PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Faculdade Mineira de Direito
Programa de Pós-graduação em Direito

Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia

O ICMS EDUCAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: uma análise da trajetória legislativa para o cumprimento da determinação constitucional do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal

Belo Horizonte
2024

Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia

O ICMS EDUCAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: uma análise da trajetória legislativa para o cumprimento da determinação constitucional do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, linha de pesquisa Constitucionalismo Democrático, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz

Área de concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização

Belo Horizonte

2024

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Di Francia, Nicolle Zanato Moreira Monteleoni
D536i O ICMS educação no Estado de Minas Gerais: uma análise da trajetória legislativa para o cumprimento da determinação constitucional do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal / Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia. Belo Horizonte, 2024.
154 f.: il.

Orientador: Álvaro Ricardo de Souza Cruz

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil). 2. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços. 3. Imposto estadual. 4. Política educacional - Minas Gerais. 5. Educação básica - Financiamento - Brasil. 6. Transferência de recursos. 7. Educação e Estado - Minas Gerais. I. Cruz, Álvaro Ricardo de Souza. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 336.22
Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia

O ICMS EDUCAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS: uma análise da trajetória legislativa para o cumprimento da determinação constitucional do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, linha de pesquisa Constitucionalismo Democrático, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização

_____

Prof. Dr. Álvaro Ricardo Souza Cruz – PUC Minas (orientador)

_____

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi – PUC Minas (Banca Examinadora)

_____

Profa. Dra. Natércia Sampaio Siqueira – Unifor Ceará (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 08 de março de 2024.

À Manu, ao Rud, à minha mãe, ao meu pai, aos meus irmãos. Sem vocês nada sou.

AGRADECIMENTOS

Agradecer às pessoas que colaboraram para a realização desse trabalho é um ato, para mim, obrigatório. Quem conhece a minha história sabe que por algum tempo eu não me senti capaz de realizar algo meu. Talvez tenha sido o luto, algo que eu precisava vivenciar. Mas, fato é que eu nunca teria saído daquele lugar sozinha, foram as pessoas à minha volta que me tiraram de lá. Portanto, se não fosse as pessoas que eu amo e que me amam de volta nada disso aqui teria acontecido. Esse é um trabalho de muitas mãos e cada uma delas teve um papel singular para que os últimos dois anos fossem equilibrados, possibilitando uma união harmoniosa entre vida profissional e pessoal.

Esse trabalho é fruto da realização de muita pesquisa, estudo, escrita, reescrita, viagens semanais (muitas vezes exaustivas), dias longe da família. Mas houve equilíbrio, já que, ao mesmo tempo em que me dediquei profissionalmente, não deixei de realizar viagens turísticas, fins de semana de lazer, passeios em família, saídas com amigos, fui inúmeras vezes em cinemas, parques, teatros. Tive férias, curti as férias da minha filha. Houve equilíbrio também porque soube ouvir a necessidade de ser e estar presente na vida das pessoas que eu amo. Não foi fácil, só aconteceu porque tive muita ajuda. Me orgulho muito do trabalho, dedicação, esforço, resiliência e paciência.

Por isso, agradeço primeiramente à Deus e Maria Santíssima, que estiveram comigo todos os dias. Essa jornada dupla, tripla, também só foi possível porque tive uma filha carinhosa, Manu, e um marido muito dedicado, Rudiery, todos os dias me esperando em casa, me incentivando, me inspirando. Falando em incentivo, impossível deixar de citar meus pais, Dona Onça e Tortinha de maçã, amo vocês. Incentivo também tive do meu irmão mais velho, que inúmeras vezes me recebeu em sua casa para que eu pudesse estudar e também é uma verdadeiro companheiro e amigo. Muito obrigada, Aninha, minha cunhada amada, por nunca reclamar das invasões. Obrigada Bisa Dorinha, por ser você, tão essencial e única. E o agradecimento mais especial, saudoso e doloroso vai à minha irmã caçula, que infelizmente já se foi. Cada dia sem você é um dia amargo de saudade e feliz pelas recordações do que vivemos juntas.

Agradeço também aos meus sogros, meus colegas de mestrado, meus grandes amigos da faculdade Bella, Camis, Lu, Lucas, Gi e Henrique, funcionários

do PPGD, professores do mestrado, meu orientador professor Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz, que de forma muito leve e com bom humor inspira seus alunos. Agradeço por último, mas com toda a importância que merece, meu coorientador professor Dr. Marciano Seabra de Godoi que me auxiliou na escolha do tema ainda no primeiro semestre de 2022 e desde então recebeu papel de destaque no que diz respeito à imersão científica que significa o mestrado e todo o ônus e bônus de uma orientação acadêmica.

A todos os que citei e aos que (infelizmente) acabei esquecendo de citar, meus sinceros agradecimentos. Sem a orientação e o apoio de cada um de vocês esse trabalho não teria chegado no resultado que chegou.

Por fim, agradeço ao CNPq pela bolsa de mestrado GM processo nº 403468/2022, sem dúvidas um incentivo a mais a nós pesquisadores, que exercemos um papel tão importante na sociedade.

Não sou nem otimista, nem pessimista. Os otimistas são ingênuos, e os pessimistas amargos. Sou um realista esperançoso. Sou um homem da esperança. Sei que é para um futuro muito longínquo. Sonho com o dia em que o sol de Deus vai espalhar justiça pelo mundo todo.

(Ariano Suassuna)

RESUMO

A presente pesquisa busca responder a seguinte pergunta: como o Estado de Minas Gerais trilhou seu caminho rumo à regulamentação do ICMS Educacional criado pelo Fundeb Permanente que alterou o art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal? A própria Constituição delimitou o prazo de dois anos, findos em agosto de 2022. Em resposta a essa determinação, intempestivamente, em setembro de 2023 é publicada a lei mineira nº 24.431/2023 criando o ICMS educação em Minas, a qual é amplamente analisada no presente trabalho. Para enfrentar o tema-problema, optou-se por uma pesquisa de natureza jurídico-exploratória, pautada principalmente em uma revisão bibliográfica em textos científicos sobre a temática e em pesquisas diretas na tramitação de projetos nos sites das Assembleias Legislativas, notadamente Assembleia Legislativa de Minas Gerias. A pesquisa se pautou, como marco teórico, na tese desenvolvida por Ximenes (2014) que trata do conteúdo jurídico-normativo de uma educação básica de qualidade. Em seu primeiro capítulo, a presente dissertação explica e conceitua os principais aspectos da Emenda Constitucional nº 108/2020 que criou a determinação de implementação de um ICMS educação em todos os Estados da Federação. Posteriormente, o capítulo seguinte explica o que é esse ICMS educação e como ele está sendo empregado nos Estados do Ceará e de Santa Catarina. Por fim, o terceiro capítulo do desenvolvimento trata apenas do ICMS Educacional no Estado de Minas Gerais, buscando detalhar todo o trâmite até, finalmente, a aprovação de uma lei intempestiva, caracterizando uma verdadeira omissão inconstitucional. Essa lei e sua regulamentação são amplamente analisadas no presente trabalho. Esse trabalho foi desenvolvido com o apoio do CNPq.

Palavras-chave: ICMS educação; Novo Fundeb; financiamento público da educação; políticas públicas educacionais; educação mineira.

ABSTRACT

This research seeks to answer the following question: how the State of Minas Gerais followed its path towards regulating the Educational ICMS created by Fundeb Permanente, which changed art. 158, sole paragraph, item II of the Federal Constitution? The Constitution itself delimited the period of two years, ending in August 2022. In response to this determination, untimely, in September 2023, Minas Gerais law nº 24,431/2023 was published creating the ICMS education in Minas, which is widely analyzed in the present work. To address the problem-theme, we opted for research of a legal-exploratory nature, based mainly on a bibliographical review of scientific texts on the subject and on directly researching the processing of projects on the websites of the Legislative Assemblies, notably the Legislative Assembly of Minas Gerias. The research was based, as a theoretical framework, on the thesis developed by Ximenes (2014) which deals with the legal-normative content of quality basic education. In its first chapter, this dissertation explains and conceptualizes the main aspects of Constitutional Amendment No. 108/2020 that created the determination to implement an education ICMS in all States of the Federation. Subsequently, the following chapter explains what this education ICMS is and how it is being used in the States of Ceará and Santa Catarina. Finally, the third chapter of the development deals only with the Educational ICMS in the State of Minas Gerais, seeking to detail the entire process until, finally, the approval of an untimely law, characterizing a true unconstitutional omission. This law and its regulations are extensively analyzed in this work. This work was developed with the support of CNPq.

Keywords: ICMS education; New Fundeb; public financing of education; educational public policies; education in Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Receita Potencial vinculada (2021), complementação necessária (2023) por região e UF, Brasil 42
Figura 2 - Repartição da receita do ICMS entre os entes federados 59
Figura 3 - Repartição dos 25% de ICMS dos Municípios antes da EC 108/2020 68
Figura 4 - Repartição dos 25% de ICMS dos Municípios após a EC 108/2020 72
Figura 5 - A repartição dos 25% de ICMS na Lei estadual cearense nº 12.612/1996 75
Figura 6 - A repartição dos 25% de ICMS na Lei estadual cearense nº 14.023/2007 e Decreto nº 29.306/2008 79
Figura 7: Metodologia de Cálculo ICMS educação mineiro 124
Figura 8: Metodologia de cálculo "Índice de Atendimento Educacional" mineiro 125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do valor disponível por aluno do Fundef/Fundeb na rede estadual de ensino para estados selecionados- 2006 a 2014 (R$ de 2014) 31
Tabela 2: Comparação sobre abrangência da complementação da União no Novo Fundeb em relação ao Fundeb anterior 38
Tabela 3: A lei do ICMS educação cearense cumpre os requisitos da EC 108/2020? 81
Tabela 4: Panorama geral da criação do ICMS educação pelos Estados 93
Tabela 5: Repartição da receita do ICMS entre os Municípios mineiros antes da lei mineira nº 24.431, de 14 de setembro de 2023.....102
Tabela 6: - Alterações na repartição da receita do ICMS entre os Municípios mineiros após a lei mineira nº 24.431, de 14 de setembro de 2023 111
Tabela 7: Tabela comparativa dos critérios da Lei Robin Hood - modificações implementadas pela Lei mineira nº 24.431/2023..... 112
Tabela 8: Comparação de repasses de ICMS pelo critério educação 2023-fev 2024 129
Tabela 9: Repasse total de ICMS janeiro 2023 x janeiro 2024 em Minas Gerais....130
Tabela 10: Repasse total de ICMS janeiro 2022 x janeiro 2024 em São Paulo 134
Tabela 11: Repasse total de ICMS janeiro 2022 x janeiro 2024 no Rio Grande do Sul 135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE/SC	Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina
CGE	Controladoria Geral do Estado
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONFAZ-M/SC	Conselho de Órgão Fazendários Municipais de Santa Catarina
EC	Emenda Constitucional
FEEMG	Federação de Esportes Estudantis de Minas Gerais
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação
MEC	Ministério da Educação
MPSC	Ministério Público do Estado de Santa Catarina
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEB/INSE	Indicador do nível socioeconômico do Saeb
SAESC	Sistema de Avaliação da Educação de Santa Catarina
SED	Secretaria de Estado da Educação
SEF	Secretaria Estadual da Fazenda
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCSC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
VAAF	Valor aluno ano final

VAAR	Valor aluno ano resultado com redução de desigualdades
VAAT	Valor aluno ano total
VAF	Valor adicionado fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE FUNDOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA 21
2.1 Principais políticas de vinculação de receita de impostos a gastos com a educação anteriores ao Novo Fundeb 24
2.2 O Novo Fundeb 36
2.3 A lei nº 14.113/2020 e a regulamentação do Novo Fundeb 45
***2.3.1 O VAAR, a lei nº 14.113/2020 que regulamenta o Fundeb e o ICMS educacional* 47**
2.4 Como era a determinação constitucional de distribuição do ICMS aos Municípios antes da Emenda Constitucional nº 108/2020 58
2.5 A nova distribuição de ICMS aos Municípios 61
2.6 O conteúdo normativo do direito à educação de qualidade: marco teórico da presente dissertação 64

3 O ICMS EDUCACIONAL: principais características e modelos 67
3.1 O ICMS Educacional no Estado do Ceará 73
3.2 O ICMS Educação no Estado de Santa Catarina 82
3.3 Legislações criadas em outros Estados em cumprimento à Emenda Constitucional nº 108/2020 92

4 O ESTADO DE MINAS GERAIS: aquele que passou de pioneiro para omisso em relação à criação de um ICMS Educacional 99
4. 1 Como era a distribuição do ICMS aos municípios mineiros 102
4.2 Trâmites para a aprovação de um ICMS Educação em Minas Gerais em conformidade com a Constituição Federal 104
4.3 Como fica a nova distribuição do ICMS aos municípios mineiros com a publicação da Lei nº 24.431, de 14 de setembro de 2023 110
4.4 A omissão mineira e a perda milionária de recursos do Fundeb no ano de 2023 119

4.5 Detalhes sobre a metodologia de cálculo adotada em Minas Gerais: municípios populosos reclamam da metodologia mineira.....122
4.5.1 Análise se a legislação de outros Estado considera a população do município **.....131**

5 CONCLUSÕES.....137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....141

1 INTRODUÇÃO

O financiamento da educação básica, dentro do mundo jurídico, é um tema de Direito Financeiro contemplado por várias normas constitucionais e legislações ordinárias. Dentro desse grande tema do financiamento da educação básica, destaca-se o Fundeb, uma política de fundos estaduais que passou de temporária para permanente no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, uma grande conquista para a educação como um todo. Além disso, a EC 108/2020 também representa várias novidades, dentre as quais o presente trabalho optou por delimitar a pesquisa somente no que tange ao ICMS Educação.

Analisando a legislação que implementou o denominado ICMS Educação (Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020) restou claro que era necessário conhecer mais sobre essa política pública, afinal de contas, ao menos aparentemente se trata de um mecanismo que busca incentivar não apenas melhorias educacionais, mas também melhorias de gestão educacional, de equidade e de redução de desigualdades, sobretudo sociais.

O Novo Fundeb foi implementado no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, que trouxe diversas inovações, muitas delas consideradas avanços no cenário do financiamento educacional brasileiro[1]. Entre todas as novidades implementadas por essa nova política de fundos, a presente pesquisa constatou inicialmente pontos divergentes entre os pesquisadores da área. Enquanto alguns deles ressaltam principalmente os avanços do Novo Fundeb em relação aos fundos anteriores, são eles Godoi e Rezende (2020), Santos, Callegari; Callegari (2022), Ribeiro (2022) e Mascarenhas (2023), outros destacam o que chamaram de retrocessos do novo fundo em relação aos anteriores, são eles Amaral et al (2021), Souza (2021) e Tanno (2021). Portanto, observa-se que há pontos inovadores na Emenda do Novo Fundeb que sofrem críticas de alguns pesquisadores.

[1] São vários os motivos pelos quais se considera o Novo Fundeb um avanço. Entre eles, é possível citar o fato de que o Fundeb se tornou permanente, não sendo mais uma política pública temporária. Além disso, destaca-se também o fato de que houve um aumento quantitativo da complementação da União, que será responsável por um maior aporte de recursos distribuídos aos outros entes. Outra inovação positiva foi a criação da complementação VAAT, corrigindo distorções e promovendo maior redistribuição de recursos entre os municípios de todo o Brasil independentemente do Estado em que eles se encontram.

Considerando esses pontos divergentes, o presente trabalho observou que justamente o ICMS Educação sofre críticas por parte da doutrina. Explicando melhor sobre esse ICMS, observa-se que o Novo Fundeb determinou a criação, por cada Estado da Federação, de um ICMS Educacional, isto é, de critérios específicos para nortear a distribuição de uma parcela do ICMS dos Estados aos seus Municípios. Essa obrigação está descrita no novo texto que foi dado ao parágrafo único, inciso II do art. 158 da Constituição da República de 1988.

Em linhas gerais, observa-se que o Novo Fundeb trouxe uma mudança legislativa que alterou a dinâmica de distribuição do ICMS aos Municípios (art. 158, parágrafo único, inciso II, CR), passando a possibilitar uma diminuição do percentual que é distribuído conforme o VAF (valor adicionado fiscal), permitindo também uma redução da concentração de renda nos Municípios mais fortes financeiramente.

Além disso, a Constituição passou a exigir que no mínimo 10% do ICMS destinado aos Municípios seja pautado em critérios educacionais que contemplem melhoria da aprendizagem e da equidade considerada a condição socioeconômica dos estudantes. Ou seja, não se trata simplesmente da criação de um critério “educação” para a distribuição de parcela do ICMS aos Municípios. A EC 108/2020 determinou que a legislação estadual deveria cumprir os requisitos constitucionais destacados, ou seja, distribuir mais recursos do ICMS conforme melhorias na aprendizagem, na equidade, considerando o nível socioeconômico. Ou seja, trata-se de uma política pública de incentivo social e educacional nos municípios.

Diante disso, a presente pesquisa evidencia que o ICMS educacional é um mecanismo de gestão que permite que os Municípios sejam induzidos a aumentarem a sua arrecadação por meio da implementação de políticas públicas educacionais efetivas que promovam diminuição de desigualdades e melhoria da aprendizagem. Além disso, também foram encontradas pesquisas que constataram se tratar de um mecanismo de redistribuição de renda aos municípios mais pobres, por se tratar de uma política pública que visa estimular a melhoria da aprendizagem considerando a condição socioeconômica dos educandos. Contudo, pontua-se, conforme já observado acima, que essa visão positiva do ICMS Educação não é consenso na doutrina. O presente trabalho também aponta pesquisas que entendem que o ICMS Educação é uma política pública meritocrática, ligada à lógica mercadológica que se infiltrou na legislação educacional. Ou seja, será demonstrado

que alguns pesquisadores defendem que não é possível gerar efeitos positivos na educação pública por meio do ICMS Educação.

Diante disso, considerando que Minas Gerais é um dos poucos Estados que já contavam com um critério educacional para a distribuição dos ICMS aos seus municípios, o presente estudo demonstra como o Estado de Minas Gerais regulamentou o ICMS educação, tendo delimitado o seguinte tema-problema: como o Estado de Minas Gerais trilhou seu caminho rumo à regulamentação do ICMS Educacional criado pelo Fundeb permanente que alterou o art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal?

Para responder a essa pergunta, o presente trabalho irá, primeiramente, esclarecer o que é o Novo Fundeb e quais são suas principais características. Posteriormente, o presente trabalho irá descrever o que é o ICMS educacional e de que forma a alteração do texto constitucional obrigando a criação do ICMS Educação poderá incentivar mudanças significativas na educação das unidades federativas em todo o país. Além disso, pretende-se traçar um recorte exploratório apenas no Estado de Minas Gerais, de forma a expor o que mudou na legislação mineira e de que forma o que já foi regulamentado (se foi regulamentado) pode melhorar a educação em Minas Gerais.

Embora tenha sido o pioneiro, isto é, o primeiro Estado a criar um critério educacional para distribuir o ICMS aos seus municípios, o que demonstra uma intenção de incentivar melhorias na educação pública municipal por meio da receita do ICMS, o Estado de Minas Gerais nunca foi muito notado em relação ao seu ICMS Educação, afinal ele nunca se mostrou decisivo para qualquer tipo de modificação nos resultados de aprendizagem na educação básica municipal mineira. Por outro lado, o Estado que se tornou modelo no que diz respeito ao ICMS Educação foi o Estado do Ceará, já que ele foi o primeiro a destinar uma porcentagem significativa do ICMS conforme critérios educacionais e, além disso, foi o primeiro a contar com transferências intergovernamentais de resultado, viabilizando resultados positivos nas avaliações educacionais de larga escala, fazendo aumentar o Ideb cearense.

Portanto, adentrando no tema do ICMS Educação, o presente trabalho tratará de explicar e demonstrar como tem funcionado o ICMS educação no Estado do Ceará, esclarecendo qual a legislação estadual que disciplina a matéria.

Quanto ao marco teórico da presente pesquisa, ele está presente na tese de doutorado de Salomão Barros Ximenes intitulada “Padrão de qualidade do ensino:

desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica” publicada no ano de 2014. Nessa tese, o autor estabelece um marco conceitual para o conteúdo normativo acerca da educação básica de qualidade prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, diante do mister de justificar a realização da presente pesquisa, ressalta-se o caráter essencial do direito à educação contraposto a alarmante e insuficiente efetivação desse direito na sociedade brasileira atual. Além da notória e até retórica necessidade de se aprofundar nos estudos sobre a efetivação do direito à educação no Brasil, a presente pesquisa se justifica por seu caráter inovador, uma vez que irá explorar a efetivação de uma política pública muito recente, razão pela qual não foi possível encontrar sequer um trabalho científico anterior abarcando exatamente esse mesmo objeto de estudo.

A escolha do ICMS educacional constitucionalizado pela EC 108/2020 como foco dessa investigação também se justifica pela expressividade quantitativa do valor que será repassado às unidades federativas em virtude da implementação dessa política, já que, para os municípios mineiros mais pobres, a receita do ICMS representa uma parcela importantíssima das finanças públicas. Outras questões que revelam a importância da presente pesquisa são: a verificação do cumprimento do prazo constitucional de dois anos que foi imposto para adequação; o orçamento anual expressivo que envolve direta e indiretamente a aplicação dessa política pública; e a forma como ela conduz indiretamente investimentos na educação, o que desperta curiosidade quanto a sua efetividade. Diante disso, conclui-se que a presente pesquisa também se justifica em virtude da necessidade de se compreender essa política pública recente, elevada a nível constitucional e aplicável a todos os Estados da Federação, podendo trazer resultados reais na concretização do direito à educação. Se o Ceará é um modelo em termos educacionais, será que é assertivo replicar o seu modelo de ICMS educação para os outros Estados da federação?

Quanto aos objetivos da presente pesquisa, de uma forma abrangente, o objetivo geral é compreender a política pública constitucionalizada do ICMS educacional, notadamente no Estado de Minas Gerais. São objetivos específicos estudar e compreender a nova redação do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição, ou seja, analisar a elevação constitucional e obrigatória a todos os Estados do ICMS educacional; analisar documentos formais sobre a implementação

do Novo Fundeb e discussão sobre a proposta de implementação do ICMS educacional; analisar especificamente o caso do Estado de Minas Gerais, explicando a lei criada.

A pesquisa possui natureza jurídico-exploratória com metodologia teórica. Foi feita uma revisão bibliográfica sobre o assunto tendo sido colhidas pesquisas sobre o ICMS Educação em MG e sua primeira manifestação, em 1995. No que diz respeito à parte mais atual da pesquisa, que trata da regulamentação do ICMS Educação após a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, também foram colhidos e estudados os trabalhos científicos sobre o assunto. No entanto, em razão da atualidade do tema, nesse tocante, a pesquisa foi majoritariamente exploratória, pesquisando proposições no site da Assembleia Legislativa do Estado e analisando primariamente esses textos legais.

Com o desenvolvimento da pesquisa, optou-se por dividir o trabalho em 3 capítulos de desenvolvimento, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo de desenvolvimento é denominado “A Emenda Constitucional nº 108/2020 e sua regulamentação”. Esse capítulo trata das principais políticas de vinculação de receita de impostos a gastos com a educação anteriores ao Novo Fundeb; explica o que é o Novo Fundeb; explica como era a distribuição do ICMS antes do Novo Fundeb; explica como deve ser a nova distribuição do ICMS; detalha a lei que regulamentou o Novo Fundeb nos aspectos que tangenciam o ICMS educação.

O segundo capítulo de desenvolvimento é denominado “ICMS Educação: principais características e modelos”. Esse capítulo explica detalhadamente onde surgiu o ICMS Educação e em que Estado ele virou referência nacional; detalha como é a distribuição do ICMS aos municípios cearenses e quais foram as leis desse Estado que regulamentaram a matéria; explica também quais são as leis de ICMS Educação que estão sendo criados em todos os Estados a fim de cumprir a determinação constitucional do art. 158, parágrafo único, inciso II. Destaca a legislação recém criada do Estado de Santa Catarina e o trabalho que está sendo desenvolvido naquele Estado.

Por fim, o terceiro capítulo tratará exclusivamente do ICMS Educação no Estado de Minas Gerais, aquele que foi pioneiro na criação de um critério educacional de distribuição de ICMS aos municípios. Em seguida, explicará a omissão do Estado, que não regulamentou a matéria dentro do prazo de dois anos

da EC 108/2020, o que ocasionou perdas milionárias para os cofres públicos do Estado e dos seus municípios. Esse capítulo apresenta o assunto de forma atual e crítica, demonstrando a desídia do governo estadual mineiro em relação a essa política pública que, em 2020, integralizou o texto da Constituição Federal. Além disso, esse capítulo também apresenta as consequências jurídicas da omissão estatal.

2 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS DE FUNDOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, o tema da efetivação do direito à educação é algo que transcende as linhas da Constituição de 1988 e sua tentativa ao menos teórica de combater o insucesso histórico na aplicação desse direito fundamental. Embora tenhamos uma Carta Constitucional que explicita claramente seu compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo do direito à educação, a realidade contrasta e muito com o que foi declarado pelo constituinte, não sendo suficiente o texto constitucional para trazer efetividade a esse direito.

No Brasil, vive-se uma realidade em que aqueles que estão nas áreas mais baixas da pirâmide de renda são os mesmos que dificilmente têm acesso a uma educação universal e de qualidade. Além disso, também é possível observar que existe uma localização geográfica da qualidade do ensino, de forma que a região norte do país contempla uma educação de pior qualidade, ao passo que as regiões sul e sudeste apresentam um ensino de melhor qualidade. Não por acaso, a região norte é a região mais pobre do Brasil, enquanto as regiões sul e sudeste são as mais ricas.

Para comprovar todas essas afirmações, foi feita uma consulta ao Censo Escolar[2] e seu Resumo Técnico do ano de 2022[3] (Brasil, 2022). Primeiramente, em relação à taxa de aprovação, observa-se uma alarmante reprovação no ensino médio em toda a região norte do país, a maior do país (Brasil, 2022, p.18). Outro ponto tratado no censo escolar que demonstra a discrepância entre a região norte e a região sul é o percentual de disciplinas ministradas por professores com formação adequada. Segundo o Censo Escolar de 2022, nos anos finais, o percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada é menor nas regiões norte, nordeste e parte do centro-oeste (Brasil, 2022, p. 45). Além disso, ao se avaliar a disponibilidade de internet nas escolas de educação básica, percebe-se que esse recurso é menos presente nos Estados do Acre, Amazonas, Pará,

[2] O Censo Escolar é um trabalho coordenado pelo Inep e realizado com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e todas as escolas públicas e privadas do país. É realizado anualmente e é fundamental para a compreensão da situação educacional no país, inclusive para que gestores públicos acompanhem a efetividade de suas políticas públicas (BRASIL, 2022).

[3] Segundo o Resumo Técnico do Censo Escolar de 2022 (BRASIL, 2022, p. 10), os resultados de 2022 ainda refletem a suspensão das atividades presenciais que ocorreu durante a Pandemia da Covid-19.

Roraima e Amapá (Brasil, 2022, p. 52). Quando se analisa o percentual de escolas do ensino fundamental com acesso à internet banda larga, observa-se que os Estados com menor cobertura são novamente Acre, Amazonas, Pará, Roraima e Amapá, com cobertura inferior a 60% (Brasil, 2022, p. 56). Importante observar que o próprio Resumo Técnico do Censo Escolar 2022 chamou atenção para a disparidade da região norte com as demais regiões em relação ao acesso aos recursos tecnológicos. Segundo informações apresentadas nesse documento, dos nove entre os dez quesitos analisados em relação ao acesso à recursos tecnológicos, a região apresentou percentuais abaixo de 50% de acesso (Brasil, 2022, p. 57).

No Brasil, o valor da educação foi notado com maior intensidade a partir da transição democrática por meio da promulgação da Constituição de 1988 que universalizou a educação básica (educação básica é a etapa de ensino que contempla desde os anos iniciais da educação infantil até o fim ensino médio. Ela congrega três etapas do ensino: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Segundo Ranieri (2013), o direito à educação foi o direito social que recebeu maior atenção do constituinte em termos quantitativos em relação aos demais direitos sociais, havendo mais de trinta artigos da Constituição de 1988 tratando diretamente da educação e cerca de vinte tratando desse tema indiretamente (Ranieri, 2013, p. 58-59).

O direito à educação é um direito social fundamental (Brasil, 1988, art. 6º). Além disso, segundo o art. 208, §1º, CF, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, o que explicita uma relação entre o direito individual à educação e esse mesmo direito enquanto direito social fundamental. Por outro lado, além de um direito, a educação também é um dever, na medida em que é dever do Estado prestar o serviço público educacional nos termos da Constituição Federal, ou seja, mediante uma oferta qualificada (Cury, 2002, p. 170)

Do ponto de vista histórico, nos países colonizados, a exemplo do Brasil, a conquista do direito à educação como um direito fundamental garantido pelo ordenamento jurídico foi lenta, além de conviver com desigualdades sociais imensas, inclusive preconceitos e discriminações étnicas e de gênero incompatíveis com os direitos civis (Cury, 2002, p. 256; Carvalho, 1998, p. 34). Ou seja, em países como o Brasil, é muito complexa a luta pelo direito social à educação, já que muitos dos direitos civis sequer são garantidos, o que dificulta ainda mais a aplicação dos

direitos sociais[4] (Marshall, 1967, p. 66). Além disso, em muitos desses países, também o Brasil é exemplo, há conquistas sociais jurídicas descritas em leis, mas esses avanços não chegam a se concretizar por conta dessas dificuldades enraizadas na sociedade, sendo que uma delas é justamente a efetividade dos direitos civis (Cury, 2002, p. 256; Carvalho, 1998, p. 34).

Por esse motivo, Cury (2022, p. 258) conclui que nos países colonizados será longa e árdua a luta pelo direito à educação. Não é fácil a inscrição desses direitos no ordenamento jurídico desses países, assim como não é fácil a efetivação desses direitos mesmo quando já inscritos nas leis, já que há uma obstaculização do fenômeno pelas classes dominantes, que apenas se preocupam em perpetuar seu poder, seus ganhos econômicos e seus privilégios.

Comprovando essa teoria, Cury (2002, p. 258) exemplifica por meio de fatos ocorridos na história do Brasil. Segundo o autor, a educação primária perdurou por um longo período sendo proibida aos negros escravos, índios e mulheres, segue trecho:

[4] A leitura de Marshall (1967) explicita que a cidadania é composta pela união de três dimensões de direitos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Marshall (1967) define esses três níveis de cidadania baseando-se na história da Grã-Bretanha e traçando um desenvolvimento cronológico dos direitos. Contudo, essa ordem cronológica não foi seguida em todos os países, a exemplo do nosso. No Brasil, a ordem cronológica de conquista de direitos não se deu da mesma forma que na Inglaterra analisada por Thomas Marshall, assim como a forma como esses direitos foram conquistados também não se deu da mesma maneira. Soma-se a isso um país com um histórico recente de ditaduras e opressão e uma população que não tem garantido o direito à educação de qualidade de forma universal. Analisando como se deu a conquista das três classes de direitos de cidadania no Brasil, observa-se que a Constituição de 1988 é caracterizada por uma maior ênfase nos direitos sociais. Ademais, a conquista dos direitos sociais no Brasil precedeu aos outros, havendo uma inversão na ordem em que os direitos foram conquistados. José Murilo de Carvalho (1998) esclarece o quanto a cidadania no Brasil ainda é falha, o quanto os direitos civis de igualdade ainda não estão plenamente em vigor, já que, escancaradamente temos classes sociais mais beneficiadas e classes sociais muito mais prejudicadas, seja em razão da posição social, cor da pele, sexualidade, religião, gênero. Para explicar um pouco dessa situação paradoxal do Brasil, José Murilo de Carvalho (1998) faz uma releitura de T. H. Marshall (1967) demonstrando que a ordem lógica de surgimento dos direitos de cidadania se deu de forma diferente no Brasil quando comparado com a Europa ou com os Estados Unidos. A começar pelo período colonial, Carvalho (1998, p. 35) afirma que o ato de fundação da nacionalidade ocorreu por aqui quase sem luta, numa transição pacífica do regime colonial para o regime independente. Direitos civis e políticos foram automaticamente inseridos na Constituição Imperial de 1824 como uma inspiração da Constituição francesa de 1792 e Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Ressalta que a pressão popular pela ampliação do direito de voto foi quase inexistente, dando destaque apenas para o movimento conhecido como “Diretas já”.
Ou seja, não houve aqui um desenvolvimento genuíno dos direitos civis para que, posteriormente, fossem desenvolvidos os direitos políticos e por fim os direitos sociais. Não há aqui uma convicção real dos limites e extensões dos direitos civis, da liberdade individual, do poder do Estado e dos direitos que envolve uma cidadania plena. Observa-se, portanto, que, em comparação com países europeus, os direitos civis pouco se desenvolveram no Brasil.

> Já no Brasil, por exemplo, a educação primária, durante mais de meio século após sua independência em 1822, será proibida aos negros escravos, ao índio, e as mulheres enfrentarão muitos obstáculos por causa de uma visão tradicionalmente discriminatória quanto ao gênero. (Cury, 2002, p. 258)

Como resultado dessa desvalorização histórica da universalização da educação, hoje, conforme comprovado por dados do IBGE (Brasil, 2022), a pirâmide educacional acompanha muito de perto a pirâmide de distribuição de renda e riqueza. Ou seja, a manutenção da educação tal como ela está sendo propagada não permite a necessária mobilidade social e redução das desigualdades sociais. Isto é, os dados mostram que a tendência é que seja perpetuado pobre aquele que já nasceu nessa condição.

Diante disso, isto é, diante da dificuldade histórica de se fazer chegar recursos públicos para a educação e diante do problema histórico de melhor distribuir renda, vislumbra-se na política de fundos mais uma tentativa de se concretizar o direito à educação, direito social tão caro para a sociedade brasileira.

O presente trabalho, para chegar em seu objetivo principal que é analisar o ICMS educacional criado pelo Novo Fundeb e analisar a situação específica do Estado de Minas Gerais, irá analisar previamente seus antecessores mais próximos: o Fundeb e Fundef, políticas públicas governamentais muito semelhantes que o antecederam. Porém, antes mesmo de resgatar esses dois antecessores, será necessário resgatar algumas práticas de vinculação da receita de impostos a gastos educacionais que surgiram bem antes, ainda no período colonial. Depois de tratar brevemente dessas políticas de vinculação e subvinculação da receita de impostos, o presente trabalho irá analisar mais detidamente o Novo Fundeb, buscando apresentar um panorama das principais características da principal política de financiamento da educação básica que vigora atualmente, contemplando as três modalidades de complementação da União: VAAF, VAAT e VAAR, explicando cada uma delas.

2.1 Principais políticas de vinculação de receita de impostos a gastos com a educação anteriores ao Novo Fundeb

As origens, no Brasil, da vinculação da receita de impostos a gastos com educação são mais antigas do que muitos imaginam, remontando ao período

colonial. Nessa época, dois institutos se destacaram: a “redízima” e o “subsídio literário” (Godoi; Rezende, 2021, p. 3). Em relação à “redízima”[5], observa-se que ela foi instituída em 1565, vinculando 10% dos impostos cobrados na colônia à manutenção dos colégios jesuítas. Posteriormente, em 1772, é criado o “subsídio literário”[6] com a intenção de financiar o salário dos professores, a aquisição de livros, a organização de museus e bibliotecas, a criação de laboratórios e jardins botânicos. Diante disso, Godoi e Rezende (2021, p. 4) afirmam que, do século XVI ao século XIX, o financiamento da atividade educacional no Brasil baseou-se na vinculação específica de impostos.

Essa breve introdução à utilização da receita de impostos para o financiamento da educação serve para demonstrar que, em primeiro lugar, há no Brasil uma certa tradição em relação a esse mecanismo de financiamento da educação que vincula a receita de impostos ao financiamento educacional e que, em segundo lugar, a ideia da subvinculação da receita de impostos para criação do Fundef e Fundeb tem origem nessas políticas tão antigas, tanto quanto a própria história do nosso país.

Séculos se passaram desde a criação da redízima e do subsídio literário, muitas Cartas Constitucionais atravessaram a história brasileira. Merece destaque a Constituição de 1934, que foi a primeira a dar um tratamento sistematizado ao tema da educação. O ensino primário passou a ser gratuito e obrigatório. Para garantir os recursos que viabilizassem a educação primária gratuita e obrigatória, a Constituição de 1934 vinculou no mínimo 10% da renda resultante de impostos da União e dos Municípios e no mínimo 20% da renda resultante de impostos dos Estados e DF à manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156, Constituição de 1934) (Godoi; Rezende, 2021).

---

[5] A redízima foi instituída pela Coroa no período Colonial em 1565. Ela fazia com que 10% dos impostos cobrados na colônia (as dízimas) fossem destinados diretamente para a manutenção dos colégios jesuítas da Companhia de Jesus, que atendiam somente os filhos da elite aristocrática (Godoi; Rezende, 2021, p. 3). Diante disso, a redizima é apontada como o germe, a origem, da prática de subvinculação da receita de impostos para a educação, política que hoje constitui o Fundeb.

[6] A redizima deixou de ser cobrada a partir da expulsão da Companhia de Jesus pelo Marquês de Pombal em 1759, durando cerca de dois séculos. Nesse momento, os colégios jesuítas foram fechados. Eles deram lugar às aulas-régias, autônomas e isoladas, financiadas também pela parcela da arrecadação de um imposto específico, o subsídio literário (Godoi; Rezende, 2021, p. 3), dando continuidade à prática de vinculação de receita de impostos a gastos com educação. O subsídio literário também é apontado historicamente no Brasil como o princípio da política de subvinculação da receita de impostos que hoje embasa o Fundeb.

Fazendo um recorte apenas no período do restabelecimento da democracia por meio da Constituição de 1988, chega-se ao período de vigência da atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, período em que surgiram os mais importantes e já anunciados antecessores do Novo Fundeb: o Fundef e o Fundeb.

O Fundef foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14 que alterou o art. 60 do ADCT (Brasil, 1996) e foi regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997. Segundo suas normas instituidoras, o Fundef teria a duração de 10 anos, iniciando-se em 1º de janeiro de 1998 e perdurando até 2008.

