

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 188 e a função redistributiva da União

Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept 188 and the Redistributive Role of the Union

Andre Nogueira¹ⁱ

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4233-9112>

Victor Godoy Veigaⁱⁱ²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3153-5713>

Resumo

Este artigo analisa o impacto da decisão do Supremo Tribunal Federal, no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 188, que alterou a metodologia de distribuição dos recursos do Salário-Educação, um dos principais mecanismos de financiamento da educação básica no Brasil. A partir de uma análise jurídica e de dados projetados para 2024, o artigo investiga como a mudança do critério de distribuição, que passou a considerar exclusivamente o número de matrículas no ensino fundamental, favorece a função redistributiva da União, propiciando maior equidade entre os estados. A conclusão sugere que estados do Norte e Nordeste se beneficiarão significativamente da decisão do STF, ao passo que estados com maior capacidade arrecadatória enfrentarão desafios para readequar seus orçamentos dentro da nova realidade de distribuição.

Palavras-chave: salário-educação; redistribuição de recursos; equidade educacional; adpf 188; financiamento da educação; desigualdade regional; federalismo brasileiro.

Abstract

This article analyzes the impact of the Supreme Federal Court's decision in the case of the Fundamental Precept Violation Claim 188, which altered the methodology for distributing resources from the Salário-Educação, one of the main mechanisms for funding basic education in Brazil. Through a legal analysis and projected data for 2024, the article investigates how the change in the distribution criterion, which now considers exclusively the number of enrollments in primary education, supports the Union's redistributive function, fostering greater equity among the states. The conclusion suggests that states in the North and Northeast will significantly benefit from the Supreme Court's decision, while states with higher tax collection capacity will face challenges in readjusting their budgets within the new distribution framework.

Keywords: education salary; resource redistribution; educational equity; adpf 188; education funding; regional inequality; brazilian federalism.

¹ Centro Universitário de Bauru – ITE- Bauru – São Paulo – Brasil. E-mail : andrenogueira@aftn.com.br

² Instituto Iter - São Paulo - Brasil. E-mail: victor.veiga@institutoiter.com.br

1 Introdução

A educação básica no Brasil, por ser um direito fundamental garantido constitucionalmente, é uma responsabilidade do Estado em fornecer educação pública e de qualidade para todos os cidadãos. Portanto, a função redistributiva da União é um instrumento elevado que regula a equidade financeira e diminui as extensas desigualdades entre os estados, além de garantir a qualidade mínima da educação em geral no país. A função de redistribuição da União é determinada pelo artigo 211, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que visa organizar o sistema federal de ensino e, em seguida, garantir o cumprimento, concedendo assistência técnica e financeira para assegurar as expectativas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Salário-Educação, regulamentado pelo § 5º do Art. 212 da Constituição, é uma das principais fontes de financiamento da educação básica pública. Ele é arrecadado das empresas e distribuído conforme critérios estabelecidos por lei. A distribuição dos recursos do Salário-Educação, que dependia tanto da arrecadação local quanto do número de matrículas em determinada Unidade da Federação, contudo, foi questionada no STF por estados que se consideravam prejudicados pelo critério estabelecido, especialmente os do Nordeste. A ADPF 188, ajuizada por governadores de sete estados da Região Nordeste, resultou em uma mudança significativa dessa distribuição, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal – STF proferida em 2022 com efeitos a partir de 2024.

Neste sentido, o presente trabalho se propõe a analisar o impacto da decisão proferida na ADPF 188 sobre a perspectiva de redistribuição de responsabilidades da União na educação, sobretudo no que tange à modificação do financiamento entre os estados brasileiros. Para tanto, através de um referencial teórico e de dados levantados e projetados para o ano de 2024, buscou-se compreender de que forma a metodologia utilizada para redistribuição adotada para o número total de matrículas no ensino fundamental impacta a igualdade de recursos destinados à educação básica, bem como as implicações desse novo panorama de alocação para as unidades federadas. Além disso, exploraram-se as problemáticas e as oportunidades com a mudança de paradigma, a fim de avaliar a possibilidade de mitigação dos desafios educacionais presentes no país.

