

**O descumprimento do gasto mínimo constitucional em educação, em Minas Gerais, entre 2012 e 2018**

**Non-compliance with constitutional minimum spending on education in Minas Gerais, between 2012 and 2018**

**Incumplimiento del gasto mínimo constitucional em educación em Minas Gerais, entre 2012 y 2018**

**RESUMO**

O objetivo deste artigo é verificar o cumprimento do índice constitucional em educação, entre os anos de 2012 e 2018. Para isso, foi feita pesquisa documental, englobando as principais legislações sobre o tema, os relatórios de execução orçamentária do governo e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, bem como a bibliográfica, no tocante a consulta a artigos que versam sobre a temática. Esse estudo é relevante pois a destinação inadequada de verbas à educação pública pode comprometer a qualidade dos serviços entregues à sociedade, além de colocar em risco as transferências voluntárias que o estado de Minas Gerais recebe, em caso de não cumprimento do índice constitucional. Constatou-se, no período analisado, que não houve cumprimento do preceito constitucional mencionado. Tal cenário traz implicações negativas tanto para a população mineira, quanto para o atual contexto econômico do estado.

**Palavras-chave:** educação, mínimo constitucional, Minas Gerais.

**ABSTRACT**

The purpose of this article is to verify the compliance of the constitutional index on education, between 2012 and 2018. For this, a documentar research was made, emcompassing the main legislations on the subject, the reportes of budget execution of the government and of Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, as well as the bibliographic, regarding the consultation or articles on the subject. This study is relevant because the inadequate allocation of funds to public education can compromise the quality of services delivered to Society, as well as endanger the voluntary transfers to Minas Gerais in case of non-compliance with the constitutional index. It was found during the analyzed period that there was no compliance with the constitutional precept mentioned. Such scenario has negative implications for both the mining population and the current economic contexto of the sate.

**Keywords:** education, constitucional minimum, Minas Gerais.

**RESUMEN**

El objetivo de esTE articulo es fijar el cumplimiento del índice constitucional en educación, entre los años 2012 y 2018. Para eso, se hizo una investigación documental, englobando las principales legislaciones acerca del tema, los informes de ejecución del presupuesto del gobierno y del Tribunal de Cuentas de Estado de Minas Gerais, así como la bibliografía, consultando artículos acerca del tema. Ese estudio es importante porque la destinación inadecuada de recursos a la educación pública puede comprometer la calidad de los servicios públicos, así como poner en riesgo las transferencias voluntarias que el Estado de Minas Gerais recibe, si no cumple el índice constitucional. Concluyó que en el periodo analizado no hubo cumplimiento del orden constitucional mencionada. Eso trae implicaciones negativas para la población minera, así como para la situación económica del Estado.

**Palabras clave:** educación, mínimo constitucional, Minas Gerais.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (1998) declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, que tem como finalidade “assegurar a todos existência digna, conforme ditames da justiça social” (art. 170, *caput*). Para que tal fim seja atingido, são estabelecidos como direitos sociais dos cidadãos brasileiros a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (art. 6º). Ao serem reconhecidas como direitos dos cidadãos, tais funções passam também a serem tidas como deveres do Estado, que deve se organizar para prover as condições e os recursos necessários para concretizá-los.

Alguns desses direitos, como é o caso da saúde e da educação, podem ser considerados bens meritórios, ou seja, embora possam ser ofertados pelo setor privado, “são tidos como imprescindíveis para toda a população, de modo que o Estado também acaba tendo um papel importante na sua provisão, seja gratuitamente ou a preços abaixo dos de mercado” (Santos *et al*, 2017, p. 8). Por tal razão, a Constituição estabelece padrões mínimos para o financiamento dos gastos com esses setores.

Em seu artigo 212, a CRFB (1988) define o percentual mínimo da receita proveniente de impostos que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios devem aplicar na manutenção e no desenvolvimento da educação básica (MDE). Enquanto para a União tal quantia corresponde a 18%, os demais entes devem aplicar o correspondente a 25%. Tal determinação assume caráter importante dado que para uma parcela significativa da população brasileira, que depende dos recursos públicos para terem seus direitos assegurados, a insuficiência ou má gestão desses recursos pode significar a não garantia desse direito fundamental.

Assim sendo, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta: em que medida o Estado de Minas Gerais atendeu o percentual mínimo de gastos com a manutenção e o desenvolvimento da educação básica entre os anos de 2012 e 2018?

Tal questionamento é relevante ao se considerar as oportunidades de melhoria no sistema de ensino público, que podem ser comprometidas com a insuficiência de verbas destinadas a essa finalidade, e também pelas penalidades às quais os estados podem ser submetidos, quando falham no cumprimento dos preceitos constitucionais relacionados ao gasto mínimo em educação e saúde.

Devido às possibilidades de execução financeira e de alteração do orçamento, não basta estar previsto na Lei Orçamentária para que se garanta o cumprimento do mínimo exigido pela Constituição Federal, sendo imperativo realizar a análise financeira, com a comprovação dos desembolsos. A salvaguarda desses direitos está diretamente relacionada com o fato da oferta pelo Estado de serviços de educação constituem uma importante política fiscal para a redução das desigualdades e ser capaz de gerar impactos econômicos positivos. Segundo relatório do Fundo Monetário Internacional, “transferências em espécie, como as de educação e saúde também podem afetar a desigualdade de renda do mercado ao longo do tempo, alterando a distribuição de capital humano, inclusive entre gerações, promovendo a mobilidade social” (FMI, 2017, p. 1). Nesse sentido, analisar os gastos em educação diz respeito não apenas à verificação do cumprimento de normas legais, mas também ao reconhecimento de sua importância para a instrumentalização de um direito e seus consequentes efeitos positivos para a redução das desigualdades sociais.

Somado a isso, o art. 25 da Lei Complementar n. 101 (2000) determina que a comprovação do cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde constitui uma das exigências para o recebimento de transferências voluntárias. Assim sendo, nota-se que o descumprimento do mínimo constitucional pode gerar consequências negativas não só na saúde e

na educação, como também em diversos outros setores que dependem do orçamento público para a concretização de suas atividades.

