

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

**Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de  
Janeiro, 2021.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### **Conselho Editorial Internacional:**

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### **Conselho Editorial Nacional:**

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO:  
COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA DO PROGRAMA DE APOIO AO ALUNOS SOB A  
PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

**PUBLIC POLICY IN EDUCATION:  
TAX COMPENSATION OF THE STUDENT SUPPORT PROGRAM FROM THE  
PERSPECTIVE OF THE ECONOMIC ANALYSIS OF THE LAW**

José Gabriel Lopes Pires Assis de Almeida<sup>1</sup>

Luís Antônio Santos Thiemann Corso da Costa<sup>2</sup>

**RESUMO**

O trabalho discute a compensação tributária proposta pelo Projeto de Lei nº 553/2017, que busca alterar o Programa de Apoio ao Aluno após o relatório de Inspeção Ordinária exposto ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. A importância social e econômica do programa é reconhecida pelo volume de alunos impactados por meio do fornecimento de uma educação de qualidade dada a parceria entre o Município do Rio de Janeiro e as escolas privadas da região. O problema é se a compensação deve ser realizada sobre o valor cheio de anuidade ou se a cobrança deve ocorrer sobre o ticket médio da turma em que o aluno do programa irá ingressar. Para defender a posição de compensação sobre o valor cheio, será exposto (i) um resumo sobre o PAA, (ii) o problema, o marco teórico utilizado e a proposta de solução do PL 553/17, (iii) o nexo entre políticas públicas, análise econômica do direito e a realidade dos atores do PAA de 2012 a 2015, (iv) análise dos dados da referida inspeção com ênfase na base

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes (1984), Mestre em Direito Comunitário e Europeu – Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1988) e Doutor em Direito pela Universidade de Paris II Panthéon Assas (1994). Atualmente é professor adjunto da UERJ Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Tem ensinado e pesquisado principalmente sobre os seguintes temas: direito de empresa, arbitragem, direito aeronáutico, direito da concorrência, direito do comércio internacional, direito da integração e comunitário. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6034773400177274>.

<sup>2</sup> Mestrando e Graduado na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5044839550664030>.

de cálculo para a compensação de ISS e (v) uma recomendação aos *policy makers* quanto a tomada de decisão.

**Palavras chave:** Compensação Tributária. Projeto de Lei nº 553/2017. Programa de Apoio ao Aluno. Ticket Médio. Análise Econômica do Direito.

## SUMMARY

The work discusses the tax compensation proposed by Bill Project nº 553/2017, which seeks to change the Student Support Program after the Ordinary Inspection report exposed to the Court of Auditors of the Municipality of Rio de Janeiro. The social and economic importance of the program is recognized by the number of students impacted through the provision of quality education given the partnership between the Municipality of Rio de Janeiro and private schools in the region. The problem is whether the compensation should be made on the full amount of the annuity or if the charge should occur on the average ticket of the class that the student of the program will join. In order to defend the position of compensation on the full value, it will be show (i) a summary of the PAA, (ii) the problem, the theoretical framework and the proposed solution of PL 553/17, (iii) the nexus between policies public, economic analysis of the law and the reality of the PAA actors from 2012 to 2015, (iv) analysis of the data from the referred inspection with emphasis on the calculation base for the ISS compensation and (v) a recommendation to the policy makers regarding the decision.

**Keywords:** Tributary Compensation. Bill Project nº 553/2017. Student Support Program. Average ticket. Economic Analysis of Law.

## I.INTRODUÇÃO

O trabalho apresenta uma contribuição para a discussão pública a respeito do Projeto de Lei nº 553/2017 (“PL 553/17”), que busca alterar os termos do Programa de Apoio ao Aluno (“PAA”) após o relatório de Inspeção Ordinária, de 2015, exposto em processo tramitado no

Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (“TCM/RJ”).

A importância social e econômica do PAA é reconhecida pelo volume de alunos que obtiveram uma transformação de vida por meio do fornecimento de uma educação de qualidade a partir desta política pública do município do Rio de Janeiro em parceria com as escolas privadas que nesta região se localizam.

Trata-se de um momento legislativo propício para o debate sobre os distintos interesses em jogo: de um lado, das escolas e governo no tratamento dado ao Imposto Sobre Serviços (“ISS”); de outro, dos alunos relativamente à possibilidade de ascensão social por intermédio da educação. Esta análise busca comentar, criticamente, o atual estado do PL 553/17, estritamente em relação à base de cálculo da compensação tributária, relacionando-o com a Análise Econômica do Direito (“AED”) e a Inspeção Ordinária realizada pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento em conjunto com a Secretaria-Geral de Controle Externo (“CAD/SGCE”), abrangendo o período de janeiro de 2012 a maio de 2015<sup>3</sup>, para oferecer, ao final, recomendações quanto aos modelos adotados atualmente.

A proposta de análise fornecida neste estudo é desvinculada de qualquer interesse partidário, ou setorial, e se funda em duas premissas. A primeira é centrada na tentativa de esclarecer a importância, a sensibilidade e a vanguarda do programa nascido no município do Rio de Janeiro. A segunda diz respeito à necessidade de confronto (e encontro) entre os dispositivos da Lei nº 3468/2002, do Decreto 22.663/2003 e do PL 553/17, que tocam, direta ou indiretamente, aspectos de viabilidade da política.

Para cumprir com a finalidade deste trabalho, será exposto **(i)** um breve resumo do que é o Programa de Apoio ao Aluno, os objetivos, o funcionamento atual, a relevância social e a possibilidade de inovação legislativa para melhor regular as ações, **(ii)** um delineamento a respeito do problema em específico a ser analisado, bem como o marco teórico utilizado para a análise e proposta de solução a respeito da problemática em discussão no PL 553/17, **(iii)** o nexos existente entre a teoria a respeito das políticas públicas, seus ciclos e propósito de existência, com a análise econômica no viés jurídico e a realidade enfrentada pelos atores do PAA no período de 2012 a 2015, conforme apresentada na Inspeção Ordinária realizada pela

---

<sup>3</sup> Processo TCM/RJ 040/005759/2015. Disponível em: <https://etcm.tcm.rj.gov.br/processo/Ficha?Ctid=290298>, acesso em 30/08/2022.

CAD/SGCE, (iv) um comentário geral a respeito dos dados fornecidos pela referida inspeção para, em seguida, concentrar-se na discussão sobre a base de cálculo para a compensação de ISS por parte das escolas particulares credenciadas ao PAA e (v) o fechamento do artigo com uma recomendação aos *policy makers* no tocante a tomada de decisão que precisarão fazer com relação ao PAA, instituído pelo município do Rio de Janeiro.

