quais a União é parte. Tendo em vista que os fundos (Fundef e Fundeb) são as principais fontes de financiamento da educação básica nas últimas décadas e que consubstanciam a função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, compreende-se que as discussões envolvendo a redistribuição e complementação financeira e os conflitos federativos em torno do tema, envolvendo a União, tramitam na Justiça Federal. Tendo em vista, contudo, que estados e municípios também possuem responsabilidades em relação ao financiamento educacional, há a necessidade de analisar as ações que tramitam perante a Justiça Estadual, dada sua competência na matéria.

A escolha de dez Tribunais Estaduais foi necessária, tendo em vista que no processo de coleta de dados, utilizando os descritores definidos pela pesquisa, o número de resultados era

extremamente alto, não possibilitando a realização da coleta em todos os 26 estados. Dessa forma, foram definidos um conjunto de estados. Para essa escolha, alguns critérios foram utilizados: um estado por região; estados que mais continham decisões envolvendo o financiamento no levantamento dos TRFs; e o levantamento realizado na tese de Taporosky (2022), que destacou estados com medidas realizadas pelo MP no que se refere ao financiamento.

Como recorte temporal, definiu-se o período de 2011-2020, pois, no Brasil, há, a partir de 2009, um contexto de ampliação da declaração dos direitos educacionais com a Emenda Constitucional (EC) nº 59 (Brasil, 2009), que determina o fim gradual da incidência da desvinculação das receitas da União (DRU) e a ampliação da obrigatoriedade para a faixa etária de quatro a 17 anos. Também há, por outro lado, a aprovação da EC 95 de 2016, que impõe limites aos gastos públicos, afetando o cumprimento do PNE de 2014. O ano de 2020 foi estabelecido para a unificação dos dados frente aos diferentes momentos da coleta de dados que ocorreram nos anos de 2021 e 2022.

Inicialmente, foi realizado um mapeamento exploratório nos tribunais, utilizando alguns descritores iniciais sobre financiamento. Cabe destacar que cada portal de jurisprudência possui parâmetros próprios de busca, de modo que alguns descritores podem não retornar resultados relevantes para a pesquisa, necessitando de ajuste. Essa pesquisa exploratória, além de testar os descritores, teve como objetivo mapear o número de decisões em cada descritor para dimensionar o trabalho de leitura e coleta pertinentes ao objeto da pesquisa, ou seja, ao financiamento.

Em primeiro lugar, foi realizada a coleta nos TRFs. Salienta-se que o Brasil conta com cinco destes tribunais, que, juntos, possuem jurisdição sobre todo o território nacional.⁴ A coleta foi realizada mediante a utilização do descritor educação, associado às expressões “Fundeb”; “manutenção e desenvolvimento do ensino”; e “custo aluno”.

Já em relação aos TJs, os descritores finais para a busca de jurisprudência variaram em cada estado, em virtude do resultado das pesquisas exploratórias realizadas, mas de forma geral

⁴ Cada TRF possui jurisdição sobre diferentes estados da federação; estão assim organizados: 1ª Região (TRF1): Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins; 2ª Região (TRF2): Espírito Santo e Rio de Janeiro; 3ª Região (TRF3): Mato Grosso do Sul e São Paulo; 4ª Região (TRF4): Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina; 5ª Região (TRF5): Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

associando o descritor “educação” aos descritores “Fundeb”; “manutenção e desenvolvimento do ensino”; “diretrizes orçamentárias” ou “orçamento”.

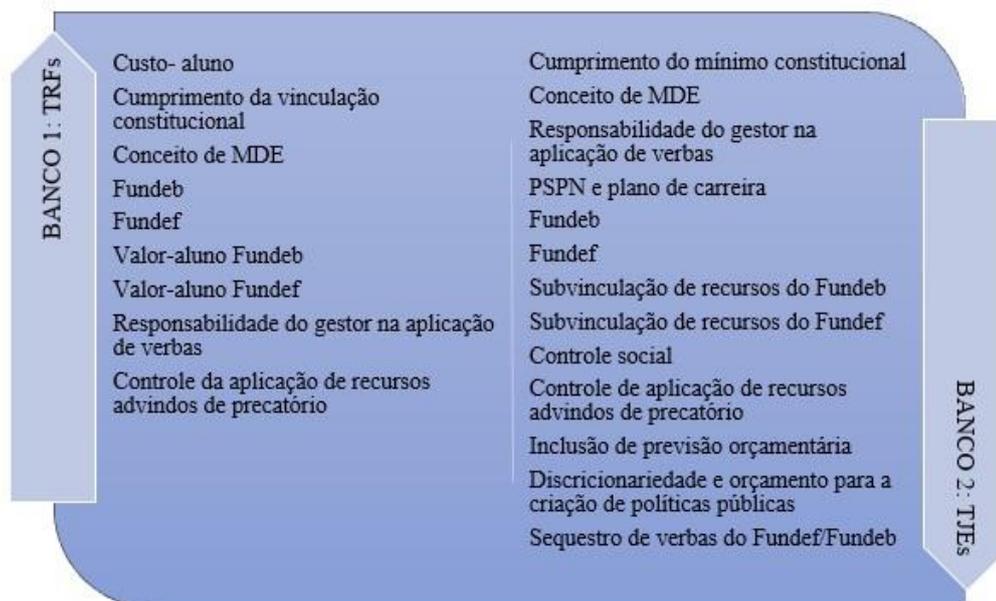
Dos resultados encontrados, foram selecionadas as ementas de decisões que envolviam a discussão sobre financiamento da educação básica, excluindo-se as demandas individuais em torno do tema,⁵ à exceção das ações que discutem improbidade administrativa ou responsabilização penal dos gestores pela aplicação das verbas destinadas ao financiamento da educação. Salienta-se que a escolha de coleta das ações sobre esse tema deu-se pela existência de relevantes discussões, em seu conteúdo, sobre a gestão das verbas específicas da educação, que permitem verificar como o Poder Judiciário tem compreendido certas despesas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Cabe ainda destacar que não é possível afirmar que as decisões coletadas são todas as decisões proferidas por estes Tribunais, uma vez que se referem apenas àquelas disponibilizadas em seus portais por meio dos mecanismos de busca de jurisprudência.