2 A função redistributiva da União na educação

A função redistributiva da União na educação é prevista na Constituição Federal de 1988 no Artigo 211, § 1º, que estabelece a competência da União em matéria educacional.

§ 1º: "A União 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, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Além de prever a organização do sistema federal de ensino e dos Territórios, o referido dispositivo estabelece duas funções da União em matéria educacional: a função redistributiva e a supletiva. O propósito explicitamente definido pela Constituição Federal é de buscar garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade. Para tanto, estabelece que esses propósitos serão alcançados por intermédio de assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios.



No que se refere à função redistributiva, é atribuição da União se certificar que os recursos sejam distribuídos aos Estados, Distrito Federal e municípios proporcionando a equalização de oportunidades e um padrão mínimo de qualidade, o que significa dizer que os critérios distributivos observem parâmetros definidos de forma ao alcance de seu propósito precípua. Em outras palavras, deve a União, ao definir tais parâmetros, observar se a distribuição dos recursos promove a redução das desigualdades, e, portanto, a equalização de oportunidades, um padrão base de qualidade para a educação no País.

Por se tratar de um direito fundamental programático, proporcionar uma educação de qualidade demanda a implementação de políticas e programas de governo eficientes e que os entes locais, quais sejam, Estados, Distrito Federal e Municípios, tenham desenvolvidas suas capacidades locais para implementá-los, monitorá-los e avaliá-los.

Cruz (2009) destaca o desafio da oferta de serviços públicos no modelo federalista brasileiro, que apresenta diferentes níveis de desenvolvimento social e regional:

A necessidade desse tipo de intervenção equalizadora revela o que muitos autores consideram como um problema central do federalismo brasileiro, as desigualdades sociais e regionais, que resultam em diferenças fundamentais nas condições de vida e de acesso a serviços públicos nas diferentes regiões e redes de ensino do país (...)

Para a garantia da oferta da educação básica, a CF1988, em seu art. 212, vincula um percentual de recursos específicos que cada ente tem que destinar para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Para além dos impostos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que são tributos arrecadados diretamente por cada ente federado, a CF88 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96) preveem outras fontes de recursos que devem ser destinadas para financiamento da educação básica. Esses recursos são provenientes de receitas: de transferências constitucionais; do Salário-Educação e de outras contribuições sociais; e de incentivos fiscais.

Segundo estabelece Fagnani (1999), para que um gasto ou financiamento tenha um caráter redistributivo, é preciso considerar três fatores. O primeiro deles é a direção do gasto, o que significa dizer que se deve verificar onde foram aplicados os recursos, se foram direcionados para os segmentos prioritários e se houve adequada articulação da política pública com os *stakeholders*.

O segundo fator diz respeito à magnitude do gasto social, ou seja, se o montante designado é compatível com a dimensão das carências sociais que se pretende equacionar.

Por fim, o último fator é relacionado com a fonte do gasto ou financiamento que, segundo o autor, pode indicar o grau de compromisso político com o financiamento da política. Nesse diapasão, o autor classifica a fonte em recursos fiscais, recursos autossustentados e contribuições sociais. O primeiro segmento diz respeito aos recursos provenientes de receitas de impostos e taxas. Já o segundo, os recursos provenientes de aplicações financeiras, incluindo empréstimos e financiamentos nacionais e internacionais. Por último, os recursos de contribuições sociais são aqueles também conhecidos como parafiscais, custeados por empresas e trabalhadores. Para o autor, do primeiro para o último segmento, o nível de compromisso é menor.

Uma outra contribuição social referente à garantia do direito à educação trata-se do Salário-Educação. Regulado pelo § 5º do art. 212 da CF88, em que se estabelece que “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do



Salário-Educação, recolhida pelas empresas na forma da lei". O Salário-Educação tem como base a folha de contribuição da empresa para a previdência social e tem o valor de 2,5% do total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS.

De acordo com a Lei no 10.832, de 24 de dezembro de 2007, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), calculado sobre o valor por eles, é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A destinação de recursos do Salário-Educação observa os seguintes percentuais:

- a) 10% serão distribuídos à União;
- b) 90% restantes:
 - quota federal: 1/3 para a União; e
 - quota estadual e municipal: 2/3 para estados e municípios.