Segundo França e Gonçalves (2016), as principais melhorias implementadas pelo FUNDEF foram a garantia de um gasto mínimo por aluno na rede pública independente da dependência administrativa (se proveniente de escola pública municipal ou estadual) e a vinculação de 20% das receitas estaduais e municipais para a educação (França; Gonçalves, 2016, p. 237).

O Fundef, como seu próprio nome já diz, representou mudanças na sistemática de financiamento de uma etapa específica do ensino: o denominado Ensino Fundamental, que compreendia desde a 1ª até a 8ª série. Para isso, criou uma subvinculação de uma parcela dos recursos que já são destinados constitucionalmente à educação. Na prática, a Constituição determina que 25% da receita dos Estados e dos Municípios seja obrigatoriamente destinada à educação. O que o Fundef fez foi destinar 60% desses recursos para o Ensino Fundamental, promovendo a redistribuição desse montante de recursos entre as redes estaduais e municipais de ensino conforme o número de matrículas.

O Fundo constituído pelo Fundef apresentava natureza contábil, com atuação em âmbito estadual, composto por 15% das principais receitas de impostos. Todos os entes deveriam contribuir para o fundo, contudo, os recursos eram repartidos conforme o número de matrículas no ensino fundamental, atuando como um mecanismo de redistribuição. Era dotado de automaticidade nos repasses de seus recursos aos entes federados (Estados e Municípios) conforme coeficientes de distribuição calculados e divulgados previamente por meio de portarias oficiais do governo. As receitas e despesas desse fundo também deveriam estar previstas no orçamento.

Além disso, observa-se que a União transferia recursos para o fundo se o valor mínimo por estudante de um dado Estado se mostrasse inferior ao firmado pela União (França; Gonçalves, 2016, p. 237). Contudo, quanto à essa complementação da União, observou-se que na época foi feita de forma pífia, aquém dos deveres constitucionais. A União fugiu manifestamente dos seus deveres e calculou ilegal e inconstitucionalmente os valores que deveria complementar. A União deveria cumprir as normas da EC 14/1996 e da Lei nº 9.494/1996, comparando valor-ano por aluno em cada fundo estadual com o valor-ano por aluno no âmbito nacional (o que seria feito pela divisão do valor total dos fundos pelo número total de matrículas no território nacional) e complementando os fundos com valores inferiores à escala nacional. No entanto, a União, ao invés de fazer esse cálculo, se recusou a calcular o "mínimo definido nacionalmente" para abaixar os valores que lhe eram devidos. Somente após mais de 20 anos, o STF reconheceu e declarou o direito dos Estados de reaverem o que deixaram de ganhar (Godoi; Rezende, 2021). Como exemplo desse acontecimento, é possível citar a ação proposta pelo Estado do Amazonas denominada Ação Cível Ordinária nº 660, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. Essa ação foi proposta no ano de 2002 e somente foi julgada em 2017.

Ainda sobre o FUNDEF, explicando didática e brevemente o mecanismo de funcionamento desse fundo, utiliza-se metaforicamente "baldes". Imagina-se que cada Estado apresenta um balde com um pouquinho de água, assim como cada Município. A água representa os recursos que cada ente federativo apresenta para gastar com educação. Antes do Fundef, cada Estado ou Município apresentava um "balde" com uma quantidade específica de água, independentemente do número de matrículas no ensino fundamental. Com o Fundef, é feito um cálculo do VAAF mínimo – Valor Aluno ano Final mínimo, que é calculado por meio da divisão dos recursos do Fundef pelo número de matrículas – que cada Estado deveria ter, igualando a quantidade de recursos conforme o número de matrículas. Assim, cada ente federativo integralizava um grande balde por meio da vinculação da receita de impostos. Esse grande balde é a composição total do Fundef, que distribuía um pouquinho de água para cada Estado que não atingia o VAAF mínimo até que todos

os Estados se igualassem, de forma que nenhum Estado ficava com recursos inferiores ao VAAF[7].

Explicado o Fundef e seus principais mecanismos de funcionamento, necessário apontar as críticas. Em relação ao VAAF, observa-se que é criticado por dois motivos. Primeiro, porque ele é uma divisão simples entre os recursos do Fundef de um ente federativo pelo número de matrículas daquele mesmo ente federativo. Ora, sabe-se que as unidades federativas apresentam recursos além do Fundef, portanto essa é uma primeira distorção. Ou seja, o VAAF, por ser um cálculo de divisão simples entre os recursos do Fundef do ente federativo pelo número de matrículas, gera a distorção por não considerar os outros recursos que os entes federativos possuem, notadamente entes federativos mais "ricos", fazendo com que os recursos do Fundef, que deveriam ser para a redistribuição de recursos, concentrassem recursos em alguns municípios "ricos", não todos, mas aqueles municípios "ricos" de Estados "pobres". Em segundo lugar, outra distorção diz respeito ao fato de que o VAAF considera e faz a redistribuição de recursos apenas em nível estadual e não municipal. Cada uma dessas críticas será melhor explorada à frente, ao tratar do Fundeb que sucedeu ao Fundef.

Segundo o texto do art. 60, §§ 2º e 3º, ADCT vigente à época, os recursos do fundo eram rateados entre cada Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental, cabendo à União complementar os recursos do fundo sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o "mínimo definido nacionalmente", que é o VAAF mínimo explicado anteriormente.

Ou seja, a União tinha um papel bem menos expressivo quando comparado com as políticas seguintes do Fundeb e do Novo Fundeb (Karnopp, 2020), já que a análise do "mínimo definido nacionalmente" era uma análise de Estado para Estado, de forma que os Estados que alcançavam essa "meta" eram excluídos, o que automaticamente exclui municípios desses mesmos Estados "ricos", mas que eram "pobres" e não alcançavam o "mínimo definido nacionalmente". Portanto, a União exercia um papel importantíssimo em complementar recursos em fundos estaduais

[7] A título de exemplo, necessário esclarecer que, naquela época, em que o Fundef funcionava apenas com a complementação VAAF, segundo Portaria Interministerial nº 1.027, de 19 de agosto de 2008, o valor anual mínimo nacional por aluno era de R$1.132,34 reais e apenas nove Estados recebiam essa complementação, deixando de fora municípios necessitados de Minas Gerais, por exemplo, que não recebia essa complementação por atingir um VAAF superior ao mínimo definido nacionalmente (Ministério da Educação, 2008).

que precisavam desse auxílio, mas isso acabava gerando distorções, fazendo com que municípios “mais ricos” de Estados “pobres” fossem muito mais beneficiados que municípios “pobres” de Estados “ricos”[8].

Apesar das críticas expostas acima, em linhas gerais, o Fundef foi um mecanismo eficiente em redistribuir recursos para os Municípios e Estados mais pobres. Contudo, Godoi e Rezende (2021, p. 12) advertem que o Fundef também contava com o problema de não incluir impostos municipais próprios (IPTU, ISSQN e ITBI) na composição dos fundos estaduais. O problema dessa omissão se deve ao fato de que esses tributos representam grande parte dos recursos dos municípios “mais ricos” e com capacidade de arrecadação tributária própria. O fato de não serem incluídos nas cestas de tributos que forma os fundos acabou permitindo que fosse perdurada a concentração de renda, sendo essa mais uma distorção presente no mecanismo de funcionamento do Fundef. Segue trecho:

> O Fundef buscou viabilizar uma certa redistribuição de recursos intrafundos, com fluxo de recursos em direção aos municípios mais pobres de cada Estado. O que, contudo, não significa uma equalização total de recursos para a educação no âmbito dos municípios de um mesmo Estado, visto que – isso é muito importante – a arrecadação dos três impostos municipais (IPTU, ISSQN, ITBI) não entra na composição dos fundos estaduais. Persiste, pois, uma forte desigualdade no financiamento educacional no âmbito dos Municípios de um mesmo Estado: enquanto os Municípios pobres e sem potencial arrecadatório próprio investem na educação somente as parcelas que lhes cabem do Fundef estadual, as capitais e os Municípios mais prósperos investem na educação as verbas do Fundef e, adicionalmente, pelo menos 25% da arrecadação de seus três impostos. (Godoi; Rezende, 2021, p. 12)

Quanto à mencionada cesta de impostos que compunham o Fundef, observa-se que, em relação aos impostos municipais, que a receita provinha do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), quota-parte municipal do ICMS, quota-parte municipal do IPI. Já as receitas estaduais provinham do Fundo de Participação dos Estados (FPE), quota-parte estadual do ICMS e quota-parte estadual do IPI. Além disso, havia também a vinculação de 15% do ICMS Desoneração de Exportações.

---

[8] A utilização dos adjetivos “ricos”, “mais ricos” e “pobres” foi utilizada apenas de forma didática para que o leitor compreenda exatamente essa característica distorciva dos fundos anteriores e do VAAF. Na realidade, entes federativos “ricos” são aqueles que detém uma maior capacidade de arrecadar tributos próprios. De maneira semelhante, entes federativos ditos “pobres” são aqueles que apresentam uma menor capacidade de arrecadar tributos próprios. A presente pesquisa não tem a intenção de estigmatizar nenhum Estado ou cidadão em razão do seu local de nascimento, mas apenas criticar algumas falhas presentes nas políticas públicas.

Diante disso, resta claro que o Fundef continha limitações que mereciam ser revistas para dar continuidade à melhoria de aporte de recursos para o financiamento da educação pública básica. Além disso, resta claro também que o Fundef funcionava apenas com um mecanismo de complementação da União, a complementação VAAF, já explicada previamente.

Considerando que o Fundef teria a duração de 10 anos, tratando-se de uma política pública temporária, para dar continuidade a esse importante mecanismo de financiamento redistributivo da educação pública, criou-se o Fundeb, em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53. Ele foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, englobando toda a educação básica, o que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Além disso, alterou algumas fontes de arrecadação e de participação da União.

Fazendo menção a apenas algumas mudanças importantes que foram implementadas nessa transição de Fundef para Fundeb, observa-se que houve uma ampliação das etapas escolares contempladas pelo programa, já que os fundos estaduais passaram a englobar despesas com todo o ensino básico (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a exigir a destinação dos Estados e DF de 20% de seus impostos próprios (ICMS, ITCMD e IPVA) e 20% das transferências e receitas tributárias que recebiam da União. Quanto ao cálculo para distribuição dos recursos do fundo, passou-se a considerar o número de matrículas nas escolas públicas e conveniadas, educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental e ensino médio, seja ensino regular, educação especial, educação de jovens adultos, ou ensino profissional integrado.

Apesar dos vários avanços, alguns problemas foram mantidos. Godoi e Rezende (2021, p. 16) ressaltam a mesma crítica que fizeram ao Fundef: “o Fundeb não exige que os Municípios aportem aos fundos a arrecadação de seus impostos próprios”. Além disso, a União seguiu com o dever de complementar os fundos sempre que, em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação mínima da União, que segundo Godoi e Rezende (2021, p. 16) sempre funcionou como teto, foi fixada em 10% do total dos recursos aportados aos fundos por Estados e Municípios.

Para melhorar a visualização do aumento do aporte de recursos da União ocorrido por meio da transição do Fundef para o Fundeb, essencial colacionar a

Tabela 1 abaixo que demonstra a evolução do valor disponível por aluno do Fundef/ Fundeb na rede estadual de ensino para alguns Estados selecionados, no período de 2006 a 2014, considerando o valor em reais de 2014.

Tabela 1: Evolução do valor disponível por aluno do Fundef/Fundeb na rede estadual de ensino para estados selecionados- 2006 a 2014 (R$ de 2014)

UF	2006	2007	2008	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	Variação 2014/2010
MG	1.770	2.029	2.321	2.133	2.397	2.528	2.670	2.839	2.893	1,2
MS	2.313	2.528	2.743	2.533	2.650	2.964	3.073	3.295	3.351	1,3
MT	1.934	2.039	2.442	2.306	2.254	2.408	2.497	2.738	3.017	1,3
PA	1.160	1.535	1.748	1.817	1.843	2.580	2.725	2.687	2.778	1,5
PI	1.253	1.548	1.742	1.820	1.880	2.434	2.517	2.884	2.796	1,5
PR	2.053	2.178	2.276	2.233	2.311	2.620	2.771	3.057	3.210	1,4
RN	1.929	1.885	2.072	1.960	2.211	2.494	2.713	2.743	3.108	1,4
RS	2.412	2.329	2.554	2.714	2.981	3.169	3.218	3.499	3.692	1,2
SC	2.250	2.934	3.185	2.506	2.803	3.221	3.291	3.328	3.532	1,3
SP	2.944	2.103	2.667	2.954	3.292	3.552	3.629	3.889	3.741	1,1

* Ano em que o Fundeb atingiu a plenitude dos recursos.

Fonte: Sonobre; Pinto; Ribeiro (2018, p. 6).

Analisando alguns pontos importantes evidenciados na tabela 1, observa-se que em 2006 ainda estava vigente o Fundef, sendo possível observar que ouve um maior aporte de recursos em todos os Estados a partir do ano de 2007. A partir desse ano, o Fundeb começou a ser implementado de forma progressiva, chegando em sua plenitude em 2010, razão pela qual foi criada a última coluna, que demonstra a variação a partir de 2010. A esse respeito, observa-se uma maior variação nos Estados que receberam complementação da União, razão pela qual Pará e Piauí apresentaram um ganho real de 50%. Comparando o valor de 2014 com o valor de 2006, último ano do Fundef, observa-se um crescimento mais significativo também nos Estados do Pará e do Piauí, exatamente porque são eles que receberam maior complementação da União, já que a mudança na fórmula de cálculo do novo fundo aumentou significativamente o valor disponível por aluno nos entes federados que recebem complementação da União (Sonobre; Pinto; Ribeiro, 2018).

Godoi e Rezende (2021, p. 17) afirmam que nas últimas edições do Fundeb, os fundos que receberam a complementação da União foram quase sempre Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Pelo mecanismo de funcionamento do Fundeb, nos demais Estados, qualquer de seus municípios não recebiam complementação da União. Diante disso, foi mantida aquela mesma distorção já apresentada anteriormente que é muito bem compreendida por meio da explicação de que municípios “pobres” e com baixa arrecadação tributária própria dentro de Estados não contemplados pela complementação da União não receberia qualquer complementação da União proveniente do Fundeb, mesmo que se tratasse de Municípios “mais pobres” que outros que acabariam recebendo essa complementação por estarem dentro de Estados “pobres”, contemplados pela complementação da União. Segue trecho:

> (...) muitos municípios pobres de Estados (como Minas Gerais) que não recebem a complementação federal apresentam gastos totais *per capita* em educação básica bem inferiores aos gastos totais *per capita* de Municípios situados em Estados que recebem complementação federal. (Godoi; Rezende, 2021, p. 18)

Outra distorção gerada pelo Fundef destacada por Godoi e Rezende diz respeito ao fato de que a arrecadação dos três impostos municipais IPTU, ISSQN e ITBI não entra na composição dos fundos estaduais. Diante disso, havia uma persistência na desigualdade do financiamento educacional no âmbito dos municípios de um mesmo Estado. Os municípios pobres sem potencial arrecadatório investem na educação somente as parcelas que lhe cabem do Fundef estadual. Já as capitais e municípios prósperos, investem tanto a verba do Fundef quanto 25% da arrecadação de seus três impostos municipais, elevando significativamente o aporte de recursos para a educação quando comparado com municípios mais pobres de um mesmo Estado (Godoi; Rezende, 2021, p. 12).

Diante dessa distorção, importante fazer um recorte geográfico que remete ao tema da presente dissertação: onde Minas Gerais se encontrava nesse momento? Ora, como já esclarecido na última citação direta de Godoi e Rezende (2021, p. 18), Minas Gerais não era um Estado que estava recebendo complementação da União regulamente, pelo contrário. No entanto, trata-se também de um Estado que apresentou, por essa razão, muito prejuízo para alguns de seus municípios, já que apresenta Municípios “pobres” que ficavam extremamente prejudicados por essa

distorção, já que muitos deles eram “mais pobres” que vários outros municípios que, na época, recebiam complementação mesmo não sendo “tão pobres”, mas somente por estarem dentro de Estados que eram contemplados pelo benefício.

Portanto, assim como no fundo anterior, observa-se que no Fundeb permaneceu a mesma política de complementação da União apenas por meio da complementação VAAF. No entanto, conforme já demonstrado previamente, a complementação VAAF foi criticada por gerar distorções. Diante disso, apesar dos avanços na maior abrangência para outras modalidades e etapas do ensino e também pelo maior aporte de recursos, o Fundeb manteve apenas a complementação VAAF que já manifestava limitações.

Andreia Couto Ribeiro (2022) menciona essas distorções do Fundeb esclarecendo que elas seriam resolvidas por meio de uma nova complementação, a complementação VAAT. VAAT é uma sigla que representa o cálculo do investimento educacional por aluno total por ano, representando todas as despesas com educação com a finalidade de dimensionar o gasto educacional médio por aluno na educação básica e não apenas os valores distribuídos segundo o Fundeb. Para isso, o cálculo abrange todas as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), dividindo pelo total de alunos (Ribeiro, 2022). Ou seja, a complementação VAAT corrige as duas críticas recebidas pela complementação VAAF.

Ribeiro demonstra, por meio de uma análise detida nos Estados do Maranhão e Bahia, que havia, na política de fundos anterior ao Novo Fundeb, heterogeneidade na distribuição e gestão dos recursos para a educação básica (Ribeiro, 2022, p. 11). Por esse motivo, defende uma nova alocação desses recursos direcionando-os às redes com maior vulnerabilidade, independentemente do Estado em que se encontre (Ribeiro, 2022, p. 12).

A falha presente nos fundos anteriores (Fundef e Fundeb) em desconsiderar os valores totais disponíveis para cada rede de ensino e alocar os recursos pelas médias nacionais e estaduais foi identificada pelo consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados Cláudio Riyudi Tanno, razão pela qual ele conseguiu desenvolver o VAAT como solução para esse problema (Ribeiro, 2022).

A análise do Fundeb antigo realizada por Tanno (2021) demonstra que havia uma enorme disparidade entre regiões e que a complementação VAAF promovia uma redução dessas desigualdades. Contudo, o parâmetro VAAF, pelos motivos já

expostos, leva a distorções, sobretudo em relação aos municípios contemplados e não contemplados pela complementação da União. Primeiro, porque não atinge Municípios vulneráveis de Estados “ricos” e, também, porque acaba beneficiando Municípios menos vulneráveis (“mais ricos”) de Estados “pobres” beneficiados pela complementação.

Analisando essas distorções, Tanno (2021) idealizou uma solução por meio de uma nova complementação, a complementação VAAT que posteriormente entrou no Novo Fundeb criado pela Emenda Constitucional nº 108/2020. Essa complementação não extingue a complementação VAAF, é mais uma complementação que funciona concomitantemente. Como será visto adiante, embora a complementação VAAT tenha o potencial de 10,5% dos recursos do Fundeb, ela está sendo implementada progressivamente ano após ano, chegando em 10,5% em 2026. Atualmente, no ano de 2023, ela acontece em 6,25%.

Ainda sobre a complementação VAAT, Tanno (2021) esclarece que ela não gera nenhuma alteração na cesta de recursos do Fundeb. Esclarece também que outras receitas vinculadas à educação além do Fundeb são consideradas no cálculo dessa complementação, o que Ribeiro (2022) explicou como sendo as MDE, equalizando o VAAT mínimo para as redes de ensino independentemente do Estado em que se encontram.

Portanto, o Novo Fundeb adota um modelo híbrido que mantém a complementação da União VAAF e adiciona a complementação VAAT. Tanno (2021, p. 119) observa que é importante a adoção de um modelo híbrido tal qual adotado no Novo Fundeb para que não sejam geradas distorções e seja mantida a redução das desigualdades entre as regiões com equidade (Tanno, 2021, p. 119).

Encinas e Duenhas (2020, p. 2) seguem o mesmo raciocínio crítico ao Fundeb e ao VAAF. Segundo os autores, em alguns Estados, o fundo retirava recursos de Municípios menores distribuindo para os maiores:

> (...) o Fundeb apresenta distorções na forma como são arrecadados e distribuídos os recursos entre os municípios em alguns estados. Em nível regional, a complementação da União garante um valor mínimo anual por aluno para os estados, mas a distância no financiamento da educação entre as unidades da Federação ainda se mantém significativa. Já em nível estadual, dependendo da unidade da Federação, o fundo atua como um “Robin Hood” às avessas, retirando recursos dos municípios menores e distribuindo para os maiores. O Fundeb não possui critérios que permitam a redução das desigualdades entre os municípios de um mesmo estado, fazendo com que aqueles com piores indicadores em educação apresentem

> saldo negativo entre os valores pago e recebido do fundo. (Encinas; Duenhas, 2020, p. 2)

Ainda sobre as conclusões feitas por Encinas e Duenhas (2020) em sua pesquisa sobre a função redistributiva do Fundeb, observa-se que os autores constataram que o Fundeb não promovia a redução das desigualdades, já que não privilegiava os Municípios com os piores indicadores educacionais. Segundo os autores, em alguns casos, o fundo retirava recursos de Municípios que possuíam indicadores ruins em educação, o que foi comprovado pelos autores por meio da pesquisa que fizeram no Estado do Paraná, tendo evidenciado que o Município de pior Ideb do Estado, na época Nossa Senhora das Graças, recebeu 1,5 milhões do Fundeb em 2015, enquanto sua contribuição foi de 2,1 milhões. (Encinas; Duenhas, 2020, p. 8)

Em suma, Encinas e Duenhas (2020) demonstraram que quanto maior o Município, maior o valor líquido por aluno que ele recebia do fundo, o que vai de encontro com a proposta redistributiva. Afirmam que o Fundeb contribuiu para a redução de desigualdades regionais, mas comprovam que houve uma distorção na composição e distribuição dos recursos do Fundeb, ao menos dentro do Estado do Paraná[9].

Tendo em vista que o Fundeb era, assim como o Fundef, uma política pública temporária, com data prevista para seu término, ele vigorou apenas até 31 de dezembro de 2020. A continuidade dessa política de fundos dependia da aprovação de um novo Fundeb, sem o qual muitos Municípios ficariam sem recursos para a educação. Diante disso, o Novo Fundeb entrou em vigor por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020 em 26 de agosto de 2020, como consequência da mobilização da sociedade civil organizada que lutou pela ampliação da complementação da União sobre o novo fundo[10]. Além disso, o Novo Fundeb tratou de corrigir outros erros do passado, conforme será visto a seguir.

---

[9] A pesquisa realizada pelos autores Encinas e Duenhas (2020) se limitou a analisar os municípios do Estado do Parará. No entanto, acredita-se que muitas das distorções apresentadas pelos autores, inclusive a distorção quanto a sua proposta redistributiva, são extensíveis a vários Estados brasileiros. Contudo, é essencial explicitar o campo territorial analisado.

[10] O Novo Fundeb é visto como uma conquista de várias entidades, organizações, empresas do terceiro setor, todos envolvidos na função de proporcionar uma educação mais justa, equitativa, o que somente é possível por meio de um financiamento da educação básica adequado. Dentre essas organizações, destaca-se o Fineduca, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Todos pela Educação, Undime, entre outros.

2.2 O Novo Fundeb

Reconhecendo-se os avanços obtidos por meio da política de fundos e com a aproximação do fim do prazo de vigência do Fundeb, o parlamento brasileiro protagonizou discussões que deram origem à PEC nº 15/2015 (Ribeiro, 2022, p. 3). Esse projeto tramitou por longos 5 anos, passando por muitas discussões, alterações, arquivamento, desarquivamento e até sugestões de alterações apresentadas pelo então governo executivo federal chefiado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro. Ribeiro ressalta que a PEC foi resultado de muitas críticas positivas e negativas, pedidos de alterações, pesquisas, levantamento de dados e monitoramentos (Ribeiro, 2022, p. 4).

Saindo da Câmara dos Deputados e indo para votação no Senado Federal, a PEC recebeu uma nova numeração, PEC nº 26/2020, tendo sido promulgada pelo Congresso Nacional em agosto de 2020 recebendo outra denominação, agora definitiva: Emenda Constitucional nº 108/2020, também conhecida por “Emenda do Novo Fundeb” ou “Emenda do Fundeb Permanente” ou “Emenda do Fundeb com CAQ”[11].

O texto final acabou por contar tanto com avanços quanto com recuos (certamente o presente trabalho assume uma postura positiva frente à EC 108, ressaltando sobretudo os avanços por se tratar de um dispositivo constitucional que tornou permanente a política de fundos para o financiamento da educação básica no Brasil, cujo objetivo é uma educação universal e de qualidade, favorecendo o cumprimento das metas do PNE 2014-2024 (Souza, 2021) e corrigindo muitas das distorções presentes nas políticas de fundos que a antecederam). Apesar disso, o presente trabalho não deixa de colacionar os argumentos negativos evidenciados por alguns pesquisadores, conforme será visto adiante.

[11] Para não causar muita confusão com as nomenclaturas da EC 108/2020, a autora da presente dissertação optou por padronizar apenas em “Emenda Constitucional 108/2020” ou simplesmente “Novo Fundeb”.

Entre os principais avanços que são observados a partir do Novo Fundeb, destacam-se o caráter permanente do fundo, a constitucionalização do CAQ[12] (Custo aluno qualidade) por meio do art. 211, §7º da Constituição Federal, as novas regras de complementação que representam uma ampliação dos recursos por parte da União (Ribeiro, 2022, p. 4), bem como a ampliação dos Municípios mais vulneráveis que passam a receber os recursos do fundo, ou seja, em linhas gerais houve um aumento expressivo do valor que a União repassa como complementação (Brasil, 2020a).

Com o Novo Fundeb, as complementações da União estão sendo implementadas progressivamente até 2026, totalizando 23% de complementação da União (Brasil, 2020a), um grande aumento em comparação com o Fundo anterior, que contava com uma complementação de 10% da União. Para isso, observa-se que foram adicionadas novas modalidades de complementação da seguinte forma: 10% conforme a complementação VAAF[13] (Valor Aluno Ano Final/ Fundeb) obtido segundo a razão entre as receitas que compõem o fundo e o número de matrículas; 10,5%[14] aplicados em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital sempre que o VAAT[15] (Valor Aluno Ano Total), obtido pela razão entre o total de receitas recebidas pelo fundo e as matrículas da rede não alcançar o mínimo definido nacionalmente; e 2,5% aplicados nas redes públicas que cumprirem as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem evolução de indicadores de

[12] Custo Aluno Qualidade é um tema comumente abordado na literatura que trata do financiamento da educação. Segundo Ximenes (2014, p. 360), nosso marco teórico, o CAQ e o CAQi são conceitos desenvolvidos a partir de estudos feitos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Trata-se de uma busca por parâmetros universais para o financiamento de uma educação de qualidade a partir do cálculo de insumos mínimos necessários para constituir esse direito no Brasil. Esses insumos são diferentes conforme a etapa e modalidade de ensino de educação básica. Não é uma redução da qualidade educacional a uma lista de insumos. Pelo contrário, a criação do CAQ busca mensurar qual seria o ponto de partida para a partir dali se conquistar a qualidade da educação básica (Ximenes, 2014).

[13] Já que a complementação VAAF, assim como as demais, se materializa em números, necessário colacionar aqui alguns deles. Conforme exposto na nota de rodapé nº 7, a complementação VAAF mínimo no Fundef, em 2008, era de cerca de R$ 1.132,34 (Ministério da Educação, 2008). Segundo a “calculadora do cidadão” disponibilizada no site do Banco Central, tal valor corresponderia atualmente a R$3.344,31 (IGP-M FGV). Comparando com o Novo Fundeb, observou-se que a complementação VAAF mínimo totalizou R$ 5.212,90 um aumento muito expressivo (Ministério da Educação, 2023).

[14] Importante notar que a complementação VAAT, assim como a complementação VAAR, por se tratarem de novidades legislativas, estão sendo aplicadas progressivamente. Segundo o art. 41, §1º da Lei nº 14.113/2020, a complementação VAAT começou a ser distribuída no ano de 2021 em 2%; passando para 5% em 2022; 6,25% no ano de 2023; 7,5% em 2024; 9% em 2025; e 10,5% em 2026. Ou seja, só estará plenamente em vigor a partir de 2026.

[15] Quanto à complementação VAAT mínimo, segundo a Portaria Interministerial nº 3, de 28 de agosto de 2023, totalizou R$ 8.178,88, o que demonstra, em números, tamanho foi o ganho que o Novo Fundeb representou para o financiamento da educação (Ministério da Educação, 2023).

atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (VAAR[16])[17].

Ou seja, o Novo Fundeb passou a contar com uma complementação da União "híbrida" (Ribeiro, 2022, p. 4), já que criou três tipos diferentes de complementação da União: VAAF, VAAT e VAAR, diferentemente do antigo Fundo que contava apenas com a complementação VAAF.

Outros autores que tratam do Novo Fundeb e sua superioridade redistributiva é Santos, Callegari e Callegari (2022, p. 18), que simulam a complementação VAAT demonstrando que a nova complementação alcança um número maior de Estados e municípios e, além disso, o valor que é repassado também aumentou, aproximando os gastos com educação entre municípios. Também se observou que caiu o valor recebido por municípios "ricos" de Estados "pobres" (Santos; Callegari; Callegari, 2022, p. 20). Tudo isso aponta para o fato de que a complementação da União, com o Novo Fundeb, passou a ter foco nos municípios mais vulneráveis (Santos, Callegari, Callegari, 2022, p. 21). Segue Tabela 2 que explicita os avanços na complementação da União a partir do Novo Fundeb em comparação com o fundo anterior:

Tabela 2: Comparação sobre abrangência da complementação da União no Novo Fundeb em relação ao Fundeb anterior

	Número de Estados que recebem alguma complementação da União	**VAAF mín.**	**VAAT mín.**	**VAAR**	**Receita do Fundeb (aproximado)**
2020	10	R$ 3.349,56	-	-	R$ 13 bilhões
2021	22	R$ 4.462,83	R$4.846,26	-	R$ 18 bilhões

[16] Quanto à complementação VAAR, trata-se de valores bem menos expressivos em termos quantitativos, totalizando, segundo a Portaria Interministerial nº 3, de 28 de agosto de 2023, R$ 1.692.656.961,29 (aproximadamente 1,6 bilhões de reais) no ano de 2023 divididos entre as redes de ensino municipais e estaduais que cumprirem as condicionalidades descritas na Lei nº 14.113/2020, condicionalidades que serão especificadas adiante no presente trabalho no momento oportuno (Ministério da Educação, 2023).

[17] Importante também notar que a complementação VAAR, assim como a complementação VAAT, está sendo aplicada progressivamente. Segundo o art. 41, §2º da Lei nº 14.113/2020, a complementação VAAR começou a ser distribuída no ano de 2023 em 0,75%; passando para 1,5% em 2024; 2% no ano de 2025; e 2,5% em 2026. Ou seja, só estará plenamente em vigor a partir de 2026.

2022	26	R$ 5.129,80	R$ 5.664,21	-	R$ 22 bilhões
2023	26*	R$ 5.315,56	R$ 8.196,52	R$ 171 milhões	R$ 22,9 bilhões
2024	27	R$ 5.361,43	R$ 8.420,96	R$ 360 milhões	R$ 24 bilhões

Fonte: elaboração própria.

*considera-se o DF, conforme será explicado adiante

Analisando a Tabela 2 é possível fazer várias comparações e apontamentos. Primeiramente, em relação ao ano de 2020, ano anterior ao início do Novo Fundeb, isto é, último ano do Fundeb anterior, optou-se por analisar a Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020. Segundo essa portaria, os Estados que recebiam recursos da complementação VAAF, a única modalidade de complementação da União no Fundeb que existia naquele momento, eram: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro. Além disso, observa-se que o valor mínimo nacional por aluno foi de R$ 3.349,56 (três mil, trezentos e quarenta e nove reais e cinquenta e seis centavos). Em relação à receita do Fundeb, totalizava R$13.284.894.500,00, aproximadamente 13 bilhões de reais (Ministério da Educação, 2020).

Posteriormente, analisou-se os valores de 2021 obtidos na Portaria Interministerial nº 10, de 20 de dezembro de 2021, primeiro ano de funcionamento do Novo Fundeb e, portanto, ainda sem complementação VAAR e complementação VAAT em 2%. Observou-se que os Estados que receberam a complementação VAAF foram Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná e Rio Grande do Norte. Já os Estados que receberam, em suas redes municipais de ensino, complementação VAAT foram: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Assim, observa-se que por meio da complementação VAAT foi possível, já no primeiro ano de aplicação, dobrar o número de Estados abrangidos, totalizando 22 Estados, o dobro do ano anterior sob a vigência do antigo Fundeb. Além disso, a receita total do

Fundeb também cresceu, totalizando aproximadamente 18 bilhões de reais (Ministério da Educação, 2021).

Em relação ao ano de 2022, analisou-se a Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2022, ainda sem a complementação VAAR e complementação VAAT em 5%. Os Estados que receberam a complementação VAAF foram Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, 9 Estados. Já a complementação VAAT abrangeu Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, Tocantins. Por meio da comparação com os anos anteriores, é possível observar novamente um crescimento no número de Estados abrangidos por complementação da União. E, não só isso, a partir de 2022 já foi possível enviar complementação da União para todos os Estados da Federação, o que demonstra uma equalização de recursos entre regiões com o Novo Fundeb. Além disso, observa-se um aumento significativo no valor total da complementação da União, que passou para 22 bilhões de reais (Ministério da Educação, 2022).

Quanto ao ano de 2023, analisou-se a Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2023, que anuncia o VAAF mínimo de R$ 5.315,56 e o VAAT mínimo de R$ 8.196,52, um aumento expressivo em comparação com o ano anterior, já que a complementação VAAT no ano de 2023 passou para 6,25%. Novamente, todos os Estados da Federação tiveram municípios abrangidos pela complementação VAAT. A grande novidade é o início da complementação VAAR em 0,75%, abrangendo municípios dos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins. Além disso, observa-se que o DF também recebeu essa complementação da União VAAR, de forma que somente o Estado de Minas Gerais não o recebeu, o que será explorado em capítulo futuro (Ministério da Educação, 2023).

Por fim, quanto ao último ano em que é possível analisar, o ano de 2024, observa-se que a Portaria interministerial nº 1, de 23 de fevereiro de 2024 anuncia projeções para o VAAF mínimo de R$ 5.361,43 e o VAAT mínimo de R$ 8.420,96, ambos superiores ao ano anterior. No ano de 2024, a complementação VAAT é de

7,5%, ainda inferior aos 10,5% que totalizará em 2026. Ou seja, o valor da complementação da União provavelmente aumentará ainda mais nos anos futuros. Todos os Estados foram abrangidos pelas complementações VAAT e também todos os Estados tiveram alguma rede municipal de ensino recebendo a complementação VAAR. Além disso, observa-se um aumento do valor em todos os pontos analisados, VAAF mínimo, VAAT mínimo, complementação VAAR, e total do Fundeb.

Portanto, a análise acima demonstra o quanto o Novo Fundeb soma uma maior complementação da União e uma maior abrangência de redes de ensino que passam se beneficiar dessa política de fundos, o que resulta em uma maior equalização no financiamento do ensino público básico brasileiro.

Considerando esse aumento expressivo de recursos, optou-se por comparar alguns dos valores atuais possibilitados por meio do Novo Fundeb com os valores do CAQi. Os valores do CAQi aqui analisados foram publicados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e pelo Fineduca na Nota Técnica “Estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)”, publicada em outubro de 2023 (SILVEIRA *et al*; 2023). Essa Nota Técnica, fez uma série de cálculos e comparações que demonstram quais são os valores para a implementação do CAQi atualmente e quanto, em reais, falta pra que as unidades federativas de todos os Estados da federação possam implementá-lo, considerando o aumento de recursos promovido pelo Novo Fundeb. Segue Tabela publicada por essa Nota Técnica que explicita a complementação necessária a ser efetivada para que seja possível implantar os valores estabelecidos para o CAQi 2023. Essa tabela está apresentada a seguir por meio da Figura 1:

Figura 1: Receita Potencial vinculada (2021), complementação necessária (2023) por região e UF, Brasil

REGIAO	UF	Receita Potencial* 2021 (R$)	Complementação** (R$) 2023	
			R$	%
Norte	AC	2.030.521.839	456.531.765	22,5%
	AM	7.362.226.752	2.636.601.276	35,8%
	AP	1.750.555.601	167.960.801	9,6%
	PA	13.544.727.771	6.848.730.107	50,6%
	RO	3.220.140.494	162.745.226	5,1%
	RR	1.642.928.985	186.210.061	11,3%
	TO	3.443.479.699	547.560.854	15,9%
Nordeste	AL	5.025.500.189	3.158.983.322	62,9%
	BA	21.305.104.051	10.115.375.822	47,5%
	CE	12.997.238.571	6.505.621.031	50,1%
	MA	11.498.450.165	7.442.436.932	64,7%
	PB	5.742.740.101	2.704.190.915	47,1%
	PE	12.514.484.987	3.799.165.483	30,4%
	PI	5.196.055.025	3.088.674.127	59,4%
	RN	4.897.706.714	1.187.917.445	24,3%
	SE	3.534.673.146	1.103.135.031	31,2%
Sudeste	ES	6.470.754.252	1.212.630.418	18,7%
	MG	33.973.168.965	3.176.178.589	9,3%
	RJ	25.165.305.328	2.201.663.014	8,7%
	SP	88.572.911.762	3.284.561.223	3,7%
Sul	PR	19.202.704.820	2.653.451.808	13,8%
	RS	20.553.272.958	1.244.003.358	6,1%
	SC	13.232.546.479	2.138.492.707	16,2%
Centro-Oeste	DF	5.920.269.392		0,0%
	GO	11.074.707.003	1.166.773.866	10,5%
	MS	5.795.472.835	602.873.765	10,4%
	MT	7.927.080.607	500.241.224	6,3%
BRASIL		**353.594.728.491**	**68.292.710.170**	**19,3%**

Fonte: SILVEIRA *et al*, 2023, p. 12.

Analisando as colunas da complementação, observa-se que há Estados em que quase já se atingiu a quantidade de recursos necessária para a implementação do CAQi, sendo que o DF já conseguiu atingir essa marca. O Sudeste, o Sul e o Centro-Oeste recebem destaque nesse tocante, já que o Estado de São Paulo precisa de apenas mais 3,7% de recursos para implementar o CAQi; Rio Grande do Sul apenas 6,1%; Mato Grosso apenas 6,3%, Rio de Janeiro apenas 8,7% e Minas Gerais apenas 9,3% (SILVEIRA *et al*, 2023, p. 12). Ou seja, há Estados em que provavelmente essa marca será atingida no próximo ano, em que estão previstos aumentos na complementação VAAT e VAAR.