Por fim, as ementas foram selecionadas em dois bancos: um dos TRFs, com 1.021 decisões, e um dos TJEs, com 393 decisões. A Figura 1 a seguir indica a composição de cada banco e as categorias de análise utilizadas para classificação de cada uma das decisões selecionadas. Salienta-se que a quantificação das decisões que integram cada categoria será apresentada oportunamente na seção de análise dos dados.

⁵ Tais como, mas não se limitando a, ações em que profissionais do magistério requerem, individualmente, participação nos rateios dos fundos; aplicação de reajustes nos salários a partir do piso salarial profissional nacional (PSPN); entre outras.

Figura 1 – Composição e categoria dos bancos de análise dos dados.

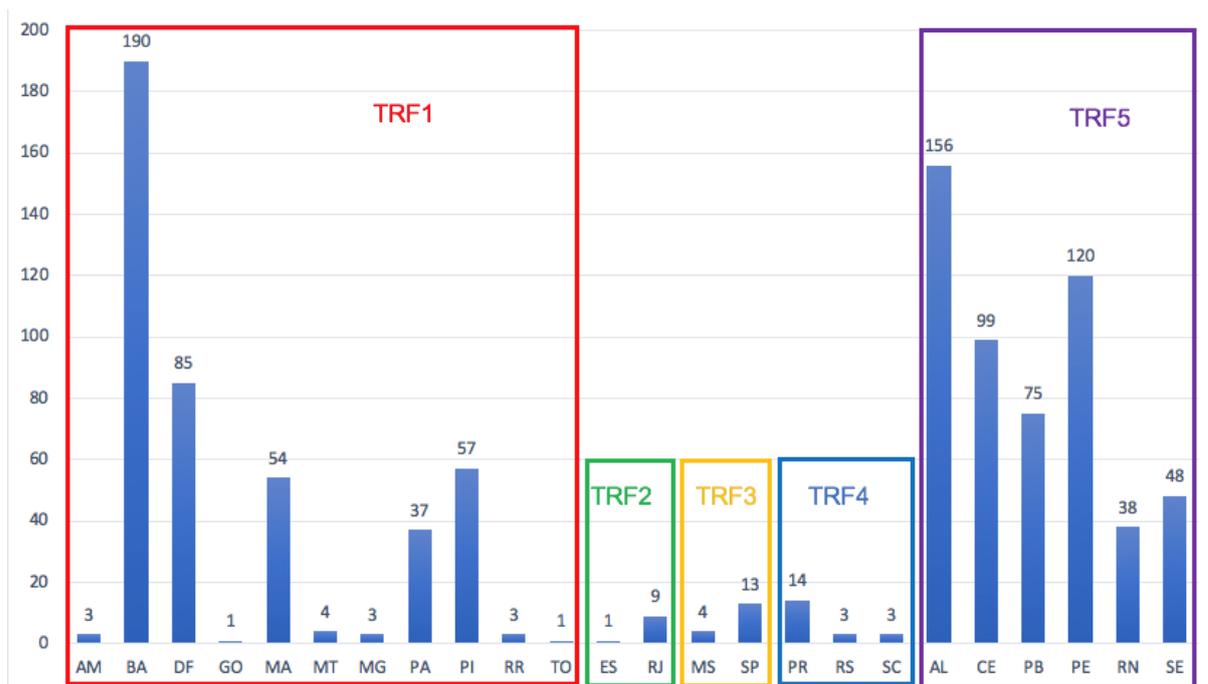


Fonte: Autoria própria (2022).