## II. PROGRAMA DE APOIO AO ALUNOS (PAA)

O PAA foi criado pela Lei nº 3468/2002 e visa garantir o acesso ao ensino médio em escolas particulares aos alunos egressos do ensino fundamental da rede municipal de educação. A política consiste em oportunizar às famílias e aos alunos a escolha de estudar em uma escola da rede privada de ensino com bolsa integral. Em síntese, atende ao interesse dos alunos do município de prosseguir na sua caminhada acadêmica em uma escola particular de referência e, ao mesmo tempo, atende aos interesses da escola particular com a compensação do ISS a pagar no exato valor da anuidade referente ao aluno contemplado.

Veja o que prescreve o artigo 1º, da referida lei:

Art. 1º Fica criado o Programa de Apoio aos alunos da rede municipal de ensino para que prossigam seus estudos de ensino médio, na forma desta Lei, devendo constar do Orçamento de 2002 sua compensação

A partir dessa conjugação de interesses, é operacionalizado na prática o direito fundamental, no campo social, à educação previsto no art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (“CRFB”), combinando com os direitos da Ordem Social descritos no art. 205 e seguintes, da CRFB. No âmbito jurídico, José Afonso Silva lembra que o constituinte adotou a “*educação, como processo de reconstrução da experiência humana, e, por isso, tem que ser comum a todos*” (SILVA, 2007, p. 784). A educação, então, é um direito de todos e dever do Estado. O autor destaca, ainda, que:

Tal concepção importa elevar a educação à categoria de serviço público essencial, que ao Poder Público impende possibilitar a todos – daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo quê a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é meramente secundário e condicionada (arts. 209 e 213)

No caso específico do PAA, a iniciativa privada é retirada de uma posição tão deslocada

de mero explorador do mercado consumidor com o objetivo único de extrair lucro das oportunidades de negócio e passa a ser um parceiro do Estado na promoção dos direitos fundamentais. Além disso, o direito de acesso a uma educação de qualidade é consequência direta do princípio da dignidade humana, que é irradiado por todo ordenamento jurídico brasileiro e base dos direitos fundamentais. Nessa ótica, em nível constitucional, o estudo de análise da política pública envolvendo o PAA contribui para a promoção da dignidade humana dos alunos da rede pública de ensino do município do Rio de Janeiro.

Embora o programa tenha pouco mais de vinte anos e seja enraizado em uma excelente ideia, é pouco explorado. Na lógica atual, as escolas privadas estão autorizadas a abater do ISS a recolher o valor da anuidade - paga em parcelas mensais - concedido em forma de bolsas para os alunos egressos da educação municipal. O abatimento é válido durante os três anos do ensino médio cursados ininterruptamente.

Veja o que prescreve o artigo 2º e o artigo 3º, da Lei nº 3468/2002:

Art. 2º Os alunos da Rede Pública Municipal que tiverem cursado setenta e cinco por cento dos estudos relativos ao segundo segmento do ensino fundamental em escolas municipais de ensino regular da Prefeitura do Rio de Janeiro e/ou no Projeto de Educação Juvenil da mesma Prefeitura podem se habilitar, junto à Secretaria Municipal de Educação, com vistas a obter apoio para prosseguir seus estudos no ensino médio.

Art. 3º Fica criado o certificado de comprovação de matrícula, comparecimento e aprovação, que servirá às escolas da rede particular para recepcionarem alunos, na forma do art. 2º, e para se compensarem com redução proporcional, no Imposto Sobre Serviços a pagar, do valor anual da matrícula na mesma forma parcelada de pagamento adotada para os demais alunos em cada escola.

§ 1º A validade do certificado definido no caput dependerá da habilitação estabelecida no art. 2º.

§ 2º Cabe à Secretaria Municipal de Fazenda, a partir do encaminhamento feito pela Secretaria Municipal de Educação, dar quitação pelos valores relativos ao disposto neste artigo.

§ 3º Haverá falta grave se o valor compensado não corresponder ao valor efetivamente cobrado aos alunos de matrícula normal, implicando descredenciamento definitivo da escola particular, que deverá ressarcir aquele valor corrigido pelo IPCA-E e acrescido de multa correspondente a três vezes

esse valor corrigido.

A relevância do programa recai no entendimento de que o maior beneficiário não é nem a rede estadual - que receberia os alunos advindos do município para cursar o ensino médio - nem a escola privada - que pode abater o ISS -, mas sim o aluno em razão da possibilidade de ascensão socioeconômica por meio da educação. Deixar de incentivar uma política desse porte significa diminuir a oferta de oportunidades para alunos da rede pública migrarem mais facilmente para uma rede particular de ensino, que indiscutivelmente tem se mostrado melhor na realidade brasileira dos últimos anos.

A partir dos resultados mais à frente apresentados, nota-se que a política, se bem aplicada, promove a transformação de vida por meio da educação, bem como corrige as desigualdades sociais criadas ao longo da história. Entre tantos projetos que não saem do papel, o PAA é uma política que vem dando certo, apesar de ainda não ser aplicada em seu ponto ótimo, de tal forma que é possível desenhar um caminho sustentável de interação entre o poder público e o setor privado para promoção do direito à educação.

Em geral, os alunos da rede pública ingressam em uma instituição particular a partir de um processo de seleção gratuito em que as bolsas são oferecidas no caso do aluno ser aprovado e selecionado. A bolsa compreende 100% da anuidade, que é paga normalmente em parcelas mensais, e do material didático necessário durante todos os períodos letivos do ensino médio, ou seja, para os 3 anos, desde que respeitados os critérios de permanência no programa, conforme descreve o artigo 4º, da Lei nº 3468/2002:

Art. 4º Perderá o benefício o aluno que repetir quaisquer das séries do ensino médio, na forma desta Lei, cabendo às escolas informarem diretamente à Secretaria Municipal de Educação.

Parágrafo único. A escola que não agir na forma do caput, a partir da nova matrícula, ressarcirá os novos valores compensados na forma do § 3º do art. 3º, sendo submetida às penalidades cabíveis.

Para participar, o aluno deve obrigatoriamente: **(i)** cursar o 9º ano do ensino fundamental em uma escola municipal; **(ii)** ter cursado 75% do ensino fundamental anos finais II em rede pública do município do Rio de Janeiro; e **(iii)** não repetir um ano escolar no ensino médio.