A quota federal deve ser utilizada pela União, por intermédio do FNDE, com vistas à universalização do ensino fundamental, atendendo aos objetivos de redução das desigualdades socioeducacionais entre municípios, estados, Distrito Federal e regiões brasileiras.

A introdução da Emenda Constitucional nº 53 ampliou a cobertura do financiamento do Salário-Educação para incluir toda a educação básica, incluindo educação infantil e ensino médio a partir de 2007, ao invés de apenas o ensino fundamental, como era até 2006. Essa alteração ocorreu sem que houvesse um incremento no valor total do financiamento.

Lutz (2021) aborda essa ampliação nos seguintes termos:

A destinação dos recursos advindos da contribuição social do salário-educação também foi fruto de mudanças significativas ao longo de sua vigência, passando pelo ensino primário, ensino de 1º grau, ensino fundamental e, por último, sendo estendida a toda a educação básica, com os efeitos da EC nº 53/2006. Estas alterações coincidem com mudanças que se deram na legislação educacional brasileira, ao longo da história, com destaque principal para as que estabeleceram as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e os Fundos de financiamento da educação, o Fundef e o Fundeb.

Davies (2009), entende que essa ampliação resultou em uma queda no valor do repasse por matrícula que era de R\$ 125 em 2006 e passou a ser de R\$ 96,50 em 2007. Ainda que essa redução tenha proporcionado uma redução aparente no valor do repasse por matrícula, por outro lado, os estados e municípios passaram a ter maior liberdade na aplicação desses recursos possibilitando sua aplicação em outras etapas da educação, conforme suas necessidades específicas.

3 ADPF 188 e a função redistributiva da União na Educação

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 188 foi intentada contra o conjunto normativo resultante dos dispositivos do art. 15, § 1º, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e do art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, alterados pela Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.

A Lei nº 9.424/96 em seu art. 15 estabeleceu a distribuição dos recursos do Salário-Educação observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal.

Já, a Lei nº 9.766/98, em seu art. 2º, estabeleceu que a Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação, de que trata o § 1º e seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424/96, será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.



Nesse sentido, o critério adotado pelo Ministério da Educação até 31/12/2023 para distribuição de 90% dos recursos do Salário-Educação levava em consideração tanto os montantes arrecados em cada Unidade da Federação como o número de matrículas no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, privilegiando, no entanto, o montante de arrecadação para depois realizar a distribuição por quantidade de matrículas.

Assim, os Estados com maior arrecadação do tributo que financia o Salário-Educação detinham o maior valor dessa importante fonte de financiamento da Educação Básica no Brasil, com a região sudeste recebendo 60% dos recursos até o final de 2023.

Davies (2009), concluiu que a distribuição do Salário-Educação não era efetiva para corrigir as desigualdades entre os estados, já que 60% dos valores eram destinados aos estados com maior arrecadação, com benefício aos sistemas educacionais dos estados com maior atividade econômica formalizada.

Farenzena (2017), considerou as matrículas estaduais e municipais na educação básica de 2016, levantadas pelo Censo Escolar do INEP/MEC, para calcular o valor médio por aluno da cota estadual/municipal que foi de R\$ 297,0 (R\$ 11,7 bilhões/39,4 milhões de matrículas), bem como os valores por aluno em cada região do Brasil, a saber: Norte – R\$ 96; Nordeste – R\$ 116; Centro-Oeste – R\$ 310; Sudeste – R\$ 476; Sul – R\$ 353.

As variações calculadas por Farenzena (2017) demonstram uma diferença significativa entre os valores médios por matrícula nas regiões brasileiras. A maior diferença entre as regiões se mostrou entre o Sudeste e o Norte, com o valor médio da primeira região cerca de 4,95 vezes superior ao da segunda região.