5 Financiamento da educação básica: onde estão concentradas as decisões e o que discutem?

Para a análise das ementas encontradas nos Tribunais de Justiça pesquisados, inicialmente buscou-se compreender a localização geográfica das decisões. Em relação aos TRFs, o TRF1 e o TRF5 concentram, juntos, 95% das decisões encontradas (43% e 52%, respectivamente). Tendo em vista o baixo resultado de decisões nos TRF2 (1%), TRF3 (2%) e TRF4 (2%), foi identificado o estado de origem das ementas coletadas para compreender melhor a distribuição territorial dos dados. Embora o TRF1 e o TRF5 contenham, em sua jurisdição, maior quantidade de estados comparativamente aos outros TRFs, percebe-se que o número de decisões encontrado por estado nos TRF2, TRF3 e TRF5 é ínfimo.

Gráfico 1 – Quantidade de decisões que versam sobre financiamento da educação básica nos TRFs, por estado (2011-2020).

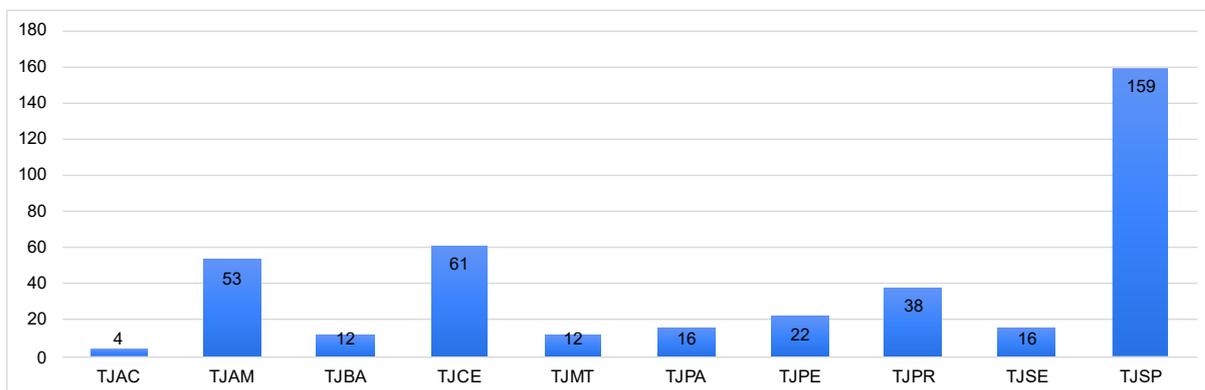


Fonte: Autoria própria (2022).

Percebe-se uma concentração das decisões nos estados da Bahia, Alagoas, Pernambuco, Ceará, Distrito Federal e Paraíba, encontrando-se também uma quantidade significativa de decisões nos estados do Piauí, Maranhão, Sergipe, Rio Grande do Norte e Pará. Se observados os nove estados que receberam a complementação do Fundeb em 2011 e os onze que a receberam em 2020 (Brasil, 2011, 2020) percebe-se que apenas o estado do Amazonas não está entre os que têm uma quantidade mais significativa de ações encontradas nos TRFs, o que pode indicar uma vinculação temática das discussões existentes relacionadas aos fundos.

Ao se analisar as decisões dos TJEs, percebe-se um padrão diverso. Dos estados com a maior quantidade de decisões no TRF, apenas o Ceará contém uma quantidade significativa de decisões coletadas. O destaque, aqui, está no TJSP, com a maior quantidade de decisões selecionadas, contemplando 40% do total.

Gráfico 2 – Quantidade de decisões que versam sobre financiamento da educação básica nos TJ de 10 estados (TJAC, TJAM, TJBA, TJCE, TJMT, TJPA, TJPE, TJPR, TJSE, TJSP), por estado (2011-2020).



Fonte: Autoria própria (2022).