Veja o que prescreve o artigo 2º, do Decreto 22.663/2003, que foi editado com o objetivo de regulamentar o disposto na lei estadual, de tal forma que foram estabelecidos os

procedimentos a serem adotados pelos alunos e escolas privadas:

Art.2º Somente serão beneficiados pelo Programa de Apoio os detentores do certificado de habilitação que comprove a matrícula, o comparecimento e a aprovação em atendimento ao disposto no art. 2º da Lei nº 3.468/2002, no sentido de haverem cursado setenta e cinco por cento dos estudos relativos ao segundo segmento do ensino fundamental em escolas municipais de ensino regular da Prefeitura do Rio de Janeiro e/ou no Projeto de Educação Juvenil da mesma Prefeitura.

§1º O certificado a que se refere este artigo será expedido pela unidade escolar da rede pública municipal de ensino na qual o aluno tenha concluído a 8ª série do ensino fundamental ou o Projeto de Educação Juvenil, em conformidade com o modelo constante no Anexo I.

§2º Será excluído do Programa de Apoio o aluno que repetir qualquer das séries do ensino médio.

Com uma simples leitura dos poucos dispositivos legais expostos até o momento, percebe-se que o corpo normativo do programa ainda apresenta lacunas a ponto de sua aplicação ficar em parte prejudicada, embora seja viável. Por essa razão, tramita o PL 553/17, que busca alterar o texto após análise do relatório de Inspeção Ordinária, de 2015, apresentado junto ao TCM/RJ.

No que importa para o presente trabalho, será analisada a proposta de inovação legislativa relativa ao que se pretende alterar na redação do artigo 3º, da Lei nº 3468/2002. Isso porque, ao querer modificar este artigo, o PL 553/17 tem por objetivo tratar o problema da falta de regulamentação da política especificamente em relação à definição do cálculo do valor a ser compensado de ISS.

Veja o que expõe o artigo 1º, do PL 553/17, que pretende alterar o artigo 3º, da Lei nº 3468/2002, para a seguinte redação:

Art. 3º Fica criado o certificado de comprovação de matrícula, comparecimento e aprovação, que servirá às escolas da rede particular para recepcionarem alunos beneficiados pelo programa, na forma do art. 2º, e para se compensarem com redução proporcional, no Imposto Sobre Serviços a pagar, do valor anual da matrícula, na forma do presente artigo.

§1º A validade do certificado definido no caput dependerá da habilitação estabelecida no art. 2º.

§2º O valor mensal da matrícula será definido para cada série em cada escola como o valor efetivo de mensalidade da respectiva série e escola.

§3º Serão considerados valores extremos de mensalidade, para cada série em cada escola, para os fins de cálculos desta Lei, os valores estritamente inferiores à média das mensalidades cobradas de todos os alunos matriculados no ensino médio na respectiva série da respectiva escola menos um desvio padrão e os valores estritamente superiores à média das mensalidades cobradas de todos os alunos matriculados no ensino médio na respectiva série da respectiva escola mais um desvio padrão.

§4º Serão considerados valores centrais de mensalidade, para cada série em cada escola, para fins de cálculos desta Lei, os valores de mensalidade cobrados de todos os alunos matriculados no ensino médio na respectiva série da respectiva escola excluindo-se os valores extremos de mensalidade.

§5º Para cada série em cada escola, será definido o valor efetivo de mensalidade como a média de todos os valores centrais de mensalidade da respectiva série e escola.

§6º O valor efetivo de mensalidade será informado por cada escola à Secretaria Municipal de Educação mediante autodeclaração, a ser enviada no início de cada ano letivo, devendo a escola dispor de documentação que justifique os cálculos para fins de fiscalização.

§7º Cabe à Secretaria Municipal de Fazenda, a partir do encaminhamento feito pela Secretaria Municipal de Educação, homologar as compensações e dar quitação pelos valores relativos ao disposto neste artigo.

§8º Haverá falta grave se o valor compensado não corresponder ao valor obtido pela aplicação dos parágrafos anteriores, implicando nas seguintes sanções: I - advertência e ressarcimento do valor compensado indevidamente corrigido pelo IPCA-E, em caso de infrator primário; II - descredenciamento definitivo da escola particular e ressarcimento do valor compensado indevidamente corrigido pelo IPCA-E - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial, e acrescido de multa correspondente a esse valor corrigido, em caso de reincidência..

O artigo 1º, do PL 553/17, que pretende alterar o artigo 3º, da Lei nº 3468/2002, é o ponto nodal da política pública conhecida como PAA e é o centro de trabalho deste artigo. A alteração da base de cálculo para a compensação de ISS a pagar é o debate mais importante entorno do PL 553/17 pois é o que torna a iniciativa sustentável ao longo do tempo, já que é

capaz de (i) alterar a efetividade da política, ou seja, influencia na quantidade de alunos a serem contemplados com a bolsa e (ii) interfere no incentivo econômico dado para a escola particular aderir a política pública proposta<sup>4</sup>.

### III. PROBLEMA E ABORDAGEM

O problema é extraído da própria modificação legislativa proposta no PL 553/17, o qual visa pôr o “*ticket médio*” pago à escola privada pelos alunos em geral como o valor a ser compensado de ISS, ou seja, objetiva que o ISS a compensar seja o valor correspondente à performance de vendas da escola particular - valor monetário das vendas totais divididas pelo número de vendas.

Veja como o artigo 1º, do PL 553/17, pretende deixar o §2º, do artigo 3º, da Lei nº 3468/2002:

Art. 3º Fica criado o certificado de comprovação de matrícula, comparecimento e aprovação, que servirá às escolas da rede particular para recepcionarem alunos beneficiados pelo programa, na forma do art. 2º, e para se compensarem com redução proporcional, no Imposto Sobre Serviços a pagar, do valor anual da matrícula, na forma do presente artigo. [...]

**§2º O valor mensal da matrícula será definido para cada série em cada escola como o valor efetivo de mensalidade da respectiva série e escola.**

O texto em destaque acima significa dizer que o ISS a compensar seja o valor do ticket médio relativo a série que o aluno egresso da rede pública de ensino está ingressando na rede privada. Na justificativa do Projeto de Lei, o vereador Leandro Lyra aborda este ponto:

[...] **O §2º do artigo 3º** determina que o valor mensal da matrícula a ser reduzido do Imposto Sobre Serviços a pagar será definido para cada série escolar em cada escola como **o valor efetivo de mensalidade**, calculado conforme os §§ 3º, 4º e 5º deste artigo, com o **objetivo de aproximá-lo do valor de mercado do serviço ofertado**.