E mais, ampliando essa análise para municípios, demonstra-se que vários municípios já têm condições de implementarem o CAQi. Isto está demonstrado em uma abela da Nota Técnica acessada por meio de QRCode. Segundo essa tabela, em Minas Gerais por exemplo, diversos municípios já possuem recursos suficientes para implementarem o CAQi, são alguns deles: Barão de Cocais, que apresenta um CAQi de R$ 8.881,00; Barbacena, com um CAQi de R$ 9.541,00; Belo Horizonte, com um CAQi de R$ 9.776,00; Betim, com um CAQi de R$ 9.042,00;Contagem, com um CAQi de R$ 8.456,00; Divinópolis, com um CAQi de R$ 9.569,00; Ipatinga, com um CAQi de R$ 10.214,00; Itabira, com um CAQi de R$ 9.928,00; Nova Lima, com um CAQi de R$ 11.160,00; Santa Bárbara, com um CAQi de R$ 8.618,00; São Gonçalo do Rio Abaixo, com um CAQi de R$ 13.616,00; São João Del Rei, com um CAQi de R$ 9.369,00 (SILVEIRA *et al*, 2023, p. 11), e vários outros municípios mineiros e de todo o Brasil.

É importante dizer que, apesar dos avanços, o Novo Fundeb recebeu algumas críticas dos acadêmicos da área do financiamento da educação. Segundo Amaral *et al* (2021), o documento prevê uma complementação da União ainda insuficiente para que seja implementado um valor Custo-Aluno Qualidade (CAQ). Neste ponto, o presente trabalho ressalta que, atualmente, no ano de 2024, já é possível observar que o Novo Fundeb está muito próximo do que foi estabelecido em termos de recursos mínimos para o CAQ mínimo, conforme demonstrado na tabela 2. Além disso, Amaral *et al* (2021) e Souza (2021) apontam que o prazo de implementação até 2026 é muito longo, o que atrapalha o cumprimento das metas do PNE (2014-2024).

> O principal aspecto que norteou as discussões do “Novo Fundeb” é a complementação da União ao Fundo. A EC 108/20 determina aumento de 13% além do percentual já praticado, ou seja, mais que o dobro do atual. Entretanto, essa complementação só será aplicada integralmente depois de meia década! A emenda prevê que, dos 23% de complementação, 10% seguirão a regra do atual Fundeb, ou seja, distribuídos para os Fundos que não alcançarem o valor mínimo aluno/ano definido nacionalmente. (Souza, 2021, p. 795)

Ou seja, Souza (2021) defendeu que o Novo Fundeb, criado em 2020, deveria ser logo implementado ao invés de serem criadas implementações progressivas que acabam por atrasar os progressos do novo Fundo, impedindo a visualização dos benefícios gerados.

Ademais, Amaral *et al* (2021) explicita uma preocupação com o fato de que a emenda do Novo Fundeb vinculou parte dos recursos ao cumprimento de condicionalidades como melhoria de gestão, melhoria da aprendizagem, evolução em indicadores a serem definidos e outros, uma verdadeira crítica à criação da complementação VAAR. Segundo os autores:

> Esse tipo de vinculação contraria o que se pode considerar os princípios de uma política de fundos que foram estabelecidos por Anísio Teixeira em “Bases Preliminares para o Plano de Educação Referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário”, artigo publicado em 1962 (TEIXEIRA, 1962): amenizar a desigualdade econômica e cultural existentes entre os municípios brasileiros; e fixar um “custo-padrão” da educação que deveria ser financiada com recursos financeiros da União, estados, Distrito Federal e municípios. (Amaral *et al*, 2021)

Amaral *et al* (2021) considera que a distribuição de parte dos recursos do Fundeb segundo o cumprimento de condicionalidades contraria a tentativa de amenizar as desigualdades econômicas e culturais entre municípios. Ou seja, critica a complementação VAAR dizendo que ela contraria a diminuição de desigualdade entre municípios, acreditando que as condicionalidades embora pautadas em questões relevantes para a melhoria da educação, levará melhorias somente nas redes que já apresentam recursos suficientes para avançar.

Apesar da crítica exposta acima, Amaral *et al* (2021) também listam avanços implementados pelo Novo Fundeb: constitucionalização do CAQ (art. 211, §7º, CR); a incorporação do Sinaeb; sistema híbrido de distribuição de recursos (VAAT e VAAF); destinação de pelo menos 70% dos recursos para a remuneração dos profissionais da educação.

Além dos fatos já apontados, Rezende e Godoi (2021, p. 24) afirmam que, entre os avanços trazidos pelo Novo Fundeb, estão a proibição expressa de que os recursos do art. 212 da Constituição sejam usados no pagamento de aposentadorias e pensões. Além disso, os autores, ao contrário de Souza (2021), ressaltam como positiva a alteração dos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS, que é o tema principal da presente dissertação.

Outra crítica ao Novo Fundeb identificada diz respeito à imprecisão das ponderações para o cálculo das complementações do Fundeb, já que admite apenas variações de 30%, sendo que já foi provado[18] que há modalidades de ensino que custam valores superiores a 30% (Tanno, 2021, p. 120; Pinto, 2018). Isto é, explicando melhor essa questão das ponderações. É sabido que etapas de ensino diferentes acarretam em custos diferentes. Por exemplo, a matrícula de uma criança em creche custa mais que a matrícula de uma criança no ensino fundamental em função dos insumos que são necessários para a realização de cada uma delas. De forma semelhante, a matrícula em tempo integral tem um valor superior quando comparado com a matrícula em tempo parcial. Segundo Araújo (2019, p. 11), ao subvalorizar o valor das ponderações de determinadas etapas e modalidades de ensino, o Fundeb induz comportamentos de precarização da oferta do serviço educacional.

Outra crítica que também diz respeito aos fatores de ponderação adotados pelo Fundeb destaca que deveriam ser consideradas as particularidades locais, dos custos locais dos insumos, o potencial de arrecadação tributária de cada ente federado. Essa lacuna dificulta a comparação entre redes de ensino, o que dificulta a implantação do CAQ (Tanno, 2021, p. 120).

2.3 A lei nº 14.113/2020 e a regulamentação do Novo Fundeb

Ultrapassada essa análise generalizada sobre a nova redação constitucional, necessário tecer explicação sobre os dispositivos da lei que regulamentou o Novo Fundeb. Neste sentido, segundo o art. 14, §1º, inciso IV da lei mencionada, existe

[18] Alguns pesquisadores, entre os quais destaca-se José Marcelino de Rezende Pinto (2018), demonstram que os fatores de ponderação adotados pelo Fundeb estão aquém dos reais valores que representam os custos da educação considerando os variados insumos dos quais ela depende, demonstrando que os fatores de ponderação do Fundeb não correspondem com os fatores de ponderação do CAQ (Pinto, 2018).

uma relação direta entre a aplicação do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição e a distribuição de VAAR, ou seja, uma relação direta entre a implementação do ICMS educacional pelos Estados e a distribuição da complementação da União denominada VAAR.

Isto é, segundo a lei nº 14.113/2020, existem alguns requisitos para o recebimento da complementação VAAR, entre eles está a implementação do ICMS educação, descrito pelo art. 14, §1º, IV. Ou seja, além do deslocamento de recursos públicos que será proporcionado diretamente em razão do ICMS educacional, também haverá o deslocamento de recursos públicos em razão da distribuição da complementação VAAR. Segue trecho da lei nº 14.113/2020 que trata do VAAR:

> Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:
> (...)
> III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.
> (...)
> Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.
> § 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:
> (...)
> IV - Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; (Brasil, 2020b)

Portanto, por meio da leitura do trecho acima é possível concluir que o recebimento de parte da complementação da União formalizado pelo Fundeb está condicionado à criação e execução de lei estadual sobre o ICMS educacional, nos termos do art. 158 da Constituição.

Diante disso, por ser uma novidade implementada pelo Novo Fundeb, importante conceituar o que é essa nova forma de complementação da União denominada VAAR, o que será feito a seguir.

2.3.1 O VAAR, a lei nº 14.113/2020 que regulamenta o Fundeb e o ICMS educacional

Conforme já mencionado, a complementação VAAR é uma criação da EC 108/2020. Existem divergências doutrinárias ligadas à complementação VAAR. A primeira delas a ser abordada no presente trabalho diz respeito ao significado da sigla VAAR. Outra divergência reside no fato de ser ou não a complementação VAAR uma bonificação e, diante disso, uma contradição diante de sua tarefa de redistribuir recursos para diminuir desigualdades. A seguir, cada uma dessas contradições será analisada e explicada.

Antes, contudo, de adentrar nas divergências, necessário analisar o que é a complementação VAAR. Segundo Mascarenhas (2023, p. 8), a complementação VAAR assim como o ICMS Educação são classificados como “constitucionalização das finanças vinculadas ao desempenho qualitativo do serviço público” ou “transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado” ou “repartição federativa de receita fiscal em que um ente central repassa recursos aos entes periféricos presentes em seu território”.

Apesar dessa semelhança, a complementação VAAR é uma complementação da União no âmbito do Fundeb e se diferencia categoricamente do ICMS Educação, já que a complementação VAAR é formada por meio da vinculação de receita de tributos. Enquanto o FUNDEB é um fundo constitucional que possui a vinculação de vários tributos em sua fonte de financiamento, estando a vinculação presente na sua estrutura formal, o repasse de ICMS do art. 158 é um repasse automático direto de um único tributo ao ente municipal beneficiário (sem passar por um fundo), seguindo o regime geral de não vinculação da receita de impostos. O repasse é calculado e realizado diretamente mediante contas bancárias abertas em estabelecimento oficial de crédito (Mascarenhas, 2023, p.8).

Já em relação à afetação, Mascarenhas (2023) explica que a complementação federal do FUNDEB está constitucionalmente afetada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração dos profissionais da área. Já o repasse de ICMS recebido pelos municípios seguirá o princípio da não afetação da receita de impostos sem que haja destinação setorial específica diversa das diretrizes constitucionais, independentemente do critério previsto no parágrafo único do art. 158 da CF (por exemplo, valor adicionado fiscal,

critérios educacionais ou outros previstos em lei estadual) (Mascarenhas, 2023, p. 8).

Quanto aos gastos obrigatórios específicos, no FUNDEB, há a obrigação de aplicação, por exemplo, de um mínimo de 70% dos seus recursos no pagamento dos profissionais da educação. Ao contrário, no repasse de ICMS em si não há condicionalidade nos gastos a serem efetuados pelos municípios: pode haver condições ulteriores quando a verba passa a integrar a receita orçamentária dos municípios, mas será decorrência de outras normas e não do repasse do art. 158, IV da CF (Mascarenhas, 2023, p. 8).

Quanto à criação do ICMS Educação, trata-se de uma medida que depende do governo de cada Estado, existindo, segundo o texto constitucional, a obrigação do legislador estadual criar uma lei que discipline sobre o ICMS educação nos termos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição. Existe uma certa liberalidade para escolher os critérios a serem utilizados no cálculo e condicionamento dos repasses de verbas, uma liberalidade que coloca o poder nas mãos de políticos estaduais, são eles governadores e deputados e, liberalidade essa dentro dos critérios especificados pela Constituição, que são:

> indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, considerada a condição socioeconômica dos educandos. (BRASIL, 2020)

Mascarenhas ressalta que esse é um campo transdisciplinar do direito financeiro e da educação (Mascarenhas, 2023, p. 9). O autor explica que nas transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado os repasses são realizados entre entes federados, Estados aos seus municípios ou União aos Estados e Municípios como incentivos para induzir comportamentos de agentes públicos conforme metas e indicadores. Por esse motivo, ressalta que ambos, VAAR e ICMS educacional são transferências intergovernamentais de desempenho (Mascarenhas, 2023, p. 9).

Ainda sobre os pontos positivos ressaltados pela doutrina quanto à complementação VAAR e o ICMS Educação, observa-se, pela primeira vez, o Fundeb sendo explicitamente utilizado como ferramenta para redução de desigualdades raciais (Tripodi; Delgado; Januário, 2022) o que vai ao encontro da meta 8 do PNE 2014/2024:

> Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil, 2022)

Diante disso, Tripodi, Delgado e Januário (2022) defendem que os 2,5% de complementação da União que corresponde ao VAAR devem usar indicadores construídos com especial atenção às desigualdades raciais educacionais. Analisando o parágrafo único do art. 2º da Portaria nº 975 de 13 de dezembro de 2022, observa-se que há a determinação de maior peso para “b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública.” Ou seja, segundo a portaria que aprova a metodologia de cálculo do VAAR, deve ser dado maior peso para a diminuição de desigualdade considerando a raça. Diante disso, Tripodi, Delgado e Januário (2022) classificam positivamente a complementação VAAR como uma ação afirmativa.

Ultrapassada essa análise inicial sobre a complementação VAAR, necessário adentrar as já mencionadas contradições indicadas pela doutrina. Analisando primeiramente a questão sobre qual seria o significado da sigla VAAR, observa-se a presença de diferentes ideias. Seria o significado de VAAR “valor/ aluno/ ano resultado” ou seria “valor/ aluno/ ano com redução de desigualdades”? Uma vertente da academia defende a necessidade de se retirar a palavra “resultado” do significado da sigla em razão do fato de que, segundo o texto constitucional do art. 212-A, caput, inciso VI, c, o VAAR engloba resultados, melhoria de atendimento e redução de desigualdades, não sendo coerente que a sigla carregue apenas o nome “resultados” sendo que ela significa mais que isso (Fineduca, 2022). Essa vertente doutrinária pretende não reduzir a complementação VAAR apenas ao resultado, de forma a defender que essa modalidade de complementação do Fundeb merece contemplar outras análises que dizem respeito à qualidade da educação (Fineduca, 2022).

Outra crítica que a complementação VAAR recebe da doutrina diz respeito à afirmação de que ela conflita com demais normas constitucionais que tratam do direito da educação como direito de todos e dever do Estado, já que determinadas

redes de ensino serão beneficiadas pela complementação VAAR e outras não, conflitando também com o princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola, qualidade e equidade do ensino (Vieira, 2022, p. 81). Segundo Vieira (2022, p. 83), a complementação VAAR:

> almeja a premiação daquele que alcançou alguma melhoria, sem, contudo, analisar as inúmeras variáveis que contribuíram para eventuais mudanças (denominadas de melhorias) podendo se transformar em injustiça e contribuir para o aprofundamento da desigualdade educacional.

Ou seja, Vieira (2022) enxerga a complementação VAAR como uma bonificação e não uma política pública de incentivo que busca promover e incentivar atitudes benéficas para a educação. Em contraponto à complementação VAAR, a autora propõe que essa porcentagem de complementação deveria ser destinada às redes com deficiência mapeadas, identificando os problemas e sanando-os tendo em vista a gestão e melhoria da aprendizagem com redução de desigualdades. Critica o tratamento de bônus, que deveria ser universalizado, destinado a todas as escolas e estudantes. Ressalta que o tratamento da desigualdade da educação não pode ser um problema enfrentado de forma isolada dos problemas sociais, o problema da qualidade está associado à desigualdade. Afirma que o VAAR pode gerar ainda mais desigualdade educacional além da já existente (Vieira, 2022, p. 94).

Apesar de ser uma tese coerente, a presente dissertação defende que seria necessário verificar, aguardar como será regulamentado, analisar a regulamentação, verificar a aplicação da lei, tudo isso requer um trabalho científico de verificação. Acredita-se que seja possível, por meio de argumento, se defender, ainda no início da aplicação dessa política pública, que ela apresenta incoerências. Contudo, é necessário que, ao longo do tempo, sejam desenvolvidas pesquisas identificando os locais onde ela resultou bons frutos, comparar com locais onde se resultou frutos ruins e fazer constatações que permitam avanços.

Souza (2021) defende que os problemas do Fundeb anterior foram acentuados pelo Fundeb permanente implementado pela EC 108/2020, afirmando que foi fortemente influenciado pela capitalização da educação básica. Em relação à nova repartição do ICMS, afirma que se trata de uma lógica mercantil, assim como a repartição da complementação VAAR. Além disso, Souza (2021) constata uma

centralidade nos índices de aprendizagem considerando como algo negativo, já que segundo ele gera disputas injustas entre as redes com maior disponibilidade de recursos e aquelas que apresentam menor disponibilidade. Também critica a consolidação da meritocracia, e a maior possibilidade de fraudes por meio desse sistema. Diante dessas constatações e críticas negativas, Souza (2021) ainda conclui de forma pessimista dizendo que “provavelmente” o novo Fundo não universalizará com qualidade a educação básica brasileira.

Ultrapassada essa análise crítica, com o fim de esmiuçar o que significa a complementação VAAR para além do significado das palavras da sigla, observa-se que se trata de uma das modalidades de complementação da União por meio do Fundeb segundo critérios educacionais que levarão em conta melhorias de gestão, evolução de indicadores do resultado de aprendizagem da rede pública de ensino e redução de desigualdades (Brasil, 2020a). Ou seja, trata-se de uma forma de complementação da União com base nos recursos do Fundeb que estimula melhoria de indicadores específicos que consideram atendimento, gestão, melhoria da aprendizagem, equidade e redução de desigualdades, fatores essenciais para melhoria da qualidade da educação muito além da mera tentativa de atingir resultados em avaliações de larga escala. Portanto, na própria Lei nº 14.113/2020 é possível observar fatores que demonstram que a complementação VAAR está além do mero resultado (Brasil, 2020b).

Quanto às leis que regulamentam a complementação VAAR, necessário destacar a Emenda Constitucional nº 108/2020 e respectivas alterações feitas na Constituição Federal; Lei nº 14.113/2020 que regulamentou o Novo Fundeb; Decreto nº 10.656/2021, que regulamentou a operacionalização do Novo Fundeb; Lei nº 14.276/2021 que regulamentou o Novo Fundeb; diversas resoluções da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade e Portarias e Resoluções do Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Segundo a nova redação dada à Constituição pela EC 108/2020, a distribuição do VAAR será de 2,5% nas redes públicas de ensino que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria de aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Brasil, 1988, art. 212-A, V, ‘c’), segue trecho:

> Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:
> (...)
> V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:
> (...)
> c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; (Brasil, 1988)

Analisando como esse tema foi regulamentado, a seguir, o presente trabalho tratará de esmiuçar os pormenores presentes na Lei nº 14.113/2020 a respeito da complementação VAAR. Segundo o art. 41, §2º da lei 14.113/2020, essa parcela de complementação começou a ser aplicada a partir de 2023 e de forma progressiva, isto é, 0,75% em 2023, 1,5% em 2024, 2% em 2025 e 2,5% a partir de 2026. Ou seja, o VAAR só passará a ser implementado plenamente a partir de 2026. Além disso, importante retomar as implicações de sua relação com o ICMS educacional. Conforme exposto acima, a distribuição do VAAR depende do cumprimento de condicionalidades (art. 14, §1º, Lei nº 14.113/2020) e de melhoria de indicadores (art. 14, §2º, Lei nº 14.113/2020). Segue trecho:

> Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.
> § 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:
> I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
> II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
> III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
> IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;
> V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

> § 2º A metodologia de cálculo dos indicadores referidos no caput deste artigo considerará obrigatoriamente:
> I - o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;
> II - as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;
> III - as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio. (Brasil, 2020b)

Explicando primeiramente as condicionalidades, são elas: provimento do cargo ou função de gestor escolar; participação de pelo menos 80% dos estudantes nos exames nacionais do Saeb; redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Saeb; regime de colaboração entre Estado e Município formalizado em lei estadual e em execução, nos termos do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição; e, referenciais curriculares conforme Base Nacional Curricular Comum.

Entre as condicionalidades descritas, destaca-se o inciso IV que descreve um regime de colaboração entre Estado e Município nos termos do já mencionado art. 158, parágrafo único, inciso II da CF, ou seja, a implementação do ICMS educação. Diante desse dispositivo, conclui-se que uma das condições para que haja a complementação do VAAR em uma rede pública de ensino é, entre outras condicionalidades, a implementação e execução de uma legislação estadual formalizando o art. 158, parágrafo único, inciso II da CF, isto é, instituindo o ICMS educação conforme os critérios de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Ou seja, está presente no art. 14, §1º, IV da lei nº 14.113/2020 o dispositivo que explicita uma relação direta entre o VAAR e a implementação do ICMS educacional pelos Estados.

Daí se extrai uma conclusão que evidencia a importância do ICMS educacional para o Fundeb, uma vez que a omissão do Estado quanto à elaboração de lei para implementar o ICMS educacional é suficiente para que esse Estado e todas as redes públicas de ensino nele inseridas percam a chance de receber a complementação do VAAR no exercício financeiro seguinte. O que, conforme será explorado em capítulo posterior, trata-se de uma penalidade efetiva, que acabou fazendo com que todos os Estados, com exceção de apenas um, se prontificassem

para aprovarem uma legislação criando o ICMS educação nos moldes da EC 108/2020. Portanto, para forçar ainda mais o cumprimento da Constituição, a EC 108/2020 impôs uma sanção em razão do descumprimento em relação a criação de um ICMS Educação: a inabilitação da rede estadual e municipais daquele Estado para o recebimento da complementação VAAR. Além disso, esse mesmo trecho de lei ressalta que é necessário que a legislação esteja “em execução”, ou seja, uma condicionalidade para se receber o VAAR é, não só a elaboração da lei, mas tê-la em execução.

Quanto aos mencionados “indicadores”, há uma metodologia de cálculo explicitada no art. 14, §2º, segundo o qual se considerará o nível e o avanço (maior peso para o avanço) dos resultados médios dos estudantes nos exames nacionais do Saeb, ponderados pela taxa de participação e por medida de equidade de aprendizagem. Além disso, também se considerará no cálculo dos indicadores as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio, bem como a taxa de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica de modo a captar a evasão no ensino fundamental e médio.

Diante disso, ressalta-se que a metodologia de cálculo descrita no §2º do art. 14 leva em conta a média das notas e o avanço delas, a taxa de aprovação, a taxa de evasão e a medida de equidade de aprendizagem. Essa “medida de equidade de aprendizagem” é explicada logo em seguida pelo §3º, segundo o qual é feita uma escala de níveis de aprendizagem, classificando os alunos em “abaixo do básico”, “básico”, “adequado” e “avançado” (também conforme o exame nacional do Saeb). Segue trecho:

> § 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo:
> I – será baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo;
> II - considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para:
> a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível;
> b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. (Brasil, 2020b)

Além disso, a lei pontua um maior peso para estudantes distantes do nível abaixo do adequado, maior peso também para as desigualdades em diferentes

grupos socioeconômicos, de raça e de deficiência. Isso quer dizer que a lei coloca algumas condicionalidades e indicadores como pressupostos para a distribuição de recursos por meio do VAAR, havendo uma tentativa da lei em avaliar melhor as redes de ensino, de forma a poder extrair um resultado mais próximo da realidade por meio desses indicadores e condicionalidades elencados, buscando a equidade.
Diante disso, observa-se que a lei busca criar mecanismos para associar a melhoria do aprendizado com as desigualdades, de forma a se evitar falsos resultados que na realidade representam melhoria de resultados em apenas um grupo mais bem favorecido.

Por fim, importante esclarecer que o monitoramento, a avaliação e a metodologia das condicionalidades mencionadas, bem como a metodologia de cálculo dos indicadores de nível socioeconômico dos educandos, dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades serão feitas por uma comissão denominada Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade descrita no art. 17 da Lei 14.113/2020.

Para cumprir esse mister, em 14 de dezembro de 2022 foi publicada a Portaria nº 975, de 13 de dezembro de 2022 para aprovar “(...) a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades” (Ministério da Educação, 2022) conforme prevê a lei 14.113/2020.

Segundo a mencionada portaria, a metodologia de cálculo publicada foi criada para ser aplicada no ano de 2023, conforme previa a Lei nº 14.113, iniciando a distribuição da complementação VAAR no ano de 2023, conforme previsto. E isso de fato foi feito, prova disso é a publicação da Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022 descrevendo os cronogramas de desembolso das complementações da União incluindo o VAAR.

Importante ressaltar que o governo federal, por meio do MEC, publicou, no ano de 2022, Nota nº 2/2022 proferida por Isabel Cristina Silva Chagas, então coordenadora-geral de Projetos e Gestão da Informação, e Mauro Luiz Rabelos, então Secretário de Educação Básica, circulando orientações gerais acerca das condicionalidades que deveriam ser cumpridas pelos entes subnacionais para habilitação ao recebimento do complemento VAAR/Fundeb no ano de 2023 (Ministério da Educação, 2022).

Em relação aos indicadores criados pela Portaria nº 975, de 13 de dezembro de 2022, foram eles o “IndVAARatendimento” e o “IndVAARaprendizagem”. Segundo a portaria, o indicador “IndVAARatendimento”:

> corresponde a 50% (cinquenta por cento) do total de recursos a serem distribuídos e avalia o atendimento escolar das crianças e dos jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio. (Ministério da Educação, 2022)

Ou seja, o indicador de atendimento distribuirá 50% do total correspondente ao VAAR por meio da avaliação do atendimento escolar. Já o “IndVAARaprendizagem”:

> corresponde a 50% (cinquenta por cento) do total de recursos a serem distribuídos e avalia o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem, com base nas taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal. (Ministério da Educação, 2022)

Isto é, o indicador de aprendizagem distribuirá 50% do total correspondente ao VAAR por meio da avaliação do nível e avanço, com maior peso para o avanço, nos exames nacionais de avaliação da educação, sendo considerados taxa de participação, equidade da aprendizagem e taxa de aprovação.

Para valorizar o avanço nos níveis de aprendizagem, a Portaria propõe que seja dado maior peso para os estudantes com resultados mais distantes dos níveis abaixo do adequado e maior peso para as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública, fazendo jus às diretrizes especificadas na Lei nº 14.113/2020.

Além disso, da leitura da Lei nº 14.113/020 depreende-se que o Poder Executivo Federal publicará até 31 de dezembro de cada exercício, para o exercício subsequente, as redes de ensino contempladas pela complementação do VAAR e seus respectivos valores. Isso realmente foi feito em 2022, por meio da Portaria interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022, evidenciando que, conforme

planejado, o VAAR começará a ser distribuído às redes públicas de ensino a partir de 2023.

Contudo, conforme ressaltado acima, é necessário que os Estados cumpram as condicionalidades descritas na Lei nº 14.113/2020 para receberem o VAAR, o que não foi feito em Minas Gerais no prazo constitucional de 2 anos, deixando de criar uma lei regulamentando o ICMS educacional até o fim de 2022. Por esse motivo, as redes de ensino mineiras não receberam, no ano de 2023, a complementação VAAR, sendo o único Estado que deixou de receber essa modalidade de complementação da União, o que representou, conforme será demonstrado adiante, no capítulo 4, uma perda milionária para os cofres públicos mineiros e uma situação que escancara o descaso do Governo Zema perante a educação pública.

Ademais, diante do exposto, quanto ao Novo Fundeb, observa-se que foi um avanço em relação às políticas de fundos que o antecederam. Em relação ao ICMS educacional, acredita-se que, por meio da análise da legislação, restou comprovado que se trata de uma política pública que permite que os Municípios sejam induzidos a aumentarem a sua arrecadação por meio da implementação de políticas educacionais efetivas que promovam diminuição de desigualdades, melhoria equidade e da aprendizagem. Além disso, acredita-se também se tratar de um mecanismo de redistribuição de renda aos municípios mais pobres, por estimular a melhoria da aprendizagem considerando a condição socioeconômica dos educandos.

Ademais, observou-se também, diante do que já foi regulamentado e implementado a nível federal em relação ao ICMS educação, que a simples omissão do Estado quanto à elaboração de lei para regulamentar e implementar o ICMS educacional foi suficiente para que esse Estado e todas as redes públicas de ensino nele inseridas perderem a chance de receber a complementação do VAAR no exercício financeiro seguinte. Isso aconteceu no ano de 2023 em relação ao Estado de Minas Gerais e pode continuar acontecendo no caso de descumprimento de qualquer outra condicionalidade.

Portanto, focando no Estado de Minas Gerais e no cumprimento da exigência de elaboração de uma lei criando o ICMS Educação, enquanto todos os outros Estados receberam a complementação da União referente ao VAAR de 0,75% dos recursos do Fundeb, no ano de 2023, Minas Gerais não recebeu nada simplesmente

porque deixou de regulamentar o ICMS educação dentro do prazo de dois anos, o que evidencia, no mínimo, a falta de comprometimento do Poder Público Estadual com os recursos do Fundeb. Evidencia-se também a falta de comprometimento do governo estadual com a educação pública mineira, já que preferiu ser omisso do que criar uma lei que altere a dinâmica de distribuição dos recursos do ICMS para os Municípios.

Quanto ao recebimento da complementação VAAR no primeiro ano em que ela ocorreu, necessário fazer algumas considerações.

A seguir, o próximo capítulo da presente dissertação tratará de explicar mais profundamente em que consiste o ICMS Educação, quais são suas principais características e modelos, como é distribuído o ICMS Educação no Estado do Ceará, onde já funciona com resultados positivos há anos e como está funcionando a distribuição do ICMS Educação no Estado de Santa Catarina, que recentemente implementou, em razão da EC 108/2020, essa nova política pública.

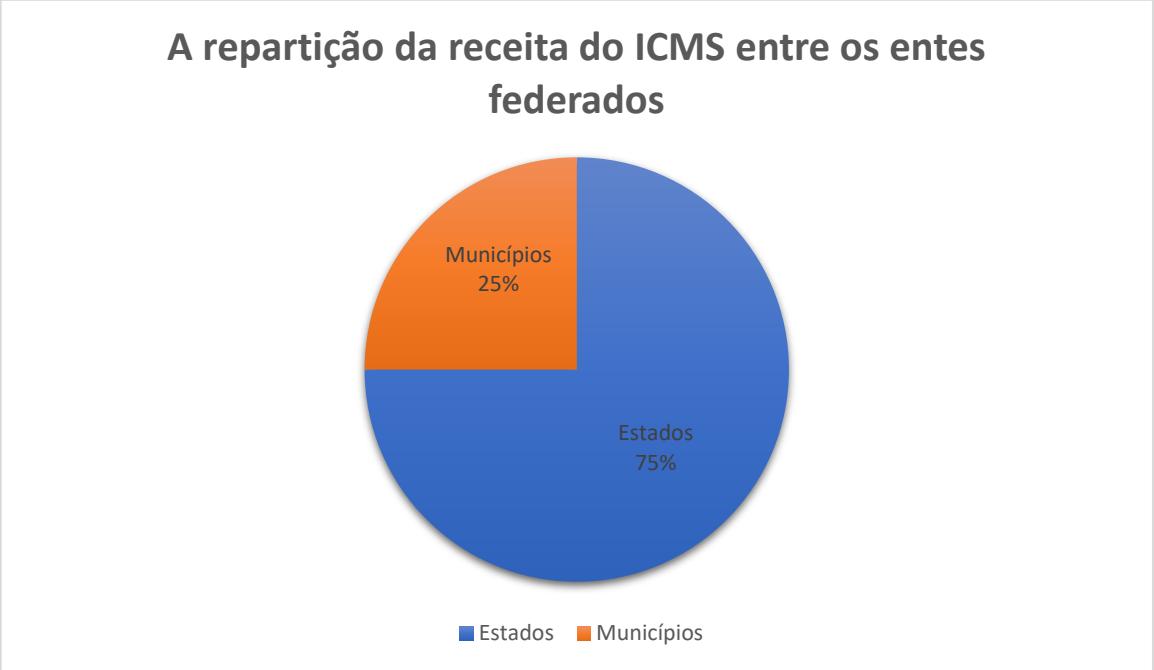
2.4 Como era a determinação constitucional de distribuição do ICMS aos Municípios antes da Emenda Constitucional nº 108/2020

A distribuição da receita do ICMS entre os entes federados, segundo a Constituição Federal de 1988, se dá da seguinte forma: 75% do tributo fica com os Estados e os outros 25% são distribuídos aos seus Municípios. Com a EC 108/2020, essa proporção se mantém, ou seja, essa parte do dispositivo constitucional não foi alterada, tendo sido modificada apenas a dinâmica de distribuição dos 25% que são destinados aos Municípios. Segue trecho da Constituição que não foi modificado:

> Art. 158. Pertencem aos Municípios:
> IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. (Brasil, 1988)

Para fins didáticos, optou-se por representar em um gráfico a distribuição da totalidade da receita do ICMS aos entes federados, trecho constitucional que não sofreu nenhuma modificação. Segue Figura 1:

Figura 2 - Repartição da receita do ICMS entre os entes federados



Fonte: elaboração própria.

Quanto ao trecho da Constituição que foi modificado, antes da EC 108/2020, dos 25% de ICMS que os Estados destinam aos seus Municípios, 75%, no mínimo, era distribuído conforme a proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços (VAF). Ou seja, essa distribuição favorecia a dinâmica da economia municipal, de forma que a renda ficava concentrada (em no mínimo 75%) nos Municípios com maior circulação de mercadorias e prestações de serviços, isto é, aqueles que já são “ricos” e que detém capacidade de arrecadação tributária própria satisfatória. Segundo Souza (2021, p. 792) “a distribuição do ICMS, através da dinâmica econômica, prioriza os municípios economicamente fortes, ou seja, capitais e grandes cidades”. Segue trecho da Constituição, antes da alteração realizada pela EC 108:

> Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
> I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
> II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (Brasil, 1988, art. 158)

Como se pode notar pelo texto constitucional acima, a Constituição não fazia nenhuma determinação em relação aos 25% restantes, de forma que poderiam ser distribuídos aos Municípios de forma discricionária, conforme a legislação de cada Estado, sem nenhuma ressalva ou limitação descrita na Constituição Federal. Observa-se que esses 25% possibilitavam uma atuação discricionária dos Estados, motivo pelo qual alguns deles utilizavam parte desse montante para direcionar ICMS aos seus municípios segundo critérios educacionais. Esses Estados eram: Amapá, Alagoas, Pernambuco, Ceará e Minas Gerais. Segue trecho de Mascarenhas (2020, p. 169):

> A educação, por exemplo, aparece como critério para divisão do ICMS em Estados como Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Alagoas e no Amapá. Nos casos de Minas Gerais e Amapá, o critério de distribuição de receita baseia-se no número de matrículas e alunos na rede de ensino. No caso de Pernambuco, os critérios são mistos, aliando número de matrículas com índices de desempenho. No caso dos Estados do Ceará e Alagoas, entretanto, os critérios levam em conta somente índices relacionados à qualidade da educação. (Mascarenhas, 2020, p. 169)

Portanto, embora somente com a EC 108/2020 o ICMS educacional tenha se tornado uma política pública de âmbito nacional, ele já existia em alguns Estados com algumas diferenças e particularidades, sendo que a sua atuação mais conhecida é a que ocorre no Estado do Ceará, tendo sido responsável por alavancar avanços educacionais, conforme será demonstrado adiante em capítulo destinado para essa temática.

Ademais, importante esclarecer que a Constituição deixava livre para cada Estado criar seu critério discricionário, de forma que, além do critério educacional que é o foco do presente estudo, alguns deles criaram outros tipos de critérios que buscavam de certa forma incentivar os municípios a atuarem em setores sociais específicos, por exemplo, critérios ambientais[19] ou critérios de saúde.

Ou seja, antes da EC 108/2020 alterar o texto do art. 158 da Constituição Federal, qualquer tipo de critério que viesse a ser criado em determinado Estado dentro dos 25% “discricionários” tinha ampla margem para a liberalidade do

[19] Minas Gerais foi um dos Estados que optou por aderir à criação de critérios discricionários para a distribuição do ICMS. A Lei mineira ficou conhecida como Lei Robin Hood, Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Essa legislação estabeleceu critérios para distribuição da parcela discricionária de receita do produto do ICMS pertencente aos Municípios conforme critérios específicos, contando com 18 critérios diferentes, entre os quais destacam-se critério educação, esportes, meio ambiente, patrimônio cultural, penitenciárias, produção de alimentos, programa saúde da família, saúde per capita, turismo.

legislador. Contudo, a alteração constitucional que sobreveio por meio da EC 108 passou a fazer exigências, reduzindo essa liberalidade do legislador, tema do tópico seguinte.

2.5 A nova distribuição de ICMS aos Municípios

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, o art. 158, parágrafo único da Constituição foi alterado. Em suma, foi mantida a distribuição de 25% do ICMS arrecadado aos Municípios. Desses 25% de ICMS que os Estados devem destinar aos seus Municípios, passou para 65%, no mínimo, a proporção de ICMS que deve ser distribuído conforme o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e às prestações de serviços (VAF). Ou seja, houve uma diminuição da porcentagem do tributo que deve ser distribuído de forma a favorecer os municípios “mais ricos”.

Além disso, foi mantido em 25% a proporção do ICMS que pode ser distribuído de forma discricionária. Mas, não é só isso. O restante, que representa no mínimo 10%, obrigatoriamente devem ser distribuídos conforme indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Ou seja, Estados deverão editar leis destinando no mínimo 10% do ICMS aos municípios conforme indicadores educacionais que contemplem melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Essa é a novidade da EC 108/2020 que recebe maior destaque pela presente dissertação, tratando-se do denominado ICMS educação.

Tratando-se de uma política pública obrigatória, que se inspirou no Estado do Ceará e foi constitucionalizada por meio da EC 108/2020, Emenda do Novo Fundeb, essa nova política pública educacional divide opiniões. Alguns enxergam nela um potencial transformador da educação municipal e outros veem nela características mercadológicas, conforme será analisado a seguir.

Segundo Souza (2021, p. 791-792), a forma como distribuir os recursos do ICMS aos municípios é uma decisão que deve ser analisada com muita cautela. Segundo o autor, esse sistema de distribuição do ICMS pode acentuar desigualdade ao invés de diminuí-la, já que, segundo ele, são os Municípios mais fortes economicamente que, geralmente, poderão aumentar seus índices de resultado de

aprendizagem, aumentando suas receitas com os 10% reservados aos indicadores de resultados na aprendizagem. Além disso, o autor complementa dizendo que possivelmente as redes públicas de ensino com poucos recursos não terão meios para conseguir melhorias nos resultados de aprendizagem para satisfazerem às condições para o recebimento do ICMS educacional.