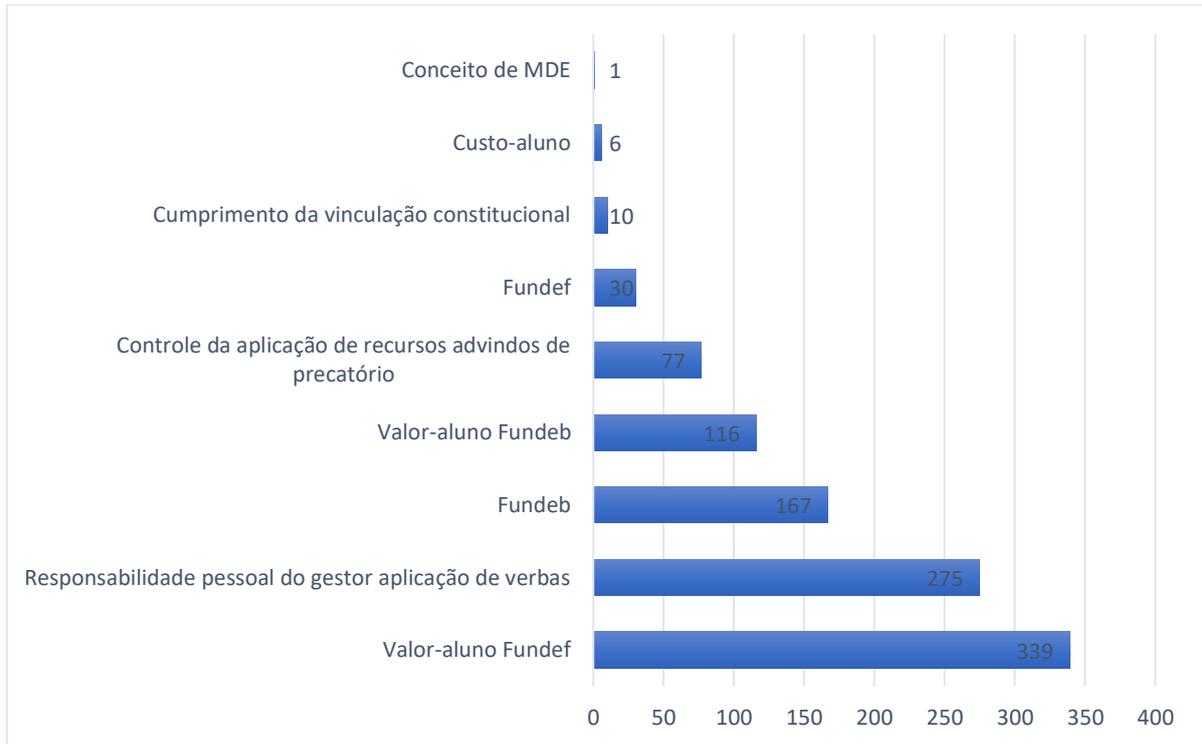
Essa diferença na quantidade de decisões encontradas em cada estado, quando comparados os TRFs e os TJEs, pode ter relação com os diferentes assuntos que são levados ao conhecimento do Poder Judiciário no que se refere ao financiamento da educação básica. De qualquer forma, esses dados confirmam os achados de pesquisas anteriores, que demonstram que o acesso ao Poder Judiciário para requisição do direito à educação não é uniforme em todo o país (Taporosky; Silveira, 2019).

Os Gráficos 3 e 4 a seguir indicam a quantidade de decisões que integram cada uma das categorias de análise representadas na Figura 1. Cumpre ressaltar que, neste momento da pesquisa, não foram acessadas as íntegras das decisões encontradas, de forma que as categorias foram estabelecidas a partir da leitura do conteúdo das ementas coletadas.

O que se percebe da análise dos gráficos é que, tanto nos TRFs quanto nos TJEs, a maior quantidade de decisões encontradas tem relação com a responsabilização dos gestores por improbidade administrativa ou criminal em virtude da malversação dos recursos direcionados à educação. A grande quantidade de ações nesta categoria possivelmente relaciona-se com o fato de se tratar de ações individuais, que geralmente são propostas em maior quantidade do que as ações coletivas, mas também pode ter relação com o controle social dos recursos educacionais.

O gráfico 3 apresenta a quantidade de decisões em cada categoria em relação aos TRFs:

Gráfico 3 – Quantidade de decisões sobre financiamento da educação básica dos TRFs por categoria (2011-2020).



Fonte: Autoria própria (2022).

Já o gráfico 4 apresenta as decisões em cada categoria em relação aos dez TJs investigados:

Gráfico 4 – Quantidade de decisões sobre financiamento da educação básica do TJ de dez estados (TJAC, TJAM, TJBA, TJCE, TJMT, TJPA, TJPE, TJPR, TJSE, TJSP) por categoria (2011-2020).



Fonte: Autoria própria (2022).

Desconsiderando-se a categoria sobre a responsabilização dos gestores, percebe-se que nos dois casos a maior parte das discussões tratam sobre Fundeb e Fundef. Portanto, a fim de compreender os tipos de litígios envolvendo o financiamento da educação básica nos TRFs e TJs, na sequência serão analisados os conteúdos discutidos nas diferentes temáticas encontradas.

5.1 Responsabilidade pessoal do gestor na aplicação de verbas

A categoria com maior quantidade de ementas coletadas nos Tribunais de Justiça Estaduais e Regionais Federais refere-se às ações em que os gestores públicos são investigados por improbidade administrativa ou ilícito penal, em virtude da aplicação de verbas vinculadas à educação. De forma geral, o que se percebe na leitura destas ementas é que a prática de irregularidades na aplicação de recursos do Fundef ou Fundeb atrai a competência dessas investigações para a Justiça Federal. A maior parte das demandas sobre o tema nos TRFs, portanto, diz respeito à aplicação das verbas desses fundos.

Salienta-se que as ações dizem respeito desde o efetivo desvio doloso de verbas, fraudes e dispensas indevidas em licitações, superfaturamento de obras etc., até a aplicação de recursos do Fundef e Fundeb em despesas que, ainda que possuam vinculação com a educação, não se enquadram no conceito de MDE, gerando ilegalidade no ato.