Tendo em vista tais constatações, o objetivo do presente trabalho consiste em verificar o cumprimento do mínimo constitucional dos gastos com educação no estado de Minas Gerais, no período de 2012 a 2018. Para o alcance de tal objetivo, são definidos como objetivos específicos:

- a) Analisar as legislações acerca do gasto com a educação e dos instrumentos orçamentários;
- b) Compreender os conceitos de execução orçamentária;
- c) Verificar as formas de financiamento da educação no Estado de Minas Gerais;
- d) Analisar a execução financeira do mínimo constitucional referente a educação, no período de 2012 a 2018 em Minas Gerais.

O presente trabalho é constituído de seis seções, sendo esta a primeira delas, a qual contém uma contextualização sobre o tema, explica sua relevância e expõe seus objetivos. A segunda seção é composta por três subdivisões: a primeira delas aborda a trajetória das fontes de financiamento da educação pública no Brasil, a segunda trata do marco legal da educação, enquanto a terceira faz o levantamento das normas acerca da execução financeira dos gastos em educação e do cumprimento do mínimo constitucional. A terceira seção explica os procedimentos metodológicos utilizados. Em seguida, a seção quatro faz uma discussão acerca dos resultados encontrados nesse estudo e suas implicações. Quanto aos dados pesquisados e analisados nesse artigo, que constituem os valores declarados do gasto em educação, pelo poder executivo, e os valores ajustados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, a quinta seção os apresenta, assim como mostra os resultados encontrados. Por último, a sexta seção faz as considerações finais sobre a pesquisa realizada.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Breve histórico sobre o financiamento da educação no Brasil**

Antes de iniciar a discussão acerca do cumprimento do mínimo constitucional em educação pelo estado de Minas Gerais, é necessário compreender a trajetória do financiamento educacional no país. Para tanto, a presente seção consiste em um breve histórico sobre o tema e tem como objetivo resgatar as principais estratégias já utilizadas, bem como destacar as mudanças ocorridas ao longo dos anos.

Conforme periodização proposta por Pinto (*apud* Pinto & Adrião, 2006), a história do financiamento da educação no Brasil pode ser dividida em três fases. A primeira, que perdurou de 1549 a 1759, foi marcada pela delegação do magistério público aos jesuítas. Nessa época, a Companhia de Jesus era responsável por ofertar a educação pública gratuita e, em troca, recebia doações de terras e privilégios comerciais do Estado. Com a expulsão dos jesuítas, em 1759, inaugurou-se uma nova fase do financiamento da educação no Brasil. Nessa etapa, os recursos financeiros disponíveis para área eram reduzidos e, para tentar amenizar tal quadro, foi criado o subsídio literário, que correspondia “a uma taxa de dez réis sobre cada ‘canada’ (2.622 litros) de aguardente e de um real em cada ‘arrátel’ (0,429 quilogramas) de carne para ser investido na educação” (Pinto & Adrião, 2006). Com a promulgação da Constituição, tem início a terceira fase, marcada pela vinculação constitucional de recursos para a educação. Segundo Pinto e Adrião (2006), tal vinculação entra ou sai de cena em relação direta com contextos mais ou menos democráticos, conforme pode ser evidenciado no Quadro 1:

Quadro 1  
**Alíquotas de vinculação de recursos para a Educação no Brasil**

Ano	Disposição legal	Esfera de vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15% a 20%	10% a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20%
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

**Nota:** Fonte: Pinto e Adrião, 2006, p. 26

Outra inovação trazida pela Constituição de 1934 foi a obrigação de o setor privado arcar com o ensino primário de seus trabalhadores e seus filhos. No entanto, devido aos ônus financeiros e administrativos trazidos por tal determinação e à baixa capacidade de regulação do Estado, seus efeitos foram praticamente nulos. Então, em 1964, foi criado o salário-educação por meio da Lei n. 4.440. Esse dispositivo surgiu como alternativa para as empresas que não cumpriam o preceito estabelecido pela CF/39, mantido pela Constituição de 1946, e consistia em uma contribuição social de 1,4% sobre a folha da Previdência para financiar o ensino fundamental. O salário-educação é, até hoje, uma das principais fontes de financiamento da educação e sua atual configuração será apresentada na Seção 3.

De acordo com a periodização do financiamento da educação proposta por Pinto (*apud* Pinto & Adrião, 2006), a terceira fase, iniciado em 1934, estaria vigente até os dias atuais. No entanto, propõe-se aqui, a existência de um quarto momento, instaurado a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996. Ainda que a vinculação constitucional de recursos ainda seja o meio vigente de financiamento da educação, nota-se, a partir do Fundef, um maior enfoque na equidade da distribuição dos recursos, bem como maior preocupação com a instrumentalização do federalismo nas políticas públicas educacionais dado o reconhecimento dos municípios como entes federados a partir da Constituição de 1988.

Segundo Costa *et al* (2018), “o Fundef era um fundo contábil que subvinculava receitas de estados e municípios, com a complementação da União, e as redistribuía a partir do número de alunos atendidos no ensino fundamental e do gasto realizado por cada unidade para atendê-los”. Tal fundo funcionou como um mecanismo indutor da descentralização. De acordo com Davies (*apud* Santos & Vieira, 2015), o intuito era que os municípios optassem por ofertar o ensino fundamental para não perderam direito à sua parcela de recursos, o que acabou por incentivar a municipalização. Segundo aponta Callegari (*apud* Santos & Vieira, 2015), nessa época houve

grande expansão no atendimento desse nível de ensino, pouco faltando para a sua universalização. Por outro lado, a educação infantil, o ensino médio e a educação para jovens e adultos sofreram falta de recursos.

Em 2006, o Fundef é, então, substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). As principais mudanças em relação ao Fundef dizem respeito à ampliação dos recursos vinculados e de suas fontes, bem como a ampliação de seu alcance. Anteriormente, a vinculação correspondia a 15% dos impostos abrangidos. Com o Fundeb, tal porcentagem passa para 20%. Ademais, há também uma ampliação do escopo dos impostos abrangidos por tal vinculação. Por fim, o Fundeb passa a considerar o número de matrículas da educação básica, e não apenas do ensino fundamental, para promover a distribuição dos recursos, o que ampliou o seu alcance.

