



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 8/2022/CGIME/DIRED

PROCESSO Nº 23036.002434/2022-56

1. ASSUNTO

1.1. **Assunto:** Proposta de **metodologia de aferição da condicionalidade de melhoria de gestão a qual se refere o inciso IV, § 1º, art.14 da Lei 14.113/2020**, que trata da **alteração das leis estaduais do ICMS** de forma a atender às exigências da Emenda Constitucional Nº 108 e da Lei Nº 14.113/2020, que instituíram o Fundeb como mecanismo permanente de financiamento da Educação Básica.

2. CONTEXTO

Contexto

A Emenda Constitucional No 108 (EC 108), de 26 de agosto de 2020, alterou o parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal (CF) de modo a ampliar a parcela discricionária da cota-parte municipal do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

A cota-parte municipal do ICMS corresponde a 25% do produto total da arrecadação do ICMS estadual e, por força da EC108, passa a ter até 35% do seu valor repartido com os municípios segundo lei estadual, sendo obrigatória a distribuição de, no mínimo, 10 p.p. com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos.

"Art. 158.

(...)

Parágrafo único.

(...)

I - 65% (sessenta e cinco por cento), 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 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, **observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.***" (NR)

(Art. 1º, Emenda Constitucional No 108, grifo nosso).

Depreende-se da EC 108 que as leis estaduais do ICMS devem ser atualizadas para satisfazer o

critério constitucional de distribuição de, no mínimo, 10 p.p aos municípios segundo a melhoria do desempenho na aprendizagem de seus alunos. Esta atualização deve ocorrer no **prazo de dois anos** a contar da promulgação da EC108, o que coloca o prazo de **26 de agosto de 2022** para que seja realizada no âmbito de cada unidade da Federação, conforme dispõe o §3º da EC 108.

*Art. 3º Os Estados **terão prazo de 2 (dois) anos, contado da data da promulgação desta Emenda Constitucional, para aprovar lei estadual prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal.***

(Art. 3º, Emenda Constitucional No 108, grifo nosso).

A EC 108 também instituiu nova parcela de recursos proveniente da União a ser distribuída às redes públicas de ensino conforme resultados de aprendizagem, a parcela denominada valor-aluno-ano por resultados (VAAR). Esta parcela depende de habilitação prévia das redes públicas de ensino em função do cumprimento de condicionalidades de melhoria da gestão conforme dispõe a alínea (c), inciso V, art.212-A da CF.

*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;*

(Art.212-A, CF, grifo nosso)

A **Lei 14.113/2020**, que regulamenta o novo Fundeb, define as condicionalidades de melhoria de gestão, dentre as quais inclui o cumprimento da alteração da lei estadual do ICMS de modo a atender ao disposto no inciso II, parágrafo único, do artigo 158 da CF.

*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 nº108, de 26 de agosto de 2020.*

(Art. 14, Lei No 14.113/2020, grifo nosso).

A Lei 14.113/2020 define, ainda, que a competência para monitorar e avaliar as condicionalidades, incluída a suprarreferida, cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), a qual compete também a aprovação da metodologia de aferição das condicionalidades com base em proposta técnica a ser elaborada pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Art. 18. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

(...)

*II - monitorar e avaliar as condicionalidades definidas no § 1º do art. 14 desta Lei, com base **em proposta tecnicamente fundamentada do Inep**;*

(...)

*VI - aprovar a **metodologia de aferição das condicionalidades** referidas no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, **elaborada pelo Inep**, observado o disposto no § 1º do art. 14 desta Lei;*

(Art. 18, Lei 14.113/2020, grifo nosso)

Cabe ao Inep encaminhar à CIFEBQ proposta metodológica para aferição da condicionalidade de melhoria de gestão relativa ao cumprimento do inciso IV, §1º, art.14, da Lei 14.113/2020, por meio de nota técnica, **até a data de 30 de abril** de cada exercício, conforme disposto no artigo 14 do Decreto No 10.656/2021.

*Art. 14. Para fins do disposto no art. 18 da Lei nº 14.113, de 2020, **o Inep encaminhará à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, até 30 de abril de cada exercício**, as informações referentes:*

(...)