---

<sup>4</sup> O próprio autor do Projeto de Lei, o vereador Leandro Lyra, admite ser este o principal ponto quando afirma nas justificativas do projeto que: “*A nova redação do artigo 3º trata da principal mudança na lei, definindo como deve ser calculado o valor mensal da matrícula que poderá ser compensado com redução proporcional no Imposto Sobre Serviços a pagar.*”.

O vereador, com base no relatório de Inspeção Ordinária, de 2015, apresentado junto ao TCM/RJ, argumenta que a anuidade efetivamente cobrada pelas escolas particulares seria de duas a três vezes menor que a da anuidade anunciada ao público em geral. É como se a escola anunciasse um valor  $x$ , contudo sempre vendesse abaixo, de modo que o PL 553/17 intenciona não compensar o ISS sobre o valor  $x$ , mas sim no valor abaixo de  $x$ , que é o efetivamente pago pelo público em geral e representa o ticket médio da instituição privada.

Para o proponente da alteração legal, a compensação sobre o ticket médio seria mais interessante dado que haveria um abatimento a menor do que se comparado com a anuidade cheia - valor  $x$  -, de modo que abriria a possibilidade de a escola privada absorver mais alunos egressos da rede pública, mantendo o mesmo quantitativo de compensação tributária.

Nesse sentido, o proponente afirma que seriam beneficiados o dobro, ou até o triplo, de alunos oriundos da rede pública via PAA. Apesar de a primeira vista soar positiva a proposta, deve-se considerar o incentivo econômico a ser oferecido à iniciativa privada para que não haja um desinteresse das escolas credenciadas ao PAA dada a alteração na equação econômico-financeira a partir da mudança no cálculo para compensação tributária de ISS.

O problema delineado acima será abordado sob o prisma de uma teoria geral das políticas públicas e da Análise Econômica do Direito no viés posneriano aplicada aos dados dispostos na Inspeção Ordinária realizada pela CAD/SGCE<sup>5</sup>, de modo a perceber as vantagens e gargalos advindos de cada um dos cenários a serem trabalhados a seguir no tocante ao valor a ser considerado para o cálculo do montante a compensar de ISS pela escola particular.

#### **IV. POLÍTICAS PÚBLICAS, ANÁLISE ECONÔMICA E O PAA**

As políticas públicas podem ser compreendidas como um instrumento que fixa as diretrizes e os princípios norteadores de ação do fazedor de políticas (SECCHI, 2012, p. 33-58.). No caso do PAA, é o próprio poder público que atua para enfrentar um problema da sociedade: a entrega de uma educação de qualidade. Conforme entendia Harold Lasswell:

[...] podemos pensar na Ciência das Políticas como as disciplinas interessadas em explicar os processos de formulação e execução de políticas com a coleta e interpretação de informações relevantes

---

<sup>5</sup> Processo TCM/RJ 040/005759/2015. Disponível em: <https://etcm.tcm.rj.gov.br/processo/Ficha?Ctid=290298>, acesso em 30/08/2022.

para os problemas de políticas de um determinado período (LASSWELL, 1951, p.214)

Os processos de formulação e execução mediante a coleta e interpretação de informações relevantes dita por Lasswell introduzem a ideia conceitual do processo de políticas públicas (*policy process*) que visa moldar as etapas de uma política de acordo com os atores, contextos e instituições envolvidos. Nesse sentido, Weible e Carter (2017, p. 27) afirmam que estudar o *policy process* significa identificar “*interações que ocorrem ao longo do tempo entre políticas públicas e atores, eventos, contextos e resultados*”, de tal forma a ajustar uma realidade complexa a um conjunto equilibrado de variáveis aptas a demonstrar uma causalidade que auxilie na explicação de processos sociais, como no caso de uma política pública de educação feito o PAA.

Ao final do século XX, percebe-se uma mudança no modelo de gestão pública que antes era voltada ao burocrático e, depois, tornou-se uma gestão da coisa pública pautada no modelo gerencial. Com o surgimento deste novo paradigma administrativo, conforme ensina Fernando Luiz Abrucio, houve um “*aumento da consciência a respeito do ‘valor dos recursos’ (value money) públicos [...], incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia*” (ABRUCIO, 1997, p.15). À vista disso, inicia-se o estabelecimento de procedimentos para a atuação conjunta dos atores da política e dos *stakeholders*, de forma a orientar as aplicações de recursos com o objetivo de promover determinado direito, que no caso deste trabalho é o direito à educação.

A implementação de uma política passa por um ciclo deliberativo composto de uma variedade de estágios com processo dinâmico de aprendizado. Segundo Secchi, o ciclo é dotado de sete etapas: (i) identificação do problema, (ii) formação da agenda, (iii) formulação de alternativas, (iv) tomada de decisão, (v) implementação, (vi) avaliação e (vii) extinção (SECCHI, 2012, p. 33-58.). As etapas listadas objetivam: identificar o problema para percepção, delimitação e avaliação da possibilidade de resolver tal embaraço público; estabelecer uma agenda a partir dos passos necessários a resolução da questão; formular alternativas de solução junto aos analistas de políticas públicas e *stakeholders*; tomar decisão sobre qual alternativa executar; implementar as diretrizes decididas nas etapas anteriores; avaliar os resultados da implementação, de modo a identificar falhas e/ou acertos durante o processo; e, por fim, extinguir a política com êxito ou não na resolução do problema.

Nesse sentido, segue a representação abaixo:



**Ciclo de Políticas Públicas (SECCHI, 2012, p. 33)**

A partir desse racional, tem-se que o enfoque deste artigo é avaliar a política pública denominada PAA, de acordo com o relatório oriundo da Inspeção Ordinária realizada pela CAD/SGCE, a fim de identificar as falhas e/ou acertos durante o *policy process*. Nesse sentido, destaca-se o ensino de Ala-Harja e Helgason ao definirem a avaliação de uma política pública como “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos” (ALA-HARJA, HELGASON, 2000, p. 8). Para ser específico, a intenção do trabalho é contribuir na tomada de decisão - após a realização de uma avaliação - sobre qual base estabelecer para a compensação do ISS a pagar pelas escolas particulares que recebem os alunos oriundos da rede pública de ensino municipal.