Em estudo realizado em 2018, Costa *et al* apontam os desdobramentos positivos da substituição do Fundef pelo Fundeb nos municípios mineiros. Após realizar análises quantitativas com dados referentes aos recursos destinados à educação pelos municípios mineiros entre os anos de 2004 e 2011, os autores concluíram que além de contribuir para que os gastos municipais em educação aumentassem, o Fundeb também colaborou para que estes gastos se tornassem menos heterogêneos e desiguais.

Com vigência quase esgotada, o Fundeb é, juntamente com o salário-educação, o principal meio de financiamento da educação atualmente. Para melhor compreender o funcionamento desses mecanismos, serão apresentadas na próxima seção os seus marcos legais, bem como demais dispositivos a eles relacionados.

## 2.2 Marco Legal

A educação é uma das principais funções desempenhadas pelo Estado no tocante a oferta de políticas públicas, especialmente em um contexto do Estado Democrático de Direito. Como reflexo disso, a Constituição da República de 1988 traz em vários dispositivos constitucionais que é papel do Estado prover a sociedade com bens e serviços de educação, sendo o principal deles o art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988).

Para realizar essa atividade, a própria Constituição definiu a forma de financiamento, com a fixação de um percentual mínimo de recursos financeiros direcionados à educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Brasil, 1988)

Com o intuito de regulamentar esse dispositivo, esclarecendo melhor quais os componentes seriam considerados no cálculo do montante das despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, a Lei n. 9.394 (1996), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), definiu, em seu art. 70 que:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (Brasil, 1996).

Cabe ressaltar também que essa lei confere aos órgãos fiscalizadores a competência para checar a aplicação do índice constitucional. No que diz respeito à remuneração do pessoal da educação, destacada no inciso I, a Emenda Constitucional n. 53/2006 define que a proporção mínima do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a ser destinada para esse fim é de 60%. Tal emenda também é responsável pela criação do referido Fundo.

O Fundeb, assim como seu antecessor Fundef, nasce com o objetivo de promover maior equidade na distribuição dos recursos destinados à educação. Regulamentado pela Lei n. 11.494 (2007), o fundo é composto por 20% das seguintes fontes de receitas, conforme descrito no art. 3º:

Art. 3º - Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

- I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (...);
- II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação (...);
- III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores (...);
- IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída (...);
- V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios (...);
- VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE (...);
- VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM (...);
- VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal (...); e
- IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes (Brasil, 2007).

Soma-se a tais fontes de receitas, a complementação da União em valor correspondente a 10% das contribuições de estados e municípios (art.3º, §2º).

Cabe destacar que, como apontam Santos *et al* (2017), o Fundeb é composto por fundos estaduais. Tais fundos são independentes, ou seja, seus recursos não se misturam. Cada estado calcula o valor por aluno/ano e o utiliza para fazer a distribuição do montante. Caso algum estado não atinja o valor mínimo nacional *per capita* anual, ele recebe a diferença por meio da

complementação de recursos da União. Nota-se que os estados brasileiros que conseguem atingir o valor mínimo com recursos próprios não recebem tal complementação.

No período de vigência do Fundef, a União podia utilizar recursos do salário-educação para auxiliar em sua contrapartida ao fundo. Com a criação do Fundeb, no entanto, tal prática não é mais permitida (Costa *et al*, 2018). Como visto anteriormente, o salário-educação constitui uma fonte adicional do financiamento da educação. Regulamentado pelo Decreto nº 6.003/2006, atualmente ele corresponde a 2,5% da folha de contribuição das empresas privadas. Do total arrecadado, 10% se destina ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 30% se destina à cota federal e os demais 60% são correspondentes às cotas estaduais e municipais, que devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Por fim, outra importante legislação sobre o financiamento da educação diz respeito ao Plano Nacional da Educação (PNE), regulamentado pela Lei n. 13.005 (2014). Tal plano possui como uma de suas metas ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir o patamar mínimo de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país até o final de 2024.

Nota-se que todas as legislações aqui apresentadas estabelecem metas, instituem fontes de financiamento ou descrevem os destinos dos gastos com a educação. Apesar disso, ainda não fica claro o que se entende como “despesa realizada” para fins de verificação do mínimo constitucional. Para isso, será necessário resgatar alguns conceitos e legislações acerca da execução orçamentária, que será tema da próxima seção.

### **2.3 Principais conceitos e legislações acerca da execução orçamentária**

Antes de iniciar a discussão acerca do cumprimento ou não do gasto mínimo constitucional em educação no estado de Minas Gerais, é necessário revisar alguns conceitos relacionados à execução da despesa orçamentária.

Na lei orçamentária anual estão previstas as receitas e fixadas as despesas públicas para o exercício financeiro. Esse documento corresponde apenas à uma autorização dada pelo Poder Legislativo ao Executivo para a sua execução (Santos, 2016). Logo, deve-se entender que a execução pode ou não ocorrer nos moldes do que foi definido originalmente na lei orçamentária aprovada. Caso a realidade exija da administração pública algo diferente do previsto, faz-se necessário alterar a lei, mediante créditos adicionais.

Todas essas definições estão previstas na Lei n. 4.320 (1964), e no que se refere mais especificamente a execução da despesa, faz-se necessário referenciar os seus três estágios, previstos no Capítulo III, a saber: o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho, faz a conexão entre a dimensão orçamentária e a financeira, pois consiste na reserva de uma parcela do orçamento para a realização de determinada despesa por meio da emissão de sua Nota de Empenho. A liquidação, por sua vez, corresponde ao reconhecimento do direito adquirido do credor após a entrega dos bens ou serviços contratados. Por fim, o pagamento consiste na entrega do montante devido ao credor e só pode ocorrer após a liquidação da despesa, que corresponde a saída de recursos da conta do Tesouro para o efetivo pagamento do fornecedor ou prestador de serviço (Piscitelli & Timbó, 2019).