*VI - à metodologia de aferição das condicionalidades referidas no inciso III do **caput** do art. 5º da Lei nº 14.113, de 2020;*

(...)

*§ 2º As informações a que se refere o **caput** deverão ser enviadas à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade **por meio de notas técnicas do Inep** que contenham, quando for o caso, as propostas técnicas, as metodologias de aferição e de cálculo, as fontes de dados dos indicadores e os resultados dos indicadores calculados em formato de planilha e de texto, de modo a facilitar a análise por terceiros.*

*§ 3º As notas técnicas do Inep a que se refere o § 2º serão encaminhadas, no mesmo prazo a que se refere o § 1º, ao **Ministério da Economia**, que poderá manifestar-se por escrito ou presencialmente na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, sem direito a voto.*

(Art. 14, Decreto No 10.656/2021, grifo nosso).

Uma vez aprovada pela CIFEBQ a metodologia de aferição da condicionalidade de melhoria de gestão relativa à alteração das leis estaduais de ICMS definida no inciso IV, §1º, art.14, da Lei 14.113/2020, cabe à Comissão publicar sua deliberação até a data **de 31 de julho** de cada exercício, conforme dispõe o art.15 do Decreto No 10.656/2021.

*Art. 15. As deliberações relativas às competências estabelecidas no art. 18 da Lei nº 14.113, de 2020, **serão publicadas por meio de ato da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade até 31 de julho de cada exercício**, para vigência no exercício seguinte, e disponibilizadas no sítio eletrônico da Comissão.*

(Art. 15, Decreto No 10.656/2021, grifo nosso).

Por fim, o Decreto 10.656/2021, em seu artigo 43, define que a **operacionalização** da metodologia de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão fica a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

*Art. 43. As condicionalidades referidas no inciso III do **caput** do art. 5º da Lei nº 14.113, de 2020, serão as seguintes:*

(...)

IV - regime de colaboração entre Estado e Município estabelecido pela legislação estadual e em execução, nos termos do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição e no art. 3º da Emenda à Constituição nº 108, de 26 de agosto de 2020;

(...)

*§ 2º A **metodologia de aferição das condicionalidades será elaborada pelo Inep**, aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, e **operacionalizada pelo FNDE**, com ampla publicidade.*

(Art. 43, Decreto No 10.656/2021, grifo nosso).

Em síntese, a condicionalidade para habilitação das redes públicas de ensino em relação a **alteração das leis estaduais do ICMS**, pressupõe o cumprimento das seguintes exigências: (i) a repartição da cota-parte municipal do ICMS estadual em pelo menos 10 p.p. **com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos**; (ii) que tal regime de repartição esteja **formalizado na legislação estadual e em execução**.

O prazo para a aprovação pelas Assembleias Legislativas da nova lei estadual para o ICMS, conforme se infere do disposto no artigo 3º da EC 108 é **o dia 26 de agosto de 2022**. A entrada em execução depende da edição de Decreto estadual fixando as regras complementares, incluindo a fórmula de cálculo do indicador de melhoria nos resultados de aprendizagem e de

aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Sem a publicação de lei estadual e a edição de ato do Poder Executivo Estadual fixando os parâmetros e o exercício no qual o novo regime de repartição terá início, não há como aferir o cumprimento da condicionalidade para participação na parcela VAAR do novo Fundeb, conforme definida no inciso IV, § 1º, art. 14 da Lei 14.113/2020.

3. PROPOSIÇÃO

II – Proposição

Face ao exposto na seção anterior, cabe ao Inep apresentar à CIFEBQ, proposta metodológica para aferição do cumprimento da condicionalidade referida no inciso IV, § 1º, art. 14 da Lei 14.113/2020.

A verificação do cumprimento desta condicionalidade passa pelo levantamento das **leis** de repartição da cota-parte municipal do ICMS estadual, suas alterações e seus parâmetros, de modo a se aferir se a condicionalidade está sendo atendida, bem como o levantamento dos **atos do Poder Executivo Estadual** que regulamentem a aplicação da nova legislação.