Para tal tarefa, será utilizada a teoria da Análise Econômica do Direito no viés de Richard Posner que correlacionou o direito e a economia de maneira que coloca aquela como uma teoria explicativa dos institutos jurídicos a partir de uma visão pragmática. Na visão do

autor, a análise econômica de determinado fenômeno - inclusive as leis - intenciona a maximização das preferências individuais a tal ponto que se admite os elementos kantianos e utilitaristas sem aderir aos extremos do fanatismo moral kantiano e das monstruosidades advindas do utilitarismo absoluto (POSNER, 1983, p. 89). Assim, poderia se chegar a uma proporção justa entre a maximização dos interesses individuais e o princípio kantiano de respeito à dignidade humana, de maneira a tornar possível que uma política no ramo da educação, como o PAA, seja desenhada para maximizar os interesses econômicos da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, promover o direito fundamental a uma educação de qualidade.

O autor indica que a acepção de pragmatismo deva ser na vertente cotidiana, de modo que se relacione com a convicção popular acerca do significado literal do termo “*pragmático*”. Nesse sentido, a ideia é descrever indivíduos práticos, não idealistas, nem excessivamente intelectuais, mas diretos, funcionais, capazes de lidar com a realidade dos fatos sem devaneios (POSNER, 2010, p. 38).

Trata-se de um pragmatismo habitual pregado por Posner, o qual existe há muito tempo e permanece vigente em sociedades que prezam por agilidade e eficiência. Segundo Richard Posner, o pragmatismo cotidiano significa decidir questões analisando a partir das consequências concretas, de forma a prezar pela felicidade e prosperidade do indivíduo (POSNER, 2010, p.39). Nesse contexto, o pragmatismo é realista e se difere da perspectiva mais filosófica, uma vez que não se utiliza de alta tecnicidade, vocabulário rebuscado ou complexidade. Ao contrário, o pragmático do cotidiano se utiliza do próprio senso comum para resolver as questões e se baseia em metas, não se prendendo excessivamente em utopias ou moralidade (POSNER, 2010, p. 43).

Posner, ainda, analisa a forma como as normas jurídicas afetam o comportamento das pessoas, de modo a propor uma normatividade mais eficiente a partir dos pressupostos econômicos, os quais incentivam determinado tipo de comportamento. Para o autor, a economia pode colaborar com o direito na medida em que auxilia na elaboração de modelos comportamentais que aumentam a previsibilidade e o controle das ações humanas (POSNER, 2007, p. 26)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> “[...] *El concepto del hombre como un ser racional que tratará de aumentar al máximo su interés propio implica que la gente responde a los incentivos; que si cambian las circunstancias de una persona en forma tal que podría aumentar sus satisfacciones alterando su comportamiento, lo hará a sí*” (POSNER, 2007, p. 26)

Com esse racional, o sucesso de uma política pública pode ser também resultado da habilidade de o promotor de tal política criar incentivos comportamentais que, concomitantemente, estimule os atores da política a se comportar de uma maneira tal que maximize o interesse individual deles e contribua para a realização do bem social desejado pelo promotor da política. Na realidade do PAA, a eficiência na determinação do parâmetro a ser levado em consideração no momento da compensação do valor de ISS a pagar determina o grau de adesão das escolas privadas ao programa e a efetivação do direito fundamental<sup>7</sup>.

## V. INSPEÇÃO ORDINÁRIA

### A. DADOS GERAIS DO PROGRAMA

A partir da análise dos dados gerais expostos no relatório de Inspeção Ordinária, de 2015, tem-se que se compensou um total de R\$ 33,4 milhões de 2011 até abril de 2015, sendo uma média de R\$ 7,3 milhões por ano. Em relação aos procedimentos, foram identificadas várias falhas tanto por parte das escolas quanto por parte do poder público. A normatividade deficiente contribuiu para que as escolas tivessem dificuldade em cumprir o fluxo de etapas da regularização dos alunos à escola e ao programa; de igual forma, dificultou ao município o exercício de uma fiscalização eficiente para uma aplicação ótima da política.

O cruzamento geral de dados obtidos das escolas exposto no relatório de Inspeção Ordinária, de 2015, demonstra que ingressaram no PAA em 2012, na 1ª série do Ensino Médio, um total de 509 alunos, dos quais 7 não têm informações consistentes. Dos 502 restantes, averiguou-se que 306 concluíram o Ensino Médio, 116 foram reprovados e 80 desistiram, de

---

<sup>7</sup> A título de esclarecimento, em sua obra, Posner não nega a aplicabilidade dos direitos fundamentais, colocando-os como menos importantes que a eficiência; ao contrário, ele reforça que é necessário se posicionar quando se está diante de questões filosóficas políticas e/ou morais, veja-se: “[...] *incluso el individuo fuertemente comprometido con el análisis económico del derecho tendrá que tomar posición en cuestiones de filosofía política y filosofía moral*” (POSNER, 2007, p. 23). Para o autor, obviamente, ser eficiente não seria o único critério para resolução das questões jurídicas, de modo que a maximização da riqueza deve ser encarada de forma ampla, como mais um dos critérios a serem avaliados e não o único, exclusivo e independente da efetivação do direito fundamental (POSNER, 2007, p. 23). Assim, não se deve buscar a exclusão, mas sim a compatibilização entre a AED exposta por Posner e as premissas constitucionais, pois ao se falar em políticas públicas na efetivação dos direitos fundamentais, não se deve polarizar a eficiência e a justiça, mas sim construir uma justiça a partir da eficiência, analisando os fatos conhecidos pela economia a fim de se construir uma decisão jurídica orientada por aspectos econômicos.

modo que o PAA atingiu uma taxa de sucesso de 61%.

Para melhor concretizar o desempenho positivo do programa, destaca-se a realidade do colégio Liceu Franco Brasileiro. em 2012, por meio do qual foram contemplados 36 alunos, sendo que 19 concluíram o Ensino Médio em 2014, ou seja, 52,7% de aproveitamento, ficando abaixo dos 61% geral dito acima. Dos 19 concluintes, 15 obtiveram nota para ingresso em uma universidade pública e 4 obtiveram nota para ingresso em uma universidade particular por meio do ENEM. Ou seja, dos concluintes, 100% tiveram a oportunidade de cursar o ensino superior, sendo que 78,9% deles podem cursar em uma universidade pública.

Mesmo sem um complexo normativo eficaz, o PAA demonstra uma capacidade de crescimento promissora. Isso porque, embora faltem dados para servirem de parâmetros seguros de análise da política, percebe-se que os problemas apresentados poderiam ser resolvidos com o estabelecimento de (i) melhores padrões de procedimento a serem adotados pelas escolas e pelo município para que os dados não se percam, como aconteceu com 7 alunos, conforme exposição do parágrafo *supra*, e (ii) uma conjugação de direitos mais eficiente diminuiria a taxa de desistência, como a extensão do benefício de transporte e alimentação gratuitos aos alunos do PAA, como ocorre com os alunos da rede pública de Ensino Médio, bem como um acompanhamento médico multidisciplinar por meio das Clínicas da Família para que eles tenham acesso facilitado a profissionais de saúde, como psicólogos, nutricionistas, médicos, dentistas, promovendo uma maior solidez social, o que impacta positivamente no rendimento e ambientação escolar. Com isso, teríamos uma redução significativa dos 87 alunos que se perderam, conforme exposto no parágrafo acima.