Souza (2021, p. 792) segue argumentando desfavoravelmente ao ICMS educacional da forma como foi implementado pela EC 108/2020, dizendo que o aumento do índice de aprendizagem pode fazer com que haja um deslocamento de recursos públicos pelos gestores municipais para o setor privado em busca de serviços que ajudem a aumentar esses índices. Além disso, afirma que isso também pode fazer com que recorram a fraudes nas estatísticas.

Souza (2021, p. 792) também criticou o fato de que o mecanismo meritocrático do ICMS educacional vale apenas para municípios, o que, segundo ele, significa uma injustiça com o Estados, que também precisam arcar com grandes despesas para custearem o ensino público estadual.

Contudo, apesar dos argumentos contrários apresentados por Souza (2021), há razões para discordar. Segundo dados apresentados pelo próprio autor, em 2019, segundo o Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária) do Ministério da Economia, R$ 603 bilhões foram arrecadados com ICMS. R$ 452 bilhões ficaram com os Estados e R$ 151 bilhões com os Municípios. Segundos esses dados de 2019, R$ 21 bilhões corresponderiam ao que poderia, no mínimo, ser distribuído conforme o ICMS educacional (Souza, 2021). Ou seja, vislumbra-se no ICMS educacional o direcionamento de recursos públicos significativos de forma mais equânime, viabilizando melhorias na qualidade da educação. E isso não é defendido apenas por questões teóricas. O Estado do Ceará é um exemplo de localidade em que esse sistema de distribuição apresentou resultados satisfatórios. Nesse mesmo sentido está Mascarenhas (2020, p. 154):

> O ICMS Educação é uma fonte diversa de custeio: sua autorização constitucional reside no do artigo 158, parágrafo único, II, da Carta Magna. Tal instrumento de custeio da educação é um avançado mecanismo da Constituição Financeira, aprimorando a capacidade de cooperação federativa entre os entes para atingir os fins do Estado Democrático de Direito. Os Municípios, conforme o artigo 30, da Constituição Federal, possuem a competência privativa de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Unindo os dois dispositivos normativos, tem-se um

> exemplo claro do dever de federalismo cooperativo na área da educação pública. (Mascarenhas, 2020, p. 154)

Conforme observado, o ICMS educacional é um instrumento de financiamento da educação por meio da cooperação federativa entre os entes federados e que possibilita o aumento do engajamento dos gestores públicos municipais a melhorarem indicadores educacionais. Além disso, Mascarenhas (2020) ressalta que a legislação cearense, a qual já vinha sendo aplicada há algum tempo, prova-se eficaz segundo diversas pesquisas. Porém, o autor destaca que, no Ceará, há fatores importantes que levam ao sucesso, entre eles um fator de destaque: um "alinhamento fino entre o planejamento estadual, os planejamentos municipais e o financiamento intergovernamental nas últimas décadas" (Mascarenhas, 2020, p. 185). Ou seja, do que foi exposto pelo autor, depreende-se que é necessário que haja mobilização dos gestores públicos a nível estadual e municipal para que essa política pública dê certo, não bastando apenas a criação de uma lei implementando um ICMS educação sem nenhuma mobilização de planejamento e alinhamento entre os entes governamentais.

Para colaborar ainda mais com essa discussão, Sasso, Varela e Righetto (2021) realizaram um estudo em que buscam responder quais são as diretrizes que devem ser observadas na legislação do ICMS Educacional para que haja melhorias nos resultados da educação, quais Estados já tinham legislação sobre ICMS educacional, antes da EC 108/2020, e quais Estados apresentavam (à época da realização da pesquisa) leis favoráveis a essa mudança legislativa. No estudo feito por esses autores, eles concluem que é indispensável analisar a realidade de cada Estado para afirmar como a alteração da legislação pode favorecer a educação naquela localidade.

De maneira semelhante, o estudo feito por Simões e Araújo (2019) também conclui que os critérios de repartição de ICMS que existiam antes da EC 108/2020 seguiam fórmulas com pouco ou nenhum indutor para os Municípios alavancarem a educação, havendo baixo poder mobilizador do gestor público municipal para, com essas legislações, buscar melhorar a qualidade e o atendimento da educação pública.

No entanto, é importante ressaltar, todos esses estudos anunciados (Simões e Araújo; Sasso, Varella e Righetto; Mascarenhas) datam de um período anterior ou logo após a aprovação da EC 108/2020, não havendo tempo hábil para que

qualquer um deles analisassem como está a legislação dos Estados após a constitucionalização do ICMS educacional. Ou seja, eles analisam legislações que não cumprem os requisitos descritos na Constituição que exigem “melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”[20] (Brasil, 1988, art. 158, parágrafo único, inciso II).

2.6 O conteúdo normativo do direito à educação de qualidade: marco teórico da presente dissertação

A base da teoria de Ximenes são os direitos fundamentais como princípios[21], formando uma base normativa para o direito à qualidade de ensino e, portanto, das políticas públicas juridicamente estruturadas, de forma a proteger a qualidade do ensino mesmo quando alteradas as condições fáticas e jurídicas de determinado contexto.

Diante da proposta de estabelecer um marco conceitual para o conteúdo normativo do direito à educação básica, Ximenes estuda o conteúdo jurídico do direito fundamental à educação para extrair obrigações do Estado quanto a sua realização. Além disso, propõe que os componentes do direito à qualidade da educação básica sejam definidos a partir dos direitos humanos educacionais, considerando as características dos alunos, ambiente escolar, condições de infraestrutura, insumos, conteúdo, processos educacionais relevantes, resultados e financiamento público.

---

[20] Embora em alguns momentos o presente trabalho aponte que o ICMS educação implementado na Constituição Federal por meio da EC 108 tenha sido inspirado em uma política pública educacional do Ceará, é importante esclarecer que a política cearense tem diversos pontos diferentes do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal, de forma que não é coerente encará-los exatamente como a mesma coisa, apesar de serem semelhantes. Por exemplo, o art. 158, parágrafo único, II, CF exige a presença de indicadores de aumento da equidade considerada a condição socioeconômica dos educandos. Por outro lado, na legislação estadual cearense não é encontrado nenhum indicativo que considere a condição socioeconômica dos estudantes. Portanto, é importante esclarecer que o ICMS educação do Ceará não exatamente a mesma política pública criada pela EC 108/2020 que altera o art. 158 da CF.

[21] Pontua-se que o aspecto metodológico utilizado por Ximenes se pautou Robert Alexy (2008) e seu estudo dos direitos fundamentais no constitucionalismo democrático e social contemporâneo. A partir disso, Ximenes avalia o conteúdo dos direitos fundamentais defendendo a complementariedade necessária entre as abordagens normativa e analítica para estabelecer as bases da argumentação (XIMENES, 2014). Ximenes afirma que ao direito infraconstitucional caberia delimitar e articular o direito à qualidade na educação por meio de normas jurídicas gerais como pelo desenho de políticas públicas.

O objetivo anunciado por Ximenes é a plena realização do direito à qualidade de educação com o máximo de recursos. Para isso, propõe também um sistema amplo de indicadores a substituir os enfoques reducionistas que sobrevalorizam resultados padronizados.

Segundo o autor, há no Brasil um forte impulso à regulamentação jurídica da qualidade da educação já que o Direito tem ferramentas para a mudança social. Para isso, traz um enfoque dos direitos humanos educacionais, partindo da teoria unitária dos direitos fundamentais e da teoria dos direitos fundamentais como princípios. Ou seja, também faz um estudo da positivação do direito à educação de qualidade no âmbito internacional e nacional em busca de uma teoria unitária que explica as diferentes obrigações jurídicas que todos os direitos exigem do Estado.

O autor observa e faz uma crítica ao peso excessivo nos resultados de aprendizagem apurados por meio de exames padronizados e incentivos por cumprimento de metas, podendo ter como efeito a exclusão no acesso à educação básica. Explicando melhor, há um peso negativo colocado sobre os estudantes com dificuldades de aprendizagem, deixando de serem vistos como merecedores de atenção e cuidados prioritários. Por isso, a tese se volta ao enfoque normativo sobre o conteúdo jurídico do direito à educação para responder à questão sobre qual qualidade de ensino é reconhecida e protegida pelo nosso direito.

A tese também se propõe a esmiuçar resultados incoerentes pautados na inversão de valores que ocorrem em virtude do peso excessivo atribuído em exames padronizados, que muitas vezes colocam os estudantes com dificuldades de aprendizagem como resultados negativos e não merecedores de atenção e cuidados prioritários.

Portanto, a tese de Salomão, ao buscar responder à questão de como o Direito vem promovendo a qualidade da educação, encaixa-se perfeitamente ao propósito da presente pesquisa em analisar a educação efetivada por meio do ICMS educação criado pelo EC 108/2020, por ser uma política pública que pretende incentivar e gerar melhorias educacionais municipais tendo em vista não somente a melhoria do aprendizado, mas englobando também melhorias sociais e de equidade, tão relevantes e ainda mais relevantes que as melhorias em resultado de Exames de Larga Escala. O marco referencial de Ximenes considera o direito à qualidade na educação básica como conjunto de condições de infraestrutura, condições humanas e insumos que permitem o desenvolvimento de processos educacionais relevantes

assegurados pelo Estado gratuita e universalmente permitindo a realização de direitos humanos na educação e por meio dela. Portanto, à luz da teoria do direito à qualidade na educação básica de Ximenes, a presente pesquisa explora a regulamentação da nova distribuição de ICMS aos municípios no Estado de Minas Gerias, de forma a ser possível fazer uma avaliação acerca dessa nova legislação.

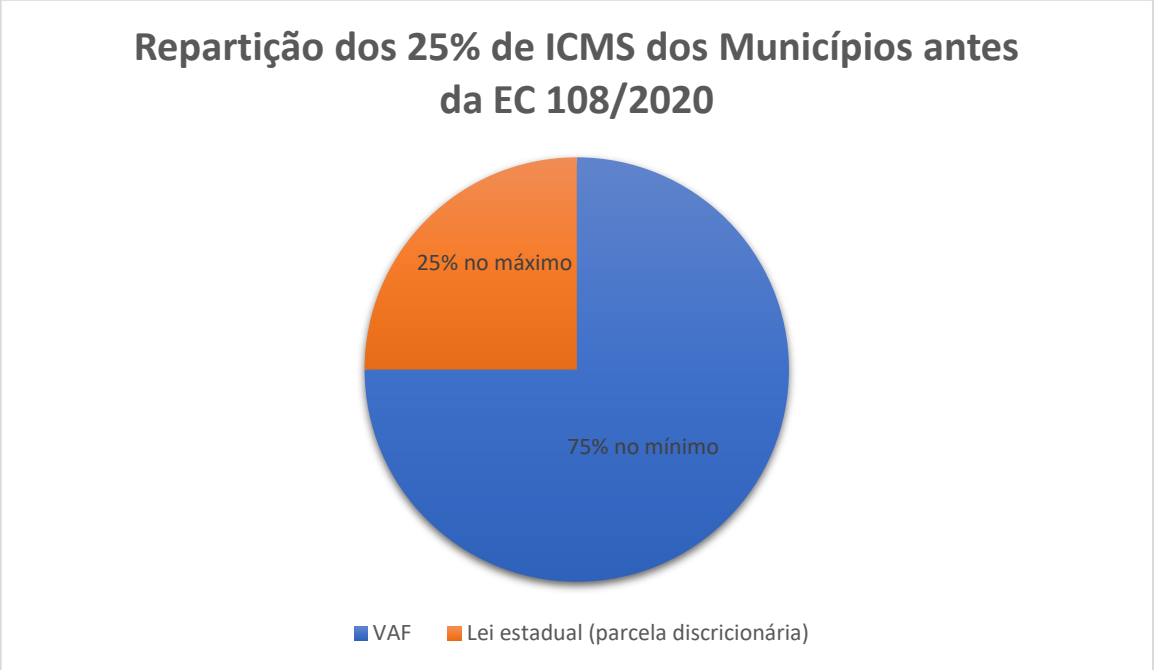
3 O ICMS EDUCACIONAL: principais características e modelos

A Constituição Federal outorgou aos Estados e ao Distrito Federal a competência tributária para instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação (Brasil, 1988, art. 155, inciso II). Trata-se do ICMS, imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços. Conforme visto de forma breve anteriormente, esse é um imposto estadual cuja parte da receita é obrigatoriamente distribuída aos seus municípios conforme critérios delimitados pela Constituição Federal. O dispositivo que disciplina essa distribuição é o artigo 158, inciso IV da Constituição, segundo o qual 25% da arrecadação dos Estados com ICMS é destinado aos municípios. Essa parcela que é distribuída aos municípios também deve seguir algumas regras, as quais estão disciplinadas no parágrafo único do art. 158 (Brasil, 1988).

Esse artigo sofreu alterações recentes operadas pela Emenda Constitucional nº 108/2020, também conhecida por Emenda do Novo Fundeb. Antes dessa alteração, os Estados deveriam destinar 75%, no mínimo, conforme o VAF e o restante poderia ser distribuído discricionariamente, conforme a legislação estadual de cada Estado. Dentro dessa parcela que era disciplinada discricionariamente por cada Estado, cada um criava uma legislação própria conforme suas especificidades.

Neste sentido, a possibilidade de criação de um ICMS Educacional existia mesmo antes da EC 108/2020, não é por acaso que já havia diferentes “tipos” de ICMS Educação em Minas Gerais, Pernambuco, Amapá e Ceará. Contudo, antes do Novo Fundeb, essa era apenas uma possibilidade que cada Estado tinha a discricionariedade de criar ou não dentro dos 25% de ICMS que podiam distribuir discricionariamente conforme legislação estadual.

Figura 3 - Repartição dos 25% de ICMS dos Municípios antes da EC 108/2020



Fonte: elaboração própria.

Atualmente, essa regra mudou. Diante dos avanços constatados na educação cearense, a Emenda Constitucional nº 108/2020 optou por inovar e levar para o texto constitucional a obrigação de criação do ICMS educação (Barbosa; Costa, 2022)[22]. Portanto, o ICMS Educação não é mais uma liberalidade de cada Estado, mas uma obrigação. Para permitir a criação desse ICMS Educação sem interferir muito na dinâmica de distribuição discricionária do ICMS dentro dos Estados, a EC 108/2020 optou por diminuir o valor mínimo a ser distribuído conforme o VAF e aumentar o valor máximo que seria distribuído discricionariamente. Neste sentido, hoje, a Constituição determina que 65%, no mínimo, seja distribuído na proporção do valor adicionado fiscal (VAF), que é o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios. Ou seja, a maior parte da receita do ICMS que chega nos municípios continua sendo distribuída de forma concentrada nos municípios que mais geram esse imposto.

[22] A Nota técnica elaborada por Barbosa e Costa denominada “Cota Parte da Educação do ICMS: Proposta para um Mecanismo de Valorização da Gestão Municipal” afirma que o ICMS Educação criado pelo Fundeb Permanente se inspirou nos bons resultados obtidos no Estado do Ceará (Barbosa; Costa, 2022).

Ou seja, esse primeiro critério de distribuição, o VAF, proporciona o retorno da receita do ICMS para os Municípios geradores, que em sua maioria são municípios dotados de maior autonomia financeira. Além disso, observa-se que a Constituição fala “no mínimo 65%”, não havendo, em regra[23], impedimento caso o Estado decida destinar até 90% da receita de impostos com ICMS que vai para os municípios conforme o VAF, já que a única limitação constitucional é os 10% do ICMS educacional, conforme será visto adiante.

Ainda sobre o VAF, observa-se que se trata de uma transferência intergovernamental automática (ou obrigatória) que agrava a dificuldade dos municípios em gerir suas finanças, simulando a capacidade de arrecadação de cada município caso ele pudesse tributar a circulação de mercadorias e serviços. O VAF tenta “devolver” aos municípios sua capacidade arrecadatória, tratando-se de um critério territorial. Os critérios gerais do valor adicionado fiscal estão disciplinados na Lei Complementar Federal nº 63/90, contudo, observa-se que se trata de competência legislativa concorrente, de forma que cada Estado pode regulamentar questões específicas sobre o assunto (Mascarenhas, 2020, p. 164-165).

Outro problema gerado pelo VAF é a alta volatilidade de receitas, principalmente em Municípios pequenos. Além disso, também existe a dificuldade de planejamento justamente nesses municípios com pouca arrecadação tributária própria. Esses municípios pequenos com poucos recursos próprios passam a ter dificuldade em gerir suas políticas públicas diante dessa alta volatilidade, tornando mais complexo o planejamento de políticas públicas de médio e longo prazo (Mascarenhas, 2020, p. 167).

Analisando o ICMS Educação criado pela EC 108/2020, Mascarenhas (2023, p. 9) afirma que é necessário seguir dois critérios cumulativos: (1) indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem (*accontability* escolar) e (2) indicadores de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico. A aplicação dos recursos recebidos pode ser feita destinando à área que os gestores desejarem. Mas, para receber os recursos é necessário satisfazer os critérios dispostos em legislação estadual sobre o ICMS educacional. Observa-se, portanto, uma inovação legal frente ao caso inspirador do Ceará, já que além do *accountability* escolar é

[23] Essa é a regra prevista na Constituição Federal. Nada impede que cada Estado crie uma regra diferente, obedecendo, obviamente, os limites constitucionais.

necessário verificar indicadores de aumento de equidade, considerada a condição socioeconômica (Mascarenhas, 2023, p. 9).

Assim, Mascarenhas (2023) defende, assim como o presente trabalho, que o ICMS educação não se trata de meras bonificações ou busca e acentuação da competição por resultados satisfatórios em determinados exames. Ao revés, o ICMS Educação é um direcionamento de recursos para redes de ensino que melhorarem seus índices educacionais desde que também melhorem equidade e diminuição das desigualdades (Mascarenhas, 2023, p. 12).

Por outro lado, necessário mencionar no presente trabalho a promulgação da PEC 45/2019, Reforma Tributária, que foi aprovada recentemente como Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Essa reforma alterou várias disposições relacionadas ao ICMS, inclusive extingue esse tributo na forma como ele se apresentava anteriormente. A Reforma extingue o ICMS, além do PIS, COFINS, ISS e IPI e transformam em um só imposto, unificando-os no IBS, Imposto sobre Bens e Serviços. De fato, essa mudança impacta diretamente no objeto de estudo da presente dissertação, o ICMS. No entanto, a Reforma Tributária tem proposto longos anos de transição, de forma que por muito tempo ainda perdurará o ICMS, ainda que concomitantemente ao IBS. A transição proposta pela Câmara dos Deputados dura 10 anos sem redução da carga tributária, prevendo um período de teste de 2 anos sem qualquer alteração do ICMS, posteriormente, haverá uma redução de 1/8 por ano até sua extinção, aumentando simultaneamente o IBS para repor a arrecadação anterior (Brasil, 2023).

Outros aspectos importantes que merecem destaque por se tratarem de alterações no então ICMS, que se tornará IBS, diz respeito ao fato de que o texto da PEC 45/2019 aprovado pela Câmara substituiria o VAF pelo critério do mercado consumidor, na proporção de 80% conforme a população (conforme texto do art. 158, §2º, PEC nº 45/2019) (Brasil, 2023), extinguindo o VAF.

Ademais, um aspecto importantíssimo para a presente pesquisa diz respeito ao fato de que é mantido o ICMS Educação, que provavelmente receberá uma outra denominação, já que o art. 158, §2º, inciso II da Proposta aprovada pela Câmara prevê que 10% da receita do IBS que é destinada aos Municípios seja distribuída “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual”. Portanto, a Reforma Tributária substitui o

ICMS pelo IBS e mantém o ICMS educação que seguirá, talvez, com o nome “IBS Educação” também em 10% (Brasil, 2023).

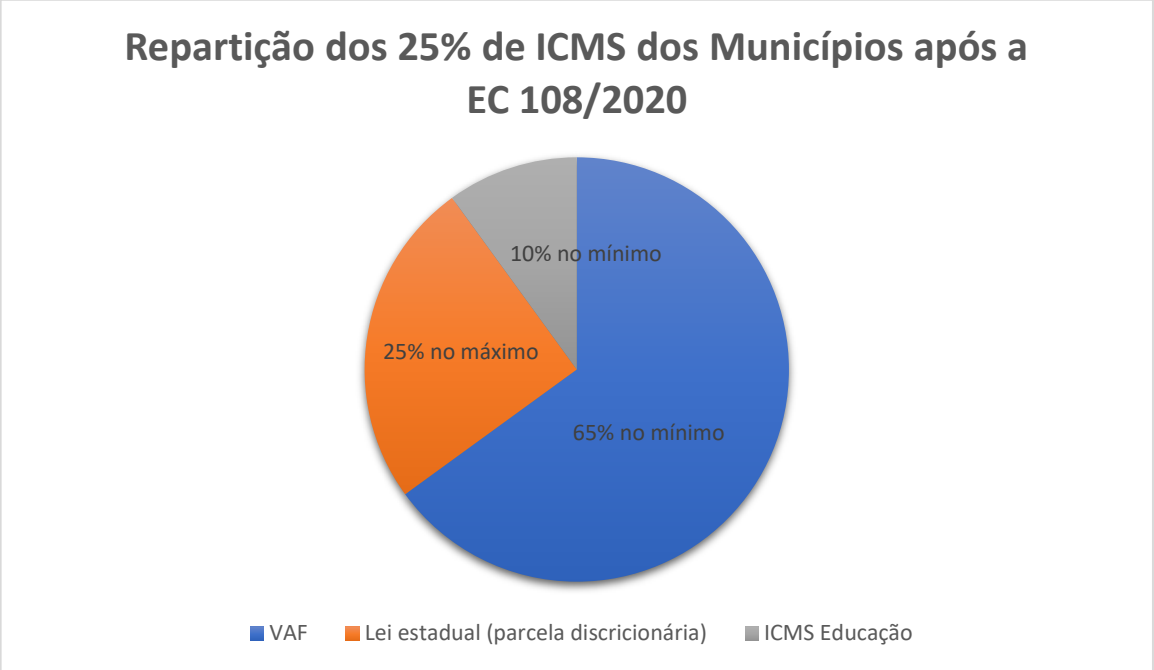
Além disso, ainda sobre os critérios que definem a distribuição do produto da arrecadação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) aos municípios, o art. 158, §2º, inciso III também prevê que 5% deve ser destinado igualmente entre os municípios. Além disso, o lado do critério educacional, é criado o critério ambiental para distribuição do IBS aos municípios, na proporção de 5% (Brasil, 2023).

Voltando ao que vigora ainda nos dias de hoje, já que longos anos passarão até que finalmente comece a vigorar plenamente o IBS, observa-se que o critério de distribuição do ICMS conforme o VAF gera distorções. A mencionada função “devolutiva” acaba concentrando as finanças nos municípios que já são financeiramente superiores, o que, automaticamente, reduz a receita dos municípios com menor arrecadação tributária própria e que dependem muito dos repasses do Estado e da União.

Em contraposição ao VAF, que é um critério contraditório (Mascarenhas, 2020), a Constituição permite que o restante seja distribuído discricionariamente em cada Estado, conforme as peculiaridades da região. Esse restante deve corresponder a no máximo 35% da parcela de ICMS que é destinada aos Municípios. Desse valor, a Constituição faz, por meio da Emenda Constitucional 108/2020, mais uma ressalva, sendo obrigatório que a lei estadual contemple que no mínimo 10% seja distribuído aos municípios conforme indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos.

Ou seja, a Constituição criou, por meio da Emenda do Novo Fundeb, a obrigação de que os Estados passem a distribuir parcela do ICMS conforme indicadores de melhorias educacionais nos municípios, buscando incentivar melhorias na educação básica municipal, o que convencionou-se chamar de ICMS Educacional. Essa parcela de no mínimo 10% denominada ICMS educacional é uma criação recente incluída pela Emenda Constitucional nº 108/2020, Emenda do Novo Fundeb e que, segundo a Lei nº 14.113/2020, deveria ter sido criada em todos os Estados até o fim de 2022.

Figura 4 - Repartição dos 25% de ICMS dos Municípios após a EC 108/2020



Fonte: elaboração própria.

Para esclarecer melhor o gráfico acima (Figura 3), observa-se que o novo texto constitucional permite uma diminuição da proporção de ICMS que chega aos municípios conforme o VAF, passando para no mínimo 65% a distribuição do ICMS aos municípios conforme o VAF. Além disso, quanto ao restante que é distribuído discricionariamente, agora é possível destinar discricionariamente no máximo 35% do ICMS aos municípios conforme lei estadual. No entanto, essa distribuição discricionária passou a contar com um limitador: no mínimo 10% deve ser distribuído conforme o ICMS Educação. Portanto, é possível dizer que cada Estado deve criar seu ICMS educação conforme os ditames constitucionais de forma a destinar no mínimo 10% para esse critério e no máximo 35%.

Importante esclarecer que embora seja um critério educacional para a distribuição do ICMS, não há afetação do recurso público diretamente para a educação. Isto é, não há a obrigatoriedade da destinação desse recurso para a educação. Na realidade, os municípios que recebem o ICMS Educação o fazem por cumprir critérios especificados em lei que apresentam indicadores educacionais. Mas, a partir do momento que esses recursos entram nos cofres públicos municipais, eles podem ser utilizados em qualquer setor, inclusive educação, a não ser pela vinculação constitucional obrigatória para saúde e educação. Caso

houvesse vinculação, violaria cláusula constitucional da não afetação da receita de impostos disposta no art. 167, IV da Constituição Federal, além de violar também o princípio federativo da autonomia municipal, que está descrito no art. 30, III da Constituição (Mascarenhas, 2020, p. 168).

Além disso, para forçar os Estados a implementarem esse novo critério de distribuição do ICMS, a Emenda do Novo Fundeb criou uma sanção em caso de descumprimento: condicionou o recebimento da complementação federal VAAR à regulamentação do ICMS Educação. Mais à frente a pesquisa irá tecer comentários sobre a efetividade dessa sanção, já que nem todos os Estados acataram a medida.

Embora possa ser considerado uma inovação no âmbito nacional, o ICMS educação existe há mais tempo, tendo surgido pela primeira vez em 1995 em Minas Gerais como uma forma de incentivar melhorias na educação municipal. No entanto, embora Minas seja o Estado pioneiro, foi o Ceará que ganhou notoriedade com essa política pública.

Portanto, é importante esclarecer que antes da Emenda do Novo Fundeb, a educação já era um critério para a distribuição do ICMS aos municípios em alguns Estados: Amapá, Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco e Ceará. Contudo, o presente trabalho não irá aprofundar no modelo criado pelos Estados do Amapá, Alagoas e Pernambuco já que isso desviaria do tema central do presente trabalho e demandaria muitas pesquisas.

Diante disso, o presente capítulo iniciará a discussão apresentando o ICMS educação do Estado do Ceará, já que ele foi o modelo seguido pela Emenda do Novo Fundeb, demonstrando suas principais características. Posteriormente, será apresentada a legislação atual dos Estados que criaram o ICMS Educação após a EC 108/2020 com a finalidade de tecer algumas comparações, sendo destacada a legislação do Estado de Santa Catarina. Esse capítulo não tratará do Estado de Minas Gerais, esse é o assunto do capítulo seguinte, que foi dedicado exclusivamente para tratar de Minas, foco central da presente pesquisa.

3.1 O ICMS Educacional no Estado do Ceará

O Ceará foi, até o momento, o Estado-modelo quando o assunto é o ICMS Educacional (Barbosa; Costa, 2022; Mascarenhas, 2020). Como o tema principal da presente pesquisa é essa política pública, mesmo tendo como recorte o Estado de

Minas Gerais, é essencial tratar do desenvolvimento dessa política naquele Estado em que ela melhor se desenvolveu. O ICMS Educacional do Ceará recebeu notoriedade em razão dos resultados positivos que gerou, fazendo com que se destacasse e fosse inspiração para a inserção de uma Emenda no texto da Constituição Federal de 1988, tornando obrigatória a criação do ICMS Educacional em todos os Estados (Barbosa; Costa, 2022).

Diante disso, o presente subtópico apresentará as mudanças legislativas que ocorreram nas leis cearenses no tocante ao ICMS educação. Posteriormente, apresentará fundamentos que apontam para o sucesso da lei cearense conforme estudos já publicados sobre o assunto.

O que se nota em relação ao Estado do Ceará é que a legislação que regula os critérios de distribuição do ICMS aos Municípios mudou ao longo dos anos. A primeira lei cearense que tratou da distribuição de ICMS conforme critérios educacionais foi a Lei estadual nº 12.612/1996. Nesta primeira legislação, o fator determinante para a distribuição era a proporção de gastos educacionais, de forma que os maiores municípios recebiam mais recursos provenientes do ICMS[24] já que eram eles que apresentavam mais gastos, já que também apresentam mais alunos e mais recursos públicos para investir em educação.

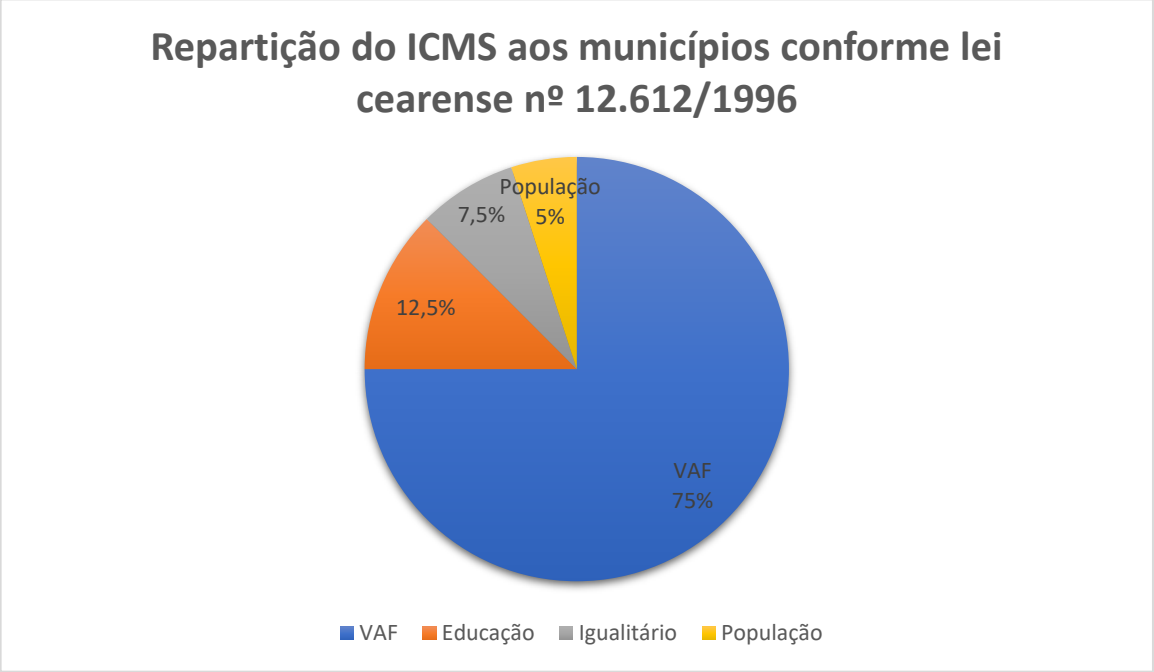
Mascarenhas (2020, p. 177) ressalta que, nesse momento (1995 e 1996), havia uma preocupação do governo estadual cearense com a universalização e municipalização do ensino público, o que é uma característica que ainda hoje tem reflexos na educação cearense. E, naquele momento, não só o ICMS representou essa preocupação como também outras políticas públicas almejavam a universalização e municipalização do ensino. Naquela época, os 25% de ICMS que eram distribuídos de forma discricionária seguiam os seguintes critérios: 12,5% conforme a proporção de gastos em educação sobre a receita municipal; 7,5% distribuídos equitativamente entre todos os municípios; e 5% conforme a população do município. Nota-se que desde aquela época, meados de 1996, o Ceará já destinava uma parcela bastante significativa do ICMS conforme o critério educação,

[24] Mascarenhas esclarece em sua dissertação de mestrado que esse tipo de legislação é caracterizado como *inputs*, já que não exige um engajamento do gestor público para o recebimento de recursos (Mascarenhas, 2020).

12,5%, bem superior à Minas Gerais, que previu, na mesma época, destinar 2% e seguiu até 2023 destinando inconstitucionalmente[25] essa porcentagem.

Nota-se também que essa parcela de 12,5% é superior inclusive ao mínimo definido na EC 108/2020, de forma que é possível afirmar que o Estado do Ceará demonstra historicamente preocupação em destinar parcela considerável do tributo conforme critério educacional, uma seriedade com a política pública de incentivo à melhoria da educação municipal[26] que, somada a outras políticas públicas que serão citadas adiante[27], resultou em grande avanço na educação pública básica municipal cearense. Em um curto espaço de tempo, o Ceará se tornou o Estado com maior índice de matrículas na rede municipal de ensino da federação (Mascarenhas, 2020, p. 179).

Figura 5 - A repartição dos 25% de ICMS na Lei estadual cearense nº 12.612/1996



Fonte: elaboração própria.

[25] Inconstitucionalmente porque, conforme esclarecido diversas vezes ao longo desse trabalho, a determinação constitucional dada pela EC 108/2020 por meio da nova redação do art. 158, parágrafo único foi que cada Estado teria apenas até o fim de 2022 para editar uma lei criando o ICMS Educação de no mínimo 10%. Ao descumprir essa regra, Minas Gerais incorreu em uma omissão inconstitucional, que mais tarde veio a dar origem a uma ADO (Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão) a qual será mais detalhada no próximo capítulo.

[26] Em 1997 iniciou o Fundefinho, uma espécie de convênio de municipalização de repasse de recursos públicos aos municípios que aumentassem a municipalização da educação das séries iniciais do ensino fundamental (Mascarenhas, 2020, p. 179; Vieira, 2010, p. 277).

[27] Para fazer um apanhado geral, mencionamos no presente trabalho os seguintes programas: Fundefinho; Escola Melhor, Vida Melhor; Alfabetização na idade certa.

Alguns estudos analisados para a confecção da presente pesquisa demonstram que a lei antiga (datada de 1996) de ICMS educação no Ceará não gerou resultados positivos para a educação, favorecendo a concentração de recursos (Mascarenhas, 2020, p. 178; Carneiro; Irfi, 2014, p. 22; Brandão, 2014, p. 40; Nogueira, 2013, p. 56-65). No entanto, os impactos negativos da Lei cearense nº 12.612/1996 são importantes como um primeiro passo para uma melhoria que viria posteriormente, em 2007, por meio da Lei cearense nº 14.023/2007, de forma a corrigir os erros da primeira que levaram à concentração de recursos em municípios ricos (Carneiro; Irfi, 2017).

Paralelamente, em nível nacional, até meados dos anos 1990, a preocupação do governo federal em relação à educação era com a universalização do ensino, e não necessariamente com a melhoria dos resultados em avaliações de larga escala, tampouco melhoria da qualidade dessa educação básica ofertada. Ou seja, havia uma preocupação muito maior em aumentar a taxa de atendimento do que melhorar a qualidade do ensino (Mascarenhas, 2020).

Com a virada da década e também do milênio, a partir dos anos 2000, observou-se no Ceará uma preocupação destoante com a qualidade da educação pública ofertada e com a coordenação e planejamento entre as ações do Estado e dos municípios cearenses. Cita-se o plano “Escola Melhor, Vida Melhor” que ocorreu entre os anos de 2003 e 2006 regulamentando e efetivando o regime de colaboração entre Estado e Municípios. Em 2005, iniciou-se o programa “Alfabetização na idade certa” (Mascarenhas, 2020, p. 180). Nesse período, ressalta-se que ainda estava vigente a primeira lei que instituiu o ICMS Educação, segundo a qual a distribuição do tributo privilegiava os municípios com mais gastos educacionais. Esse ICMS por gastos instituiu no Ceará uma cultura municipal de investimento e gestão responsável em educação (Mascarenhas, 2020, p. 180), mesmo que não exigisse necessariamente contrapartida da gestão municipal. Isto é, recebe os recursos do ICMS segundo esse critério mesmo aqueles municípios que não se esforçaram no sentido da melhoria da educação, mas gastaram e investiram porque foi necessário. Isso, por si só, já promovia melhorias, ao lado de outras políticas públicas cearenses. Mascarenhas (2020, p. 180) ressalta que foi esse modelo inicial que permitiu o desenvolvimento de um ICMS Educação ainda melhor

e, além disso, afirma que essa legislação é um exemplo do princípio da progressividade na implantação dos direitos sociais[28].

Posteriormente, essa lei foi alterada por meio da Lei nº 14.023/2007, ainda vigente na data de escrita da presente dissertação. Essa nova legislação apresenta importantes diferenças frente à legislação anterior, pois condiciona o recebimento do tributo à progressão do Município nas Avaliações de larga escala realizadas no âmbito estadual[29]. Isto é, a nova legislação demonstra incentivar os gestores públicos municipais a melhorarem seus resultados educacionais, agindo proativamente na administração educacional para que recebam uma parcela maior de ICMS. Ou seja, o recebimento ou não do recurso público depende diretamente da atuação da gestão municipal. Trata-se do que Mascarenhas denomina de “modelo de gestão pública por resultados aplicada ao federalismo”. Segundo Brandão, essa nova lei também representou mais transparência, responsabilidade política e desempenho dos Municípios na área da educação (Brandão, 2014, p. 75).

Interessante observar que até mesmo o Estado de Santa Catarina, no momento da criação de sua legislação e metodologia para distribuição do ICMS educação, fez questão de mencionar os resultados positivos alcançados pelo Ceará por meio dessa política pública. No entanto, o documento elaborado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina não atribui os resultados educacionais do Ceará somente às inovações promovidas na distribuição do ICMS aos Municípios (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2022, p. 9). O documento também faz questão de ressaltar que outras políticas públicas educacionais ocorreram concomitantemente ao ICMS educação cearense. Segundo esse documento, o Estado do Ceará serviu de inspiração para a EC 108/2020, esclarecendo que o Estado tinha o quinto menor PIB per capita e o maior aumento do IDEB no ensino fundamental desde 2005, o que demonstra que o Ceará é altamente eficiente no avanço da qualidade educacional e, mais que isso, desvinculou o sucesso educacional com a distribuição de renda, o que até então era uma regra no Brasil.