Nessa direção, propõe-se a verificação, **até data limite definida em Decreto do Poder Executivo Federal** (a ser editado em modificação ao atual Decreto No 10.656/2021): (i) da **existência de lei aprovada** no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal que altere o regime de repartição da cota-parte municipal do ICMS de acordo com os parâmetros legais trazidos pela EC 108 e pela Lei 14.113/2020; (ii) da definição de **indicador** para aferição da melhoria dos resultados de aprendizagem em acordo com os preceitos de redução da desigualdade; e (iii) de que tal regime esteja em **execução**.

Baseado nos levantamentos das legislações estaduais feitos por Simões e Araújo (2019) e Irffi et al. (2021) propõe-se, por meio desta Nota Técnica, que seja feito levantamento pelas Secretarias Estaduais de Educação (SEDUCs) da legislação aprovada em cada unidade da Federação, **encaminhada via *upload* para o sistema de informação específico do FNDE para controle das condicionalidades**[\[1\]](#), com preenchimento pelas SEDUCs de informações conforme o seguinte quadro analítico:

Quadro Analítico: Regras atuais de distribuição de recursos da quota-parte do ICMS nos estados.

Aspectos a serem analisados	Registro / Observações
Unidade da Federação	
1. Lei (Número e data de aprovação) Decreto (Número de data de publicação)	
% final vinculado à educação	

A partir de que ano incidem os efeitos financeiros referentes à distribuição do ICMS Educacional?	
Implantação progressiva do % de vinculação? (S / N)	
Forma de escalonamento, caso exista.	
Outros critérios incluídos na distribuição da cota-parte municipal do ICMS e seus percentuais.	
2. Indicador de melhoria da aprendizagem (definição e fórmula de cálculo)	
O indicador leva em conta a melhoria da aprendizagem entre dois ciclos de avaliação? (S/N)	
O indicador leva em conta o aumento da equidade na aprendizagem? (S/N)	
O indicador considera o o nível socioeconômico dos educandos? (S/N)	
Quais etapas/anos de ensino integram a composição do indicador?	
Qual o peso de cada etapas/anos da educação básica no indicador?	

A partir da análise das regras vigentes em cada unidade da Federação (aprovadas até a data limite definida no Decreto de regulamentação do novo Fundeb) é consolidado o quadro síntese no formato do modelo abaixo, no sistema de controle de condicionalidades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que identifica os estados que cumprem a **condicionalidade prevista no inciso IV, § 1º, art.14 da Lei 14.113/2020** e, portanto, são habilitados a terem participação da parcela VAAR do novo Fundeb segundo este requisito.

Quadro Síntese: Unidades da Federação que cumprem a *condicionalidade prevista no inciso IV, § 1º, art.14 da Lei 14.113/2020.*

UF	Base legal (Lei / Decreto)	Vinculação à educação (%)	Indicador Educativo	Execução	Habilitado (S / N)
Região Norte					
Rondônia					
Acre					
Amazonas					
Roraima					
Pará					
Amapá					
Tocantins					
Região Nordeste					
Maranhão					
Piauí					
Ceará					
Rio Grande do Norte					
Paraíba					
Pernambuco					
Alagoas					

Sergipe					
Bahia					
<i>Região Sudeste</i>					
Minas Gerais					
Espírito Santo					
Rio de Janeiro					
São Paulo					
<i>Região Sul</i>					
Paraná					
Santa Catarina					
Rio Grande do Sul					
<i>Região Centro-Oeste</i>					
Mato Grosso do Sul					
Mato Grosso					
Goiás					

[1] É pressuposto operacional da metodologia proposta, a criação de sistema de informações no FNDE para controle das condicionalidades da parcela VAAR, que permita *upload* pelas Secretarias Estaduais de Educação das leis estaduais do ICMS e respectivos Decretos, a serem submetidos ao FNDE, com preenchimento das informações previstas no *Quadro Analítico* para

verificação do cumprimento das condicionalidades.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condicionalidades de gestão prevista nos incisos I a V, §1º, art. 14, da Lei 14.113/2020, são exigências para a habilitação das redes públicas de ensino para participarem da repartição da parcela VAAR do novo Fundeb. Esta Nota Técnica propõe a forma de verificação do cumprimento da condicionalidade prevista no inciso IV, que trata da mudança do regime de repartição da cota-parte municipal do ICMS estadual, vinculando, no mínimo, 10 p.p. desta parcela à **melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos** nos municípios (EC 108). A mudança de tal regime depende de lei estadual e, portanto, a condicionalidade está sujeita à iniciativa dos governos estaduais em atualizarem suas leis do ICMS.