Nota-se, nesse sentido, que o conceito de despesa liquidada é mais adequado que o de despesa empenhada para analisar os gastos realizados com a manutenção e o desenvolvimento da educação básica. Isso porque, no estágio da liquidação, o objeto do gasto já foi entregue ou realizado ao passo que, no estágio do empenho, há maior incerteza se o gasto será efetivado. Não é incomum que empenhos sejam cancelados ou não realizados no ano previsto. Quando isso ocorre, os valores

empenhados, mas não liquidados são incluídos nos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no último dia útil do exercício. Já as despesas liquidadas, mas não pagas são inscritas em Restos a Pagar Processados (RPP).

Cabe, contudo, ressaltar a própria Lei n. 4.320 (1964) em seu artigo 35 entende que a despesa realizada é aquela que foi empenhada, não importando se foi liquidada ou paga:

Art.35. Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas (Brasil, 1964).

Embora esse dispositivo tenha sido recepcionado pela CRFB (1988), ele não coaduna com os princípios inerentes da Lei Complementar n. 101 (2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz uma preocupação com a austeridade das contas públicas, cumprimento de metas de resultado primário e nominal, e a importância de se buscar uma execução financeira mais harmônica, condizentes com as regras bimestrais de arrecadação, mesmo que lançando mão de remédios como a limitação de empenho e da reprogramação do desembolso.

Nesse sentido, a LRF expressamente determinou que se torna uma vedação ao titular de Poder ou órgão, nos 8 meses que antecede o fim do mandato contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício financeiro, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Em Minas Gerais, a Instrução Normativa nº 05/12, permite que sejam computadas as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar, nos gastos em MDE, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício. Desse modo, tanto os RPP quanto os RPNP podem ser considerados no cálculo do cumprimento do mínimo constitucional em educação, desde que estejam cobertos pela disponibilidade de caixa referente ao exercício.

Cabe destacar que tal determinação está em consonância com a Lei Complementar n. 141 (2012), que estabeleceu regras para o cumprimento do mínimo constitucional em saúde, e que por analogia, pode também ser utilizada no cálculo do mínimo da educação. De acordo com tal norma:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde (Brasil, 2012).

Entretanto, essa exigência não é suficiente para determinar que o saldo apurado no exercício seja utilizado com os gastos em questão, já que existe vinculação dos recursos do Fundeb, mas não existe para os recursos ordinários, de acordo com o princípio da não afetação da receita. Cabe destacar que, segundo o inciso I do art. 50 da LRF, a disponibilidade de caixa deve constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Nos casos de cancelamento, em exercícios seguintes, dos RPP ou RPNP que haviam sido considerados para apuração do índice constitucional em seu exercício de origem, abate-se o respectivo valor nos gastos em MDE do exercício em que foram cancelados.

Conforme Instrução Normativa nº 04/2017, o entendimento do TCEMG sobre o cumprimento do mínimo constitucional em educação considera como positivo o valor efetivamente pago, a contribuição ao Fundeb e os RPNP de exercícios anteriores que não possuíam

disponibilidade de caixa, portanto, não foram contemplados no cálculo à sua época, e foram pagos no exercício corrente. Somente a parcela dos restos a pagar, inscritos no exercício corrente e que não extrapolam o saldo da disponibilidade de caixa, é considerada positivamente no cálculo. Da disponibilidade de caixa são subtraídos os restos a pagar de exercícios anteriores, que já haviam sido considerados para o cômputo do MDE no seu respectivo exercício, e os extraorçamentários. Essa forma de cálculo é expressa no Quadro 2.

Quadro 2:

**Demonstrativo da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Descrição
Valor Pago (A)
Contribuição ao Fundeb (Lei nº 11.494/2007) Restos a Pagar Inscritos no Exercício (B)
<b>Subtotal (C = A + Fundeb + B)</b>
Disponibilidade de caixa (D)
Valores Comprometidos de Exercícios Anteriores (Restos a Pagar e Extraorçamentários) (E)
<b>Saldo de Disponibilidade de Caixa (F = D - E)</b>
Restos a Pagar (processados e não processados) inscritos sem disponibilidade de caixa (G = B - F)
<b>Restos a Pagar de Exercícios Anteriores sem disponibilidade de caixa pagos no exercício atual (Consulta 932.736) (H)</b>
<b>Total Aplicado (I = C - G + H)</b>

**Nota:** Fonte: Instrução Normativa n. 04/2017 do TCEMG

Ademais, a Instrução Normativa nº 09/11 do TCEMG também fez as seguintes alterações na IN/TCEMG 13/08:

Art. 1º O art. 6º da Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º (...)

§ 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

§ 2º As despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício que foram contraídas e sim naquele em que forem processadas.

Art. 2º Fica acrescido à Instrução Normativa no 13, de 03/12/2008, o seguinte artigo:

Art. 18-A O Tribunal poderá estabelecer prazo para o jurisdicionado adequar, gradualmente, a aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, observando-se o disposto nesta Instrução Normativa e na legislação aplicável (TCEMG, 2008).

Tendo como base a referida Instrução Normativa e a Lei Complementar n. 141 (2012), o Governo de Minas solicitou ao TCEMG, em 2012, um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), que permitiu a aplicação gradual do valor mínimo a ser cumprido em educação e saúde nos próximos anos. Isso porque, como esclarece Pinto a prática do descumprimento pelos entes federados é uma realidade:

A pretexto do contingente de ajuste fiscal e da queda significativa do Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos anos, verifica-se um grave e deficitário panorama de descumprimento aos preceitos constitucionais e legais com relação à destinação dos recursos públicos para a educação (Pinto, 2018, p. 50).

Os desdobramentos de tal TAG, bem como o cumprimento ou não do valor constitucional em educação, serão analisados mais adiante na seção 4.