Em relação à reprovação, o problema é mais grave, pois normalmente os alunos que transitam da rede pública para a particular apresentam um déficit de conhecimento agravado, o que é difícil de ser compensado tão rapidamente. Apesar de a resolução real do problema ser a melhoria estrutural da educação nas escolas públicas, como primeira ação, poder-se-ia estabelecer programas de monitoria e afins exclusivo para alunos de PAA nas escolas particulares em que estudam - para além dos programas de monitoria que normalmente já existem nestas escolas.

Os dados gerais do programa, portanto, apontam para um sucesso do PAA em relação aos alunos que conseguem estudar por 3 anos em escolas particulares de qualidade, de modo

que aprimorar a política para receber mais alunos, evitar desistências e reprovações significa criar um mecanismo de transformação de vida por meio da educação.

## **B. A ESCOLHA DA BASE DE CÁLCULO PARA COMPENSAÇÃO**

A base de cálculo a ser abatido o ISS a pagar foi o ponto nodal do relatório apresentado ao TCM/RJ, uma vez que esse dado é o propulsor no que se refere a viabilidade econômica para as escolas e uso inteligente do dinheiro público pelo município para a implementação do direito social à educação de forma efetiva. Nesse sentido, a discussão partiu do ponto em que a auditoria, com acesso ao sistema da Nota Carioca, identificou que os valores cobrados aos alunos pagantes - não oriundos do PAA - era menor do que os valores lançados para a compensação do ISS em relação aos alunos do PAA.

Esse dado gerou uma primeira discussão no sentido de que as escolas particulares poderiam estar se utilizando da política pública como uma forma de obter vantagem econômica exacerbada, ou seja, recebendo vantagem sem oferecer a contrapartida de interesse público de forma satisfatória.

Veja o *caput* e o §2º, do artigo 3º, do Decreto 22.663/2003:

Art.3º Os estabelecimentos da rede particular de ensino credenciados para participar o Programa de Apoio poderão se compensar com redução proporcional, no imposto sobre serviços - ISS a pagar, do valor anual da matrícula correspondente ao que seria cobrado do aluno participante desse Programa caso tal aluno fosse pagante, na mesma forma parcelada de pagamento adotada para os demais alunos da mesma série. [...]

§2º O valor não ingressado correspondente ao que o seria caso o aluno fosse pagante será escriturado no campo reservado às receitas, como se pago fosse pelo aluno, integrando a base de cálculo do imposto.

Do dispositivo, percebe-se que a escola privada pode compensar o valor anual correspondente ao que seria cobrado de um aluno não participante do programa. Ou seja, é como se a prefeitura estivesse financiando os estudos do aluno credenciado ao PAA a partir da renúncia do ISS no valor exato da anuidade que seria cobrada caso não fizesse parte do PAA.

Ressalta-se, ainda, que o artigo 4º, do mesmo decreto<sup>8</sup>, estabelece como limite máximo de abatimento o valor de ISS a pagar pela escola, de modo a evitar com que as escolas passassem a usufruir de um crédito tributário.

Além disso, durante todo relatório fruto da Inspeção Ordinária realizada pela CAD/SGCE, é recorrentemente afirmado que não há bom controle a respeito da política, de modo que se torna muito difícil entender os impactos socioeconômicos da iniciativa. Por essa fragilidade, os dados listados e interpretados - por mais que não tenham uma integridade robusta - são suficientes para dar a mensagem de que a política é viável e tem efetividade na transformação da vida dos estudantes.

Embora não seja plenamente confiável, a coleta dos resultados apresentados pelo programa ajuda no processo de tomada de decisão relacionado à base de cálculo para compensação de ISS a pagar, bem como demonstra a essencialidade no estabelecimento de procedimentos e processos de controle do programa. Assim, se destacam dois cenários a serem analisados: **(i)** a compensação do ISS ser realizada sobre o ticket médio pago às instituições particulares, conforme estipula o PL 553/17; e **(ii)** a compensação do ISS recair sobre o valor cheio cobrado pelas escolas privadas, ou seja, sem a aplicação de descontos.

### **(i) COMPENSAÇÃO DE ISS SOBRE O VALOR DO TICKET MÉDIO**

Com o objetivo de averiguar se haviam abatimentos superiores aos valores praticados ao público em geral, foi feito o Requerimento CAD 2015/15-10, o qual solicitou à Controladoria de ISS que informasse o valor médio das notas fiscais emitidas pelos estabelecimentos de ensino credenciados no ano de 2015, de janeiro à abril, bem como o maior valor de nota fiscal de 2015 no mesmo período. Como resultado, identificou-se que os valores utilizados para abatimento de ISS eram maiores do que o cobrado ao público.

Na justificativa do Projeto de Lei, o vereador Leandro Lyra aborda este ponto:

A motivação de tal alteração reside nos fatos descritos na seção 3.4.2, sob o título “Ticket Médio”, do relatório da inspeção supracitada. Mostra-se, por exemplo, que **o valor médio efetivamente**

---

<sup>8</sup> Art.4º A compensação de que trata o art. 3º terá por limite máximo o valor correspondente ao do débito de imposto sobre serviços em cada mês, sendo vedada a utilização de eventual diferença credora para qualquer outra finalidade. Parágrafo único. Não será objeto de indenização ou ressarcimento qualquer diferença credora acaso apurada em decorrência da inobservância do disposto no caput.

**cobrado pelas escolas é de duas a três vezes menor que o valor abatido por meio da matrícula dos alunos beneficiários do Programa de Apoio**, o que equivale ao Município pagar, por aluno, de duas a três vezes o valor que é, em média, praticado pela escola. **Apenas a correção desta distorção permitiria que o dobro, ou até o triplo, do número de alunos fossem beneficiados pelo Programa de Apoio.** [...]

A ideia da investigação foi estabelecer uma relação entre o lançado para abatimento e o ticket médio dos estabelecimentos de ensino, porém a base de pesquisa é falha. Isso porque as notas fiscais avaliadas não demonstram o valor cobrado nas séries em que os alunos de PAA estão matriculados, de modo que se compara o valor cobrado entre produtos (turmas) diferentes.