Além disso, ressaltam cinco pilares que ocorreram no Ceará: financiamento baseado em resultados (ICMS educacional é um exemplo); assistência técnica para os Municípios que não alcançam resultados (Programa alfabetização na idade certa

[28] Conforme art. 2º, parágrafo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Mascarenhas, 2020, p. 180).

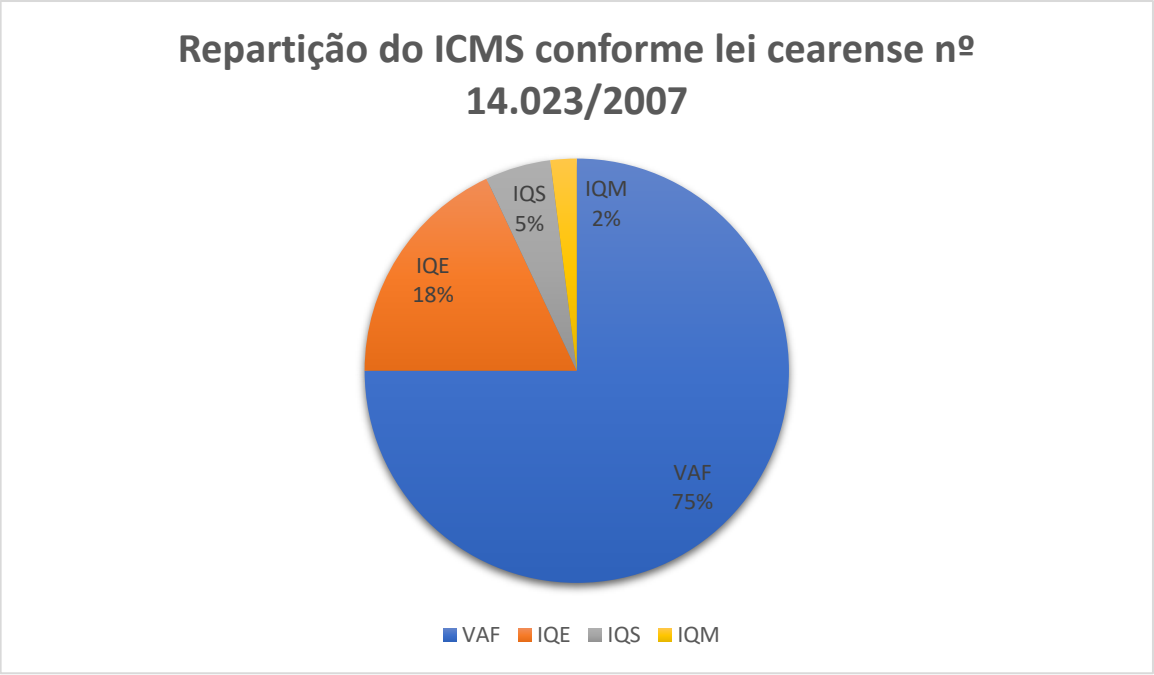
[29] Mascarenhas (2020) esclarece em sua dissertação de mestrado que esse tipo de legislação é denominado *output*, já que exige contrapartida do gestor público para o recebimento de recursos.

para todos é um exemplo); liderança política colocando em prática a questão educacional; municipalização do ensino fundamental – alto grau de autonomia dos municípios para políticas educacionais; sistema de monitoramento e avaliação (demonstrando que além de criar e idealizar uma política pública, necessário avalia-la para encontrar as falhas e solucioná-las). E, diante disso tudo, destaca-se que o Ceará foi pioneiro em criar financiamento da educação baseado em resultado por meio de parcela do ICMS que é distribuída aos Municípios.

Interessante também observar que, na página 11 da Proposta de Metodologia de Santa Catarina, observa-se que “as escolas e os alunos de baixa performance se tornam prioridade” (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2022, p. 11). Importante destacar essa afirmação, já que colocar os alunos “piores” como prioridade é algo positivo, que leva à equidade e combate argumentos contrários ao ICMS Educacional que entendem que essa política pública é puramente mercantilista e uma forma de favorecer apenas os melhores alunos e as melhores escolas, acentuando desigualdades.

Adentrando os critérios de repasse do ICMS pela Lei estadual cearense nº 14.023/2007, observa-se que 18% é distribuído conforme o IQE (Índice de Qualidade em Educação); 5% conforme o IQS (Índice de Qualidade em Saúde); 2% conforme o IQM (Índice de Qualidade em Meio Ambiente). Veja gráfico abaixo na Figura 6:

Figura 6 - A repartição dos 25% de ICMS na Lei estadual cearense nº 14.023/2007 e Decreto nº 29.306/2008



Fonte: elaboração própria.

Observa-se que a mudança legislativa possibilitou um notável aumento da proporção de ICMS que é destinada conforme o critério educação, o que por si só já é uma mudança positiva, foi criado o IQE que abonou o critério que privilegiava gastos públicos e foram rechaçados os dois outros critérios, um que distribuía igualmente para todos os Municípios e o outro que distribuía conforme a população. Diante disso, nota-se que houve uma mudança para a um novo paradigma de redistribuição e não de concentração. E, além disso, o novo sistema evidencia uma maior preocupação do uso social dos recursos do ICMS que podem ser distribuídos aos Municípios visando incentivar melhorias sociais, no caso, saúde, educação e meio ambiente.

O IQE, Índice Municipal de Qualidade Educacional do Ceará, é medido levando em consideração em 40% a qualidade da alfabetização do Município, em 30% a qualidade da quinta série do ensino fundamental (e nesse tocante considerará metade avaliando língua portuguesa e metade avaliando matemática, considerando inclusive a evolução ao longo dos anos desses valores), 25% conforme a qualidade da nona série (mesma lógica da anterior) e 5% considerando o índice de aprovação do Município. Necessário esclarecer que o índice de

qualidade educacional do Ceará considera a taxa de participação do Município na avaliação impedindo que faltem os piores alunos e só sejam avaliados os melhores, o que impede que a lógica do sistema seja burlada. Também há penalização dos alunos com o desempenho crítico e bonificação pela presença de alunos com desempenho adequado. Portanto, quanto mais alunos com desempenho adequado melhor o índice de qualidade da educação do Município.

Por fim, conforme já exposto, observa-se que ainda hoje está vigente a Lei cearense nº 14.023/2007, não tendo sido alterada para se adequar aos critérios da EC 108/2020. Isto é, considerando que a nova redação do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição passou a exigir a distribuição de no mínimo 10% com base em indicadores de melhorias nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, observa-se que a legislação vigente no Ceará não cumpre todos esses critérios.

Ainda sobre a metodologia do Ceará, observa-se que 18% do ICMS destinado aos Municípios é distribuído conforme resultados educacionais, sendo 12% baseado na avaliação dos alunos da 2º série do ensino fundamental e 6% baseado no índice de qualidade educacional dos alunos da 5ª série do ensino fundamental (Ceará, 2008). Observa-se que esse Estado atribuiu maior peso à alfabetização sabendo que isso também melhora a qualidade do ensino em outras áreas e era um problema naquele Estado que atravessava anos, um dos Estados que na época contava com um dos piores índices de alfabetização (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2022, p. 12).

Embora a lei cearense tenha alcançado notoriedade distinta, sendo analisada por vários estudos científicos em razão dos efeitos positivos que gerou, atualmente, em razão da promulgação da EC 108/2020, necessário verificar se a lei de 2007 ainda cumpre os requisitos elencados posteriormente pela mencionada emenda. Tendo em vista que a metodologia de cálculo está no anexo I do Decreto nº 29.306/2008, analisando-o, observa-se que nem todos os elementos destacados no art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição estão presentes na lei cearense. Segue Tabela 3 que demonstra de forma didática a presença e ausência desses critérios constitucionais.

Tabela 3: A lei do ICMS educação cearense cumpre os requisitos da EC 108/2020?

	CUMPRE	NÃO CUMPRE
Distribuição de no mínimo 10%	X	
Indicadores de melhorias nos resultados de aprendizagem	X	
Aumento da equidade		X
Considera nível socioeconômico dos educandos		X

Fonte: elaboração própria.

Diante do que foi evidenciado em relação a adequação do ICMS educação cearense à EC 108/2020, não foi possível encontrar qualquer tipo de consideração da condição socioeconômica dos alunos na metodologia de cálculo cearense, tampouco foi encontrado algum mecanismo que visa explicitamente considerar o aumento da equidade, o que, segundo a análise feita pela presente pesquisa, a coloca em uma posição de necessidade de adequação ao texto constitucional pós EC 108/2020, mesmo que isso não seja motivo impeditivo para o recebimento da complementação VAAR.

Além disso, considerando a aplicação da metodologia de cálculo cearense em longo prazo, observa-se uma falha em não considerar a qualificação de outras disciplinas escolares além de português e matemática. Obviamente, o presente trabalho não tem a intenção de retirar o mérito da política pública que merece a notoriedade que recebe. Porém, provavelmente no futuro possa ser interessante pensar em uma nova metodologia que favoreça a avaliação dos alunos em ciências, história, geografia, com a finalidade de aprimorar essa política pública e fazendo com que gere ainda mais resultados positivos, avançando ainda mais.

Também se considera importante esclarecer que, embora o Estado do Ceará seja modelo no tocante ao ICMS Educação, a lei catarinense foi construída de uma forma mais robusta, considerando muitos outros aspectos que afetam a qualidade da educação, a equidade, considerando a condição socioeconômica dos educandos, indo muito além de avaliações de larga escala. Portanto, considerando a tese Ximenes que esclarece que a qualidade da educação básica exige se considerar diversos fatores, um sistema amplo de indicadores a substituir os enfoques

reducionistas que sobrevalorizam resultados padronizados, marco teórico da presente dissertação, pontua-se que a lei catarinense se adequa muito mais ao nosso marco teórico bem como aos ditames da EC 108/2020. Sendo assim, o item seguinte tratará de esmiuçar os pormenores presentes na legislação catarinense que implementou o ICMS educação naquele estado.

3.2 O ICMS Educação no Estado de Santa Catarina

Ultrapassada a análise do ICMS educação no Estado em que ele ganhou notoriedade, passa-se agora para uma análise de como está sendo implementado o ICMS Educação no Estado de Santa Catarina, que recebe destaque no presente trabalho em razão da confecção de uma lei robusta, à qual é adicionada uma série de explicações a respeito de sua metodologia, o que representa transparência e uma gestão democrática, tanto do Poder Legislativo, quanto do Executivo e do Tribunal de Contas daquele Estado. Além disso, não só pelo seu funcionamento, a lei catarinense se destaca em razão do seu conteúdo, que abarca um sistema amplo de indicadores que compõem a qualidade da educação, em consonância com nosso marco teórico, a tese de Salomão de Barros Ximenes.

O ICMS Educação foi criado no Estado de Santa Catarina por meio da Lei estadual catarinense nº 18.489, de 22 de agosto de 2022, originada do Projeto de Lei nº 0282.3/2022 de autoria do então Governador do Estado Carlos Moisés da Silva, do Partido Republicanos. Observa-se que essa lei respeitou o prazo de dois anos estipulado pela EC 108/2020, permitindo com que todo o Estado e suas redes municipais e estaduais de educação pudessem ser habilitados (pelo menos em relação à condicionalidade do inciso IV do art. 14, §1º, da Lei 14.113/2020) ao recebimento da complementação VAAR, o que de fato ocorreu no ano de 2023. Isto é, o VAAR começou a ser distribuído nesse Estado no ano de 2023 bem como o ICMS educação também começou a funcionar a partir do ano de 2023.

Em relação à possibilidade de se diminuir a parcela que é distribuída conforme o VAF para melhorar a distribuição de renda entre os Municípios, permitindo com que mais recursos cheguem em Municípios mais pobres, dotados de menor capacidade de arrecadação tributária própria, observou-se que o Estado catarinense optou por usar essa ferramenta redistributiva de forma gradual, iniciando

com 75% em 2023, 73% em 2024, 71,5% em 2026, e chegando em 70% em 2028. Portanto, embora tenha alterado o VAF, observa-se que se optou por um VAF de 70%, superior ao mínimo de 65% exigido pela Constituição Federal, algo que é apontado no presente trabalho como negativo pelos motivos já expostos anteriormente sobre a falta de distribuição de recursos presente no VAF.

Já em relação à porcentagem do ICMS Educação, iniciará com o percentual de 10% (o mínimo exigido pela Constituição) em 2023, passando para 12% em 2024, 13,5% em 2026, e 15% em 2028. Em relação a esse valor de 15%, trata-se uma porcentagem acima do mínimo exigido pela Constituição, expressiva o suficiente para incentivar os Municípios a se mobilizarem para melhorar a educação e receber mais recursos e superior ao mínimo de 10% exigido na Constituição. Contudo, comparando essa destinação de 15% de Santa Catarina, observa-se que ela é inferior a 8 Estados: Rio Grande do Sul (17%), São Paulo (16%), Maranhão (18%), Sergipe (18%), Bahia (18%), Pernambuco (18%), Ceará (18%), Amapá (18%) e igual aos Estados de Alagoas e Mato Grosso que também optaram pela destinação de 15%.

Quanto aos 15% restantes, observa-se que foram distribuídos em partes iguais entre todos os Municípios catarinenses, o que provavelmente favorece os menores municípios, que passam a receber a mesma quantidade de recursos que os maiores (Santa Catarina, 2022b). No entanto, uma crítica a esse critério é a “falta de critério”. Isto é, destinar igualmente entre os Municípios não é um critério que promove nenhum incentivo social entre eles, o que poderia ser feito por meio de um critério saúde, meio ambiente, ou qualquer outro problema social importante dentro do Estado de Santa Catarina. Além disso, observa-se que a lei anterior de distribuição do ICMS aos Municípios catarinenses já contava com essa distribuição de 15% em partes iguais entre os Municípios (Lei nº 8.203/90). Diante disso, observa-se que o Estado optou por manter, em partes, a mesma sistemática que já vinha sendo realizada, o que possivelmente pode ter facilitado a aceitação dos Municípios e sociedade em relação à criação do critério educacional.

A lei catarinense determina que a apuração e produção do índice “ICMS Educação” é feita por comissão constituída em decreto do Executivo. Esse decreto já foi elaborado, trata-se do Decreto nº 2.157, de 13 de setembro de 2022, segundo o qual a comissão foi composta por representantes da Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Educação, Ministério Público do Estado de Santa

Catarina, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Federação Catarinense de Municípios, Conselho de Órgãos Fazendários Municipais de Santa Catarina (CONFAZ-M SC), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e Conselho Estadual de Educação (Santa Catarina, 2022b).

Além disso, a mesma lei determina a criação, no prazo de 3 anos, ou seja, até 2025, do Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica de Santa Catarina (SAESC), que contará com indicador socioeconômico dos alunos. Enquanto não é criado o SAESC, a lei determina a aplicação, para apuração do ICMS Educação em Santa Catarina, dos indicadores nacionais (lê-se SAEB e Censo Escolar). Além disso, a lei conta com um mecanismo que visa forçar a aderência dos municípios a participarem do Sistema de Avaliação de Educação Básica, dizendo que os Municípios que não se integrarem ao SAESC serão atribuídos com o menor resultado do índice “ICMS Educação”, reduzido em 10% (Santa Catarina, 2022b).

Quanto à metodologia adotada, observa-se que foi seguida a proposta elaborada pelo TCSC, tal como demonstra o anexo I da mencionada lei, englobando ótica das escolas (que representa 95% do total do repasse) e ótica dos municípios (que representa 5% do total do repasse), sendo que a ótica das escolas é composta por Esforço observado, Esforço não-observado e contexto socioeconômico. Já a ótica dos municípios, tal como analisado na proposta do TCSC, é composta pelo cumprimento da meta 6 e taxa de atendimento meta 1, ambas metas do PNE (Santa Catarina, 2022b). Mais a diante o presente trabalho esclarecerá em que consiste cada uma dessas variáveis presentes na metodologia catarinense.

Quanto à metodologia de cálculo presente no anexo 1, chamo atenção para a forma como é analisado o contexto socioeconômico. Segundo a metodologia, buscou-se uma forma de compensar, por meio do ICMS Educação, as disparidades sociais econômicas. Diante desse objetivo, a variável CSE (contexto socioeconômico) analisa o contexto socioeconômico das escolas de um Município em comparação com o contexto socioeconômico de todo o Estado. Segundo a metodologia, a fórmula criada permite com que escolas com valores socioeconômicos mais baixos recebam maior repasse de ICMS nesse campo e escolas com valores mais altos nesse campo recebam menos repasse (Santa Catarina, 2022b).

Outro fator que coloca o Estado de Santa Catarina em uma posição de destaque em relação ao tema do ICMS Educação é o fato de que o Tribunal de Contas do Estado elaborou um painel para possibilitar o acompanhamento dos recursos em diferentes municípios catarinenses, possibilitando simulações, valorizando a metodologia de cálculo criada, possibilitando com que os gestores públicos municipais compreendam como utilizar o ICMS educação para receberem mais recursos públicos, promovendo melhorias no ensino, na aprendizagem, com redução de desigualdades e aumento da equidade. Além disso, tal transparência e didática permite com que o seja visualizada de forma mais fácil a efetividade da legislação, permite a verificação sobre o atendimento das finalidades para as quais a legislação foi criada. Isso representa um ganho social notório, seja para os cidadãos de Santa Catarina, que visualizam diretamente os benefícios, ou seja para os cidadãos de todo o país, que podem se inspirar no que foi feito.

Adentrando algumas inovações que merecem destaque dentro desse Painel, observa-se que existe um campo do painel denominado “resultado de repasse”, onde há uma tabela que esclarece o repasse de cada escola de cada município por aluno, em reais. Ou seja, a tabela especifica quanto cada escola recebe de ICMS educação por aluno por ano, o que permite valiosas comparações entre Municípios e até mesmo entre escolas de um mesmo Município.

Além disso, a presente pesquisa ressalta que a elaboração e reunião de tantos dados importantes do Estado de Santa Catarina em uma só plataforma acaba por avançar na implementação do CAQi naquele Estado, já que o CAQi necessita, para ser implementado, desses dados. Portanto, essa plataforma pode viabilizar a implantação do CAQi, pois já reúne muitos dos dados necessários.

Por outro lado, na aba “base de dados”, é possível conferir as fontes de cada um dos danos utilizados na metodologia catarinense. Em relação a isso, observou-se que todos os cálculos aplicados em 2023 foram retirados do Censo Escolar de 2021, do Saeb aplicado em 2021 e do indicador de contexto socioeconômico publicado pelo Inep. Um problema enfrentado foi uma porcentagem considerável de escolas que não tiveram Saeb/Inse divulgados de forma completa (32,45%), totalizando 16 Municípios que não apresentaram dados suficientes. Elas não tiveram seu IQESC calculado, mas também não ficaram sem receber ICMS pelo critério educação, tendo sido destinado, em relação à ótica das escolas, um percentual proporcional ao número de matrículas, sem nenhuma ponderação.

Analisando dados contidos no painel, observa-se que ainda não foi aplicada a "sanção" da lei catarinense que determina que aos Municípios que não participarem do Sistema de Avaliação de Educação Básica, ou seja, não se integrarem ao SAESC, serão atribuídos o menor resultado do índice "ICMS Educação", reduzido em 10%. Como palpite, acredita-se que provavelmente isso não ocorreu porque o SAESC ainda não foi criado. Possivelmente essa sanção só será aplicada após a criação do SAESC.

Tendo em vista a análise feita em relação ao Estado catarinense, acredita-se que o grande diferencial de Santa Catarina seja, primeiramente, a criação de uma lei efetiva diante dos propósitos da EC 108/2020, que contempla a melhoria da educação com equidade e redução de desigualdades. Ou seja, criou variáveis atentas à diversos fatores que afetam a qualidade da educação, a equidade e a redução de desigualdades, não focando apenas em resultados de avaliações de larga escala. Além disso, isto é, além do trabalho bem-feito na elaboração da lei, ressalta-se a importância da explicação elaborada pelo Tribunal de Contas daquele Estado, que, antes mesmo da publicação da lei, publicou uma proposta de metodologia e um resumo executivo, possibilitando a compreensão de cada detalhe da metodologia, facilitando análises, avaliações da política pública e correções futuras. Ademais, por fim, necessário frisar que Santa Catarina também se destaca pela criação singular de um painel que permite com que gestores façam simulações para ver quanto de recursos públicos ganham ou perdem quando conseguem melhorar ou pioram determinado índice da memória de cálculo[30].

Buscando compreender melhor as origens desse trabalho catarinense tão bem executado, observa-se que, naquele Estado, foi instituído um Grupo de Trabalho pela Secretaria de Estado da Educação com a finalidade de discutir e propor indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem para elaboração do ICMS Educação (Portaria nº 1587 da Secretaria de Estado de Educação de SC). Esse GT foi composto por representantes das seguintes entidades: MPSC – Ministério Público do Estado de Santa Catarina; ALESC – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina; FECAM – Federação Catarinense de Municípios;

[30] Esse painel é facilmente acessado por meio do próprio site do Tribunal de Contas de Santa Catarina, clicando em "TCE Educação" e depois em "Índice ICMS Educação". Além do painel, o Tribunal de Cintas de Santa Catarina conta com uma equipe responsável por auxiliar municípios e escolas a utilizarem o painel e agirem de forma consciente em relação ao critério educação de distribuição do ICMS.

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina; TCSC – Tribunal de Contas de Santa Catarina; CEE/SC – Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina ; CGE – Controladoria Geral do Estado; PGE – Procuradoria Geral do Estado; SEF – Secretaria de Estado da Fazenda; SED – Secretaria de Estado da Educação. Ou seja, observa-se a presença ativa de diversos setores importantes da sociedade na elaboração do ICMS educacional catarinense, permitindo diálogo, discussão e a construção de algo mais democrático.

Diante disso, fazendo imediatamente uma comparação com o Estado de Minas Gerais, observa-se que houve, em Santa Catarina, uma participação concreta de outros setores da sociedade interessados na legislação, o que possivelmente contribuiu para o resultado positivo naquele Estado.

Esse grupo de trabalho se reuniu diversas vezes[31] para discutir e por fim formalizaram a metodologia de distribuição do ICMS Educação em análise. Primeiramente, em relação a como era a distribuição do ICMS de Santa Catarina antes da EC 108/2020, observou-se que a Lei catarinense nº 8.203/90 distribuía 85% conforme o Valor adicionado (VAF) e 15% de forma igualitária entre os Municípios. Ou seja, não havia nenhum critério que privilegiava alguma política pública social dentro dos Municípios.

Santa Catarina era um Estado que destinava a totalidade de seu ICMS aos Municípios de forma não redistributiva, o que se afirma por meio da alta porcentagem de destinação conforme o VAF, o que favorece a concentração de recursos naqueles Municípios que já apresentam uma receita tributária própria mais sólida. De forma semelhante, a destinação de todo o restante de forma igualitária entre os Municípios não promovia nenhum tipo de engajamento dos gestores públicos municipais, contrariando aspectos potencialmente positivos da distribuição do ICMS aos Municípios (Simões; Araújo, 2019; Mascarenhas, 2020), já que a Constituição permitia, antes mesmo da EC 108/2020, que os Estados criassem leis que pudessem incentivar os gestores a atitudes de alto capital social, seja por meio de melhorias na educação, seja no meio ambiente, na saúde. Isto é, são inúmeras possibilidades de se explorar essa parcela discricionária do ICMS, a exemplo do Estado do Ceará que criou o critério educação.

[31] As atas das reuniões do Grupo de Trabalho também são marcadas pela transparência, de forma que foram também divulgadas naquele mesmo setor do site do TCSC já indicado em nota de rodapé anterior.

Como já foi esclarecido previamente, quanto menor o Município, mais dependente ele é da receita do ICMS que o Estado distribui para ele. Essa é uma questão muito relevante para o tema do ICMS educação, já que permite que Municípios menores, aqueles mais dependentes do ICMS, possam aumentar ainda mais sua arrecadação a partir do momento que compreendem como funciona a distribuição do ICMS segundo esse critério. Ou seja, é fundamental que cada Estado elabore uma maneira de esclarecer como funciona sua metodologia a fim de fazer com o que os Municípios possam se engajar para melhorar sua arrecadação.

Diante dessa tarefa, o Estado de Santa Catarina merece novamente destaque, tendo fornecido, em sua Proposta de Metodologia elaborada pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE) do Tribunal de Contas, gráficos e tabelas elaboradas por meio dos dados disponibilizados pelos Municípios catarinenses comprovando que, quanto maior o Município, menos relevante é a parcela do ICMS para sua receita, já que os Municípios grandes já apresentam uma capacidade de arrecadar mais tributos municipais próprios, não sendo tão dependentes do ICMS (Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2022, p. 7-8). Sendo assim, ressalta-se que, assim como demonstrado pelo TCSC, é interessante promover a redistribuição do ICMS, permitindo que esses recursos cheguem nos Municípios pequenos, aqueles que não são autossuficientes em sua capacidade de arrecadar tributos.

A Proposta de Metodologia de Santa Catarina elaborada pelo Tribunal de Contas adentra a metodologia de cálculo do Ceará e esclarece que não é possível simplesmente utilizá-la, replicando-a no Estado catarinense, já que ela leva em consideração a qualidade da educação em algumas etapas específicas do ensino fundamental. No Ceará isso é coerente com a municipalização do ensino fundamental. Ou seja, no Ceará foi feita uma municipalização do Ensino Fundamental de forma que os Municípios se tornam responsáveis por quase a totalidade das matrículas nessa etapa do ensino. Em outros Estados, no entanto, e Santa Catarina é um deles, não faz sentido considerar as etapas finais do ensino fundamental na metodologia de cálculo, já que há uma baixa taxa de municipalização do fundamental, não sendo justo medir a qualidade do quinto ano ou nono ano como no Ceará, já que os Municípios ofertam de forma diferente essas etapas (Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2022, p. 12).

Finalmente, analisando o modelo de metodologia de cálculo adotado pelo Estado de Santa Catarina, observa-se que, apesar de todas as comparações e

constatações presentes na Proposta de Metodologia elaborada pelo Tribunal de Contas, comparando a lei catarinense com as propostas do Ceará, do Rio Grande do Sul e de São Paulo, foi criada uma metodologia única e de certa forma híbrida, que se inspira nos modelos analisados anteriormente mas procura, de certa forma, melhorá-los diante da realidade do Estado catarinense.

A metodologia de cálculo adotada por Santa Catarina privilegia tanto o empenho das escolas em indicadores de qualidade educacional quanto o empenho dos municípios também em melhorarem sua qualidade educacional, possibilitando uma mudança positiva tanto em relação às escolas quanto em relação à governança municipal. Em relação ao empenho dos Municípios, denominado pela própria metodologia de cálculo como “ótica dos municípios”, visa estimular o atendimento das metas 1 e 6A do PNE[32] (Santa Catarina, 2022b). A meta 1 diz respeito à melhoria da taxa de atendimento da educação infantil e pré-escolar, segue texto:

> Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE. (Brasil, 2014)

Já a meta 6A diz respeito à implementação da educação integral em pelo menos 50% das escolas públicas: “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas (...)” (Brasil, 2014). Diante disso, observa-se que o Estado de Santa Catarina inovou em unir a necessidade de implementação de um ICMS educação com a necessidade de se atingir as metas do PNE.

Já em relação ao empenho das escolas, denominado na metodologia de cálculo de “ótica das escolas”, ela é separada em “esforço observado”, “esforço não observado” e “contexto socioeconômico”. O “Esforço observado” contempla o Indicador de Proficiência Avaliado (IPA) – avalia o resultado considerando taxa de participação, taxa de abandono e taxa de aprovação – o Indicador de Esforço Escolar (IEE) – engloba gestão escolar, profissionais da educação e infraestrutura – e o Sistema de Custos das Escolas (SCE) – avalia a desigualdade de investimento em escolas dentro de cada Município. Destacam que pretendem detalhar os custos

[32] O PNE é o Plano Nacional da Educação. Ele foi instituindo por meio da lei nº 13.005/2014, estabelecendo metas educacionais para o todo o Brasil para os próximos 10 anos, tendo vigência até 2024.

de forma a calcularem o CAQ dentro de SC, além de auxiliar políticas públicas que aumentem a equidade (Santa Catarina, 2022b).

Observou-se que, inicialmente, para compor os dados da metodologia, está sendo utilizado o Saeb. Contudo, a Proposta de metodologia elaborada em 2022 pelo TCSC apontou falhas nessa utilização do Saeb[33] e por isso recomendam a criação de uma avaliação própria dentro do Estado de Santa Catarina (SEASC), a exemplo do Estado de SP que utiliza o SARESP (Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2022). No entanto, até o presente momento, essa criação ainda não ocorreu.

Um fato que chama a atenção na metodologia de Santa Catarina é a presença do que denominaram “esforço não-observado”, que parece considerar questões específicas que afetam os resultados escolares, mas não entram nos outros indicadores, impactando no resultado. Alguns exemplos mencionados na Proposta de Metodologia apresentada pelo TCSC foram um ambiente escolar amistoso, uma boa relação entre os alunos e os professores. Aparentemente são fatores mais subjetivos que afetam a qualidade escolar. Contudo, questiona-se quem será que fará esse tipo de avaliação, considerando um ambiente escolar favorável e outro desfavorável, será que é justa essa constatação? Apesar dessa crítica, observa-se que houve um esforço na elaboração da metodologia catarinense em não reduzir o ICMS educação a meras avaliações. Muitos outros fatores são considerados além das avaliações de larga que escala, de forma que a metodologia não induz apenas a melhoria nas avaliações, mas um avanço global em diversos fatores que compõem uma educação de qualidade, como o alcance de metas do PNE, o fato de considerar infraestrutura escolar, gastos com educação, formação dos professores e vários outros insumos.

São tantos os insumos que são avaliados por meio da metodologia catarinense que, de certa forma, eles estão conseguindo calcular efetivamente os custos de cada um dos alunos de cada escola das redes municipais de ensino, o

[33] O Saeb é aplicado a cada dois anos, utilizá-lo como base de dado para compor os cálculos é uma limitação que não condiz com a anualidade dos repasses do ICMS (Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2022, p. 23).

que é um avanço, notadamente em razão da semelhança desse cálculo de insumos com a criação e implementação do CAQ[34].

Por fim, importante destacar que, quanto à exigência constitucional da EC 108/2020 de se considerar na metodologia de cálculo do ICMS educação o contexto socioeconômico dos educandos, observou-se que a metodologia catarinense estipula que as escolas com menores indicadores socioeconômicos receberão mais repasse de verbas. Essa é uma característica que precisa estar presente em todas as leis estaduais que criam metodologia de cálculo do ICMS educação, segundo o texto do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição (Brasil, 1988, art. 158, parágrafo único, II; Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2022, p. 30).

Fazendo uma avaliação da metodologia criada pelo Estado de Santa Catarina, observa-se que se trata de metodologia completa, que apresenta todas as exigências constitucionais e extrapola, criando “ótica das escolas” e “ótica dos municípios”, o que, em tese, irá incentivar escolas municipais e Municípios a melhorarem sua gestão e focarem na qualidade da sua educação de uma forma global. Portanto, observa-se na metodologia catarinense que não há simplesmente uma indução por melhoria apenas nos resultados em avaliações de larga escala. Ou seja, a metodologia não incentiva apenas melhorias em avaliações, já que não basta conseguir melhores notas. É essencial melhorarem vários outros indicadores que impactam na qualidade educacional, portanto a metodologia envolve outros fatores essenciais para uma educação de qualidade, o que vai ao encontro do que determina a tese de Ximenes (2014), bem como o que determina o CAQ (Fineduca, 2022).

Além disso, observa-se que a metodologia atende à finalidade da proposta de criação do ICMS Educação da EC 108/2020, contemplando todos os requisitos elencados. Ademais, também se destaca como positiva e inovadora a criação do painel que permite o acesso aos dados das escolas, dos Municípios, possibilitando

[34] CAQ é uma sigla que significa Custo-aluno-qualidade que considera o padrão mínimo para se obter uma educação de qualidade. Ele considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, calculando os custos de uma educação por aluno conforme o somatório de insumos que afetam a qualidade educacional. Ele está explicado mais detalhadamente na nota de rodapé nº 13.

pesquisas, transparência, avaliação das políticas públicas municipais, simulações. Sem dúvidas, um modelo exemplar e aparentemente único[35].

Segundo o governo do Estado, o TCSC tem se mobilizado para demonstrar para os Municípios catarinenses que o ICMS educação é uma ferramenta de arrecadação de recursos públicos. Um setor específico do Tribunal de Contas que lida com o ICMS educação criou um canal de atendimento individualizado que pode ser utilizado por cada um dos Municípios para ensinarem os gestores municipais como utilizar o Painel e o ICMS educação corretamente, o que provavelmente renderá melhorias educacionais, tornando efetiva a alteração legislativa e a criação dessa metodologia (Redação Secom, 2023). Ou seja, observa-se em Santa Catarina não apenas a criação de uma legislação coerente, mas a mobilização do setor público e dos agentes responsáveis para dar efetividade a essa legislação de incentivo social. Essa é uma característica que certamente merece destaque, principalmente contrapondo-a com as características que serão exploradas adiante na análise do Estado de Minas Gerais.

3.3 Legislações criadas em outros Estados em cumprimento à Emenda Constitucional nº 108/2020

O presente tópico não tem a intenção de explorar detalhadamente a legislação de cada Estado a respeito da criação de um ICMS educacional. Esse não é o objeto de estudo do presente trabalho, que tem como foco o Estado de Minas Gerais. No entanto, considerou-se importante apresentar um panorama geral de como os Estados brasileiros têm criado suas leis de ICMS Educação, já que, conforme será demonstrado, Minas ocupa a vexatória posição de um Estado que não aprovou o ICMS Educacional dentro do prazo e que perdeu recursos do Fundeb em razão dessa omissão. Diante disso, o presente tópico apresenta a Tabela 4 que relaciona as leis que foram criadas e qual a porcentagem de ICMS foi destinada em cada Estado para o critério educação.

[35] Não foram encontradas fontes científicas que analisam o recém criado ICMS educação de Santa Catarina, razão pela qual não é possível citar, analisar e tomar como referência.

Tabela 4: Panorama geral da criação do ICMS educação pelos Estados

ESTADO	LEI ESTADUAL CRIADA	NOVO VAF NA LEI CRIADA	PORCENTAGEM DESTINADA AO CRITÉRIO EDUCACIONAL NA LEI APROVADA
RS	Lei nº 15.766/2021	65%	17%
SC	Lei nº 18.489/2022	70%	15%
PR	Lei Complementar nº 249/2022	65%	10%
SP	Lei nº 17.575/ 2022	69%	16%
RJ	-	-	-
MG	Lei nº 24.431/2023	75%	10%
ES	Lei nº 11.227/2020	75%	12,5%
MS	Lei nº 5.941/2022	65%	10%
GO	Emenda Constitucional nº 70/2021	70%	10%
MA	Lei nº 11.815/2022	65%	18%
AL	Lei nº 8.234/2020	65%	15%
SE	Lei nº 8.797/2020	75%	18%
BA	Lei Complementar nº 53/2022	65%	18%
PE	Lei nº 16.616/2019	75%	18%
PB	Lei nº 12.373/2022	65%	10%

RN	Lei nº 11.253/2022	70%	10%
PI	Lei nº 7.429/2020	65%	10%
CE	Lei nº 14.023/2007	65%	18%
MT	Lei Complementar n° 746/2022	65%	15%
AM	Lei nº 6.035/2022	75%	10%
TO	Lei nº 4.009/2022	65%	10%
PA	Lei nº 9.674/2022	65%	10%
RO	Lei Complementar nº 1.166/2022	68%	14%
AP	Lei Complementar nº 120/2019	75%	18%
RR	Lei Complementar nº 311/2022	65%	10%
AC	Lei nº 3.976/2022	75%	14%

Fonte: elaboração própria.

Conforme demonstrado na tabela acima, o Estado do Rio de Janeiro foi o único Estado que ainda não cumpriu a determinação da Constituição Federal, deixando de criar um ICMS Educacional. No caso do Rio de Janeiro, em pesquisas realizadas tanto no site da Assembleia Legislativa do Estado quanto no site da Fazenda Estadual, foi possível encontrar apenas um projeto de lei sobre o ICMS educacional em tramitação, qual seja, PL nº 6.358/2022. Observou-se que, durante sua tramitação, o texto já sofreu algumas emendas parlamentares. Contudo, o mencionado projeto encontra-se, atualmente, paralisado por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Adentrando às razões dessa paralisação, percebe-se que o Município do Rio de Janeiro ajuizou uma Reclamação em face do Estado do Rio de Janeiro (Reclamação 56.702) solicitando Medida Cautelar para suspender qualquer

deliberação legislativa referente ao Projeto de Lei n. 6.358/2022 (projeto sobre o ICMS educacional mencionado acima). Quanto às razões do pedido, observa-se que o Município do Rio alega que o prosseguimento da legislação sobre o ICMS educacional afronta decisão do STF no RE 401.953/RJ em que a Suprema Corte reconhece que a legislação do Estado do Rio que distribui o ICMS aos Municípios omite a Capital, reconhecendo a inconstitucionalidade de determinados dispositivos dessa legislação. Segue trecho:

> Em tal recurso, movido pelo mesmo Município contra o Estado do Rio de Janeiro, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, incidentalmente, a inconstitucionalidade de trechos dos Anexos I e III da Lei nº 2.664/1996 que excluíam por completo o ente local do produto da arrecadação do ICMS referido no art. 158, parágrafo único, inciso II, da CF/1988. (Supremo Tribunal Federal, p. 3, 2022)

Além disso, à época, o STF determinou ainda que fosse editada, pelo Estado, uma lei recalculando os coeficientes de participação dos Municípios na receita tributária do ICMS "atribuindo ao Município do Rio de Janeiro a cota que lhe é devida nos termos dos critérios já definidos pela Lei 2.664/1996 e desde o início da vigência da referida lei" (Supremo Tribunal Federal, p. 3, 2022).