Em 2009, os Governadores dos Estados de Alagoas, da Bahia, do Ceará, do Maranhão, da Paraíba, do Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Norte e do Sergipe impetraram a ADPF 188 questionando tais dispositivos, solicitando que a distribuição dos recursos do Salário-Educação considerasse tão-somente o critério da quantidade de matrículas no ensino fundamental de cada Unidade da Federação.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal determinou, em 15/06/2022, por maioria, que as cotas estaduais e municipais cabíveis, a título de salário-educação, sejam integralmente distribuídas, observando somente a proporcionalidade do número de alunos matriculados de forma linear. A decisão por maioria no julgamento do mérito da ADPF 188, ajuizada por nove estados do Nordeste, passou a vigorar somente em janeiro de 2024, a fim de propiciar a previsibilidade orçamentária aos gestores públicos.

A decisão segue descrita a seguir:

O Tribunal, por maioria, julgou procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com a finalidade de acolher a pretensão dos arguentes no sentido de proceder "interpretação conforme o conjunto normativo compreendido pelo art. 15, § 1º, da Lei federal nº 9.424, de 1996, e do art. 2º da Lei federal nº 9.766, de 1998, ambas alteradas pela Lei nº 10.832, de 2003, [para] determinar que as cotas estaduais e municipais cabíveis, a título de salário-educação, sejam integralmente distribuídas, observando-se tão somente a proporcionalidade do número de alunos matriculados de forma linear", e fixou a seguinte tese de julgamento: "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". Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros



Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux (Presidente) e Dias Toffoli, que julgavam improcedente a arguição. Por unanimidade, modulou os efeitos da decisão, para que produza efeitos a partir de 1º/1/2024. Ausente, justificadamente, o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio (que votara na sessão virtual em que houve o pedido de destaque, acompanhando, no mérito, o voto do Relator) Plenário, 15.6.2022.

No julgamento, prevaleceu o voto do relator, ministro Edson Fachin, dado em 2018. Para ele, a metodologia do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que prevê como critério de distribuição a proporcionalidade da arrecadação dos estados a título de salário-educação, é incompatível com a Carta Magna, por não considerar, de forma direta, a quantidade de matrículas na rede pública.

O relator destacou que a Emenda Constitucional 53/2006, ao acrescer o § 6º do artigo 212 da Constituição, não recepcionou a regra do FNDE. O dispositivo prevê que as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. A interpretação utilizada pelo FNDE tem como base as Leis nº 9.424/1996 e nº 9.766/1998, com alterações decorrentes da Lei 10.832/2003.

“Nesse contexto, desde a vigência do texto constitucional em questão, esse passa a ser o único critério de distribuição, desaparecendo o da prévia observância da proporcionalidade ao montante arrecadado por cada estado”, argumentou o Relator em seu voto. Segundo ele, a Constituição não menciona a arrecadação local da contribuição.

Seguiram o relator os ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Nunes Marques e as ministras Cármem Lúcia e Rosa Weber. O ministro Barroso apontou que a EC 53/06 estabeleceu categoricamente como único critério a distribuição proporcional ao número de alunos matriculados, não podendo prevalecer a legislação infraconstitucional anterior a ela.

Por sua vez o ministro Gilmar Mendes fez considerações sobre Canadá e Indonésia, países que têm arrecadação federal de impostos e distribuição a eventos locais, e que sofrem com desigualdade social. Disse que o critério utiliza do FNDE, contribui para o agravamento das diferenças em interesse de classes Sociais, e que, em 2021, o repasse ao Maranhão foi de R\$ 55,94 por matrícula, enquanto São Paulo recebeu R\$ 816,05 por matrícula. Foram vencidos os ministros Luiz Fux, presidente da Corte, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes, que julgaram a ADPF improcedente.

O STF, por meio do ADPF 188, tomou uma decisão que transformou significativamente a política de partilha dos recursos do Salário-Educação. No caso, os dados projetados para 2024, comparados com a situação atual, abrangem uma ampla gama de alterações causadas pela nova maneira de financiar a educação básica em todos os estados brasileiros, conforme pode ser observado na projeção disposta no Quadro 1.