### **3 MÉTODO**

Para que fosse possível verificar o cumprimento do mínimo constitucional com gastos em educação no estado de Minas Gerais, entre 2012 e 2018, foi necessário fazer um levantamento bibliográfico sobre o assunto, realizar uma pesquisa documental acerca das principais legislações e relatórios sobre o tema, bem como analisar e interpretar os dados coletados. Assim sendo, a presente pesquisa se classifica como exploratória, visto que tem o intuito de proporcionar maior familiaridade com o objeto em análise, e utiliza método misto para a análise de dados já que examina tanto informações quantitativas quanto qualitativas.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca da trajetória do financiamento da educação pública brasileira. Tal etapa teve como objetivo sistematizar o conhecimento acumulado sobre o tema a fim de resgatar as diferentes estratégias já utilizadas para o custeio da educação, bem como identificar as mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Logo após, foram analisadas as principais legislações referentes ao financiamento dos gastos em educação. Tal fase teve o intuito subsidiar o entendimento acerca das fontes de receitas, bem como os destinos dos gastos com a manutenção e desenvolvimento da educação básica, o que permitiu materializar e tornar mais palpável o que se entende por mínimo constitucional da educação. Para isso, foram analisados trechos da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Plano Nacional da Educação, entre outras.

Em seguida, foi feito um estudo acerca da execução orçamentária com o objetivo de compreender qual o critério adotado para tomar determinado gasto como realizado. Para isso, foram consideradas algumas leis, como a Lei n. 4.320 (1964) e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tratam de questões mais diretamente relacionadas à execução orçamentária e aos estágios da despesa, e algumas Instruções Normativas sobre o tema emitidas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, responsável por julgar as contas do referido estado.

Por fim, foram analisados os relatórios contábeis apresentados anualmente pela Secretaria de Estado de Fazenda e o relatório do Tribunal de Contas sobre a macrogestão. A partir de tais relatórios, foram obtidos os dados referentes ao percentual das despesas destinadas à educação, tornando possível a realização da análise que corresponde ao objetivo da presente pesquisa. Os resultados obtidos podem ser verificados na Seção a seguir.

### **4 DISCUSSÃO**

A análise do cumprimento da norma suprema da República, no que se refere ao gasto mínimo de 25% em educação, ao longo dos últimos anos, pode ser feita com base nos relatórios contábeis do estado de Minas Gerais e nos relatórios técnicos do TCEMG. Compõem o cálculo apenas as atividades consideradas como gastos em manutenção e desenvolvimento da educação, de acordo com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

De acordo com os resultados apresentados na seção seguinte, é possível observar que o índice constitucional instituído pelo art. 212 não vem sendo cumprido ao longo dos últimos anos, ainda que essa norma tenha sido instituída em 1988, vinte e quatro anos antes do primeiro ano analisado nesse estudo, ou seja, após um período relativamente longo para adaptação do estado.

Ao se considerar o Termo de Ajustamento de Gestão firmado em 2012, por meio do qual o TCEMG permitiu por um período delimitado a aplicação em MDE abaixo do índice constitucional,

destaca-se que não houve entendimento unânime acerca de sua legalidade, haja vista que, conforme consta no relatório do TCEMG referente ao exercício de 2012, foi concedida, nesse ano, antecipação de tutela em Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, determinando a imediata suspensão dos efeitos do referido TAG. Porém, o Estado de Minas Gerais interpôs agravo de instrumento contra a decisão, a qual teve efeito suspensivo e o termo foi validado.

Diante disso, se verifica que houve cumprimento da meta estabelecida no TAG para os anos de 2012 e 2013, mas o valor alcançado não foi suficiente para atender o mínimo constitucional, de 25%. O aumento progressivo de gasto em MDE permitido pelo TAG definiu 2014 como o ano em que deveria ser atingido o índice constitucional, o que não ocorreu, tendo em vista que foi apurado 24,70% pelo TCEMG.

Sobre o montante de restos a pagar cancelados no exercício analisado e inscritos em MDE nos exercícios anteriores, não foi possível observar um padrão, mas verificou-se que, de modo geral, esse valor oscilou em torno de 0,5% da receita líquida de impostos e transferências. Não se verificou também um padrão de gastos quanto aos anos eleitorais ou em relação aos anos mais próximos ao final ou início do mandato do chefe do executivo, considerando-se o valor total empregado em MDE. Porém, é plausível que haja variação quanto à qualidade e direcionamento dos gastos, o que pode ser aprofundado em um estudo futuro.

O não cumprimento da determinação constitucional foi justificado nos relatórios por fatores como não aceitação da forma como as normas são aplicadas, por meio de contestação do entendimento do TCEMG quanto à autorização ou não de RPNP sem respectiva disponibilidade de caixa, ou quanto às ações que poderiam ser consideradas MDE. São feitas também alegações quanto ao atraso no repasse de compromissos da União com o Estado; à previsão orçamentária de déficit, frustração de receitas, ordem econômica do país e do Estado. Contudo, é mister observar que os gastos com pessoal em educação são computados para o cálculo do cumprimento do índice constitucional, e estes representam parcela significativa da folha de pagamentos do estado. Dessa forma, é interessante perceber que mesmo abarcando essa conta, o estado não atinge o valor mínimo previsto. Isso permite constatar que as outras ações listadas no art. 70 da LDB não estão recebendo a parcela adequada de recursos para que sejam desenvolvidas.

De todo modo, o contingenciamento não planejado de gastos em educação, tendo como fator causador a escassez de recursos e não o aumento da eficiência, tende a figurar como um risco à qualidade dos serviços prestados e ao acesso da população. Isso exerce um efeito negativo às mudanças que poderiam ser promovidas pelo dispêndio adequado de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, além de comprometer o recebimento de verbas oriundas das transferências feitas pela União aos Estados.

## **5 RESULTADOS**

Os relatórios contábeis apresentados anualmente pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) e o relatório do Tribunal de Contas sobre a macrogestão e contas do governador do Estado do Minas Gerais abarcam o percentual dos gastos públicos que foram destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no exercício financeiro em questão e estão disponíveis no portal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) (n.d.). Nesses documentos, são demonstrados os gastos computados como MDE, o valor total da receita sobre a qual o índice é calculado e registradas as considerações do TCEMG sobre situações específicas.