Uma questão que se coloca na partida é se a condicionalidade prevista no inciso IV alcança também as redes públicas municipais, uma vez que está inteiramente a cargo dos Estados a iniciativa pelo seu cumprimento. Ou seja, o não cumprimento desta condicionalidade pelo Estado implicaria na não habilitação de seus municípios a participarem da parcela VAAR? Uma interpretação mais ampla desta condicionalidade trazida pela Lei 14.113/2020 é que teria impacto agregado no âmbito de cada Estado para o conjunto de seus municípios, além de impactar a habilitação da própria rede estadual de ensino. Tal interpretação parte do pressuposto de que o regime de colaboração e a vinculação de parcela da cota-parte do ICMS ao desempenho educacional dos municípios depende tanto do Estado quanto de seus municípios, e que esta condicionalidade só seria efetiva por construção federativa no âmbito de cada unidade da Federação.

Uma interpretação mais restrita aplicaria a condicionalidade apenas às redes estaduais, visto que os municípios não têm jurisdição sobre a ação exigida para o seu cumprimento, pois esta depende de lei estadual. Nesse caso, os municípios não poderiam ser penalizados pelo não cumprimento da condicionalidade pelo governo do Estado, ainda que tal iniciativa dependa de acordos coletivos entre o Estado e seus municípios.

Entende-se que tais interpretações devam ser objeto de consulta jurídica aos órgãos competentes e submetidas também à CIFEQB para seu conhecimento e posicionamento.

Cabe destacar, ainda, que a exigência trazida pela reforma do texto constitucional no inciso II, parágrafo único, do art. 158 (EC108), quanto às mudanças nas leis do ICMS estaduais para que 10 p.p. da cota-parte municipal seja distribuída segundo **indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos**, coloca um desafio mesmo àqueles Estados que já alteraram suas leis do ICMS anteriormente à reforma, como é o caso do estado do Ceará.

Como analisado em Simões e Araújo (2019), a fórmula do Índice de Qualidade da Educação (IQE) do estado do Ceará, pioneiro na criação do ICMS-educacional no Brasil, não contempla o nível socioeconômico dos educandos previsto na EC 108. Estados que seguiram o modelo cearense, como Sergipe, Pernambuco e Amapá, dentre outros, em geral, adotaram fórmulas para o indicador de melhoria da aprendizagem semelhantes ou idênticas à adotada no Ceará, sem considerar o nível socioeconômico dos educandos. Nesse sentido, salvo melhor juízo, nenhum estado brasileiro tem lei de ICMS estadual atualizada segundo o critério previsto no inciso II, parágrafo único, art.158 da Constituição Federal.

Resta salientar que cabe ao Ministério da Educação prestar assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a implementação das condicionalidades com vistas ao recebimento da complementação-VAAR, por meio da apresentação das boas práticas e da prestação de auxílio para a formulação e a avaliação das medidas necessárias (§3º, art.43, Decreto 10.656/2021).

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional No 108, de 26 de agosto de 2020**. Brasília, DF: DOU de 27/08/2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei No 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Brasília, DF: DOU de 25/12/2020 - Edição extra.

BRASIL. Poder Executivo. **Decreto No 10.656**, de 22 de março de 2021, D.O.U. Publicado em: 23/03/2021, Edição: 55, Seção 1, Página 4.

IRFFI, G.; SIMÕES, A.A.; CARNEIRO, D.; SILVA, C. Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do estado do Ceará. In: Gustavo Henrique Moraes; Ana Elizabeth M. Albuquerque (organizadores). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, v. 3, n.4.

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. [O](#) ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. In: Gustavo Henrique Moraes; Ana Elizabeth M. Albuquerque (organizadores). **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019, v. 3.



Documento assinado eletronicamente por **Armando Amorim Simões, Servidor Público Federal**, em 29/04/2022, às 19:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0911870** e o código CRC **FDD42588**.