Por sua vez, as ementas constantes nessa categoria nos TJs dizem mais respeito ao não cumprimento do investimento mínimo constitucional em educação, o não repasse das verbas dos fundos recebidas da União, fraudes ou dispensas indevidas em processos de licitação relacionados à educação e ausência de prestação de contas de recursos educacionais.

5.2 Fundos

Conforme verificado nos dados apresentados, os TRFs contam com quatro categorias que contemplam decisões que, em alguma medida, discutem os fundos de financiamento da educação básica: Fundeb, Fundef, Valor-aluno Fundeb e Valor-Aluno Fundef. Foram criadas quatro categorias, pois se identificou uma grande quantidade de ementas que indicavam como discussão principal da decisão as que giravam em torno da forma de cálculo do valor aluno mínimo anual e as diferenças na complementação decorrentes da forma de cálculo destes fundos, justificando a criação de categorias específicas para o valor-aluno.

Também se optou por dissociar as ações em que se discute o Fundef do Fundeb, pois os achados demonstram que a extinção do Fundef em 2006 não foi suficiente para dirimir as discussões em torno de sua implementação e efeitos, uma vez que, ainda que as decisões coletadas nesta pesquisa tenham observado o recorte temporal da década compreendida entre os anos de 2011 e 2020, a maior quantidade de ações nos TRFs refere-se ao valor-aluno Fundef, conforme se observa no Gráfico 3.

Por outro lado, as categorias “Fundef” e “Fundeb” contemplam ementas que indicam a discussão de temas relacionados aos ajustes de complementação dos fundos e repasses não realizados pela União a estados e municípios. Especificamente na categoria “Fundef”, há casos questionando a constitucionalidade do mecanismo, o que já não se encontra em relação à categoria “Fundeb”. Por sua vez, as ementas que integram a categoria “Fundeb” indicam também ser objeto das decisões a vinculação dos repasses aos dados do censo escolar, os tributos que compõem o fundo, sua fiscalização pelo Ministério Público Federal, a possibilidade

de transferência de recursos para consórcio público, regras de transição e regras para a realização de licitações de serviços a serem pagos com valores do fundo.

No caso dos TJEs, verifica-se que, embora a maioria das decisões também se relacione aos fundos, não há nenhum caso de discussões em torno do valor aluno-ano. Esse achado se justifica na medida em que a fixação deste valor é de competência da União, o que desloca essas discussões para a Justiça Federal. Surgem, contudo, três novas categorias de análise na temática: “subvinculação de recursos do Fundef”; “subvinculação de recursos do Fundeb” e “sequestro de verbas do Fundef/Fundeb”. As duas categorias “subvinculação” dizem respeito a discussões em torno dos recursos destinados a profissionais do magistério e da educação, a que são destinados 60% das verbas do Fundef (1997-2006) e Fundeb (2007-2020), respectivamente.

Na categoria “subvinculação de recursos do Fundef” discutem-se, primordialmente, a ausência de repasse de 60% das verbas aos profissionais do magistério; a impossibilidade de remuneração de profissionais de atividade-meio com essas verbas; a constitucionalidade de lei municipal que permite o pagamento de gratificação por produtividade e desempenho com recursos da subvinculação; e a impossibilidade de repasse de eventuais “sobras” da subvinculação do Fundef que não foram integralmente utilizadas em um ano para o exercício seguinte.

Na categoria “subvinculação de recursos do Fundeb” discutem-se a possibilidade de pagamento da contribuição patronal com os recursos subvinculados; o abono do Fundeb aos profissionais de apoio pedagógico; discussões realizadas por sindicatos e associações de professores em torno do rateio da subvinculação – com o posicionamento dos Tribunais de que não se trata de verba a ser rateada, mas sim direcionada ao pagamento da remuneração dos profissionais, bem como a necessidade de legislação municipal autorizadora de eventual rateio; o uso indevido dessas verbas para pagamento de profissionais em desvio de função.

As categorias “Fundef” e “Fundeb”, de forma mais ampla, contemplam decisões no âmbito dos TJEs que discutem a recomposição orçamentária dos valores do fundo utilizados em outras áreas; litígios envolvendo os repasses de estados para municípios; e a impossibilidade de destinação das “sobras” do Fundef para exercícios subsequentes. Em relação especificamente à categoria “Fundeb”, há ainda discussões envolvendo a discricionariedade da Administração e a necessidade de edição de leis acerca do uso das verbas que compõem o fundo; repasses de suas verbas para associações de apoio às pessoas com deficiência em virtude de convênios para seu atendimento educacional; a obrigatoriedade de remuneração dos

professores com verbas do fundo; e a possibilidade de pagamento de auxílios e gratificações de profissionais em desvio de função com as verbas não subvinculadas ao fundo.