Por exemplo, comumente, o valor cobrado na turma de 3º ano preparatória para o vestibular de medicina é maior do que aquele cobrado para uma turma de 3º ano comum e ambas têm valor diferente do que é cobrado para uma turma de 3º ano preparatório para provas militares. Assim, tem-se que o dado não é perfeitamente confiável, embora não deixe de ser um sinal de alerta; de todo modo, se a qualquer momento for comprovada a fraude praticada pelo estabelecimento de ensino, pela Lei 3.468/2002, artigo 3º, §3º, a escola é obrigada a ressarcir o valor de forma corrigida e é descredenciada do programa, o que já resguarda o poder público de reaver um dinheiro eventualmente sonegado.

Além da fragilidade do dado em si, é comum no mercado de educação que as mensalidades cheias sejam reduzidas em um processo de negociação com os responsáveis, por meio de bolsões, parcerias e ofertas ao público em geral. Dessa forma, por mais que o valor cheio seja um valor  $x$ , a prática do mercado impõe que sejam feitas essas ofertas, de modo que há uma redução natural fruto do processo de negociação entre as partes - escola privada e consumidores.

Contudo, o desconto fornecido aos alunos consumidores e consequente queda no valor cobrado pela escola privada não altera o fato de que o valor oficial é o valor  $x$  estabelecido antes da aplicação de qualquer desconto. Como os alunos de PAA não são matriculados na escola pela via do mercado consumidor, mas sim por meio de uma política pública, eles não são contemplados pelas leis do mercado: binômio de oferta/procura, fundamentado no caráter consensual das relações econômicas dada a liberdade de negociação.

Como Posner explica, as normas jurídicas afetam o comportamento dos indivíduos, de

modo que uma normatividade mais eficiente - elaborada a partir dos pressupostos econômicos - insita ou desincentiva um determinado comportamento dos atores envolvidos, uma vez que todos eles buscam a maximização dos interesses individuais (POSNER, 2007, p. 26).

Com esse racional, percebe-se que não é um incentivo comportamental positivo a lei instituir que as escolas privadas admitam os alunos do ensino público com o valor a compensar de ISS igual ao ticket médio praticado. Isso porque, se a compensação for indexada no ticket médio, a instituição privada estará recebendo um aluno advindo do PAA no mesmo pé de igualdade daquele proveniente de outra instituição de ensino privada, contudo é notório - pelos dados e argumentos já expostos - que o aluno oriundo da rede pública demanda comumente maior atenção do que aquele oriundo da rede particular, principalmente em questões de adaptação social e base de conhecimento acadêmico.

Dessa maneira, se aprovada a ideia de compensar o ISS a pagar das escolas privadas com base de cálculo no ticket médio praticado, será criado um incentivo negativo, ou seja, uma tendência ao comportamento de não adesão das escolas privadas ao programa, pois despenderia mais esforço com um aluno vindo do PAA e não teria a compensação monetária de tal trabalho.

Com a lógica de mercado em mente, não é difícil perceber que é mais vantajoso para a instituição de ensino privada ir ao mercado e negociar com a finalidade de conseguir uma matrícula com valor acima do ticket médio - ou mesmo no valor do ticket médio - do que aderir ao programa e obrigatoriamente preencher uma matrícula no valor do ticket médio só que com um aluno que lhe demandará maior atenção.

Para melhor entendimento, um aluno oriundo de PAA demanda mais atenção em razão de dispensar maior acompanhamento da equipe pedagógica da escola. Além disso, possivelmente, terá um pior desempenho nas provas de vestibular se comparado com outros oriundos de escolas particulares, o que é relevante de se levar em conta já que os resultados em concursos públicos são o que notadamente fazem a boa fama de uma escola de ensino médio. No mais, um aluno oriundo de PAA dispensará mais esforço acadêmico com aulas extras, etc, e adaptação à realidade de uma escola particular, com outro ciclo social, bem como possivelmente não atingirá a média de nota dos alunos com um histórico escolar em escolas particulares.

A comprovação de tal raciocínio é feita a partir dos dados a respeito das reprovações

dos alunos advindos do PAA desmembrado nas séries escolares, conforme visto no relatório fruto da Inspeção Ordinária realizada pela CAD/SGCE: dos 23% de reprovados, tem-se que 76% ocorreram na 1ª série do Ensino Médio, deixando clara a deficiência acadêmica herdada do ensino na escola pública. Além disso, dos 16% das desistências, 54% delas também ocorreram na 1ª série do Ensino Médio, demonstrando a dificuldade de adaptação.

À vista disso, se os fazedores de políticas, decidirem criar uma norma jurídica que obrigue a compensação de ISS ser no exato valor do ticket médio, será gerado um incentivo negativo, isto é, um desinteresse das escolas particulares na adesão ao programa pela própria natureza da lógica de mercado - principalmente nas escolas que não tem dificuldade de preencher as vagas de ensino médio, as quais normalmente são as de maior qualidade -, de modo que o objetivo de promoção do direito fundamental à educação como expressão da dignidade da pessoa humana não será alcançado pelo PAA.

### **(ii) COMPENSAÇÃO DE ISS SOBRE O VALOR CHEIO**

Alternativa diferente da disposta acima é a possibilidade de compensação de ISS a pagar com referência no valor cheio - valor x - cobrado ao público em geral das escolas privadas. Como dito, a lógica de mercado não favorece a tomada de decisão no sentido de que seja vinculada a compensação ao ticket médio, contudo não seria também desvantajoso para o poder público adotar o valor cheio se é comum que haja descontos no valor pago pelo público em geral?

A resposta é negativa, porque o poder público, ao deslocar um aluno oriundo de sua rede de ensino para a rede privada, catalisa o processo de efetivação do direito fundamental à educação sem necessitar de muitos anos para a reformulação de todo ensino público. Ou seja, com o PAA, o poder público consegue concretizar - mesmo que de forma não geral - o mandamento constitucional sem criar dívidas para tanto, já que as escolas podem compensar o ISS apenas até o limite que deveriam pagar naquele mês em específico, conforme descreve o artigo 4º, do Decreto 22.663/2003.

Mais ainda, a escola, ao estabelecer a anuidade a ser cobrada de seus estudantes, não faz de forma aleatória; pelo contrário, faz de acordo com as normas de mercado. Isso porque a escola não estabelece o valor da anuidade única e exclusivamente para declará-la ao poder

público municipal; em verdade, o valor cheio da anuidade é calculado de tal forma a atrair o mercado consumidor para o serviço a ser prestado pela instituição de ensino particular.