Foram elaboradas as Tabelas 1 e 2, as quais apresentam o total da receita líquida de impostos e transferências e o total dos gastos em MDE. As tabelas destacam ainda os componentes do gasto,

passíveis de divergência quando analisados pelo TCEMG. Cabe ressaltar que os valores da tabela estão em valores nominais, como apresentado nos respectivos relatórios, pois não haverá comparação de valores absolutos entre os anos, se atendo ao executado em cada exercício financeiro, visando a verificação do cumprimento do preceito constitucional.

A Tabela 1 apresenta os valores dos relatórios contábeis elaborados pelo governo de Minas Gerais e submetidos ao TCEMG, no início do ano subsequente ao exercício em análise. Como os valores orçados estavam próximos ao realizado, e este último é o levado em conta nos relatórios do Tribunal de Contas, optou-se por apresentar os gastos realizados em MDE declarados pelo poder executivo.

Tabela 1:

**Valores apresentados pelo poder executivo sobre a aplicação de recursos em MDE**

	R\$ milhões						
Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gasto total MDE</b>	10.241	11.208	9.561	9.775	10.848	11.853	11.461
Ensino (+)	7.956	7.741	8.779	8.197	8.916	9.567	-
Benefícios Previdenciários (+)	6.685	2.766	-	850	-	-	-
Perda do Estado com o Fundeb para o Município (+)	2.984	702	783	-	973	1.464	3.722
Receita de aplicação financeira do Fundeb (-)	-	-	-	(79,6)	(74,5)	(32,5)	-
RPNP em gastos com MDE (+)	-	-	-	856	1.090	1.266	-
Cancelamento de RPNP que compuseram MDE de exercícios anteriores (-)	-	-	-	(48,2)	(56,3)	(82,3)	-
RP inscritos sem disponibilidade de recursos de impostos vinculados ao ensino	-	-	-	-	-	(329)	-
<b>Total da receita líquida de impostos e transferências</b>	31.423	34.954	38.056	39.098	43.308	47.208	-
<b>Percentual aplicado em MDE (%)</b>	32,59	32,06	25,12	25,00	25,05	25,11	22,88

**Nota:** Fonte: Relatórios Contábeis apresentados anualmente ao TCEMG pelo governo do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Contudo, esses valores passam por análise do TCEMG, com base em suas instruções normativas e outras legislações que versam sobre o tema. Além disso, o mencionado Tribunal consulta plataformas com base de dados do governo, como o Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG), que é um sistema informatizado de gestão dos recursos públicos, utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária e financeira (<https://www.siafi.mg.gov.br>, recuperado em 25, setembro, 2019). A partir dessa verificação, o TCEMG procede com ajustes às despesas e às receitas declaradas pelo poder executivo e chega a um valor percentual dos gastos de educação, que pode ser diferente do que foi apresentado pelo governo. A Tabela 2 apresenta os resultados referentes aos exercícios apresentados na Tabela 1, após tais ajustes.

Tabela 2:  
Valores aplicados em MDE após ajustes do TCEMG

	R\$ milhões						
Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gastos com MDE (vide RREO)</b>	10.146	-	9.459	9.053	10.006	10.833	-
Perda do Estado com o Fundeb para o Município (+)	-	-	-	850	973	1.463	-
Receita de aplicação financeira do Fundeb (-)	-	-	-	(79,62)	(74,53)	(32,52)	-
RPNP sem disponibilidade de caixa (-)	(61,3)	-	-	(821,58)	(989,14)	1.244	-
RPNP cancelados no exercício, que não haviam sido computados em MDE em exercícios anteriores (+)	19,52	-	-	-	-	-	-
RPNP cancelados no exercício, que haviam sido computados em MDE em exercícios anteriores (-)	(7,56)	-	-	(48,17)	(56,33)	(82,33)	-
RPNP de exercícios anteriores não computados em MDE e liquidados no exercício (+)	124,63	-	-	-	-	-	-
Despesas com inativos (-)	(2.984)	-	-	-	-	-	-
Despesas com assistência ou outros não contemplados em MDE (-)	-	-	(57,89)	(51,91)	-	(0,17)	-
<b>Gastos total MDE (valor ajustado TCEMG)</b>	7.237	-	9.401	8.902	9.859	10.608	-
<b>Total da receita líquida de impostos e transferências</b>	31.538	-	38.056	39.098	43.308	47.208	-
<b>Percentual aplicado em MDE (%)</b>	22,95	24,15*	24,70	22,77	22,77	22,47	-

**Nota:** Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas sobre a macrogestão e contas do governador do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

\* Não está disponível o relatório do TCEMG para esse ano, por isso chegou-se a esse valor fazendo-se cálculo análogo ao do ano anterior.

O relatório contábil apresentado pelo poder executivo referente a 2012 declarou o valor percentual de aplicação da receita resultante de impostos e transferências em MDE, igual a 32,59%. Nesse ano, o Estado considerou como gastos em MDE os benefícios previdenciários, que não deveriam ser computados, segundo o TCEMG, tendo em vista sua IN n. 09/11. Apesar da exclusão desses gastos pelo TCEMG em sua apuração final, o Estado declarou novamente, no ano seguinte, os inativos como parte do MDE. Como não consta no acervo do portal do TCEMG relatório de análise dos resultados do exercício de 2013, considerou-se para esse trabalho a retirada dos inativos do cálculo do índice constitucional, chegando-se ao valor de 24,14%, diferente do apresentado pelo governo mineiro de 32,06%. Não foi possível introduzir os outros fatores avaliados pelo TCEMG em 2012, como restos a pagar cancelados e computados como MDE em exercícios anteriores, motivo pelo qual o ajuste se restringiu à remoção dos inativos, seguindo a Instrução Normativa supracitada. Ainda em 2012, o TCEMG retirou, do cômputo dos gastos em MDE, os RPNP que não possuíam disponibilidade financeira na conta do Fundeb, a qual é vinculada às despesas com

MDE e excluiu também os restos a pagar computados em MDE em exercícios anteriores, mas cancelados em 2012. Além disso, acrescentou os RPNP de exercícios anteriores que não haviam sido considerados no cálculo do respectivo ano, mas foram liquidados no exercício analisado. A receita a considerada no cálculo também foi aumentada para R\$ 31,538 bilhões pelo TCEMG. Com isso, se chegou ao percentual de 22,95%.