Além disso, no caso dos TJEs, foram encontradas ações nas quais os Tribunais permitiram o sequestro ou bloqueio de verbas dos fundos em casos em que os municípios não realizaram a previsão orçamentária para pagamento de precatórios.⁶ O que chama a atenção é que, nesses casos, não se trata de precatórios em demandas que discutiam questões educacionais; trata-se de ações de outros temas, cujas execuções de precatórios não foram honradas pelas municipalidades e, em virtude disso, permitiram o sequestro ou bloqueio de verbas existentes nas contas específicas dos fundos. Nesses casos, constantes na categoria “sequestro de verbas do Fundeb/Fundef”, os TJEs entenderam pela possibilidade de que o Poder Judiciário determine o bloqueio de contas do Fundef/Fundeb, ou sequestro de valores nelas depositados, para pagamento de dívidas de precatórios não honrados pelos municípios, mesmo que não se tratem de despesas com MDE.

Percebe-se, assim, que as ementas coletadas na pesquisa relacionadas à temática dos fundos existentes nos TRFs tratam muito mais de conflitos interfederativos e de sua complementação, enquanto as ações nos TJEs discutem a operacionalização do fundo nos estados e municípios.

5.4 Controle de aplicação de recursos advindos de precatório

Como visto nas categorias relacionadas ao Fundef/Fundeb, há uma grande quantidade de demandas envolvendo discussões em torno de seus repasses e complementações aos municípios. Há diversos casos em que as demandas geraram créditos aos municípios, que são pagos mediante precatórios.⁷ No âmbito dos TRFs, o Ministério Público Federal e algumas

⁶ Os precatórios são títulos de dívida líquida e certa que o município possui com particulares. Uma vez emitidos, os entes federados precisam incluir previsão orçamentária para seu pagamento. Na ausência dessa previsão, podem ser constringidos judicialmente para esse fim, com o sequestro de valores em contas existentes.

⁷ Em 1999, o Ministério Público Federal no estado de São Paulo ajuizou a Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, solicitando a condenação da União para ressarcir o Fundef no valor correspondente a toda a diferença entre o valor mínimo definido, conforme o critério do artigo 6º, § 1º, da Lei do Fundef (Lei nº 9.424/1996) e aquele fixado em montante inferior. As diferenças existiram porque a União definiu o valor mínimo anual por aluno apenas corrigindo o valor definido para o exercício anterior, sem observar a obrigatória razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior. A ação foi julgada parcialmente procedente em primeira instância, para condenar a União no tocante ao ressarcimento do Fundef. O TRF da 3ª Região manteve a disposição contida na sentença. A maior parte das demandas aqui indicadas dizem respeito a esses casos, não obstante possa haver casos específicos em que se identifiquem repasses a menor, observados em cada caso concreto.

associações de municípios ajuizaram demandas preventivas para que houvesse o controle da destinação dos valores desses precatórios, pedindo ao Poder Judiciário que bloqueasse os valores com a liberação para aplicação apenas em MDE. Também há casos em que sindicatos e associações de professores requereram que 60% dos valores desses precatórios fossem destinados ao rateio entre os profissionais da educação.

O mesmo ocorre nas ações desta categoria existentes nos TJEs. Nesse caso, foi possível identificar uma grande quantidade de ações individuais de professores requerendo a participação no rateio de verbas originárias destes precatórios. Essas ações, contudo, por serem de natureza individual, não foram objeto de seleção e análise neste trabalho. Ainda assim, há ações coletivas propostas por sindicatos e associações profissionais que visam a garantia do rateio desses valores entre os profissionais e que estão contabilizadas nessa pesquisa. No caso específico dos TJEs, há, ainda, outras discussões nessas demandas, relacionadas quase sempre à destinação destas verbas aos profissionais da educação, bem como a possibilidade de seu rateio e a necessidade de autorização legislativa para esse fim.

Ressalte-se, entretanto, que, em tese, essas discussões terão uma redução no âmbito dos Tribunais, uma vez que houve o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Arguição de Descumprimento de Preceito Federal nº 528, no ano de 2022, e pela EC nº 114, de 2021, que estabelece novo regime de pagamento de precatórios.

5.5 Cumprimento da vinculação constitucional

Tanto no âmbito dos TRFs quanto dos TJEs há casos discutindo a necessidade de aplicação do mínimo previsto constitucionalmente de recursos em MDE. Nos litígios encontrados nos TRFs, a discussão versa sobre a inclusão das verbas do Fundeb no cálculo do mínimo constitucional e da efetiva aplicação do percentual em MDE por estados e municípios.

Já as decisões sobre o tema encontradas nos TJEs versam sobre a recomposição e compensação, em exercícios posteriores, das verbas não aplicadas, bem como a impossibilidade de inclusão de despesas de outras pastas para atingimento do mínimo constitucional.

5.6 Conceito de MDE

Há poucos casos nos quais se discute, nas ementas encontradas, o conceito de MDE. De forma geral, nos TRFs essa discussão está presente nos casos em que as demandas discutem quais verbas podem ser consideradas para o cumprimento da vinculação ou subvinculação constitucional, tratando-se, de fato, de uma discussão mais conceitual. No caso dos TJs, percebe-se, da leitura das ementas, uma análise mais operacional em torno da inconstitucionalidade de leis municipais que conceituam gastos, os quais podem ser computados como MDE; ou as recomposições orçamentárias, em razão de gastos com despesas não consideradas MDE, como o pagamento de inativos.