Na Reclamação em comento, o Município do Rio de Janeiro faz as seguintes alegações:

> o Município alega que (i) o acórdão paradigma foi prolatado em 2007 e transitou em julgado em 2019, sendo certo que, desde então, o ente vem buscando pelas vias ordinárias a execução do julgado; (ii) foi formado um Grupo de Trabalho com o Estado, que concluiu o cálculo do índice de participação a ser destinado ao Município do Rio de Janeiro para sanar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.664/1996 e compensar o ente local pelas perdas, de forma parcelada, nos próximos 52 (cinquenta e dois) anos; e (iii) o Projeto de Lei nº 6.358/2022, encaminhado pelo Governador à ALERJ, repete o vício de inconstitucionalidade contido na Lei nº 2.664/1996, pois não sana o problema do índice zero do Município do Rio de Janeiro daqui em diante, nem cria índice compensatório para o ente federado. (Supremo Tribunal Federal, p. 3, 2022)

Diante disso, observa-se que foi reconhecida judicialmente a necessidade de se incluir o Município do Rio de Janeiro no Índice de Participação dos Municípios quanto à distribuição de ICMS naquele Estado, de forma que já foi estipulada uma forma de compensar as perdas parceladamente em 52 anos. Contudo, até o presente momento não foi sanada a inconstitucionalidade legislativa que omite a Capital na distribuição do ICMS, além de ser repetido o vício na lei que tramita sobre

o ICMS educacional, razão pela qual foi pleiteada a paralisação do trâmite do projeto.

Neste sentido, tendo sido paralisada judicialmente a tramitação do PL referente ao ICMS educacional, não restou alternativa ao Estado do Rio senão pleitear o recebimento do VAAR mesmo sem a legislação, e é exatamente isso que foi feito na decisão da Medida Cautelar na Reclamação 56.702 (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Isto é, em sua decisão sobre a Medida Cautelar, o Ministro Roberto Barroso, em 04 de novembro de 2022, opta por deferir o pedido liminar para suspender a deliberação legislativa referente ao projeto de lei que trata do ICMS educacional no RJ até que o caso seja reexaminado.

Em suas razões na decisão liminar, o Ministro afirma que na decisão proferida anos atrás (16/05/2007 – julgamento do RE 401.953-RJ) pelo plenário do STF ficou decidido que o Estado deveria recalcular os coeficientes de participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS e atribuísse ao Município do Rio de Janeiro a cota que lhe era devida desde o início da vigência da lei (lei nº 2.664/1996) sem comprometer a sustentabilidade financeira dos demais Municípios e do próprio Estado. Exigiu-se, portanto, que a nova lei previsse a compensação ao Município do Rio de forma parcelada.

Sendo assim, em cumprimento à mencionada decisão judicial, o Estado do Rio de Janeiro constituiu Grupo de Trabalho para dar cumprimento ao acórdão (Decreto estadual nº 47.531/2021), elaborando minuta de lei nos exatos termos definidos pela decisão da Suprema Corte.

Contudo, contrastando com tudo que foi exposto, o Governador do Estado encaminhou o PL nº 6.358/2022 adequando os índices de repartição de ICMS aos Municípios conforme a Emenda do Novo Fundeb, criando o ICMS educacional, mas deixando de observar todos os pontos expostos na decisão judicial da Suprema Corte em 16/05/2007, no julgamento do RE 401.953-RJ. Segue trecho da decisão liminar do Ministro Luís Roberto Barroso:

> Note-se que a proposição legislativa ajusta os critérios de repartição do produto da arrecadação do ICMS ao disposto na Emenda Constitucional nº 108/2020, que alterou o art. 158, parágrafo único, da Constituição. No entanto, silencia sobre o índice de compensação do Município do Rio de Janeiro pelas perdas experimentadas desde 1997 e faz remissão aos "critérios estabelecidos na Lei nº 2664, de 27 de dezembro de 1996", cujos

> Anexos I e III foram objeto de declaração incidental de inconstitucionalidade no RE apontado como paradigma. (Supremo Tribunal Federal, p. 10, 2022)

Portanto, o Ministro, liminarmente, entendeu haver uma afronta entre o PL em trâmite sobre o ICMS educacional e a decisão judicial proferida no julgamento do RE 401.953-RJ, principalmente por não haver menção a nenhum tipo de medida compensatória em favor do Município do Rio, o que já foi determinado judicialmente há anos.

Diante disso, o Ministro conclui que, transcorrido tempo suficiente desde o trânsito em julgado do acórdão paradigma (mais de três anos) e conclusão do Grupo de Trabalho para aplicar as determinações judiciais, esperava-se que o projeto de lei contemplasse as questões já discutidas, dando cumprimento à ordem judicial.

Diante da decisão liminar do Ministro Luís Roberto Barroso, foi publicada a Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2022, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, 2022) no Diário Oficial da União de 14 de dezembro de 2022.

Analisando essa resolução, observa-se que foi acolhida a “documentação apresentada pela Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, para fins de comprovação do cumprimento da condicionalidade prevista no inciso IV do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113, de 2020”. Segue conteúdo da resolução:

> Acolher a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro para fins de comprovação do cumprimento da condicionalidade prevista no inciso IV do § 1º do art.14 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, conforme o art. 1º da Resolução CIF nº 1, de 27 de julho de 2022, em razão do deferimento, pelo Supremo Tribunal Federal, do pedido liminar do município do Rio de Janeiro, para suspender qualquer deliberação legislativa referente ao Projeto de Lei nº 6.358/2022, que institui o ICMS Educação no estado do Rio de Janeiro, nos termos da Emenda Constitucional nº 108/2020,e dá outras providências. (Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, 2022)

Portanto, diante de todo o exposto, observa-se que o STF deferiu a medida cautelar do município do Rio de Janeiro para suspender qualquer deliberação legislativa referente ao Projeto de Lei nº 6.358/2022, paralisando a tramitação do PL. Ou seja, diante da impossibilidade de deliberarem e eventualmente aprovarem o projeto de lei que trata do ICMS educacional, o Rio de Janeiro conseguiu, por meio

da Resolução exposta acima, receber o VAAR mesmo não tendo regulamentado o ICMS educação.

Quanto à pesquisa feita no site da Fazenda estadual do Rio de Janeiro, observou-se que a legislação que trata da distribuição da parcela de 25% do ICMS aos Municípios é a Lei nº 2.664/1996. No próprio site fazendário observou-se que não havia nenhuma lei alterando essa legislação para incluir uma nova regra de distribuição do ICMS conforme os critérios educacionais descritos pela EC 108/2020.

Em relação ao conteúdo do que foi publicado pela Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro 2022, observou-se que o Estado do Rio é contemplado pela complementação VAAR de forma que 36 de seus Municípios estão recebendo, no ano de 2023, a complementação.

A seguir, no próximo capítulo, finalmente será feita uma imersão sobre a situação omissa e vexatória de Minas Gerais.

4 O ESTADO DE MINAS GERAIS: aquele que passou de pioneiro para omisso em relação à criação de um ICMS Educacional

O Estado de Minas Gerais se omitiu inconstitucionalmente e perdeu o prazo para implantação do ICMS educação. A Emenda Constitucional nº 108/2020 previu que os Estados deveriam elaborar suas legislações criando o ICMS educacional até agosto de 2022, caso contrário não cumpririam um dos requisitos para o recebimento da complementação VAAR do Fundeb. Apesar disso, 2022 ficou para trás sem nenhuma lei aprovada regulamentando o ICMS educacional no Estado de Minas Gerais. Como resultado, de fato o Estado e os Municípios mineiros perderam a chance de receber a complementação VAAR no ano de 2023, uma perda milionária[36] para os cofres públicos e redes de ensino mineiras. Além disso, observa-se que o Estado de Minas Gerais foi o único Estado da federação a deixar de receber a complementação VAAR. Diante disso, busca-se compreender por que motivo o Estado de Minas Gerais não aprovou uma lei que crie o ICMS educacional, já que essa omissão representa perda para os cofres públicos e para toda a rede de ensino do Estado, o que também engloba as redes de ensino municipais.

Para responder essas questões, o presente capítulo irá analisar como era a distribuição do ICMS aos Municípios mineiros antes de qualquer adequação conforme os ditames da Emenda Constitucional nº 108/2020. Depois disso, será feita uma análise sobre os projetos de lei que tramitaram no Estado de Minas Gerais a fim de criar o ICMS educação, buscando compará-los. Após, por fim, será feita uma análise na legislação sancionada, buscando compreender os pormenores do ICMS educação mineiro. Por fim, será feita uma conclusão que analisa os possíveis motivos para a omissão do governo estadual diante da necessidade de se elaborar uma lei sobre o ICMS educacional.

[36] A perda milionária consiste na omissão que impossibilitou todo o Estado de Minas de receber parcela da complementação federal do Fundeb denominada complementação VAAR. No ano de 2023, a complementação VAAR chegou em aproximadamente 1,7 bilhões de reais distribuídos entre as redes públicas de ensino estaduais e municipais. Não foi possível fazer um cálculo preciso a respeito de quanto efetivamente Minas Gerais deixou de ganhar em razão dessa omissão. No entanto, considerando que a rede de ensino da Bahia tem aproximadamente 1/3 dos alunos mineiros e Bahia recebeu 45 milhões, provavelmente Minas receberia algo em torno de 200 milhões de reais. Salvador, por exemplo, que é contemplado por uma rede de ensino com menos alunos que Belo Horizonte, recebeu 20 milhões de complementação VAAR, enquanto Belo Horizonte não recebeu um centavo (Ministério da Educação, 2023).

Em uma revisão bibliográfica sobre o ICMS Educação antes do Novo Fundeb, isto é, entre as pesquisas científicas encontradas que se dedicaram a estudar critérios educacionais para distribuição do ICMS aos Municípios, observa-se que o Estado de Minas Gerais constantemente aparece como o Estado pioneiro em relação a essa política pública. Isto se deve ao fato de que Minas foi o primeiro Estado a criar o critério “educação” na distribuição do ICMS aos Municípios, o que ocorreu em 1995 por meio da Lei nº 12.040/1995. No entanto, embora seja o Estado pioneiro e que poderia ser apontado como um dos favoritos a ter uma tendência a implementar com mais facilidade o ICMS Educação do Novo Fundeb (Brandão, 2014), Minas retrocedeu e se destaca negativamente por ter sido o único Estado a não receber a complementação VAAR no ano de 2023 justamente em razão dessa omissão.

Analisando como é a distribuição do ICMS do Estado aos municípios mineiros, observa-se que, até 2023, de todo o ICMS que o Estado distribuía aos seus Municípios, 75% era distribuído conforme o VAF (valor adicionado fiscal) e 25% era distribuído conforme os critérios dispostos na Lei Robin Hood, Lei nº 18.030/2009. Segundo essa legislação, 2% do ICMS era distribuído conforme o critério “educação”. No entanto, conforme já exposto, trata-se de um critério diferente do proposto pelo Novo Fundeb, destinava apenas 2% conforme o critério educação e, além disso, esse critério não levava em conta as especificidades exigidas pelo art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição.

Esses 2% distribuídos conforme o critério educação eram distribuídos dessa forma há décadas, desde 1995, sem qualquer atualização ou revisão da política pública. Explicando melhor em que consistia o critério “educação” que era aplicado em Minas, tratava-se de um cálculo entre a relação do total de alunos atendidos e a capacidade mínima de atendimento no Município. Essa capacidade era calculada pela Secretaria de Educação dividindo 25% da receita do Município pelo custo estimado por aluno. Isto é, somava-se a receita total do Estado com a receita total dos municípios. Esse resultado era multiplicado por 25%, que é o investimento mínimo em educação. O resultado era divido pelo número total de estudantes das redes estadual e municipais de ensino. O resultado dessa equação é denominado custo estimado por aluno no Estado de Minas Gerais. Uma outra equação fornecia a possibilidade ou não do município receber esse repasse conforme sua capacidade de atendimento. Para isso, somava-se os impostos arrecadados com as

transferências recebidas. O resultado era multiplicado por 25%, que é o investimento mínimo em educação. E esse valor era multiplicado pelo “custo por aluno no estado” (resultado da primeira equação). O resultado é a capacidade mínima de atendimento do município. Sendo maior que 90 o município estaria apto a receber o ICMS, sendo inferior não receberia. Portanto, para receber o recurso por esse critério, o Município devia atender pelo menos 90% de sua capacidade mínima, excluindo os Municípios nos quais o número de alunos atendidos pela rede municipal não correspondesse a, pelo menos, 90% de sua capacidade mínima de atendimento.

Ou seja, segundo a lei anterior, para um Município receber ICMS proveniente do critério “educação” e também melhorar sua arrecadação conforme o critério “educação”, era necessário aumentar o número de alunos atendidos conforme o número de vagas disponíveis, estando sempre próximo da capacidade máxima de atendimento. Essa é uma variável que não incentivava a qualidade da educação ou sequer tinha relação com a redução de desigualdades. Tratava-se de um critério demográfico e visava melhorar a taxa de atendimento.

Além disso, também é importante esclarecer que grande parte dos municípios mineiros não recebiam essa parcela do ICMS conforme o antigo critério “educação” justamente em razão da necessidade de atender pelo menos 90% de sua capacidade mínima de atendimento para o recebimento desse valor. Por exemplo, no ano de 2023, observou-se que 97 dos 722 municípios presentes na tabela divulgada pela Fundação João Pinheiro não receberam ICMS conforme o critério “educação” (Fundação João Pinheiro, 2023).

Analisando um pouco mais a fundo os dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro para entender o motivo de tantos municípios não terem recebido, observa-se que no ano de 2023, o município de Ribeirão Vermelho, por exemplo, deixou de receber a quantia porque apresentava uma capacidade de atendimento de 331 alunos, mas atendeu 298, atingindo uma capacidade de atendimento de 89,80%. Ou seja, por apenas 0,2% ele deixou de receber. Outra situação inconveniente encontrada a respeito da metodologia anterior foi a situação do município de Serra da Saudade. Esse município, segundo o IBGE, apresentou no último censo 815 habitantes (IBGE, 2010). Contudo, segundo a metodologia de cálculo para distribuição do ICMS conforme educação, tinha uma capacidade de atendimento de 331 alunos e atendia apenas 99, e por isso não recebeu a parcela. Ou seja, a situação demográfica dos municípios os impedia de receber o repasse e

não a falta de políticas públicas educacionais para a melhoria da qualidade da educação (Fundação João Pinheiro, 2023).

4. 1 Como era a distribuição do ICMS aos municípios mineiros

No Estado de Minas Gerais, o valor referente ao ICMS que é distribuído pelo Estado aos Municípios mineiros é proporcional ao índice de participação de cada Município. Esse índice é calculado conforme diretrizes e critérios estabelecidos em algumas leis, quais sejam, art. 3º da Lei Complementar nº 63/1990 e Lei estadual nº 13.803/2000 e Lei Robin Hood, Lei nº 18.030/2006.

Antes da criação do ICMS Educação, os 25% de ICMS que o Estado distribuía aos Municípios mineiros se dava da seguinte forma: 75% conforme o VAF; 1% conforme a área geográfica; 2,7% conforme a população; 2% conforme a população dos 50 municípios mais populosos; 2% conforme educação; 1% conforme produção de alimentos; 1% conforme patrimônio cultural; 1,1% conforme meio ambiente; 2% conforme o gasto com saúde; 1,9% conforme receita própria; 5,5% conforme cota mínima; 0,01% conforme municípios mineradores; 0,25% conforme recursos hídricos; 0,1% conforme esportes; 0,1% conforme turismo; 4,14% conforme ICMS solidário; 0,1% conforme mínimo per capita. Segue tabela 5 que representa essa distribuição antiga:

Tabela 5: Repartição da receita do ICMS entre os Municípios mineiros antes da lei mineira nº 24.431, de 14 de setembro de 2023

VAF	75%
Área Geográfica	1%
População	2,7%
População dos 50 municípios mais populosos	2%
Educação	2%
Produção de alimentos	1%
Patrimônio cultural	1%
Meio Ambiente	1,1%
Gasto com saúde	2%

Receita própria	1,9%
Cota mínima	5,5%
municípios mineradores	0,01%
recursos hídricos	0,25%
esportes	0,1%
turismo	0,1%
ICMS solidário	4,14%
mínimo per capita	0,1%

Fonte: elaboração própria

Entre os estudos que analisam a efetividade do critério educação da Lei Robin Hood encontrados na revisão bibliográfica feita pela presente pesquisa, apenas Wanderley (2005) observou efeitos positivos no critério educação que existia desde 1995, afirmando que a mencionada lei proporcionou elevação da frequência escolar e redução do analfabetismo. Por outro lado, Brunozi *et al* (2009) observaram que a lei Robin Hood proporcionou efeitos negativos na educação mineira. Também de forma desfavorável ao critério educacional, Maranduba e Almeida (2009), Brunozi *et al* (2011), Carneiro (2018), Mascarenhas (2020) e Sasso, Varela e Righetto (2021) observaram que a Lei Robin Hood não efetivou nenhum incentivo na educação, demonstrando que ela não teve nenhuma interferência na melhoria da educação dos municípios mineiros. Mascarenhas (2020, p. 172) afirma que o modelo mineiro se identifica com a inércia do gestor, questiona a falta de atualização da metodologia de cálculo para beneficiar mais municípios e critica o fato de que o recurso não é aplicado diretamente na educação. Sasso, Varela e Righeto (2021) criticam o excesso de critérios presentes na legislação mineira, tornando complexa a mensuração de quais são os municípios beneficiados por cada critério, o que de fato dificulta os gestores municipais a terem uma ação consciente em direção às melhorias sociais propostas pela legislação segundo cada critério. Segundo Carneiro (2018, p. 33), o principal problema desse sistema está no esgotamento do incentivo à promoção de melhorias educacionais quando a universalização é alcançada ou toda a demanda é atendida.

Apesar das críticas, essa legislação estava em conformidade com o texto constitucional que permitia que no mínimo 75% do ICMS fosse distribuído conforme

o VAF e os 25% restantes fossem distribuídos conforme a legislação de cada Estado. No entanto, desde 2022 a Lei Robin Hood e seu critério educação não se adequava mais à Constituição, devendo ser alterado.

Segundo as alterações implementadas no art. 158 da Constituição, os Estados poderiam diminuir a parcela do ICMS que distribuem conforme o VAF para no mínimo 65% e aumentar a parcela que distribuem discricionariamente. Trata-se de uma alteração que permite diminuir a parcela do ICMS que retorna para os Municípios “mais ricos”, dotados de autossuficiência tributária, permitindo uma melhor redistribuição do tributo entre outros Municípios. Isso já foi amplamente discutido no presente trabalho, não havendo necessidade de repetições.

Além disso, a EC 108/2020 obrigou a distribuição de no mínimo 10% no ICMS conforme indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos, o denominado “ICMS Educacional”. A criação desse ICMS educacional pelos Estados é uma condicionalidade para o recebimento de uma nova complementação da União, a complementação VAAR que começou a ser distribuída no ano de 2023. Para isso, os Estados teriam até o fim de 2022 para regulamentar a política pública, caso contrário não receberiam a complementação.

Apesar da obrigatoriedade e da sanção em caso de omissão, Minas Gerais foi o único estado que deixou de receber a complementação VAAR por não ter implementado o ICMS educação nos moldes da EC 108/2020, o que ocasionou em grande perda financeira para a educação mineira (estima-se que a perda chegou em cerca de 200 milhões de reais, conforme nota de rodapé nº 36)[37].

Quanto à nova legislação mineira e seus pormenores que criaram o ICMS educação em Minas, trata-se de tema esclarecido em um dos subtópicos a seguir.

4.2 Trâmites para a aprovação de um ICMS Educação em Minas Gerais em conformidade com a Constituição Federal

Para a elaboração do presente tópico, a pesquisa bibliográfica tradicional em livros e trabalhos científicos sobre a temática não foi suficiente. O tema em análise é

[37] Observa-se que outras redes estaduais de ensino também deixaram de receber, mas em virtude do não cumprimento de outras condicionalidades, o que não impactou diretamente na impossibilidade de recebimento de recursos do FUNDEB de seus municípios, como no caso de Minas Gerais.

recente, contemporâneo à escrita da presente dissertação, o que cronologicamente impossibilita a presença de uma bibliografia científica sobre o tema, o que confere originalidade ao presente trabalho. Ademais, importante mencionar que, quando a autora da presente pesquisa optou por abordar essa temática, ela não imaginava que Minas seria um Estado omisso. Ao contrário, a hipótese inicial era que Minas, por ser um dos poucos Estados que já contava com um critério “educação” de distribuição do ICMS, seria um dos primeiros Estados a cumprir a obrigação constitucional. No entanto, a hipótese não foi verificada. Minas não se incumbiu de seu dever constitucional de criar uma lei regulamentando o ICMS Educação no prazo da Constituição, sendo necessário que a presente pesquisa passasse para uma metodologia de busca a respeito de quais foram os trâmites para a aprovação de uma lei, quais os projetos de lei em tramitação e o que mais está ocorrendo em torno desse objeto de estudo.

Primeiramente, sobre os projetos de lei em tramitação, em pesquisa exploratória no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, foi possível encontrar três projetos de lei em tramitação: PL 3.903/2022, autoria do deputado Zé Guilherme (Partido Progressistas); PL 4100/2022, autoria da deputada Beatriz Cerqueira (Partido dos Trabalhadores); e PEC 14/ 2023, também de autoria do deputado Zé Guilherme.

Primeiramente, em relação ao Projeto de Lei nº 3.903/2022, observa-se que se trata de um projeto de autoria do deputado estadual Zé Guilherme. Ele é filiado ao partido PP (Partido Progressistas) e sugere a distribuição de 10% de ICMS conforme critérios educacionais. Trata-se de uma proposição bastante simples, apenas cumpre os requisitos formais da Emenda Constitucional nº 108/2020 de forma genérica, sem esclarecer a metodologia de cálculos, os índices e variáveis que seriam utilizados para amparar essa distribuição. Ou seja, apenas cumpre a exigência sem fazer um bom uso da política pública a ser implementada, sem pensar proativamente e com a participação de diversos atores da sociedade em uma metodologia que favoreça realmente melhoria da aprendizagem com equidade e redução de desigualdades.

Em sua justificativa, o PL nº 3.903/2022 sugere o prazo de um ano para a revisão das metodologias de distribuição de recursos e de cálculos, de modo a garantir a adequada participação de diversos atores do segmento da educação. Ou seja, além do atraso já descrito, planejava adiar ainda mais a efetiva implementação

da lei (Zé Guilherme, 2022). Em audiências públicas da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais a respeito do ICMS Educação, foi possível notar que o projeto do deputado Zé Guilherme era o favorito do governo estadual e dos demais deputados estaduais filiados a essa corrente política que votariam os projetos.

Em relação ao outro projeto em tramitação, qual seja o PL nº 4.100/2022, observa-se que se trata de um projeto de autoria da deputada estadual Beatriz Cerqueira do PT (Partido dos Trabalhadores), presidenta da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa. O projeto propõe a distribuição de 10% do ICMS conforme critérios educacionais. Propõe a criação do IMQE (Índice Mineiro de Qualidade Educacional) que seria acompanhado e revisto por uma Comissão Permanente de Trabalho composta por representantes de diversos setores importantes da sociedade: Secretaria do Estado de Educação; Tribunal de Contas do Estado; Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da Assembleia; MPMG; Fundação João Pinheiro; Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação); Fepemg (Fórum Estadual Permanente de Educação de Minas Gerais); Sind-UTE (Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais); Associação Mineira de Municípios (AMM) (Cerqueira, 2022, anexo 1).

A proposição foi resultado de uma audiência pública realizada pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia na ALMG em 8 de novembro de 2022[38] cujo objetivo foi debater a necessidade de alteração da legislação do ICMS a fim de se adequar à EC 108/2020. A audiência pública contou com a presença de representantes do Tribunais de Contas de Minas Gerais e de Santa Catarina[39]; MPMG; Undime/MG; Sindute/MG e representantes do Governo do Estado (CERQUEIRA, 2022, anexo 1).

Quanto à metodologia de cálculo proposta, foi descrita no anexo 1 do projeto. Trata-se de uma metodologia complexa que engloba a medida da qualidade da educação, indicada por meio do resultado em avaliações, mas também indicadores

[38] Observa-se que esse projeto já foi apresentado fora do prazo constitucional da EC 108/2020, que seria 26 de agosto de 2022, demonstrando o quão atrasado o Estado de Minas Gerais estava em relação à matéria, de forma que a oposição ao governo apenas apresentou um projeto de lei em meados de novembro de 2022, já em omissão inconstitucional. Para justificar a ausência, os membros da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia reforçaram em Audiências Públicas que aguardavam um projeto de autoria do governo estadual e temiam o vício de iniciativa caso a lei não fosse de autoria do governador.

[39] A presença de representantes do Tribunal de Contas de Santa Catarina na Audiência Pública que deu origem à proposição nº 4.100/2022 explica o fato de que esse projeto de lei quase copiou integralmente a metodologia de cálculo criada em Santa Catarina (CERQUEIRA, 2022 anexo 1).

relacionados à infraestrutura escolar, gestão escolar, profissionais da educação, contexto socioeconômico e acesso ao ensino (Cerqueira, 2022, anexo 1).

Além disso, observou-se que a metodologia englobou o que denominaram “ótica das escolas” e “ótica dos municípios”, sendo que a “ótica das escolas” teria um peso de 95% sobre o cálculo e “ótica dos municípios” um peso de 5%. A “ótica dos municípios” foi composta por duas variáveis que dizem respeito ao atendimento de metas do PNE, quais sejam, meta 6 (escolas em tempo integral) e meta 1 (taxa de atendimento creche e pré-escola) (Cerqueira, 2022, anexo 1).

Já a “ótica das escolas” foi formada por um cálculo que considera a condição socioeconômica dos estudantes, um Indicador do Esforço Observado Bruto (IEOB), composto por um indicador de proficiência, um indicador que mede o esforço escolar, transparência contábil e adesão ao Sistema de Custo Escolar (SCE), que representa a divulgação dos custos escolares. Quanto a esse Sistema de Custo Escolar (SCE), o próprio anexo exemplificou como informações quanto ao custo por escola relacionado à alimentação, remuneração de profissionais, materiais pedagógicos e tecnológicos, livros, manutenção, investimento em infraestrutura e outras categorias posteriormente definidas (Cerqueira, 2022, anexo 1).

Observou-se também que a metodologia de cálculo do projeto de lei em comento consideraria a nota na prova do Sistema Mineiro de Avaliação (a partir do segundo ano seria considerada a variação da nota de um ano para o outro) e Equidade da Educação Pública (SIMAVE), taxa de participação do total de alunos, taxa de abandono, taxa de aprovação. Destaca-se que, quanto à avaliação do SIMAVE, ela integraria o cálculo de diversas formas: seriam consideradas as notas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, além da nota na prova dos alunos dos anos finais do ensino fundamental (Cerqueira, 2022, anexo 1).

Também havia um indicador que considerava variáveis relacionadas à gestão escolar, profissionais da educação e qualidade da infraestrutura das escolas. Merece destaque a forma com que aparece o Indicador do Contexto Socioeconômico, já que sua fórmula de cálculo privilegia as escolas com esse indicador mais baixo, ou seja, escolas com menor condição socioeconômica receberão proporcionalmente mais recursos.

Diante disso, observa-se o PL nº 4.100/2022 como um projeto de lei que se adequa perfeitamente às exigências constitucionais da EC 108/2020, em relação à criação de um ICMS Educação, tratando-se, conforme demonstrado, de um projeto

que se inspirou completamente na metodologia desenvolvida e aprovada no Estado de Santa Catarina.

Portanto, evidencia-se que o trabalho desempenhado no Estado catarinense ganhou notoriedade a ponto de ter um projeto de lei em Minas se inspirando nele, impulsionando discussões, ampliando sua notoriedade, demonstrando o potencial positivo para a educação básica.

Para ampliar as informações relatadas no presente trabalho, foi feito contato com deputados estaduais de Minas Gerais[40], membro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais[41], funcionários da Fundação João Pinheiro[42] e funcionários da Secretaria de Estado de Educação[43]. Esses contatos reforçaram a existência de mais dois projetos que estavam sendo construídos, mas não foram apresentados à Assembleia Legislativa. Um deles foi elaborado pela Secretaria de Estado de Educação em conjunto com a Fundação João Pinheiro. O outro é o projeto oficial do Governo do Estado de Minas Gerais. No entanto, não foi possível ter acesso a nenhum deles.

Considerando a demora, a inconstitucionalidade por omissão e perda de recursos públicos para a educação, observou-se que foi apresentada, em 15/03/2023, uma Representação do Ministério Público Federal ao Procurador-Geral da República sugerindo o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão[44] no Supremo Tribunal Federal para suprir a omissão do Estado de Minas Gerais e efetivar a legislação necessária para a criação do ICMS Educacional mineiro e o recebimento da complementação VAAR nos anos seguintes. Essa ação

---

[40] Optou-se por entrar em contato com os deputados mais atuantes durante as audiências públicas que ocorreram na Assembleia Legislativa, que foram o deputado professor Cleiton e a deputada Beatriz Cerqueira. O contato com o deputado professor Cleiton foi feito diretamente com um de seus assessores em razão de uma facilidade pessoal. O deputado respondeu e recebeu presencialmente a autora do presente trabalho. Já o contato com a deputada Beatriz Cerqueira, em razão da ausência de facilidade de contato, foi feito diretamente em seus e-mails e canais eletrônicos divulgados em suas redes sociais. A presente autora não obteve resposta.

[41] O contato com o TCMG foi feito na pessoa do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que esteve presente em quase todas as audiências públicas sobre o ICMS educação. O conselheiro também recebeu presencialmente a autora.

[42] O contato com funcionários da Fundação João Pinheiro que trabalham com a Lei Robin Hood foi feito na pessoa do Glauber Flaviano Silveira, pesquisador efetivo da FJP.

[43] O contato com os funcionários da Secretaria de Estado de Educação foi feito por meio dos e-mails profissionais dos servidores públicos Clara Pinheiro e Eduardo Martins Souza.

[44] Analisando a petição inicial que deu origem a essa ação judicial no Supremo Tribunal Federal, observa-se os seguintes pedidos: colher informações do Governador e do Presidente da ALMG, ouvindo a AGU; declarar a omissão inconstitucional da ALMG, fixando prazo razoável para suprir a demora.

foi ajuizada em 04/07/2023 pelo PGR e não foi apreciada pelo STF [45] (Ministério Público Federal, 2023).

Concomitantemente, considerando o atraso e a perda de recursos para todo o Estado, foi realizada, em 10/08/2023, uma audiência pública na Assembleia Legislativa de MG visando discutir os projetos em andamento e possivelmente colocar em pauta para votação.

No dia 1º de setembro de 2023, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais encaminhou a proposição nº 25.414/2023 para sanção do governador do Estado. Essa proposição foi elaborada após muitas modificações durante a tramitação dos projetos iniciais (PL 3.903/2022 e PL 4.100/2022), tratando-se de uma legislação bem diferente de ambas as proposições analisadas previamente. Finalmente, em 14 de setembro de 2023 essa lei foi sancionada como Lei estadual nº 24.431/2023, produzindo efeitos para fins de distribuição de recursos a partir de 1º de janeiro de 2024 (Minas Gerais, 2022).

Ressalta-se que a omissão mineira e perda milionária de recursos públicos para a educação de redes estaduais e municipais de ensino de todo o Estado pode ser atribuída à oposição de deputados estaduais e governo executivo a uma mudança que diminuísse a distribuição de ICMS para os municípios que mais arrecadam. Em todas as Audiências Públicas a respeito do tema que ocorreram na Assembleia Legislativa de Minas ficou claro que existia uma parcela de deputados somada ao governo do Estado que não permitiriam que passasse o projeto de lei da deputada estadual Beatriz Cerqueira. Contudo, essa omissão foi extremamente danosa e deveria ser punida, já que é inconstitucional e gera restrição de um direito público básico e fundamental que é o direito à educação básica.

Diante disso, observa-se que a ação do Ministério Público Federal pressionou o governador Romeo Zema e os deputados estaduais da Assembleia Legislativa a agirem e sanarem a omissão. Ademais, também é possível atribuir a agilidade (ou melhor, o fim da morosidade) dos últimos meses de 2023 à tentativa de não perder novamente os recursos públicos da complementação VAAR, que no ano de 2024 será de aproximadamente 360 milhões de reais.

[45] Petição inicial disponível no site do Ministério Público Federal, divulgada por seu veículo oficial de comunicação. Não é possível citar o número da ação porque ela não chegou a ser recebida pelo STF pela perda do objeto.

4.3 Como fica a nova distribuição do ICMS aos municípios mineiros com a publicação da Lei mineira nº 24.431, de 14 de setembro de 2023

Adentrando o conteúdo da Lei estadual mineira nº 24.431/2023, observa-se que ela distribui 10% da parcela do ICMS que é destinada aos Municípios conforme critérios educacionais, cumprindo o que determina o art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal, alterado pela EC 108/2020 (Minas Gerais, 2023b). Ou seja, cria um ICMS Educação de 10%. Além disso, mantém o VAF em 75%, o que, conforme já explicitado e defendido previamente, é uma medida que deixa de fazer um uso redistributivo das novidades criadas pela EC do Novo Fundeb em relação à distribuição do ICMS conforme critérios educacionais. Afirmo isso porque a Emenda do Novo Fundeb passou a exigir que os Estados criem critérios educacionais para destinação de no mínimo 10% do ICMS que é distribuído aos Municípios, de forma que há margem para que os Estados destinem uma porcentagem maior que os 10%, a exemplo do Estado do Ceará que criou a porcentagem de 18% e conseguiu resultados muito positivos aliados a outras políticas públicas, e Santa Catarina, que criou a porcentagem de 15%. Ao lado de Minas Gerais, observa-se alguns outros Estados que também optaram pelo mínimo e destinaram apenas 10%, são eles: Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Amazonas, Tocantins, Pará e Roraima.

Além disso, conforme já explicado previamente, a EC 108/2020 também passou a possibilitar a diminuição da parcela de ICMS que é destinada aos Municípios conforme o VAF. No entanto, conforme afirmado acima, Minas Gerais opta, por meio da Lei nº 24.431/2023 em análise, não seguir essa possibilidade que contribui para uma maior redistribuição das receitas do ICMS. O que se observa é que a nova lei mineira optou por manter o VAF na mesma porcentagem anterior. A título de comparação, observa-se que outros Estados optaram por alterar a distribuição do VAF, diminuindo-a para 65%. São eles Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Alagoas, Bahia, Paraíba, Piauí, Ceará, Mato Grosso, Tocantins, Pará e Roraima.

Para possibilitar a criação de um ICMS educação de 10% sem mexer na porcentagem de distribuição do VAF, obviamente que a lei mineira teve que alterar

os outros critérios discricionários de distribuição do ICMS. Segue Tabela 6 que demonstra a nova distribuição:

Tabela 6: Alterações na repartição da receita do ICMS entre os Municípios mineiros após a lei mineira nº 24.431, de 14 de setembro de 2023

VAF	75%
Área Geográfica	1%
~~População~~	~~2,7%~~
População dos 50 municípios mais populosos	2%
Educação	~~2%~~ 10%
Produção de alimentos	1%
Patrimônio cultural	1%
Meio Ambiente	1,1%
~~Gasto com saúde~~	~~2%~~
~~Receita própria~~	~~1,9%~~
Cota mínima	~~5,5%~~ 1,5%
municípios mineradores	0,01%
recursos hídricos	0,25%
Esportes	~~0,1%~~ 0,5%
Turismo	~~0,1%~~ 0,5%
ICMS solidário	~~4,14%~~ 1,89%
mínimo per capita	~~0,1%~~ 3,75%
Sede de penitenciária	0,5%

Fonte: elaboração própria.

Analisando as mudanças por meio de uma comparação dos critérios, observa-se que houve a extinção do critério “população”, “saúde” e “receita própria”, alteração do critério “cota mínima”, que antes era de 5,5% e agora é de 1,5%, e criação de “municípios sede de estabelecimento penitenciário” de 0,5%, aumento do critério “esportes” para 0,5%, aumento do critério “turismo” para 0,5%, diminuição do ICMS solidário para 1,89% e aumento do “mínimo per capita” para 3,75%. Segue Tabela 7 que explica essa questão:

Tabela 7: Tabela comparativa dos critérios da Lei Robin Hood - modificações implementadas pela Lei mineira nº 24.431/2023

Critérios de repartição da receita do ICMS para os Municípios	Antes da Lei nº 24.431/2023	Depois da Lei nº 24.431/2023
VAF	75%	75%
População	2,7%	-
População dos 50 Municípios mais populosos	2%	2%
Produção de alimentos	1%	1%
Meio Ambiente	1,1%	1,1%
Cota mínima	5,5%	1,5%
Sede de penitenciária	-	0,5%
Turismo	0,1%	0,5%
Mínimo per capita	0,1%	3,75%
Área Geográfica	1%	1%
Saúde	2%	-
Educação	2%	10%
Patrimônio Cultural	1%	1%
Mineração	0,01%	0,01%
Recursos Hídricos	0,25%	0,25%
Esportes	0,1%	0,5%
ICMS Solidário	4,14%	1,89%
Receita própria	1,9%	-

Fonte: elaboração própria.

Primeiramente, observa-se que ambas as leis contam com um número excessivo de critérios para distribuição da receita do ICMS para os Municípios. A lei antiga contava com 17 diferentes critérios para distribuição da receita do ICMS para os Municípios e passa agora a contar com 15, uma mínima redução de dois critérios, permanecendo o excesso de diferentes critérios que tornam complexa a identificação pelo gestor público municipal sobre que medidas tomar para melhorar a gestão e receber mais recursos conforme a distribuição desse tributo. Ou seja, a lei vigente não tratou de resolver o problema do excesso de critérios da lei antiga.

Além disso, outro fator que chama a atenção na nova metodologia em comparação com a metodologia antiga se deve à extinção do critério “saúde”[46] e a extinção do critério “ICMS solidário”[47]. Ora, para implementar uma política pública de caráter social como é o ICMS educação foi necessário que a Assembleia de Minas e o Governo estadual extinguisse dois outros critérios também com conotação social? Essa medida é incoerente e pode trazer malefícios para outros setores sociais como a saúde, tão importante quanto a educação.