Esses dois anos estavam contemplados pelo Termo de Ajustamento de Gestão, firmado entre o estado de Minas Gerais e o TCEMG, em abril de 2012. As normas recém-publicadas à época, Lei Complementar n. 141 (2012) e IN n. 09/11, foram as justificativas apresentadas para tal acordo, alegando o estado que precisaria de tempo para se adequar às novas exigências. Esse termo permitiu o alcance progressivo dos preceitos estabelecidos pela CRFB (1988) para saúde e educação, projetando para 2014 o restabelecimento da meta constitucional. Diante dos valores acertados no TAG, expostos na Tabela 3, observa-se que os dois primeiros anos superaram o mínimo estabelecido neste instrumento, mas não cumpriram o preceito constitucional de 25%.

Tabela 3:

**Escalonamento para a adequação dos percentuais mínimos conforme TAG**

Ano	2012	2013	2014
Mínimo da Educação (%)	22,82	23,91	25,00

**Nota:** Fonte: Processo: 862943 do TCEMG, Termo de Ajustamento de Gestão – TAG.

O valor declarado pelo poder executivo de gasto em MDE no exercício de 2014 foi na ordem de R\$ 9,561 bilhões, equivalente a 25,12% da receita de impostos e transferências, bem próximo à exigência mínima. Após ajustes do TCEMG, esse percentual foi alterado para 24,70%. O mencionado Tribunal manteve o valor das receitas, mas fez ajustes nas despesas, pois haviam sido computados valores de recursos vinculados a fundos, o que está em desacordo com a CRFB/88.

Apesar da previsão do TAG, não ocorreu o atingimento completo do índice constitucional em 2014. Diante dessa constatação, o TCEMG fez a observação de que:

O descumprimento desse índice pode ensejar o não recebimento das transferências voluntárias, conforme disposto no art. 25, § 1o, inciso IV, alínea b, da LRF e, até mesmo, dar causa à intervenção da União, de acordo com o art. 34, inciso VII, alínea e da CR/88 e art. 28 da Lei 11.494/07. (TCEMG, 2015, p.)

Esse relatório destacou ainda que, embora a IN/TCEMG 13/08 limite o cômputo dos RPNP em MDE à disponibilidade de caixa ao final do exercício vinculada à educação, não existem mecanismos que evidenciem essa vinculação no Estado de Minas Gerais, restando apenas os recursos oriundos do Fundeb. Diante disso, o TCEMG vem aceitando o cômputo em MDE dos RPNP, considerando apenas a disponibilidade de caixa, independente da vinculação da destinação dos recursos.

Em 2015, o governo do estado de Minas Gerais apresentou o percentual de gasto em MDE estritamente equivalente ao exigido pela Constituição de 1988. Foram consideradas, além das despesas com ensino e a perda com Fundeb, os restos a pagar computados em MDE de exercícios anteriores e cancelados em 2015, que exercem o efeito de reduzir o percentual de execução. Isso está de acordo com o entendimento do TCEMG, conforme destacado por este órgão:

A STN orienta o cômputo de Restos a Pagar no índice da Educação, com a referida disponibilidade financeira de caixa e, ainda, que, se cancelados, sejam deduzidos dos valores que

compõem o índice do exercício em que houver o cancelamento, objetivando uma compensação. (TCEMG, 2016, p.237)

Após análise e ajuste do TCEMG, o valor de execução de MDE chegou a 22,77%. Isso ocorreu devido à inscrição de RPNP sem a devida suficiência de caixa, mesmo considerando os recursos ordinários, sem vinculação. O Estado de Minas Gerais incorreu no mesmo erro no exercício seguinte, ao computar no índice constitucional os RPNP sem disponibilidade de caixa, ainda tendo em vista a permissão do TCEMG de considerar os recursos ordinários não vinculados para o cálculo do mínimo a ser gasto em MDE. Ademais, em 2015 o Estado considerou para o cômputo de MDE as despesas não contempladas pelo art. 70 da LDB, como as de caráter assistencial. Em 2017 também ocorreu inserção de dispêndios não considerados pela referida lei, o que também levou o TCEMG a fazer as devidas correções.

O índice em MDE apurado pelo governo de Minas Gerais para o exercício de 2016 foi de 25,05%, mais uma vez, muito próximo ao índice constitucional. Foram considerados RPNP oriundos do exercício em análise, perda do estado com Fundeb, e cancelamento dos restos a pagar de exercícios anteriores que compuseram o MDE. Ao avaliar os dados, o TCEMG chegou à conclusão de que o índice seria de 22,77%, devido à retirada dos RPNP não cobertos pela receita, como já abordado.

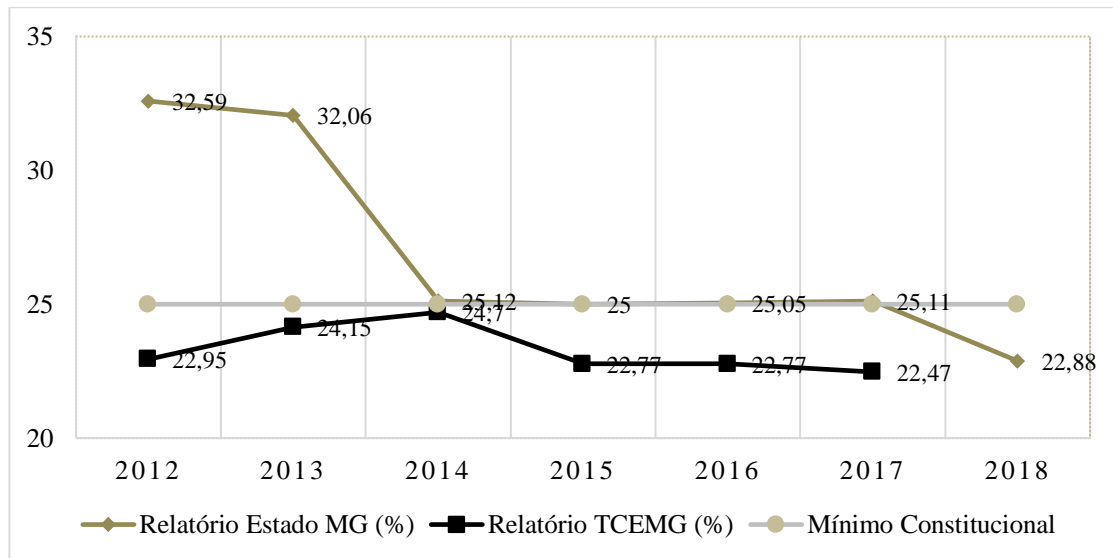
Em 2017, foi apurado pelo estado de Minas Gerais o valor de gastos em MDE na ordem de R\$ 11,852 bilhões, equivalente a 25,11% das receitas de impostos e transferências, também próximo ao mínimo exigido constitucionalmente. Entretanto, o TCEMG observou que de R\$ 1,265 bilhão de RPNP inscritos e componentes do MDE, apenas R\$21,453 milhões estava resguardado pelo Fundeb, e que o restante, R\$ 1,244 bilhão, não possuía recurso disponível para financiamento. Além disso, alguns gastos computados em MDE tinham caráter de assistência, o que é vedado pelo art. 71 da LDB. O valor após ajuste foi de 22,47%.