Por essa razão, é afastada qualquer ideia de que o poder público estará dependente de uma estipulação arbitrária de valor pelo ente privado, uma vez que a escola realiza a oferta pública de determinado valor e, se não anunciar um valor compatível com a realidade do mercado, não atrai alunos para si. Como o mercado impõe um anúncio de preço adequado ao serviço a ser prestado e esse mesmo preço deve ser o da compensação tributária, afasta-se a ideia de que a escola irá realizar um aumento artificial de anuidade a fim de compensá-lo no ISS.

Dessa forma, o valor reduzido pago pelo público em geral - valor abaixo de  $x$  - é consequência somente de um processo de negociação próprio do mercado consumidor e não de uma má-fé da instituição privada e nem mesmo causa um prejuízo ao ente público se considerada a especificidade do aluno advindo do PAA. Em outras palavras, o poder público estará arcando com um preço adequado ao mercado - sem desconto, mas adequado e, pelas especificidades do aluno vindo do programa, talvez até mesmo vantajoso.

O valor monetário dispensado aparentemente a maior pelo ente público pela ausência de negociação é compensado pela maior atenção da escola a ser empregada ao aluno advindo do programa. Isso porque é razoável prever que a escola particular irá se dedicar à educação do aluno vindo do PAA, pois é interesse para a instituição privada que o aluno outrora da rede pública permaneça na escola e tenha bons resultados, já que assim o PAA ganha força para se prolongar no tempo, fornecendo a possibilidade de compensação tributária.

Dessa maneira, atinge-se um ponto de equilíbrio, visto que atende ao interesse da escola privada na compensação tributária, do ente público no cumprimento do seu dever de promoção dos direitos fundamentais e da sociedade dada a possibilidade de transformação de vida proporcionada aos estudantes oriundos do PAA com bons resultados acadêmicos em exames como o ENEM, de modo a atingir a justificativa social do programa. Este ponto ótimo é considerado por Posner de maneira semelhante à moral utilitarista quando afirma ser a maximização da riqueza enquanto ideal normativo uma forma de cuidar das pessoas como células de um mesmo organismo, já que o bem-estar de uma só é útil quando promove o bem-estar de todo o organismo (POSNER, 2007, p. 506). Veja as palavras do autor:

A mamixização da riqueza implica que, se a prosperidade da sociedade puder ser promovida por meio da escravidão de seus membros menos produtivos, o sacrifício de sua liberdade terá sido válido. Essa implicação, porém, é contrária às inabaláveis instituições morais norte-americanas e (...) a conformidade com a intuição é o teste definitivo de uma teoria moral – na verdade, de qualquer teoria (POSNER, 2007, p. 506)

Portanto, a conduta de adotar o valor cheio aumenta o grau de adesão das escolas privadas, o que causa uma efetivação do direito fundamental à educação na realidade. Posner adverte sobre a necessidade de aplicabilidade ampla dos direitos fundamentais mediante parâmetros de eficiência, não abrindo mão daquele em função deste (POSNER, 2007, p. 23). Para o autor, não se deve buscar a exclusão, mas sim a compatibilização entre a justiça e a eficiência; na verdade, para ele, deve-se realizar a justiça de forma eficiente com a finalidade de que o fazer justiça seja sustentável ao longo do tempo (POSNER, 2007, p. 23).

## VI. CONCLUSÃO

A elaboração de norma jurídica tem função essencial para a elaboração de uma política pública viável e efetivadora da dignidade humana, como no caso do PAA. Como visto, Posner, ao tratar da eficiência na aplicação e criação do direito, incentiva que as normas tenham por base a eficiência no viés da maximização da riqueza, de modo a considerar a lógica de mercado do custo-benefício para prever custos para comportamentos socialmente indesejáveis e vantagens ou recompensas (utilidade) para comportamentos socialmente desejados. Com este fundo, o presente trabalho, diferente do PL 553/17, entende que alterar a compensação tributária para vinculá-la ao ticket médio da escola credenciada causa um desincentivo a adesão dos particulares à política pública a tal ponto de tornar inviável e, por consequência, não catalisar a realização do direito fundamental à educação na prática.

O PAA, após o relatório produzido na Inspeção Ordinária, de 2015, foi intensamente criticado em razão de não possuir balizadores econômicos - como discutido neste artigo - e procedimentos bem estabelecidos para credenciamento, regularização e fiscalização da política. Tais críticas, se analisadas em conjunto com os resultados positivos da política, só mostram (i) o potencial de sucesso e expansão desta política pública vide os bons resultados sociais atingidos, transformação de vidas por meio da educação e um amplo caminho de evolução no

sentido de reduzir o número de desistências e reprovações ao associar a esse programa outros que o sustentem, como o auxílio de transporte, alimentação e saúde mencionados ao longo do *paper*, e (ii) o quanto é importante seguir as etapas do ciclo de políticas públicas para a elaboração e implementação de programas como o PAA, bem como uma análise e produção normativa com o viés econômico em mente.

Por fim, é recomendado aos fazedores de política pública que (i) não incentivem a aprovação do PL 553/17 no tocante à vinculação da compensação de ISS a pagar pelas escolas particulares ao ticket médio, sob risco de gerar um completo desinteresse das escolas em participar da política ou, ao menos, de gerar um desinteresse nas escolas já credenciadas; (ii) recomenda-se que os *policy makers* discutam para que o valor de compensação seja estabelecido no valor cheio para série em específico que o aluno do PAA ingressará a fim de gerar um incentivo favorável à adesão das escolas ao programa.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *O impacto gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, nº 10, Brasília, 1997.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. *Em direção às melhores práticas de avaliação*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

COUTINHO, Diogo R. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, caso práticos*/Leonardo Secchi - São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo/SP: Malheiros Editores Ltda., 2007.

POSNER, Richard A. Direito, pragmatismo e democracia. Trad. Teresa Dias Carneiro. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

POSNER, Richard. *El análisis económico del derecho*. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

POSNER, Richard A. Problemas de Filosofia do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

POSNER, Richard. *The Economics of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983, 2ª ed.

Processo TCM/RJ 040/005759/2015. Disponível em:  
<https://etcm.tcm.rj.gov.br/processo/Ficha?Ctid=290298>, acesso em 30/08/2022.

WEIBLE, C. M.; CARTER, D. P. *Advancing policy process research at its overlap with public management scholarship and nonprofit and voluntary action studies*. Policy Studies Journal, v. 45, n. 1, p. 22-49, 2017.