Contudo, em relação ao ICMS solidário, critério que vigorava anteriormente, necessário fazer um apontamento. Ao contrário do que o nome propõe, o ICMS solidário não promovia uma completa redução de desigualdades. Em 2022, quase todos os 10 municípios que mais receberam pelo critério solidário estão entre os que mais receberam conforme o VAF, o que indica uma promoção da concentração de renda segundo esse critério. Portanto, ao contrário do que se imagina, a extinção do critério ICMS solidário pode ajudar a melhorar a capacidade redistributiva da nova legislação.

Ao contrário, a diminuição do critério “cota mínima”, que passou de 5,5% para 1,5% pode diminuir a capacidade redistributiva da nova legislação. Por se tratar de um valor distribuído igualmente entre os municípios, acaba por se tornar um critério mais relevante para os municípios que apresentam uma receita menor proveniente dos demais critérios.

Ultrapassando a análise desse primeiro aspecto quantitativo que chama atenção na lei mineira, o presente trabalho passa agora a analisar a metodologia empregada na proposição. A Lei mineira nº 24.431/2023 cria, em Minas Gerais, o “Índice de Educação do Município”, gerado por uma metodologia de cálculo que envolve “Índice de Desempenho Escolar”, “Índice de Rendimento Escolar”, “Índice de Atendimento Educacional” e “Índice de Gestão Escolar”. A seguir será detalhado o que a lei determinou para cada um desses índices (Minas Gerais, 2023b).

O “Índice de Desempenho Escolar”, que representa 50% da metodologia, é calculado com base em avaliação externa que mede o desempenho do 2º, 5º e 9º do ensino fundamental (Minas Gerais, 2023b). Em relação a esse primeiro índice, é

[46] O critério saúde estimula o atendimento à saúde das famílias e também destina recursos conforme o gasto com saúde per capita (Minas Gerais, 2016, p. 193). A destituição desse critério demonstra a falta de compromisso com a saúde municipal.

[47] O ICMS Solidário é um critério que começou a vigorar em 2011 e busca aumentar a distributividade do tributo aos municípios mais pobres (Minas Gerais, 2016). Sua redução demonstra descompromisso com essa missão social.

possível fazer dois questionamentos. Primeiro, questiona-se o fato de se considerar o 9º ano do ensino fundamental. Minas Gerais é um Estado pouco municipalizado em termos de anos finais do ensino fundamental. Para comprovar essa afirmação, segundo os dados do Censo Escolar a respeito na responsabilidade pela educação conforme a unidade federativa, os anos iniciais do ensino fundamental são 62,2% do Município e 23,7% da rede estadual. Ou seja, há uma responsabilidade majoritária dos Municípios em relação aos anos iniciais do ensino fundamental. Já em relação aos anos finais do ensino fundamental, a situação se inverte, 60% é do Estado e 28,4% é do Município (Brasil, 2022, p. 16), o que demonstra que, em Minas Gerais, o Estado é o ente administrativo que detém a maioria das matrículas dos anos finais do ensino fundamental.

Diante disso, considerar igualmente 2º, 5º e 9º anos é um problema na metodologia de cálculo de Minas Gerais, pois avalia de forma diferente Municípios que têm mais ou menos municipalização dos anos finais do fundamental. Era necessário que fosse feita uma ponderação, como foi feito na metodologia de cálculo de Santa Catarina (Santa Catarina, 2022b) ou que a metodologia se concentrasse nos anos iniciais do ensino fundamental, que representam proporcionalmente maior responsabilidade dos Municípios, possibilitando de forma coerente com que o ICMS educação favoreça melhorias em etapas de ensino que realmente são abarcadas pela educação municipal.

Além disso, um segundo questionamento diz respeito ao fato de a lei falar em “avaliações externas promovidas pelo Estado”, ou seja, sugere que não será considerado o Saeb, já que ele não é promovido pelo Estado. Mas também não diz diretamente que avaliação é essa, nem indica a criação de um novo sistema de avaliação como em Santa Catarina. Portanto, questiono: qual é exatamente a avaliação externa que criará dados para essa metodologia mineira? Minas Gerais apresenta um Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública – SIMAVE[48], Sistema de Avaliação em larga escala que foi citado por outras propostas

[48] SIMAVE é o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública. Ele é composto por avaliações Educacionais em Larga Escala, que apresentam duas dimensões: uma interna, do Governo Estadual, e uma externa. As avaliações internas do governo são denominadas Avaliações Sistêmicas de Aprendizagem e possuem caráter formativo. Já as avaliações externas têm caráter somativo para subsidiar a aplicação de políticas públicas. As avaliações externas são as que importam ao presente objeto de estudo. Em Minas Gerais, elas avaliam o 2º, o 5º e o 9º ano do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio de escolas estaduais e municipais. São elas PROALFA (Programa de Avaliação da Alfabetização) e (PROEB) Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica.

mineiras, como o PL nº 4.100/2022 e o anteprojeto da Fundação João Pinheiro. Portanto, acredito que provavelmente a lei quer dizer que utilizará os dados desse sistema de avaliação que já existe. Mas, será mesmo? A lei poderia ter sido direta e citado o SIMAVE. Só será possível ter certeza sobre isso quando a Fundação João Pinheiro publicar os dados relativos ao índice de Educação do Município, conforme art. 2º, §5º da lei mineira segundo o qual deve ser feito até 30 de outubro de 2023 (Minas Gerais, 2023b).

Ainda sobre o "Índice de Desempenho Escolar", observei que ele considera taxa de participação (evitando as famosas fraudes que convocam apenas os melhores alunos para participarem das avaliações) e considera também diversos fatores que dizem respeito à equidade: nível socioeconômico, raça, área rural. Visualizando esses fatores, considerei positiva a lei mineira, que além de avaliar a questão socioeconômica, fez questão de considerar raça, que também é um dos itens evidenciados na origem da implementação do ICMS educação no Novo Fundeb, conforme estudo publicado por Tripodi, Delgado e Januário (2022) e que, conforme evidenciado por Basilio (2023), é um item que não está sendo respeitado na maioria dos Estados. Além disso, também ressalto o fato de se considerar a diferença entre área urbana e rural, algo que é muito marcante em Minas Gerais, um Estado com área rural expressiva, o que demonstra que os legisladores fizeram um bom uso do ICMS educação para a realidade mineira.

Ultrapassado o primeiro índice, esse trabalho passa agora para a análise do "Índice de Rendimento Escolar", que representa 20% de toda a metodologia. Esse índice considera taxa de aprovação, abandono, adequação idade-série, todos ponderados pela redução de desigualdade socioeconômica, raça, área rural e acrescenta ponderações diferentes da anterior, que dizem respeito a diferenças em relação a pessoas com deficiência, autismo. Também um marco da lei mineira em relação à equidade, considerando inclusive esse tipo de desigualdade. Fazendo uma comparação com as outras leis analisadas pelo presente trabalho, é possível observar que a lei catarinense também considera pessoas com deficiência em sua metodologia.

Outro índice criado foi o "Índice de Atendimento Educacional", que representa 15% de toda a metodologia e considera a oferta da educação em tempo integral, a ampliação da educação de quilombolas, ampliação da oferta de educação na área rural e ampliação da alfabetização para maiores de 15 anos. Ressalto que também

são fatores de equidade que não observei em outras leis. Inclusive, ressalto que na lei de Santa Catarina é observado incentivo na escolarização da área rural, contudo não há nenhum incentivo específico para população quilombola ou alfabetização para maiores de 15 anos.

Por fim, o último índice criado foi o “Índice de Gestão Escolar”, que representa 15% de toda a metodologia. Ele é calculado com base em dados do Censo Escolar. Considera infraestrutura, acessibilidade, formação docente e gestão democrática.

A lei indica que a questão socioeconômica será avaliada por meio de questionário da Avaliação Externa. O que não foi bem explicado, ficando uma dúvida a respeito de como isso será feito e também uma crítica a respeito da veracidade das informações coletadas por meio de questionário. Será que não seria mais fácil e coerente utilizar bancos de dados já existentes no IBGE, por exemplo?

Além disso, a lei diz que a Fundação João Pinheiro calculará e divulgará o Índice de participação de cada Município até 31 de agosto de cada ano para o ano subsequente conforme dados do ano anterior. Em relação ao primeiro ano, a lei indica que a Fundação João Pinheiro deverá seguir, excepcionalmente, o prazo até 30 de outubro, ganhando dois meses.

Apesar de contar com avanços, observa-se que a lei apresenta também pontos que merecem críticas. Primeiramente, critica-se a falta de participação de entidades representativas como foi feito em Santa Catarina. Isso porque é essencial a discussão democrática a respeito de um projeto de lei que impacta diretamente a receita de municípios grandes e pequenos, além de impactar questões específicas na educação municipal que dizem respeito à melhoria da aprendizagem, aumento da equidade e redução de desigualdades entre alunos.

Critica-se também o fato de a lei contar com um mecanismo que posterga sua aplicabilidade por meio de uma regra de transição de dois anos presente no art. 2º, §4º. Segue trecho:

> Na hipótese de ausência de dados relativos ao exercício-base que impossibilite a apuração de algum dos índices relacionados nos incisos I a IV do § 1º nos dois primeiros exercícios de apuração do Índice de Educação do Município, a distribuição percentual das parcelas será efetuada de forma proporcional entre os índices com dados disponíveis. (Minas Gerais, 2023b)

Ou seja, diante do que está escrito no art. 2º, §4º, a lei mineira possibilita que a falta de regulamentação e ausência de dados para o cálculo dos índices permita

uma distribuição proporcional entre os índices com os dados disponíveis, sem considerar qualquer dos critérios delimitados pela própria lei tampouco pelo art. 158 da Constituição Federal.

Quanto à metodologia de cálculo, entende-se que deveria ser publicada até 30 de outubro de 2023, já que esse é o prazo para que a Fundação João Pinheiro divulgue o Índice de participação de cada município conforme o critério educação, o que não seria possível sem uma metodologia de cálculo detalhada. Diante disso, observa-se que a partir do dia 31 de outubro foi disponibilizado no site da Fundação uma planilha publicizando o índice de cada município conforme cada subcritério desempenho, rendimento, atendimento e gestão[49]. Nessa planilha é possível acessar o índice de cada município mineiro que embasará a distribuição do ICMS educação no ano de 2024.

Quanto à metodologia de cálculo, observa-se que ela foi publicada no Diário do Executivo de 31 de outubro de 2023, denominada Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12, de 30 de outubro de 2023 (Minas Gerais, 2023b). Um fato que destoa de outros estados é que geralmente a publicação da metodologia se dá por meio de Portaria do Executivo assinada pelo governador. No entanto, em Minas Gerais, de forma coerente com todo o posicionamento omisso do governador frente à questão do ICMS Educação, a metodologia foi publicada por meio de Resolução Conjunta da Secretaria de Estado de Educação com a Fundação João Pinheiro.

Sobre a metodologia, observa-se que foi confirmada que a avaliação externa a ser utilizada será o Simave. Além disso, observa-se que o Índice de Desempenho Escolar corresponde a 50% do total da metodologia, o Índice de Rendimento Escolar corresponde a 20%, o Índice de Atendimento corresponde a 15% e o Índice de Gestão corresponde a 15% (Minas Gerais, 2023b).

Para o Índice de Desempenho Escolar, os indicadores serão calculados para o 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental com os respectivos pesos: 40%, 40% e 20% (Minas Gerais, 2023b). Em relação a isso, observa-se o menor peso para o 9º ano, o que é coerente com o fator já mencionado sobre o 9º ano não medir muito bem a educação municipal já que os anos finais do ensino fundamental são muito mais atendidos pela rede estadual de educação. Contudo, acredita-se que seria ainda

[49] A planilha está disponível no site http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/indices/index.php?option=com_jumi&fileid=19 clicando em ”Provisório 2024 Educação”.

mais coerente não considerar o 9º ano na metodologia e sim outros fatores que realmente refletem a qualidade da educação municipal.

Para piorar essa questão, a metodologia, em seu art. 4º, §2º, esclarece que os municípios que não atenderem, na rede pública municipal de ensino, os anos de escolaridade citados, quais sejam, 2º, 5º ou 9º ano do ensino fundamental, não estarão elegíveis a receber a parcela correspondente (Minas Gerais, 2023b). Ora, não atender o 9º ano do ensino fundamental, por exemplo, não é um indicativo que deveria impedir recebimento de mais recursos, isso nada diz respeito sobre a qualidade da educação municipal. Defende-se que um índice e uma metodologia coerente verificaria variáveis que realmente dizem respeito à qualidade da educação, como formação dos professores, infraestrutura escolar, nível de satisfação dos alunos com a escola, nível de satisfação dos pais de alunos com a escola, índice de *bullying*, relacionamento dos alunos com os professores, presença de água potável, presença de saneamento básico e outros fatores, tais quais apontados na tese de Ximenes e na metodologia elaborada por Santa Catarina (Ximenes, 2014; Santa Catarina, 2022b).

Quanto ao Índice de Rendimento Escolar, irá apurar taxa de abandono, taxa de aprovação e taxa de distorção idade-série, multiplicados pelo Índice de Vulnerabilidade do Município e pela proporção de alunos especiais (Minas Gerais, 2023b, art. 5º). Esse indicador também utilizará dados do 5º e 9º anos com pesos 80% e 20%. Também não serão elegíveis para receber a parcela correspondente os municípios que não atenderem essas etapas de ensino (Minas Gerais, 2023b, art. 5º, §1º). Novamente mantenho a mesma crítica em relação aos anos finais do ensino fundamental serem considerados na metodologia e a essa “punição” em relação aos municípios que não atendem os anos considerados na metodologia. Ora, os municípios que não atendem provavelmente é porque a rede estadual de ensino abarca essas etapas, não fazendo qualquer sentido esse tipo de “punição” que em nada se relaciona com a qualidade da educação ofertada naquele município.

Em seguida, o Índice de Atendimento Educacional comete os mesmos erros já mencionados, comparando a proporção de estudantes matriculados na rede municipal de ensino com todas as matrículas de atendimento público do Município (Minas Gerais, 2023b). Ora, isso revela que a metodologia de cálculo de Minas Gerais está forçando uma municipalização da educação básica, algo que muitos municípios não têm condições de manter.

Por fim, o Índice de Gestão Escolar, que corresponde a apenas 15% da metodologia, é composto em 20% pelo indicador de gestão democrática, 40% pelo indicador de Adequação da Formação Docente e 40% corresponde a um indicador de infraestrutura relacionado à acessibilidade, abastecimento de água, esgotamento sanitário e tecnologia (Minas Gerais, 2023b).

Diante de todas as análises acima expostas, concluo que a proposição de Minas Gerais conta com todos os indicadores exigidos pelo texto constitucional e, além disso, menciona melhorias que visam equidade em relação à raça, área rural, população quilombola, portadores de deficiências e alfabetização após os 15 anos.

No entanto, não apresenta sua metodologia de cálculo, deixando para regulamentação posterior. Essa regulamentação posterior sequer foi feita por meio de portaria do Chefe do Executivo, ficando a cargo de uma Resolução conjunta da Secretaria de Estado de Educação em conjunto com a Fundação João Pinheiro. Somado a isso, a lei mineira apresenta um mecanismo que posterga sua aplicabilidade, em seu art. 2º, §4º que se manifesta por meio de uma regra de transição de 2 anos, permitindo que a lei do ICMS educação só comece efetivamente a funcionar a partir de 2026. Ademais, adentrando na metodologia de cálculo publicada na Resolução conjunta SEE/FJP nº 12, de 30 de outubro de 2023, observa-se que mais se trata de um mecanismo que visa a todo custo estimular os municípios a municipalizarem a sua educação básica do que de fato implementarem melhorias no aprendizado com equidade e redução de desigualdades.

Além disso, comparado com o Estado de Santa Catarina, o Estado de Minas Gerais apresenta uma metodologia pífia, com menos transparência e possibilidades de compreensão e simulações, menor participação dos diversos setores da sociedade interessados, e, segundo o marco teórico de Ximenes, promove menos melhorias na qualidade da educação, já que não considera os diversos fatores que estão ligados intrinsecamente à qualidade da educação.

4.4 A omissão mineira e a perda milionária de recursos do Fundeb no ano de 2023

A falta de legislação regulamentando o ICMS educação em descumprimento ao art 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal implicou no não recebimento da complementação VAAR, implementada pelo Novo Fundeb.

Conforme visto, o VAAR é uma das modalidades de complementação da União que integralizam o Fundeb. Essa nova modalidade de complementação da União começou a ser distribuída a partir de 2023, de forma que Minas Gerais foi o único Estado que ficou fora da distribuição, sendo que todos os outros Estados receberam em 2023, para algumas de suas redes de ensino (uma vez que elas deveriam cumprir outros requisitos descritos no art. 14, §1º da lei nº 14.113/2020), a complementação VAAR.

Diante disso, observa-se que Minas efetivamente deixou de receber uma quantia significativa do Fundeb e questiona-se: qual será o valor dessa omissão? Segundo reportagem noticiada pelo Jornal O Tempo, o Secretário Estadual de Educação Igor Alvarenga afirmou que o valor que Minas está deixando de receber é cerca de 160 milhões (Figueiredo, 2022). No entanto, acredita-se que esse cálculo subestima o valor que Minas Gerais realmente receberia. Isso é possível afirmar por meio de uma comparação entre valores recebidos em alguns Estados.

O valor estimado do Fundeb de 2023 foi de aproximadamente 248 bilhões (Ministério da Educação, 2023). O VAAR, em 2023, começará com 0,75% do Fundeb (Brasil, 2020), o que equivale a aproximadamente 1,7 bilhão (Ministério da Educação, 2023) a ser distribuído entre os Estados e suas redes de ensino estaduais e municipais que cumpriram as condicionalidades para o recebimento da complementação.

O cálculo exato sobre o valor da complementação VAAR é feito conforme os indicadores publicados pela Portaria do Ministério da Educação nº 975, de 13 de dezembro de 2022. Contudo, os cálculos são demasiadamente complexos, o que exigiria habilidades que estão além do propósito dessa pesquisa. Por esse motivo, se tornou complicado o cálculo aproximado da complementação de Minas Gerais, caso o Estado viesse a receber o VAAR. Apesar disso, é possível fazer algumas comparações para analisar as alegações do Secretário da Educação.

Um cálculo simples de adição permite afirmar que, segundo a Portaria Interministerial nº 2, de 19 de abril de 2023, o Estado do Rio de Janeiro recebeu R$ 104.150.486,95 (aproximadamente cento e quatro milhões) de complementação VAAR no ano de 2023, valor apenas estimativo, de forma que sofreu correções ao longo do ano (Ministério da Educação, 2023).

Outro cálculo semelhante permite afirmar que, segundo a Portaria mencionada, o Estado da Bahia receberá ao longo do ano de 2023 um total de R$

201.337.637,07 (aproximadamente duzentos e um milhões) de complementação VAAR (Ministério da Educação, 2023).

Segundo dados do IBGE, o Estado do Rio de Janeiro tem uma população estimada de 17.463.349 (17 milhões) de pessoas segundo o censo de 2021. Já o Estado da Bahia tem uma população estimada de 14.985.284 (14 milhões) de pessoas e o Estado de Minas Gerais uma população de 21.411.923 (21 milhões) de pessoas (IBGE, 2021).

Além disso, importante ressaltar que o Estado de Minas Gerais é composto por cerca de 853 municípios. Já o Estado do Rio de Janeiro tem 82 municípios. Por fim, a Bahia tem 417 Municípios. Ou seja, acredita-se que o valor do VAAR será bem superior ao valor do Estado do Rio de Janeiro, assim como superior ao valor do Estado da Bahia (IBGE, 2021).

Outra comparação importante diz respeito ao número de matrículas que cada um desses Estados apresenta. Segundo o Censo Escolar realizado pelo INEP e divulgado pelo QEdu, a rede educacional do Estado de Minas Gerais apresentou, em 2021, em relação à educação básica da rede pública de ensino, 3.634.038 (três milhões seiscentos e trinta e quatro mil e trinta e oito) de matrículas.

Já o Estado da Bahia, segundo a mesma fonte, apresentou 3.118.647 (três milhões cento e dezoito mil e seiscentos e quarenta e sete) de matrículas na rede pública de ensino. Diante disso, observa-se que o número de matrículas das redes públicas de ensino dos Estados de Minas e Bahia são próximos, o que permite comparações e o Estado de Minas Gerais tem cerca de 500.000 (quinhentas mil) matrículas a mais que o Estado baiano.

Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, segundo o censo escolar de 2021, sua rede pública de ensino apresenta 2.529.701 (dois milhões quinhentos e vinte e nove mil e setecentos e uma) matrículas. Um número muito inferior ao dos Estados de Minas Gerais e Bahia.

Por esse motivo, diante das comparações acima, acredita-se que o Estado de Minas Gerais e todos os seus 853 municípios perderam a chance, em virtude da omissão do governador mineiro Romeu Zema, de receber mais de R$ 200 milhões de complementação VAAR.

Não foi observada nenhuma justificativa plausível para que o governo mineiro se omitisse e deixasse de criar o ICMS Educacional, o que permitiu a perda da complementação VAAR do Fundeb. Ao contrário, o que se observou foi uma

tentativa cruel por parte do governo estadual e de deputados estaduais aliados de não mudar a dinâmica de distribuição do ICMS, de impedir que isso ocorresse. No entanto, ignoraram que estavam em omissão inconstitucional. Portanto, considerando tudo que se passou, principalmente em razão das Audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado, foi possível constatar que a omissão do governo do Estado se deu por razões ideológicas, por não apoiar melhorias na educação pública, e também para não alterar a dinâmica de distribuição de ICMS que já privilegiava muitos municípios ricos.

Pontua-se que algumas entidades se manifestaram contra a omissão do governo mineiro, como a FEEMG - Fórum Estadual de Educação de Minas Gerais - (Silva, 2022), CNM - Confederação Nacional do Municípios -, Undime, MPF - Ministério Público Federal – (Ministério Público Federal, 2023), TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2023) e outros.

Essa omissão foi corrigida posteriormente por meio da publicação da Lei nº 24.431/2023, em 14 de setembro de 2023, o que provavelmente possibilitará, junto com o cumprimento das demais condicionalidades do art. 14, §1º da lei 14.113/2020, o recebimento da complementação VAAR no ano de 2024 pelas redes de ensino do Estado de Minas Gerais. Ressalta-se que a complementação VAAR em 2024 será de 1,5% do Fundeb, o dobro do ano anterior, sendo muito importante para o financiamento da educação básica mineira a regularização dessa omissão inconstitucional.

Apesar disso, nada apaga a omissão injustificada que resultou em perda milionária para a educação básica de Minas no ano de 2023. O governo do Estado, chefiado por Romeu Zema, assim como a Assembleia Legislativa do Estado sabiam do ônus que seriam gerados em razão dessa omissão, o que demonstra desídia dos governantes em relação à educação mineira, sobretudo quando implica em mudanças na dinâmica de distribuição de recursos para municípios fortes economicamente.

4.5 Detalhes sobre a metodologia de cálculo adotada em Minas Gerais: municípios populosos reclamam da metodologia mineira

Desde que a metodologia mineira foi publicada e começou a ser aplicada, alguns municípios, notadamente municípios maiores e populosos, reclamam da diminuição da arrecadação, afirmando que o motivo é justamente a mudança nos critérios de distribuição do ICMS ocasionada em razão do ICMS educação. O jornal O Tempo veiculou, em 18 de janeiro de 2024, uma reportagem que relata a insatisfação dos prefeitos de grandes municípios em relação ao novo critério educação para distribuição do ICMS em Minas Gerais. Segundo essa reportagem, prefeituras de Belo Horizonte, Contagem, Uberlândia, Ribeirão das Neves, Uberaba, Juiz de Fora questionam o fato de que a nova metodologia não considera o número de matrículas, o que afeta negativamente o faturamento das grandes cidades (Fontes, 2024).

Conforme já explanado em sessão anterior, segundo a Resolução Conjunta nº 12 de 2023, que detalha a metodologia de cálculo do critério educação para distribuição do ICMS em Minas Gerais, o Índice de Qualidade de Educação do Município está sendo calculado por meio de quatro outros índices, que são: Índice de Desempenho Escolar, Índice de Rendimento Escolar, Índice de Atendimento Educacional e Índice de Gestão Escolar.

Entre eles, para verificar a procedência da reclamação dos grandes municípios, necessário aprofundar no “Índice de Atendimento Educacional”, que representa 15% do total do cálculo que formaliza o Índice de Qualidade de Educação do Município, e que, aparentemente, pode ser, em virtude da nomenclatura, o índice que apura o número de matrículas das redes municipais de ensino. Esse índice está detalhado no art. 6º da mencionada Resolução que diz que a apuração desse índice resultará da proporção de estudantes matriculados na rede municipal de ensino do Município em relação ao atendimento público total do Município.

O parágrafo primeiro desse mesmo artigo esclarece que esse indicador será calculado em três etapas: anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e educação de jovens e adultos, na seguinte proporção: 30%, 64% e 6%. Em seguida, o parágrafo segundo esclarece que os municípios que não atenderem, na rede municipal de ensino, esses anos de escolaridade, não estarão elegíveis para receber a parcela correspondente.

Pois bem, o que está escrito na letra da lei é o que já foi exposto acima, necessário agora expor a metodologia de cálculo para esses índices. Voltando-nos aos cálculos, observa-se, segundo essa mesma resolução, a seguinte metodologia:

Figura 7: Metodologia de Cálculo ICMS educação mineiro

I – IQEi = (IRAPi x 0,5) + (IREi x 0,2) + (IAEi x 0,15) + (IGEi x 0,15)

onde:

a) IQEi é o Índice de Qualidade de Educação do Município;

Fonte: Minas Gerais, 2023 b.

Conforme já mencionado, a metodologia de cálculo mineira exposta acima, na Figura 7, demonstra que o Índice Mineiro de Qualidade da Educação do Município conta com 4 outros índices, de forma que um deles, o “Índice de Atendimento Educacional” representa 15% da metodologia, uma porção pequena diante da totalidade da metodologia. Analisando especificamente o que traz a metodologia em relação a esse “Índice de Atendimento Educacional”, observa-se o seguinte:

Figura 8: Metodologia de cálculo "Índice de Atendimento Educacional" mineiro

d) IAEi é o Índice de Atendimento Educacional do município;

IAEi = (IAEi_5ano * 0,3) + (IAEi_9ano * 0,64) + (IAEi_EJA * 0,06)

IAEi_5ano = (Estudante5ano_Estadual + Estudante5ano_Municipal) / Estudante5ano_Municipal

IAEi_9ano = (Estudante9ano_Estadual + Estudante9ano_Municipal) / Estudante9ano_Municipal

IAEi_EJA = (Estudante EJA_Estadual + Estudante EJA _Municipal) / Estudante EJA _Municipal

onde:

IAEi_5ano é o Índice de Atendimento Educacional para estudantes do 5º ano do Ensino Fundamental;

IAEi_9ano é o Índice de Atendimento Educacional para estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental;

IAEi_EJA é o Índice de Atendimento Educacional para estudantes da Educação de Jovens e Adultos.

Fonte: Minas Gerais, 2023 b.

Diante da metodologia acima, observa-se que o “Índice de Atendimento Educacional” do ICMS Educação mineiro dá maior ênfase para que os municípios atendam os anos finais do ensino fundamental, posteriormente anos iniciais do ensino fundamental e, por último, educação de jovens e adultos. Ou seja, há uma espécie de incentivo para que os municípios atendam cada uma dessas etapas do ensino, sendo maior o incentivo em relação aos anos finais do ensino fundamental, médio o incentivo em relação aos anos iniciais do ensino fundamental e menor o incentivo em relação à EJA.

Antes de responder à principal pergunta do presente texto, que é verificar se essa metodologia privilegia menores ou maiores municípios, observa-se uma dúvida pertinente: a metodologia soma o número de estudantes da rede estadual com o número de estudantes da rede municipal e divide pelo número de estudantes da rede municipal. Ora, esses estudantes da rede estadual considera todas as matrículas da rede estadual da etapa de ensino indicada pela memória de cálculo (5º ano, 9º ano, ou EJA), ou seja, todas as matrículas estaduais de Minas Gerais, ou são apenas os estudantes da rede estadual presentes naquele município?

Para fins comparativos, caso a metodologia considerasse, nesse cálculo, todas as matrículas da rede estadual de Minas Gerais, observa-se que a metodologia de cálculo adotada estaria privilegiando os menores municípios, conforme apontado pela reportagem, uma vez que o cálculo efetuado é um cálculo de soma entre a taxa estadual mais a taxa municipal e o resultado dessa soma é

dividido pela taxa municipal, dando a entender que, quanto maior a taxa municipal, menor o resultado desse cálculo e menor o Índice daquele município. Por exemplo, supondo que a taxa estadual é 100 e temos o município A, grande, com a taxa municipal em 50, esse município ficaria com um índice de 3 (100+50=150/50=3). Em contraposição, supondo um município B, pequeno, em que a taxa municipal seja 10, esse município ficaria com o índice 11 (100+10=110/10=11). Já que 11 é maior que 3, é possível afirmar que municípios menores seriam, nesse ponto, privilegiados por essa metodologia de cálculo. Portanto, esse exemplo hipotético demonstra que quanto maior o município, provavelmente, menor seria seu Índice de Atendimento Educacional, o que de fato privilegia os menores municípios.

Acontece que, embora não esteja explicitado pela Resolução, essa não é a metodologia adotada, ou seja, quando a metodologia fala em atendimento estadual, ela se refere não a todo o atendimento estadual de Minas Gerais, mas apenas ao atendimento estadual de um dado município. Isso porque analisando uma tabela provisória divulgada pela Fundação João Pinheiro[50] em relação ao ICMS educação do ano de 2024, percebe-se que essa é a metodologia.

Portanto, considerando que a metodologia utiliza apenas valores de dentro do município, comparando matrículas estaduais e municipais daquele município, os resultados serão bem variados a depender de como é a distribuição de matrículas de cada município, não sendo possível afirmar que a metodologia privilegia menores municípios em detrimento dos grandes.

Para embasar esse argumento, necessário analisar a mencionada tabela provisória sobre o Índice Educação publicada pela Fundação João Pinheiro em que são publicados índice por índice da metodologia de cálculo, Município por Município, esclarecendo quais valores serão aplicados no ano de 2024.

Essa tabela demonstra que os menores municípios são aqueles que contam com os piores Índices de Atendimento Educacional e também com os maiores, de forma que não ocorre um privilégio dos Municípios menores em detrimento dos maiores, mas situações variadas. Vejamos exemplos: os piores resultados são de Douradoquara e Grupiara, ambos alcançaram índice 0, já que tiveram 0 matrículas municipais em todas as modalidades. Já os municípios que contaram com os melhores resultados foram Leandro Ferreira com o Índice de Atendimento 6,2

[50] Tabela já mencionada na nota de rodapé anterior.

(analisando a tabela, observa-se que o que favoreceu esse resultado foi o fato de se tratar de um município com pouquíssimas matrículas municipais quando comparadas com matrículas estaduais); Porto Firme, também com pouquíssimas matrículas municipais, contando com um resultado 7,01; e Rio Espera, mesma situação, resultado 7,75. Comparando com municípios maiores, optou-se por selecionar Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Uberaba, observando-se que apresentaram resultados muito próximos, na casa de 0,002. Já Uberlândia e Ribeirão das Neves, ambos atingiram resultados na casa 0,001.

Para se ter uma ideia de que os resultados foram muito variados e os maiores municípios não ficaram com os piores resultados, a função Mediana (MED) do Excel traz como resultado para esse índice o valor 0,00058280. Ou seja, os maiores municípios mineiros ficaram com resultados acima da Mediana.

Diante da análise que foi feita é possível tecer algumas conclusões. Primeiramente, refutando a matéria veiculada pelo Jornal O Tempo, observou-se que a metodologia de cálculo não privilegia de forma explícita e considerável os menores municípios em detrimento dos maiores (Fontes, 2024). Além disso, ainda os refutando, observou-se que é sim levado em conta o número de matrículas, mas não como antes, não como a metodologia antiga. A metodologia de cálculo atual optou por considerar momentos diferentes, que são 5º ano, 9º ano e EJA. Contudo, embora seja considerado o número de matrículas municipais do 5º ano, do 9º ano e do EJA, elas são utilizadas em uma metodologia de cálculo que não favorece o aumento da taxa de atendimento e sequer favorece qualquer melhoria na qualidade da educação, razão pela qual foi observado que municípios que apresentaram um total de zero matrículas em EJA e zero matrículas no 9º ano do ensino fundamental foram privilegiados com os melhores Índices de Atendimento Educacional, algo que não faz sentido pois representa exatamente o oposto de uma política de melhoria da Taxa de Atendimento Educacional.

Ademais, conforme esclarecido anteriormente, analisando esse Índice da metodologia de cálculo mineira, pode-se concluir que esse é um índice que desestimula qualquer tipo de melhoria na qualidade educacional. Ele favorece municípios com atendimento “zero” em determinadas etapas de ensino. Caso esses municípios explorem esse Índice, pode ser que eles procurem manter com essa taxa “zero” de atendimento. Ou seja, conforme foi possível perceber, a metodologia do Índice de Atendimento Educacional adotada em Minas soma os resultados de cada

uma das modalidades analisadas (anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e EJA), de forma que é possível que o município fique com zero, por exemplo, em EJA, mas mesmo assim não zere completamente todo o Índice de Atendimento Educacional. E, além disso, observou-se que isso favoreceu os melhores colocados ao invés de desestimular municípios que não abarcam essas etapas do ensino.

Quanto aos municípios que obtiveram taxas medianas de atendimento, também não se observou qualquer perspectiva ou incentivo que demonstre que a metodologia de cálculo irá favorecer esses municípios a melhorarem sua taxa de atendimento, a não ser o desestímulo à realização de matrículas municipais, já que essa é, conforme provado, a melhor forma de melhorar o Índice de Atendimento Educacional presente no cálculo do ICMS educação de Minas Gerais.

Ou seja, o Índice de Atendimento Educacional presente na metodologia de cálculo do Índice de Qualidade Educacional do Município adotada pelo ICMS educação de Minas Gerais apresenta uma metodologia de cálculo ruim sob o ponto de vista do marco teórico da presente dissertação, já que contraria a finalidade do ICMS educação instituído pela EC 108/2020, o qual pretendia alcançar melhorias na qualidade da aprendizagem, considerando o nível socioeconômico dos educandos.

Por fim, continuando a análise quanto à afirmação de que o novo critério educação prejudica os municípios maiores, necessário verificar os valores brutos do ICMS de 2023 e comparar com o início de 2024. Isso pode ser feito por meio dos valores divulgados no portal Lei Robin Hood da Fundação João Pinheiro. Para fins didáticos, a presente pesquisa optou por selecionar alguns municípios com diferentes características e analisa-los. Segue Tabela 8:

Tabela 8: Comparação de repasses de ICMS pelo critério educação 2023-fev 2024

Município	Valor repassado pelo critério educação no ano de 2023 (R$)	Valor repassado pelo critério educação até fevereiro de 2024 (R$)
Belo Horizonte	501.654,84	288.797,08
Uberlândia	505.363,09	290.683,08
Contagem	743.278,02	375.701,02
Juiz de Fora	955.509,13	232.580,95
Betim	540.136,67	411.848,91
Uberaba	439.984,91	450.979,72
Ribeirão das Neves	1.287.364,99	312.518,63
Nova Lima	0	268.372,72
Barão de Cocais	385.844,37	295.537,10
Barbacena	370.135,99	308.661,32
Conselheiro Lafaiete	801.143,76	323.622,75

Fonte: elaboração própria conforme dados divulgados pela FJP.

A comparação feita pela Tabela 8 acima dos repasses do ICMS pelo critério educação nos anos de 2023 e 2024 não é completa, já que o ano de 2024 mal começou. Contudo, já é possível observar que existem município grandes, como o município de Nova Lima, que não recebiam ICMS educação pelo critério antigo e agora passam a receber. Ademais, observa-se que de fato o tamanho populacional do município não proporciona um maior valor segundo esse critério, já que a capital mineira, Belo Horizonte, ficou com um valor, no ano de 2024, bem aquém de vários outros municípios menores.

Uma comparação mais completa sobre os reflexos das alterações legislativas nos municípios grandes ou pequenos seria melhor visualizada comparando-se todo

o repasse do ICMS de janeiro de 2023 com todo o repasse do ICMS de janeiro de 2024 em determinados municípios, segue Tabela 9 indicando esses repasses:

Tabela 9: Repasse total de ICMS janeiro 2023 x janeiro 2024 em Minas Gerais

Município	Repasse de ICMS em janeiro de 2023 (R$)	Repasse de ICMS em janeiro de 2024 (R$)	Variação
Barão de Cocais	3.560.725,31	4.211.876,09	Aumentou
Barbacena	3.777.494,65	4.009.801,55	Aumentou
Belo Horizonte	77.286.883,55	72.946.447,49	Diminuiu
Betim	57.973.669,40	66.569.059,82	Aumentou
Nova Lima	20.709.067,05	19.230.475,05	Diminuiu
Contagem	42.615.471,67	40.077.754,51	Diminuiu
Juiz de Fora	20.080.611,50	17.966.120,57	Diminuiu
Uberaba	28.481.070,48	29.374.036,19	Aumentou
Uberlândia	60.627.864,39	51.171.535,54	Diminuiu
Ribeirão das Neves	7.612.835,25	10.940.601,39	Aumentou
Conselheiro Lafaiete	3.411.981,47	4.309.279,23	Aumentou

Fonte: elaboração própria com base nos dados divulgados pela FJP.

Analisando a Tabela 9, observa-se que dos maiores municípios (Belo Horizonte, Betim, Nova Lima, Contagem, Juiz de Fora, Uberaba e Uberlândia), Betim e Uberaba cresceram sua arrecadação por meio do ICMS em janeiro do ano de 2024 em comparação com o mesmo período de 2023. Dessa forma, não é possível afirmar que necessariamente a memória de cálculo da nova lei de ICMS educação gera diminuição da arrecadação nos maiores municípios. Por outro lado, entre os menores municípios (Barão de Cocais, Barbacena, Ribeirão das Neves e Conselheiro Lafaiete), todos eles tiveram sua arrecadação por meio do ICMS aumentada.