Quadro 1 – Financiamento Educação Básica no Brasil - 2024

UF	Situação Vigente		Projeção 2024		Variação	
	Valor em R\$	% de participação	Valor em R\$	% de participação	Diferença - Valor em R\$	Diferença no % de participação
AC	6.710.627,35	0,07%	46.911.826,46	0,41%	40.201.199,11	0,34%
AL	61.914.350,04	0,62%	277.914.081,12	2,43%	215.999.731,08	1,81%



UF	Situação Vigente		Projeção 2024		Variação	
	Valor em R\$	% de participação	Valor em R\$	% de participação	Diferença - Valor em R\$	Diferença no % de participação
AM	107.142.338,80	1,07%	302.944.543,53	2,65%	195.802.204,73	1,58%
AP	4.827.997,34	0,05%	37.309.093,14	0,33%	32.481.095,80	0,28%
BA	344.016.925,38	3,43%	1.061.572.280,74	9,29%	717.555.355,36	5,86%
CE	309.760.569,77	3,09%	663.864.076,80	5,81%	354.103.507,03	2,72%
ES	165.497.310,64	1,65%	256.393.766,45	2,24%	90.896.455,81	0,59%
GO	216.462.506,30	2,16%	336.069.103,72	2,94%	119.606.597,42	0,78%
MA	98.455.087,30	0,98%	681.697.654,21	5,97%	583.242.566,91	4,98%
MG	750.409.689,72	7,48%	884.278.336,74	7,74%	133.868.647,02	0,26%
MS	88.967.236,95	0,89%	180.349.090,78	1,58%	91.381.853,83	0,69%
MT	135.229.729,64	1,35%	202.028.286,86	1,77%	66.798.557,22	0,42%
PA	155.911.991,69	1,55%	719.122.342,10	6,29%	563.210.350,41	4,74%
PB	67.348.337,24	0,67%	268.575.986,21	2,35%	201.227.648,97	1,68%
PE	218.558.574,80	2,18%	538.331.531,50	4,71%	319.772.956,70	2,53%
PI	41.512.396,79	0,41%	265.886.315,74	2,33%	224.373.918,95	1,91%
PR	528.162.509,46	5,26%	524.242.735,02	4,59%	3.919.774,44	-0,68%
RJ	1.272.244.218,24	12,68%	830.848.929,33	7,27%	441.395.288,91	-5,41%
RN	54.663.836,81	0,54%	197.788.169,95	1,73%	143.124.333,14	1,19%
RO	25.259.180,79	0,25%	79.079.654,90	0,69%	53.820.474,11	0,44%
RR	6.195.412,93	0,06%	38.990.383,09	0,34%	32.794.970,16	0,28%
RS	591.983.226,58	5,90%	492.899.810,88	4,31%	99.083.415,70	-1,59%
SC	592.262.865,75	5,90%	415.360.764,50	3,63%	176.902.101,25	-2,27%
SE	38.548.367,38	0,38%	128.901.519,84	1,13%	90.353.152,46	0,74%
SP	4.126.256.867,16	41,13%	1.899.564.478,71	16,62%	2.226.692.388,45	-24,51%
TO	23.780.286,94	0,24%	96.901.426,82	0,85%	73.121.139,88	0,61%
Total Geral	10.032.082.441,79	100,00%	11.427.826.189,14	100,00%	1.395.743.747,35	0,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FNDE disponíveis em
https://cnm.org.br/storage/midia/30102023_simulacao%20FNDE%20novas%20regras%20salario%20educacao.pdf

Revista de Direito e Humanidades | v. 16 | n. 30 | e20259829 | jan.-dez. | 2025. <https://doi.org/10.13037/dh.v16.n30.9829>



Copyright: © 2024, os autores. Licenciado sob os termos e condições da licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

No que diz respeito à distribuição desses fundos, é possível observar no referido quadro as diferenças mais marcantes. A redução igualitária dos fundos para o financiamento da educação básica nos municípios representa um esforço para igualar as condições para todos os estados. Ao mesmo tempo, leva a resultados que afetam diferentemente estados específicos e põem à prova suas capacidades financeiras. As expectativas para 2024 sobre a distribuição dos fundos do Salário-Educação são as seguintes:

- A Bahia, o Maranhão e o Pará verão os aumentos relativos mais substanciais nas alocações de recursos. A Bahia poderá ver seus recursos aumentarem de R\$ 344 milhões para R\$ 1,061 bilhão, uma variação de 586%, enquanto o Maranhão e o Pará também poderão apresentar aumentos substanciais de 498% e 474%, respectivamente. A participação percentual desses estados em relação ao valor total poderá passar de 3,43%, 0,98% e 1,55% para 9,29%, 5,97% e 6,29%, respectivamente.
- Ao mesmo tempo, a nova abordagem representa um desafio considerável para os estados previamente beneficiados pela arrecadação, acima de tudo, São Paulo e Rio de Janeiro. Esses estados sofrerão grandes reduções. São Paulo poderá ter sua dotação diminuída de R\$ 4,126 bilhões para R\$ 1,899 bilhão, ou seja, 245%. O Rio de Janeiro também poderá sofrer uma redução significativa de 54,1%, isto é, de R\$ 1,272 bilhão para R\$ 830 milhões. A participação percentual desses estados poderá passar de 41,13% e 12,68% para 16,62% e 7,27%, respectivamente.

A principal intenção da redistribuição é corrigir as desigualdades regionais e garantir que o financiamento para a educação básica esteja disponível nas proporções corretas, isto é, na proporção do tamanho das matrículas. Ao implementar esta regra a partir de 2024 espera-se que os estados que mais necessitam, principalmente no Norte e Nordeste, possam oferecer melhor educação, como resultado do qual as diferenças educacionais em relação às regiões poderão ser atenuadas.

Diniz Junior (2023) apontou que:

[...] o repasse dos recursos — da quota estadual/municipal — no ano de 2010 a 2020 privilegiou as unidades federativas mais ricas, estando a União, por meio do FNDE, desrespeitando o que fora estabelecido da EC nº 53 que determinava que a referida quota deveria considerar o número de estudantes matriculados na educação básica. Considerou-se que a decisão do STF, a partir da ADPF nº 188, pode contribuir para corrigir as distorções históricas do/no repasse dessa quota às instâncias subnacionais, de modo a favorecer, principalmente, estados do NO e do NE brasileiro.

No entanto, a redução da arrecadação dos estados mais ricos não ocorrerá sem dificuldades, pois eles terão que ajustar seus planejamentos orçamentários e consequentemente suas políticas educacionais para compensar a perda de receita e garantir que a qualidade do ensino não diminua.

Em conjunto, as receitas totais do Salário-Educação devem aumentar de R\$ 10,032 bilhões em 2023 para R\$ 11,427 milhões em 2024, o que sinaliza uma crescente base de receitas. Esse aumento previsto, juntamente com o aumento do valor nos repasses do Fundeb a partir da edição da Emenda Constitucional nº 108, poderá atuar como amortecedor para compensar os impactos negativos nos estados que terão uma redução nos repasses do Salário-Educação. A eficácia desse amortecimento, no entanto, dependerá de medidas de planejamento efetivas pelos sistemas educacionais locais.



Klosovski (2023) considera o novo critério de distribuição do Salário-Educação como um esforço em direção à equalização de condições de financiamento de políticas educacionais, medida essa necessária à oferta equitativa de serviços públicos de educação básica.

4 CONCLUSÕES

A decisão do Supremo Tribunal Federal em relação à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 188 – será um marco importante no desenvolvimento da distribuição de recursos do Salário-Educação no Brasil. Reflete um esforço concertado para buscar corrigir, pelo menos em parte, as graves desigualdades que historicamente sempre existiram na educação básica no país. Esta conclusão resume as principais consequências da decisão e busca discutir as implicações legais e práticas para o sistema educacional brasileiro.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a redistribuição dos recursos provenientes do Salário-Educação, a partir da simples base do número de matrículas em ensino fundamental tem a finalidade de alavancar a equidade entre os estados da Federação. Dessa forma, estados do Norte e Nordeste, preteridos ao longo do tempo em vista do critério de arrecadação local, passarão a receber uma quantia significativamente maior de recursos. Como vimos, Bahia, Maranhão e Pará são estados que apresentarão um incremento considerável na arrecadação. Tal medida corresponde ao preceito da igualdade, disposto no Artigo 211, § 1º, da Constituição Federal de 1998 e à função distributiva à União como mecanismo a ser utilizado para assegurar a equivalência de condições para o acesso e permanência na escola e a qualidade do ensino ofertado.