5.7 Custo-aluno

Ações que discutem a implementação do CAQ e CAQi somente foram encontradas nos TRFs, não havendo discussões sobre o tema nos TJs. Tal fato se dá, possivelmente, porque a implementação do CAQi e CAQ seria de competência da União, nos termos do PNE. As ações propostas sobre o tema, portanto, em tese, deveriam ser contra a União, atraindo a competência para a Justiça Federal.

Salienta-se que estas demandas buscam a implementação do CAQ, sendo que boa parte delas exige a homologação do Parecer nº 08/2010 do CNE/CEB e sua adoção como valor aluno ano do Fundeb. Chama a atenção o fato de algumas das demandas terem sido propostas por municípios e associações de municípios, o que denota o interesse na adoção do CAQ como parâmetro mínimo de financiamento, gerando uma maior complementação da União nos repasses de verbas aos demais entes federados.

5.8 PSPN e plano de carreira

Há ações coletivas, propostas em sua maioria por sindicatos, associações profissionais e pelos próprios municípios, nas quais são discutidas a implementação e reajustes do PSPN e dos planos de carreira das redes públicas de ensino. Essas demandas versam desde a necessidade de reajuste salarial até a inconstitucionalidade de leis municipais que determinam reajustes ou planos de carreira. Há alguns casos em que se percebe que, no corpo da decisão,

há uma discussão mais aprofundada sobre as previsões e impactos orçamentários de reajustes salariais e planos de carreira.

5.9 Inclusão de previsão orçamentária e discricionariedade administrativa sobre orçamento e criação de políticas públicas

No âmbito dos TJEs, há casos nos quais os tribunais determinam a implementação ou efetivação de alguma política educacional. Há duas categorias nas quais essas decisões se enquadram: “inclusão de previsão orçamentária” e “discricionariedade administrativa sobre orçamento e criação de Políticas Públicas”. Nenhuma delas, contudo, foi localizada nos TRFs.

No primeiro caso, encontram-se as decisões que, para garantia de seu cumprimento, condenam os municípios a incluírem, em suas legislações, previsões orçamentárias suficientes a garantir a efetivação da política. No segundo caso, concentram-se as decisões em que há discussões mais teóricas sobre orçamento, especialmente aquelas nas quais se adota ou rejeita a teoria da reserva do possível⁸ nas ações nas quais se exige o direito à educação, a implementação de políticas educacionais e a necessidade de atendimento aos direitos fundamentais, independente de limites orçamentários.

6 Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo mapear e analisar as decisões envolvendo o financiamento da educação básica proferidas pelos TRFs e TJEs. Após a coleta realizada no âmbito dos cinco TRFs existentes no país e em dez TJEs (TJAC, TJAM, TJBA, TJCE, TJMT, TJPA, TJPE, TJPR, TJSE e TJSP), foram selecionadas 1.021 ementas no âmbito dos TRFs e 393 ementas no âmbito dos TJEs.

As decisões analisadas neste artigo, sob a ótica da temática e da origem, como já destacado anteriormente, não correspondem à totalidade de ações judiciais voltadas ao tema do financiamento educacional nas Cortes de Justiça, pois não é possível afirmar que todas as ações tramitadas foram publicizadas nos sítios eletrônicos, devido à limitação da pesquisa em

⁸ A construção teórica da “reserva do possível” tem sua origem na Alemanha. Segundo essa teoria, a efetividade dos direitos sociais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, portanto, as prestações materiais dependeriam da disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, e que, portanto, essa definição estaria no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares (Sarlet, Figueredo, 2008).

focalizar em alguns TJs. O presente mapeamento demonstra, ainda assim, que o Poder Judiciário tem sido requerido para o envolvimento no tema do financiamento, seja para esclarecimento das normas, controle externo e social no caso da malversação dos recursos ou ainda para tratar da implementação do CAQ. Pesquisas futuras deverão analisar os efeitos dessas decisões e da judicialização dessa temática para a política de financiamento educacional e para a garantia do direito à educação com qualidade, considerando que o financiamento adequado é elemento fundamental para a sua concretização.

Pelo mapeamento, percebe-se uma concentração das demandas, no caso dos TRFs, nos estados que costumam receber complementações do Fundeb. Salienta-se que as categorias de análise do conteúdo das ementas selecionadas relacionadas aos fundos são as que contemplam a maioria absoluta das decisões proferidas por esses tribunais – com exceção das demandas que discutem a responsabilidade dos gestores na aplicação das verbas vinculadas à educação –, demonstrando que a maior parte das discussões em torno do financiamento da educação básica gira em torno da política de fundos.