Portanto, quanto às críticas em relação à nova metodologia de cálculo, conforme demonstrado na presente dissertação, muitas têm pertinência. A metodologia de cálculo atual é muito ruim, estimula maus comportamentos, o que tem gerado debates. Extraoficialmente já foi possível ter conhecimento de que uma nova metodologia está sendo arquitetada pela Fundação João Pinheiro. Contudo, ressalta-se que a metodologia atual não é ruim por supostamente diminuir a arrecadação de grandes municípios e aumentar a arrecadação de municípios menores. Na realidade, nem sempre isso acontece. Há casos em que ela pode aumentar a arrecadação mesmo em grandes municípios. No entanto, o que o presente trabalho demonstra é que ela é ruim porque foi construída às pressas, com pouco ou nenhum embasamento teórico acerca do que é melhoria da qualidade da educação e também com pouco ou quase nenhuma discussão democrática com vários dos setores interessados da sociedade civil organizada. Por esse motivo, merece ser criticada, já que, conforme demonstrado pela presente pesquisa, apresenta distorções graves.

Conforme visto, as reclamações apontadas pelos municípios maiores em relação à diminuição da sua arrecadação são pertinentes. De fato, de uma forma geral, a maioria dos maiores municípios estão apresentando uma arrecadação menor em relação ao mesmo período do ano anterior. Diante disso, necessário apresentar a legislação de alguns outros Estados verificando se consideram o número de matrículas e fazer comparações com o Estado de Minas Gerais.

4.5.1 Análise se a legislação de outros Estado considera a população do município

Começando essa análise pelo Estado de São Paulo, publicada em 11 de novembro de 2022, a lei estadual paulista nº 17.575/2022 instituiu o ICMS educacional no estado de São Paulo modificando a lei estadual paulista nº 3.201/1981. Anteriormente à nova lei, 75% (setenta e cinco por cento) do ICMS distribuído aos municípios era conforme o VAF, isto é, conforme o percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração; 13% (treze por cento) com base unicamente na proporção da população do município e a relação com a população total do Estado;

5% (cinco por cento) com base no percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas; 3% (três por cento) com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do estado, levantadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento; 0,5% (zero vírgula cinco por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e dos reservatórios de água de interesse regional com função de abastecimento humano, e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente; 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado; 2% (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração; 0,5% (zero vírgula cinco por cento) em função de espaços territoriais cobertos por vegetação nativa, em áreas situadas fora de unidades de conservação de proteção integral criadas pelo Estado de São Paulo, que correspondam, no exercício anterior, ao mínimo de 30% (trinta por cento) da área total do município, ou em áreas situadas em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais instituídas por legislação estadual, ou áreas situadas dentro de Área de Preservação Ambiental - APA, independentemente do seu tamanho; 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função da existência de Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e do enquadramento em índices de desempenho de aproveitamento e destinação de resíduos sólidos.

Com a finalidade de se adequar às determinações do Novo Fundeb, o estado de São Paulo aprovou e publicou, no dia 11 de novembro de 2022, a lei estadual paulista nº 17.575/2022 proveniente do projeto de lei estadual nº 424 de 2022, de autoria do então Governador do Estado de São Paulo Rodrigo Garcia (São Paulo, 2022).

Para cumprir com as determinações legais, essa nova lei estadual criou índices e variáveis para compor o cálculo da distribuição do ICMS conforme os critérios exigidos pela EC 108/2020. Entre esses índices criados, observa-se o PRE – Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação, levantado pela Secretaria da Educação, instituindo o percentual de repasse de ICMS do Estado aos seus municípios da seguinte forma: 10% referente ao ano-base de 2023, 11% referente ao

ano-base de 2024, 12% referente ao ano-base 2025 e 13% referente ao ano-base de 2026. Ou seja, a lei prevê, a partir do ano de 2023, os 10% de ICMS aos municípios conforme critérios educacionais e prevê o aumento gradual desse percentual até totalizar 13% no ano-base 2026 (São Paulo, 2022).

A Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação - PRE, criada pela lei estadual em análise, é o indicador composto pelo Índice de Qualidade da Educação Municipal - IQEM, a que se refere o artigo 2º-A desta lei, calculado com base na população do município, nível socioeconômico dos educandos e número de matrículas da rede municipal, conforme metodologia e fórmula de cálculo previstas no Anexo Único da lei. Ou seja, destaca-se justamente o que se necessita demonstrar: o Estado de São Paulo considera, em sua metodologia, a população do município (São Paulo, 2022).

Ademais, quanto à metodologia de cálculo criada pela nova lei, observa-se que foi criado o Índice de Qualidade da Educação Municipal - IQEM, calculado com base nas seguintes variáveis dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de ensino: desempenho nas provas de avaliação; evolução do desempenho nas provas de avaliação; taxas de participação nas provas de avaliação; taxas de reprovação; e taxas de abandono.

Quanto a esse Índice, observa-se que também está sendo cumprido os demais requisitos da nova redação do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal, que são: “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem” e “aumento da equidade”.

Para implementar o ‘ICMS educacional’, ou seja, quanto à destinação de parcela do ICMS aos municípios conforme critérios educacionais, a lei determinou acabar, progressivamente (até 2026), com a distribuição de parcela do ICMS com base unicamente na proporção da população do município e a relação com a população total do Estado, transferindo a porcentagem de ICMS que era destinada segundo esse critério para o novo critério denominado ‘ICMS educacional’. Nesse ponto, acredita-se que houve um avanço em termos de políticas públicas, já que a antiga distribuição simplesmente privilegiava os municípios mais populosos, não incentivando qualquer administrador público a tomar medidas que resolvem algum problema social.

Por fim, retomando os novos critérios de distribuição, observa-se que os demais critérios elencados no tópico anterior serão mantidos, de forma que os 25%

de ICMS que o estado de São Paulo irá distribuir aos seus municípios serão destinados, resumidamente, da seguinte forma: (i) 75% conforme o VAF; (ii) 13% conforme “ICMS educacional”; (iii) 5% conforme a receita tributária do município; (iv) 3% conforme a área cultivada; (v) 0,5% conforme reservatórios de água; (vi) 0,5% conforme territórios especialmente protegidos; (vii) 2% conforme divisão pelo número de municípios existentes; (viii) 0,5% conforme vegetação nativa e Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais; e (ix) 0,5% conforme Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e índices de desempenho de aproveitamento e destinação de resíduos sólidos.

Segue Tabela 10 demonstrando como tem variado a arrecadação do ICMS nos maiores municípios paulistas considerando o mesmo período de 2022, quando ainda não havia mudado os critérios de destinação do ICMS aos municípios, em comparação com 2024.

Tabela 10: Repasse total de ICMS janeiro 2022 x janeiro 2024 em São Paulo

Município	**Repasse ICMS jan/2022**	**Repasse ICMS jan/2024**	**Variação**
São Paulo	R$ 652.492.336,43	R$ 699.890.249,72	Aumentou
Guarulhos	R$ 113.300.881,14	R$ 135.360.469,44	Aumentou
Campinas	R$ 83.522.905,11	R$ 84.774.017,75	Aumentou
São Bernardo do Campo	R$ 79.845.251,01	R$ 87.785.317,79	Aumentou
Santo André	R$ 38.827.854,51	R$ 44.812.647,29	Aumentou
Osasco	R$ 38.105.393,52	R$ 41.316.146,21	Aumentou
Sorocaba	R$ 48.501.103,62	R$ 57.379.205,52	Aumentou
Ribeirão Preto	R$ 44.190.935,03	R$ 53.672.841,31	Aumentou

Fonte: elaboração própria com base nos dados divulgados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

A Tabela 10 demonstra que, no Estado de São Paulo, analisando os 8 municípios mais populosos, observa-se que houve um aumento na arrecadação pelo ICMS comparando janeiro de 2022 com janeiro de 2024 em todos eles.

Finalizada a análise em relação ao Estado de São Paulo, necessário pontuar considerações acerca do Estado do Rio Grande do Sul, que também considera em sua metodologia de cálculo a tamanho populacional dos municípios. O Estado do Rio Grande do Sul aprovou, em 20 de dezembro de 2021, a Lei gaúcha nº 15.766/2021, determinando que, do total do ICMS destinado aos Municípios, 65% serão distribuídos conforme o valor adicionado, realizando assim a redução de 75% para 65% permitida pela EC 108/2020. Quanto aos 35% restantes, a lei disciplina que a maior parcela será rateada com base na "Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação – PRE", indicador composto "pela população do município, nível socioeconômico dos educandos e pelo número de matrículas no ensino fundamental da rede municipal, a serem regulamentados por decreto".

Essa lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto gaúcho nº 56.723 de 1º de novembro de 2022. Esse decreto determinou que a PRE seria implementada progressivamente no tempo da seguinte forma: 10% em 2024; 11,4% em 2025; 12,8% em 2026; 14,2% em 2027; 15,6% em 2028; e 17% somente a partir de 2029. Além disso, segundo esse decreto, o cálculo da PRE deve ser composto pelos seguintes elementos: Índice Municipal da Qualidade da Educação do RS - IMERS; população dos municípios; nível socioeconômico dos educandos; e número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal. Ou seja, a população dos municípios está sendo considerada na metodologia (Rio Grande do Sul, 2021).

Para melhorar a análise, segue Tabela 11 semelhante a realizada sobre o Estado de São Paulo comparando o repasse de ICMS aos municípios em janeiro de 2022, quando ainda não havia sido alteração a distribuição do ICMS aos municípios gaúchos, e em janeiro do ano de 2024.

Tabela 11: Repasse total de ICMS janeiro 2022 x janeiro 2024 no Rio Grande do Sul

Município	**Repasse ICMS jan/2022**	**Repasse ICMS jan/2024**	**Variação**
Porto Alegre	R$ 55.000.135,48	R$ 51.930.388,13	Diminuiu
Caxias do Sul	R$ 34.363.992,70	R$ 35.286.398,24	Aumentou
Canoas	R$ 45.775.722,21	R$ 53.048.731,90	Aumentou
Pelotas	R$ 9.786.282,98	R$ 10.579.200,17	Aumentou

Santa Maria	R$ 9.398.160,69	R$ 10.288.058,73	Aumentou
Gravataí	R$ 16.772.171,58	R$ 14.019.864,34	Diminuiu
Novo Hamburgo	R$ 10.469.829,22	R$ 11.232.186,41	Aumentou
Viamão	R$ 5.642.000,38	R$ 5.749.859,64	Aumentou

Fonte: elaboração própria conforme dados divulgados pelo Sefaz Rio Grande do Sul

A Tabela 11 acima demonstra que, assim como no Estado de São Paulo, o Estado do Rio Grande do Sul obteve, analisando apenas os 8 municípios mais populosos, uma maioria de aumento na receita municipal proveniente do ICMS. Contudo, 2 dos 8 municípios analisados tiveram o valor diminuído. Ou seja, possivelmente, diferente do que está ocorrendo em Minas Gerais, a metodologia que considera o tamanho populacional do município não gera a diminuição da arrecadação pelo ICMS nos maiores municípios.

5 CONCLUSÕES

Constatou-se que a Emenda Constitucional 108/2020 determinou uma mudança nas leis estaduais quanto à destinação da receita do ICMS aos seus Municípios, tornando obrigatória a criação do ICMS educação de no mínimo 10%. Essa mesma norma jurídica determinou que esse ICMS educação deveria contar com indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos.

Diante disso, a presente pesquisa apresentou os dois lados dessa discussão. Um deles entende que o ICMS educação promoverá o aumento das desigualdades educacionais. O outro entende que essa política pública promoverá melhorias na qualidade da educação. Essa pesquisa explica os argumentos contrários, mas filia-se à corrente que acredita que o ICMS educação não foca apenas no resultado em avaliações de larga escala, mas considera aumento de equidade e redução de desigualdades sociais por considerar o nível socioeconômico dos estudantes. Não se trata apenas de resultado e de favorecer apenas aqueles que já apresentam um bom rendimento escolar, ou aquelas escolas que já apresentam resultados satisfatórios. O ICMS educação, tal como foi implementado pela Constituição e suas leis regulatórias, exige que sejam considerados fatores de equidade e evolução socioeconômica.

Ceará e Santa Catarina foram colacionados ao presente trabalho como exemplos. O Ceará como um exemplo de aplicação de um ICMS educação que funciona há décadas e rendeu evoluções importantes na aprendizagem de seus alunos. Novamente, ressalta-se que a presente dissertação não deixa de anotar que outras políticas públicas se desenvolveram no Ceará e os resultados satisfatórios naquele Estado são fruto de um conjunto de ações. Apesar disso, defende-se que a melhoria da educação naquele Estado é fruto da implementação do ICMS educação que funciona por meio de um alinhamento fino entre os entes federativos, notadamente Estado e Municípios.

Quanto ao Estado de Santa Catarina, recebe destaque na presente dissertação não pelo que já colheu de frutos, já que não é possível demonstrá-los (ainda) em razão da recente implementação. No entanto, o Estado catarinense se destaca por criar um sistema jurídico coerente com as determinações da EC 108/2020, tendo criado uma lei robusta no sentido de considerar diversos fatores

que afetam a qualidade da educação, e não somente resultados em avaliações de larga escala como apontam as críticas ao tratar genericamente do ICMS educação.

Por fim, quanto ao caminho percorrido pelo Estado de Minas Gerais rumo à aprovação de uma lei regulamentando o ICMS educação nos termos da EC 108/2020, infelizmente, verificou-se uma situação vexatória na qual Minas não aprovou sua lei dentro do prazo de dois anos proposto pela EC 108/2020, o que resultou no não recebimento da complementação VAAR durante todo o ano de 2023, uma omissão que gerou perdas de recursos públicos em todo o sistema de ensino estadual mineiro bem como suas redes de ensino municipais, já que se trata de uma complementação da União do Fundeb.

Além disso, a presente pesquisa conclui que a omissão do governo estadual foi feita para postergar para o futuro a indisposição com os municípios em razão da mudança na dinâmica de distribuição dos recursos do ICMS. Essa atitude custou caro: aproximadamente 200 milhões distribuídos para os cofres do Estado e de seus municípios.

Finalmente, em de 14 de setembro de 2023, foi sancionada a Lei estadual mineira nº 24.431 instituindo um ICMS educação de 10%, o que provavelmente garantirá o recebimento da complementação VAAR no ano de 2024 (desde que também sejam cumpridas as demais condicionalidades elencadas pelo art. 14, da Lei nº 14.113/2020), rompendo com a omissão do passado. No entanto, apesar da correção desse erro, a lei mineira conta com alguns dispositivos e características que são criticados pelo presente trabalho. São eles: criação de um ICMS educação de 10% sendo que poderia ter destinado uma porcentagem maior, a exemplo dos 18% do Ceará e dos 15% de Santa Catarina; mantém o VAF em 75% sendo que poderia reduzi-lo; mantém um número excessivo de critérios (17 na lei antiga e 15 na lei nova); considera o 9º ano do ensino fundamental sendo que os Municípios mineiros não atuam de forma expressiva nos anos finais do ensino fundamental, o que possivelmente indica uma tentativa de municipalização forçada do ensino fundamental mineiro; a condição socioeconômica dos educandos é avaliada por meio de questionário; a lei institui uma “regra de transição” de dois anos, possibilitando postergar a aplicabilidade do novo índice em razão da ausência de dados, disciplinando que a solução é a distribuição proporcional entre os índices com os dados disponíveis (art. 2º, §4º, Lei nº 24.431/2023); a metodologia de cálculo parece forçar uma municipalização da educação pública básica, o que pode custar

caríssimo para muitos municípios, principalmente os mais pobres; a metodologia privilegia demasiadamente municípios que contam com a participação forte de matrículas no 5º e 9º ano do ensino fundamental, o que também nada tem a ver com melhoria da qualidade da educação com equidade e redução de desigualdades; a metodologia acabou causando a diminuição da arrecadação de alguns municípios grandes, o que pode ter impactos negativos nesses municípios.

A presente pesquisa destaca como negativa a metodologia de cálculo publicada pela Resolução conjunta SEE/FJP nº 12, de 30 de outubro de 2023 que apresenta uma tentativa estranha de municipalização de todo o ensino fundamental, algo que pode afetar negativamente a educação básica de muitos municípios e também por desviar da real intenção de melhoria da aprendizagem com equidade e redução de desigualdades, em manifesto desacordo com as determinações constitucionais do art. 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal.

Ademais, a lei mineira anunciava contar com alguns pontos de destaque positivos que dizem respeito à equidade. São eles: nível socioeconômico, área rural, redução da desigualdade socioeconômica, pessoas com deficiência e autismo, oferta da educação em tempo integral, ampliação da educação de quilombolas, ampliação da educação na área rural, ampliação da alfabetização para maiores de 15 anos. Contudo, não foram evidenciados nenhum desses fatores nos índices da metodologia de cálculo publicada pela Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12, de 30 de outubro de 2023.

Por fim, essa pesquisa parece deixar uma série de questionamentos que não podem ser ainda respondidos. O presente trabalho não o fez e ainda não é possível realizar uma pesquisa que evidencie se a lei mineira de fato proporciona melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade ou se na verdade ela gera um efeito negativo na educação pública municipal. Essa pesquisa provavelmente só poderá ser desenvolvida quando começar de fato a aplicação da nova legislação.

Acredita-se que, caso as discussões em Minas Gerais se mantenham em direção à alteração da metodologia implementada, que dessa vez seja realizado um debate democrático entre todas as instituições de representação da sociedade envolvidas e interessadas. Seria também interessante promover um intercâmbio de ideias com o Estado de Santa Catarina, que fornece transparência suficiente aos Municípios para que eles compreendam exatamente como agir para melhorar a

arrecadação. Lá, o painel criado permite o engajamento dos Municípios para fazerem bom uso dessa ferramenta de política pública educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, N. C.; *et al*. O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 42, p. 1-11, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/ES.247741. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/G33VWr5XX7rpXRFJSCM9myP/?lang=pt. Acesso em: 06 jan. 2023.

ARAÚJO, L. Impacto financeiro da implantação do CAQi no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 40, 2019.

ARAÚJO, R. L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. (Tese) Doutorado em Educação – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo USP, 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-114038/publico/RAIMUNDO_LUIZ_SILVA_ARAUJO_rev.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **TCE constata omissão do Governo do Estado na regulamentação do Novo Fundeb**, 03 maio 2023. Disponível em: https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/TCE-constata-omissao-do-Governo-do-Estado-na-regulamentacao-do-novo-Fundeb/. Acesso em: 22 out. 2023.

BARBOSA, M.; COSTA, L. **Cota parte da Educação no ICMS**: Proposta para um mecanismo de Valorização da Gestão Municipal. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacacao/copy_of_pdf/pdf/Nota_Tecnica_RESUMIDA_ICMS_EDUCACIONAL_BM1.pdf. Acesso em: 17 out. 2023.

BASILIO, L. P. S. **O financiamento como indutor de equidade racial**: o ICMS Educacional. 2023. Trabalho de conclusão de curso de licenciatura em pedagogia, Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Mariana, 2023. Disponível em: https://monografias.ufop.br/bitstream/35400000/5661/6/MONOGRAFIA_FinanciamentoIndutorEquidade.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

BATISTA, J. M. **Estudo do índice de qualidade educacional (IQE) e seu efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parcela discricionária da cota parte do ICMS nos Municípios do Ceará**. 2020. (Dissertação) Mestrado em Educação – Programa de Pós-graduação em Educação – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

BRANDÃO, J. B. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. (Dissertação) Mestrado em Administração – Escola Brasileira de Administração Pública e de empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:

https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13149/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Julia%20Brand%C3%A3o%20vers%C3%A3o%20final%20site%20biblioteca.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 15 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (...). Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020 a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL b. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020 b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico do Estado de Minas Gerais**: Censo Escolar da Educação Básica 2021. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/2021/resumo_tecnico_do_estado_de_minas_gerais_censo_escolar_da_educacao_basica_2021.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2022**: Resumo Técnico. Brasília, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2022.pdf. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132**, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, 20 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRUNOZI JÚNIOR, A. C. et al. **Efeitos da Lei Robin Hood sobre os critérios de transferência do ICMS e avaliação de seu impacto nos municípios mineiros**. RIC-Revista de Informação Contábil, v. 2, n. 4, p. 82-101, 2009. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/issue/view/1064. Acesso em: 22 jul. 2023.

BRUNOZI JÚNIOR, A. C. et al. **Efeitos das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais**. RIC-Revista de Informação Contábil, v. 5, n. 2, p. 99-121, 2011. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/issue/view/1072. Acesso em: 22 jul. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45-F, de 2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF, Sala das Sessões, 07 jul. 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2305786&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019. Acesso em: 18 out. 2023.

CARNEIRO, D. R. F. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará**: lições para o Brasil. 2018. (Tese) Doutorado em Economia – Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/38136/1/2018_tese_drfcarneiro.pdf.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. **Política de Incentivos a Escola melhora a proficiência no Ensino Fundamental**? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. *In*: X Encontro Economia do Ceará em Debate, 2014, Fortaleza. X Encontro Economia do Ceará em Debate, 2014.

CARNEIRO, Diego; IRFFI, Guilherme. **Problema do Risco Moral na Educação Básica**: Um modelo Agente-Principal para a distribuição de recursos da Cota Parte do ICMS. Apresentação de trabalho. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Brasileiro**: cidadão? Revista do Legislativo. Jul./ set. 1998, p. 32-39.

CASTRO, Cláudio. **Projeto de Lei nº 6.358/2022**. Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado, 26 ago. 2022. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMThjMWRkNjhmOTZiZTNlNzgzMjU2NmVjMDAxOGQ4MzMvNDllYWNhYTEzNz

JmZTI0MzAzMjU4OGFhMDA3YjI0YTU/T3BlbkRvY3VtZW50&amp. Acesso em: 05 jan. 2022.

CEARÁ. **Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995**. Dispõe sobre o processo de municipalização do Ensino Público do Ceará. Ceará: Assembleia Legislativa, [2019]. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis. Acesso em: 02 nov. 2023.

CEARÁ. **Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos Municípios e dá outras providências. Ceará: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis. Acesso em: 02 nov. 2023.

CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. Ceará: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/leis. Acesso em: 02 nov. 2023.

CEARÁ. **Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008**. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios, na forma da lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Fortaleza, 05 jun. 2008. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122804. Acesso em: 18 out. 2023.

CERQUEIRA, Beatriz. **Projeto de Lei nº 4.100/2022**. Estabelece a repartição do percentual mínimo de 10% (dez por cento) do ICMS Educacional pertencente aos Municípios de que trata o inciso II do § único do art. 158 da Constituição Federal e dá outras providências. Minas Gerais: Assembleia Legislativa do Estado, 15 dez. 2022. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PL&num=4100&ano=2022. Acesso em: 05 jan. 2022.

COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE**. Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2022**. Acolhe a documentação apresentada pela Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, para fins de comprovação do cumprimento da condicionalidade prevista no inciso IV do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113, de 2020. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 234, página 54, 14 dez. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/conselhos-fundeb/RESOLUON7DE13DEDEZEMBRODE2022.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

CRUZ, A. R. S.; FRANCIA, N. Z. M. M. O federalismo brasileiro e o direito à educação. **Revista EJEF**, v. 1, p. 35-62, 2022. Disponível em:

https://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2023/01/artigo_2.pdf. Acesso em: 02 nov. 2023.

CRUZ, Márcia Maria. **Secretário atribui à ALMG o não repasse de recurso a municípios**: A Emenda Constitucional 108 previu que os estados teriam até agosto de 2022 para regulamentar o ICMS Educacional. ESTADO DE MINAS. 26 dez. 2022. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/12/26/interna_politica,1437570/secretario-atribui-a-almg-o-nao-repasse-de-recurso-a-municipios.shtml. Acesso em: 27 fev. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, C. R. J. **Educação e Direito à Educação no Brasil**: um histórico pelas Constituições, Belo Horizonte: Mazza, 2014.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1.217-1.252, out./ dez. 2018. Disponível em: Acesso em: 15 jul. 2022.

ENCINAS, R.; DUENHAS, R. A. O Fundeb e a desigualdade educacional nos municípios do Estado do Paraná. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 41, p. 1-14, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/ES.220151. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/VCTPCGyrND7HZmDqV99YZhS/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 maio 2022.

FIGUEIREDO, P. A. **Governo Zema diz que municípios de MG não perderão recursos estaduais do Fundeb**. Jornal O Tempo, Belo Horizonte, 26 dez. 2022. Disponível em: https://www.otempo.com.br/politica/governo-zema-diz-que-municipios-de-mg-nao-perderao-recursos-estaduais-do-fundeb-1.2787842. Acesso em: 22 out. 2023.

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Sem atendimento não há aprendizado; o VAAR é muito mais que resultado**. São Paulo, 07 dez. 2022. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/2022_COUN-VAAR_Fineduca_VF.pdf. Acesso em: 17 out. 2023.

FONTES, L. Com menos recursos, prefeitos questionam nova distribuição do ICMS da educação. **O Tempo**, Belo Horizonte, 18 jan. 2024. Disponível em: https://www.otempo.com.br/politica/com-menos-recursos-prefeitos-questionam-nova-distribuicao-do-icms-da-educacao-1.3314406. Acesso em: 22 jan. 2024.

FRANÇA, M. T. A.; GONÇALVES, F. O. O FUNDEF e a eficiência na provisão municipal de ensino fundamental. **Production**, v. 26, n. 1, p. 235 – 248, jan./ mar. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/prod/a/z9FGT4qZXNNfW7npkKMVhzf/?format=pdf&lang=pt. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-6513.051912. Acesso em: 14 nov. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Lei Robin Hood**. Disponível em: http://robin-hood.fjp.mg.gov.br/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=15. Acesso em: 20 fev. 2024.

GODOI, M. S.; RESENDE, E. O. **Financiamento da educação básica, o novo Fundeb e as expectativas geradas pela Emenda Constitucional 108/2020**. *In*: SCAFF, F. F.; ROCHA, S. A.; MURICI, G. L. (Org.). Interseções entre o direito financeiro e o direito tributário, Belo Horizonte: D. Plácido, 2021, p. 591-628.

GODOI, M. S.; REZENDE, E. I. O. L.; SANTOS, J. M. F.; FRANCIA, N. Z. M. M. ICMS-educação criado pela Emenda Constitucional 108/2020: resistência da maioria dos Estados para sua efetiva implementação. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 39, p. 419-444, 2023. Disponível em: https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/648/547. Acesso em: 02 nov. 2023.

GUILHERME, Zé. **Projeto de Lei nº 3.903/2022**. Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Minas Gerais: Assembleia Legislativa do Estado, 27 jul. 2022. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-. Acesso em: 02 jan. 2023.

IBGE. **Censo 2010 – Sinopse Serra da Saudade**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/serra-da-saudade/pesquisa/23/27652. Acesso em: 01 dez. 2023.

KARNOPP, L. R. O novo Fundeb e o dever de progressividade na concretização do direito à educação básica: um estudo histórico-comparativo dos fundos de financiamento. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 6, n. 2, p. 1-20, jul./ dez. 2020.

LOUREIRO, A. *et al*. **O Ceará é um modelo para reduzir a pobreza de aprendizagem**. *World Bank Group Education*, jun. 2020.

MARANDUBA JÚNIOR, N. G.; ALMEIDA, E. S. **Análise de convergência espacial dos repasses da Lei Robin Hood**. Economia e Sociedade, v. 18, n. 3, p. 583-601, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/i/2009.v18n3/. Acesso em: 22 jul. 2023.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, C. G. **Direito à educação, federalismo fiscal e repartição de ICMS por lei estadual: um estudo sobre desempenho, finanças e "ICMS educacional".** 2020. (Dissertação) Mestrado em Direito – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020. Disponível em: https://posgraduacao.ufms.br/portal/trabalho-arquivos/download/7858. Acesso em: 21 jul. 2023.

MASCARENHAS, C. G. Emenda Constitucional 108/2020 e as novas técnicas de financiamento: controle financeiro de resultado e direito à educação**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, jan./ abr. 2022. DOI: 10.46818/ v5i1.267. Acesso em: 02 nov. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei estadual nº 12.768, de 22 de janeiro de 1998**. Regulamenta o artigo 197 da Constituição do Estado, o qual dispõe sobre a descentralização do ensino, e dá outras providências. Minas Gerais: Assembleia Legislativa, [2018]. Disponível em: http://leisestaduais.com.br/mg. Acesso em: 02 nov. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Avaliação do impacto da lei do ICMS solidário**: lei nº 18.030, de 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/21492/3/icms_solidario_completo.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

MINAS GERAIS. **Lei nº 24.431, de 14 de setembro de 2023**. Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Belo Horizonte, 14 set. 2023 a. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24431/2023/. Acesso em: 10 out. 2023.

MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12, de 30 de outubro de 2023**. Regulamenta o critério "educação", estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 31 out. 2023 b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Interministerial nº 1027, de 19 de agosto de 2008**. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2008 e revoga a Portaria Interministerial nº 598, de 19/05/2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/anteriores/portaria-interministerial-no-1027-de-19-de-agosto-de-2008. Acesso em: 16 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020**. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2020/portaria-interministerial-mec-me-no-3-de-25-de-novembro-de-2020/view. Acesso em: 02 out. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria interministerial nº 10, de 20 de dezembro de 2021**. Altera a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual por Aluno VAAF, e a Portaria Interministerial nº 4, de 29 de junho de 2021, que estabelece os

parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno VAAT, ambas do Ministério da
Educação e do Ministério da Economia. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-10-de-20-de-dezembro-de-2021/view. Acesso em: 02 out. 2023.

MINSTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2022**. Altera a Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021, do Ministério da Educação - MEC e do Ministério da Economia - ME, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-6-de-28-de-dezembro-de-2022/view. Acesso em: 02 out. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2023**. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-7-de-29-12-2023.pdf/view. Acesso em: 02 out. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria interministerial nº 1, de 23 de fevereiro de 2024**. Altera a Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2023, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interm-no-1-de-23-de-fevereiro-de-2024.pdf/view. Acesso em: 23 fev. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Nota nº 2/2022**. Complementação VAAR Fundeb: implementação em prol da melhoria da gestão e do desempenho escolar. 09 ago. 2022. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/php5Mg8B9_62f2cbcc39531.pdf. Acesso: 17 out. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 975, de 13 de dezembro de 2022**. Aprova a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, consoante o art. 5º, inciso III, o art. 14, caput e §§ 2º e 3º, e o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício financeiro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, nº 234, 14 dez. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, nº 246, 30 dez. 2022. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14408-portaria-interministerial-n%C2%BA-7,-de-29-de-dezembro-de-2022. Acesso em: 21 fev. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Interministerial nº 2, de 19 de abril de 2023**. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, nº 79, 26 de abril de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interministerial-no-2-de-19-de-abril-de-2023. Acesso em: 10 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**. Omissão de Minas em regulamentar o ICMS Educacional viola Constituição, defende Câmara de Direitos Sociais do MPF**. 14 abr. 2023. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/omissao-de-minas-em-regulamentar-icms-educacional-viola-constituicao-defende-camara-de-direitos-sociais-do-mpf. Acesso em: 22 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Petição Inicial AJCONST/PGR nº 676394**. Brasília, 04 jul. 2023. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/arquivos/2023/PA1.00.000.005518202389InicialADOOmissoRegulamentaoICMSEducaoMGVFAMO.pdf. Acesso em: 22 jul. 2023.

NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. Efeitos Distributivos Das Políticas Públicas: O Caso da nova metodologia de cálculo da cota parte do ICMS do Ceará. **Revista FSA (Centro Universitário Santo Agostinho)**, v. 9, n. 1, p. 55-69, 2013.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Revista Educação e Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./ dez. 2018. DOI: 10.1590/ES0101-73302018203235. Acesso em: 02 nov. 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro**. In: ABMP/ TPE. Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013.

REDAÇÃO SECOM. Agência catarinense de notícias. **Tribunal de Contas do Estado orienta mais de 270 municípios sobre Lei que regulamenta o ICMS de educação em SC**. 2023. Disponível em: https://estado.sc.gov.br/noticias/tribunal-de-contas-do-estado-orienta-mais-de-270-municipios-sobre-lei-que-regulamenta-o-icms-de-educacao-em-sc/. Acesso em: 10 out. 2023.

RIBEIRO, A. C. Desigualdade no financiamento da educação básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. **Fineduca – Revista do Financiamento da Educação**, v. 12, n. 6, 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 1.689, de 06 de agosto de 1990**. Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/legislacao/legislacao-tributaria-basica-navigation/folder0/basicaICMS?_afrLoop=82603199623026020&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC18371193000&_adf.ctrl-state=755qjv3j1_117. Acesso em: 17 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS. Rio de Janeiro, 27 dez. 1996. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afrLoop=9659168991520880 9&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC343781&_adf.ctrl-state=13un3uvvza_480. Acesso em: 27 fev. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de lei nº 6.358/2022**. Dispõe sobre a distribuição aos municípios de parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS. Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2022. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMThjMWRkNjhmOTZiZTNlNzgzMjU2NmVjMDAxOGQ4MzMvNDllYWNhYTEzNzJmZTI0MzAzMjU4OGFhMDA3YjI0YTU/T3BlbkRvY3VtZW50&amp. Acesso em: 27 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 15.766, de 20 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - pertencente aos municípios. Porto Alegre, 21 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=424847. Acesso em 17 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.854, de 21 de junho de 2022**. Altera a Lei nº 15.766, de 20 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - pertencente aos municípios. Porto Alegre, 21 jun. 2022. Disponível em: Lei Nº 15854 DE 21/06/2022 - Estadual - Rio Grande do Sul - LegisWeb. Acesso em: 23 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 56.723, de 1º de novembro de 2022**. Regulamenta a Participação no Rateio da Cota - Parte da Educação - PRE, previsto no art. 1º, II, "a", da Lei nº 15.766, de 20 de dezembro de 2021. Disponível em: Decreto 56723 2022 do Rio Grande do Sul RS (leisestaduais.com.br). Acesso em: 23 abr. 2023.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 2.157, de 13 de setembro de 2022**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 18.489, de 2022, que dispõe sobre a instituição de comissão para produção e apuração do índice “ICMS Educação”. Florianópolis, 13 set. 2022a. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/decretos/2022/dec_22_2157. Acesso em: 17 out. 2023.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.489, de 22 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, nos termos da alínea “a” do inciso II do caput e do § 3º do art. 133 da Constituição do Estado, e estabelece outras providências. Florianópolis, 22 ago. 2022b. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/2022/lei_22_18489.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

SANTOS, A. N.; CALLEGARI, C. O.; CALLEGARI, A. C. R. Avaliação da Equidade Redistributiva da complementação da União no Novo Fundeb. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 30, n. 46, 2022. Disponível em: https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6754/2806. Acesso em: 13 set. 2023.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.575, de 11 de novembro de 2022**. Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. São Paulo: Palácio dos Bandeirantes, 2022. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2022/lei-17575-11.11.2022.html. Acesso em: 23 nov. 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981**. Dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias. São Paulo: Palácio dos Bandeirantes, 1981. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1981/lei-3201-23.12.1981.html. Acesso em: 23 nov. 2022.

SASSO, M.; VARELA, P. S.; RIGHETTO, P. Distribuição da quota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? **Revista Brasileira de Educação**, v. 26, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260071. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/fYbk3FBsrw5qYkKw8zGrwQC/?lang=pt. Acesso em: 09 jan. 2023.

SILVA, A. **Nota pública do FEPEMG**. Dez, 2022. Disponível em: https://neja.fae.ufmg.br/wp-content/uploads/2023/01/NOTA-PUBLICA-FEPEMG-VAAR-2023.pdf. Acesso em: 22 out. 2023.

SILVEIRA, A. A. D.; *et al*. **Estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)**: Nota técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Brasília, 30 out. 2023. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf. Acesso em: 02 dez. 2023.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 3, 27 nov. 2019. DOI: https://doi.org/10.24109/9786558010074.ceppe.v3a1. Disponível em: http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/3990. Acesso em: 09 jan. 2023.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista Administração Pública**, v. 52, n. 6, nov./ dez. 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220170047. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/Kmdssk6CgZXsCg7VGqtcPgR/?lang=pt. Acesso em: 23 dez. 2022.

SONOBRE, A. K; PINTO, J. M. R.; RIBEIRO, J. M. C. Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. **RBPAE**, v. 34, n. 2, p. 395-411, maio/ ago. 2018. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/86366/49648. Acesso em: 01 nov. 2023.

SOUZA, F. A. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Revista Vértices**, Campo dos Goytacazes, RJ, v. 23, n. 3, p. 788-802, set./ dez. 2021. DOI: 10.19180/1809-2667.v23n32021p788-802. Disponível em:

https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15888/13568. Acesso em: 07 jan. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Reclamação 56.702**. Rio de Janeiro. Ministro Roberto Barroso. 04 nov. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354551024&ext=.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

TANNO, C. R. Novo Fundeb: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro para a equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ). *In*: SOUZA et. al. (orgs.) **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas, Brasília, 2021, p. 109-146. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Proposta de Metodologia**: Distribuição ICMS Educação. Florianópolis, 2022. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2022-07/Relatorio_Metodologia_ICMS_Educacao.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

TRIPODI, Z. F.; DELGADO, V. M. S.; JANUÁRIO, E. Ação Afirmativa na Educação Básica: subsídios à medida de equidade do Fundeb. **Revista Educação e Sociedade**, v. 43, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/pqTNZcTjLmXFcNrVMDfJVGp/abstract/?lang=pt#. DOI: https://doi.org/10.1590/ES.254823_pt. Acesso em: 31 out. 2023.

VIEIRA, A. M. R. S. O Novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 125, p. 49-99, jul./dez. 2022. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/890. DOI: https://doi.org/10.9732/2022.V125.890. Acesso em: 22 out. 2023.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. **Revista Educação Real**, v. 44, n. 4, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/2175-623687353. Disponível em: https://www.scielo.br/j/edreal/a/D73SdzLLSCT68PKFFGGF6vK/?lang=pt. Acesso em: 22 dez. 2022.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, dez. 2013. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/cYncg7cCPSdryYqTvcpjRTg/?lang=pt. Acesso em: 23 dez. 2022.

WANDERLEY, C. B. **Transferências federativas e potência dos contratos**: avaliação da Lei Robin Hood. Seminário da EPGE/FGV, 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13008/000368759_w245t.pdf
?sequence=1eisAllowed=y. Acesso em: 21 jul. 2023.

XIMENES, S. B. **Padrão de Qualidade do Ensino**: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica. (Doutorado) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. USP. São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22052015-090529/publico/Tese_CORRIGIDA_Salomao_Barros_Ximenes.pdf. Acesso em: 11 out. 2023.