No entanto, a decisão do STF também criou desafios significativos para os estados, que, dada a sua maior capacidade de arrecadação, de fato detinham antes a maioria dos recursos. Agora, estados como São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, devem rediscutir seus orçamentos e suas políticas educacionais para compensar a significativa redução de recursos nos repasses do Salário-Educação. Nesse aspecto, essa situação destaca um efeito decorrente da busca pela equidade entre os estados e o desafio de se manter os padrões de qualidade nos estados economicamente mais desenvolvidos que passarão a receber menos recursos.

Do ponto de vista jurídico, a decisão do STF reforça a predominância da Constituição em relação à legislação infraconstitucional, sobretudo no que tange o modo de interpretação dos dispositivos pertinentes ao financiamento da educação. A Emenda Constitucional 53, de 2006, que alterou o artigo 212 da Carta Magna, foi determinante ao estabelecer que os recursos do Salário-Educação seriam distribuídos de forma proporcional ao número de matrículas, critério que, de acordo com a Suprema Corte, suplantaria a legislação infraconstitucional que priorizava o critério arrecadatório dos estados.

A interpretação do critério conforme a Constituição reforça a importância de considerar o princípio da proporcionalidade na implementação do financiamento das políticas públicas, em especial as de garantia ao direito fundamental programático de educação. Além disso, a modulação dos efeitos da decisão, ao postergar a incidência integral das novas regras para o exercício financeiro de 2024, demonstra a sensibilidade do STF para a manutenção da previsibilidade orçamentária aos gestores públicos, com um prazo para adaptação das novas diretrizes.

Do ponto de vista prático, a nova forma de redistribuição dos recursos, aliada ao aumento da receita total do Salário-Educação e de outras fontes como o Fundeb, representa um passo em direção à diminuição das desigualdades regionais na educação básica. Esse resultado será, porém, determinado pela capacidade dos estados e municípios de gerenciar adequadamente os novos recursos e de implementar políticas educacionais que sejam



adequadas para as circunstâncias locais e que proporcionem a efetiva melhoria da qualidade do ensino.

Referências

- BASSI, Camillo de Moraes. O salário-educação e os novos critérios de participação. **IPEA**. (2023). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11866/1/NT_110_Diset_O_Salario_Educacao.pdf. Acesso em 28/08/2024.
- BRASIL. **Constituição 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 31/07/2024.
- BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em 13 ago. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm. Acesso em 13 ago. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.140 de 26 de junho 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em 22 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/113140.htm. Acesso em 13 ago. 2024
- 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - O FNDE em destaque**. Diss. Universidade de São Paulo, 2009.
- DAVIES, N. O Salário-Educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 89, n. 223, 2009.
- DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. Salário-Educação e a desigualdade no repasse da quota estadual/municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 17, 2023.
- FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 2ª ed. São Paulo: Cortez/IEE/PUC-SP, 1999.
- FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **TEXTURA-Revista de Educação e Letras**. 2017.



KLOSOVSKI, Andressa Maria Rodrigues. **Análise comparada dos critérios de distribuição das quotas estaduais e municipais do salário-educação: impactos no financiamento da educação básica nos estados e no Distrito Federal.** 2023. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

LUTZ, Diego. **Trajetórias do salário-educação (1997-2018) como política de financiamento da educação.** (2021). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

ⁱ Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Ius Gentium Conimbrigae - Universidade de Coimbra/Portugal (2020); Doutor (2017) e Mestre (2007) em Direito: área de concentração em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, ambos pelo Centro Universitário de Bauru - Instituição Toledo de Ensino - ITE; especialização em Direito Público (2005) pela ITE/Bauru.

ⁱⁱ Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino (ITE). CEO do Instituto Iter - São Paulo - Brasil.