A temática dos fundos também é muito presente nas ementas analisadas no âmbito dos TJs. O que se percebe, contudo, é que, se no caso dos TRFs a análise é mais pautada nas questões de valores por aluno para fins de complementação, nos TJs referem-se à operacionalização dos fundos nos entes federados, com discussão sobre recomposições e rateios de verbas. Esse achado demonstra algo que é percebido em todas as categorias: enquanto as discussões presentes nos TRFs, em virtude da própria competência material da Justiça Federal estabelecida constitucionalmente, dizem respeito a temas mais amplos e conceituais que têm reflexos nas relações interfederativas, os temas presentes nos TJs versam em torno da operacionalização dos mecanismos de financiamento da educação básica e seus reflexos nas relações entre administração pública e profissionais da educação de forma geral.

Percebe-se, entretanto, que, como já apontado pela literatura, a discussão a respeito do financiamento da educação básica pelos TRFs e TJs no Brasil ainda está muito centrada nas previsões legais do tema e dos mecanismos de financiamento já regulamentados, fruto da própria tradição da *civil law*. São poucos os casos nos quais se encontram discussões sobre a adequação do financiamento para garantia de condições de qualidade, como os casos em que se requer a implementação do CAQ, nos TRFs. Também há poucos casos nos quais se discute a necessidade de previsão orçamentária para a garantia de uma política educacional ou o privilégio dos direitos fundamentais sobre eventuais limites orçamentários presentes nos TJs.

Referências

BEISIEGEL, C. de R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília: Diário Oficial da União, 05/10/1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **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. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União: Brasília, 2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 528**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília: 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.809**, de 28 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, a serem observados, no exercício de 2012, os parâmetros anuais estabelecidos. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2011/portaria-interministerial-ndeg-1809-de-28-de-dezembro-de-2011>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020**. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. Disponível

em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2020/portaria-interministerial-mec-me-no-3-de-25-de-novembro-de-2020/view>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CHAYES, A. The role of the judge in public law litigation. **Havard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, , n. 116, p. 245-262, 2002.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A Judicialização da Educação. **Revista CEJ**, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, 2009.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. Exigibilidade judicial do direito à educação: interfaces entre educação e judiciário na produção norte-americana. **Comunicações** (Unimep), v. 24, p. 203-222, 2017.

FINE, T. M. **American legal systems: a resource and reference guide**. 2. ed. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, 2015.

GONÇALVES, A. B. V. **A judicialização da creche e o argumento da escassez de recursos: uma análise do fenômeno no município de Londrina/PR**. 2021. 146 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2021.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 1-24, 2018.

REBELL, M. A.; BLOCK, A. R. **Educational policy making and the courts: an empirical study of judicial activism**. Chicago: The University Chicago Press, 1982.

SANTOS, B. de S. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCAFF, E. A. DA S.; PINTO, I. R. de R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 431-454, 2016.

SCHEINGOLD, S. A. **The politics of rights: lawyers, public policy, and political change**. 2. ed. Michigan: University of Michigan, 2004.

SILVEIRA, A. A. D. Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 50, 2012.

SILVEIRA, A. A. D. Exigibilidade do direito à educação infantil: uma análise da jurisprudência. In: SILVEIRA, A. D.; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. (org.). **Conversas sobre políticas educacionais**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2014, v. 1, p. 167-188.

SILVEIRA, A. A. D. The role played by courts in promoting equal educational opportunity reforms: New York and São Paulo cases. **International Journal of Educational Development**, v. 87, p. 102495-102495, 2021.

SILVEIRA, A. A. S.; XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; CRUZ, S. H. V.; BORTOLOTTI, N. F. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas. Online), v. 50, p. 718-737, 2020.

SIMÕES, A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica. Há uma armadilha legal-cognitiva no Brasil? *In*: SOUZA, M. L. de; ALVES, F. de A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**. 1. ed. Brasília: INEP/MEC, 2021, v. 1, p. 31-74.

SUPERFINE, B. M. **The Courts and Standards Based Reform**. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2008.

TAPOROSKY, B. C. H. **A política educacional e o Ministério Público: atuação institucional para a promoção da qualidade da educação básica**. 2022. 277 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2022.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. O Direito à Educação Infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 1, e80678, 2019.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power**. New York University Press, 1995.

XIMENES, S. B.; RIZZI, E. Litigância estratégica para a promoção de políticas públicas: as ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo. *In*: FRIGO, D.; PRIOSTE, F.; ESCRIVÃO FILHO, A. S. (org.); **Justiça e direitos humanos: experiências de assessoria jurídica**. 1. ed. p. 254, 2010. Curitiba - PR: Terra de Direitos.

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. A. D. Judicialização da Educação: caracterização e crítica. *In*: OLIVEIRA, V. E. de (org.). **Judicialização de Políticas Públicas No Brasil**, 2019. Rio de Janeiro, RJ.: Editora Fio Cruz.

Enviado em: 30/01/2023

Revisado em: 27/08/2023

Aprovado em: 31/08/2023