Em 2018, houve aplicação na ordem de R\$ 11,461 bilhões, o que corresponde a 22,88% dos impostos e transferências, conforme relatório técnico da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais. Não está disponível na plataforma do TCEMG o relatório do referido Tribunal acerca dos gastos do exercício. Entretanto, a apresentação do estado já estava abaixo do mínimo estipulado constitucionalmente, o que nos permite identificar que este não foi cumprido em 2018.

Os resultados de execução dos gastos em MDE foram resumidos no Gráfico 1, para melhor visualização dos resultados de cada exercício financeiro, sob a óptica do estado de Minas Gerais e do TCEMG.

Gráfico A:

**Gastos em MDE no estado de Minas Gerais, segundo relatórios do Executivo e do TCEMG**



**Nota:** Fonte: Relatórios contábeis do Estado de Minas Gerais e Relatórios Técnicos do TCEMG. Elaboração própria.

Diante desses resultados, se percebe que nenhum ano atendeu o valor mínimo de 25% determinado pela Constituição Brasileira vigente, ora por alegar instabilidade econômica, ora por contestar a aplicação das normas, como da restrição dos RPNP à disponibilidade de caixa, com alegação de que só deveria ser imposto esse requisito nos últimos quadrimestres de final do mandato do governante.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se, a partir dos dados apresentados, que o gasto mínimo constitucional em educação de 25 % da receita líquida proveniente de impostos não foi cumprido em nenhum dos anos do referido período de análise. Mesmo que os relatórios apresentados pelo Estado demonstrem o cumprimento entre os anos de 2012 e 2017, ao se analisar, principalmente, os Restos a Pagar Não Processados e a disponibilidade de caixa, constata-se o descumprimento da norma constitucional.

Tal cenário compromete a qualidade e a extensão da oferta dos serviços ligados à educação pública, o que é prejudicial principalmente para as camadas mais pobres da população mineira que dependem dos recursos públicos para ter seu direito à educação efetivado. Tendo em vista que o acesso à educação de qualidade é um dos principais fatores de redução de desigualdades sociais, vide relatório do FMI apresentado anteriormente, a manutenção desse quadro a longo prazo pode ocasionar impactos negativos no que diz respeito à mobilidade social e à equidade.

Ademais, tendo em vista o atual contexto de crise fiscal enfrentado pelo estado, o descumprimento do preceito constitucional em questão se mostra ainda mais adverso dado às sanções que tal transgressão pode acarretar. Conforme apresentado anteriormente, a desobediência dos mínimos constitucionais da saúde e da educação pode levar à impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias ou, até mesmo, à intervenção pela União.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assembleia Legislativa de Minas Gerais. (n.d.). *Planejamento e Orçamento Público*. Recuperado de [https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/contas\\_governador.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/contas_governador.html)

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (2019). Presidência da República. Brasília, DF.

Costa, B. L. D. Costa, C. M. Goulart, T. M. (2018). Desigualdades Educacionais e Coordenação Federativa: *o caso do FUNDEB em Minas Gerais*. Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Curitiba, PR, Brasil, 42.

*Decreto n. 6.003, de 28 de dezembro de 2006*. (2006). Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF.

de Rezende Pinto, J. M., & Adrião, T. (2006). Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS revista científica*, 8(1), 23-46.

Fundo Monetário Internacional. (2017). *IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington: Author.

*Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF.

*Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012*. (2012). Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal. Congresso Nacional. Brasília, DF.

*Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007*. (2007). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Congresso Nacional. Brasília, DF.

*Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Congresso Nacional. Brasília, DF.

*Lei n. 4320 de 17 de março de 1964*. (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Congresso Nacional. Brasília, DF.

*Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996*. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Congresso Nacional. Brasília, DF.

Pinto, É. G. (2018). Prioridade alocativa da educação no ciclo orçamentário e controle do cumprimento de metas e estratégias do plano nacional de educação. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, 36.

Pisticelli, R. B. Tmbó, M. Z. F. (2019). *Contabilidade Pública: Uma abordagem da Administração Financeira Pública*. Rio de Janeiro: Atlas.

Santos, A. L. (2016). *Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo*. Brasília: Senado Federal.

Santos, C. H. M. D., Schettini, B. P., Vasconcelos, L., & Ambrosio, É. L. (2017). A Dinâmica dos Gastos com Saúde e Educação Públicas no Brasil (2006-2015): impacto dos mínimos constitucionais e relação com a arrecadação tributária.

Santos, D. D. P., & Vieira, H. R. (2015). Financiamento da educação básica no brasil: algumas reflexões. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, (19).

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. (2009). *Instrução Normativa no 13/08*. Recuperado de [https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN\\_2008/IN-13-08.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2008/IN-13-08.pdf)

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. (2012). *Acórdão – Tribunal Pleno*. Recuperado de <https://tcnatas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/119093>

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. (2012). *Instrução Normativa no 05/12*. Recuperado de [https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN\\_2012/IN-05-12.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2012/IN-05-12.pdf)