

ICMS-EDUCAÇÃO CRIADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 108/2020: RESISTÊNCIA DA MAIORIA DOS ESTADOS PARA SUA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO

EDUCATION-ICMS CREATED BY CONSTITUTIONAL AMENDMENT 108/2020: RESISTANCE FROM THE MAJORITY OF STATES TO ITS EFFECTIVE IMPLEMENTATION

*Elisângela Inês Oliveira Silva de Rezende**
*Marciano Seabra de Godoi***
*Nicolle Zanato Moreira Monteleoni Di Francia****
*Jéssica Maria Ferraz dos Santos*****

RESUMO

O artigo tem como tema a sistemática de rateio do ICMS por critérios educacionais criada pela Emenda Constitucional 108/2020, que regulou o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), obrigando os Estados a ratear no mínimo 10% dos recursos do ICMS conforme critérios de governança educacional, melhoria de aprendizagem e aumento da equidade. O artigo utiliza o método dedutivo e uma metodologia de revisão bibliográfica de natureza jurídica acrescida de coleta de dados do processo legislativo estadual, tendo como objetivos investigar se os Estados da Federação tomaram as providências legislativas necessárias para cumprir a Emenda Constitucional 108/2020 e examinar os motivos e as consequências jurídicas da não adoção, pelos Estados, no prazo previsto pela EC 108/2020, das providências legais necessárias para a implantação do ICMS-educação, levando em conta inclusive a normatização do Fundeb presente na Lei 14.113/2020.

Palavras-chave: Educação; Imposto sobre operações relativa à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação; Melhoria da aprendizagem; Redução das desigualdades.

*Graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior (MG); Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Milton Campos (MG) e em Direito de Empresa pela PUC Minas; Mestra em Direito Público pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas; advogada; lattes <http://lattes.cnpq.br/3999315055929234>; ORCID 0000-0003-1157-6673, e-mail elis.zana27@gmail.com.

** Graduado em Direito pela UFMG; Graduado em Economia pela PUC Minas; Mestre em Direito Tributário pela UFMG; Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Complutense de Madri; Pós-doutorado Bolsa Capes Universidade Autônoma Madri. Professor da PUC Minas; Advogado; lattes <http://lattes.cnpq.br/1073291759018177>; ORCID 0000-0002-9587-3917; e-mail m.godoi@rolim.com.

*** Graduada em Direito pela PUC Minas; Especialista em Direito Público pelo Instituto Elpídio Donizetti (MG); Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas; lattes <http://lattes.cnpq.br/8618384585515821>; ORCID 0000-0002-6837-6712; e-mail nicolle_francia@hotmail.com.

**** Graduada em Direito pela PUC Minas; Pesquisadora Iniciação Científica PROBIC PUC Minas; lattes <http://lattes.cnpq.br/6756686595032295>; ORCID 0000-0002-2201-5006; e-mail jessicamariaferraz@hotmail.com.

ABSTRACT

The article has as its theme the systematic apportionment of ICMS by educational criteria created by Constitutional Amendment 108/2020, which regulated Fundeb (Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals), forcing States to apportion at least 10% of ICMS resources according to criteria of educational governance, improvement of learning and increase of equity. The article uses the deductive method and a methodology of bibliographic review of a legal nature plus data collection from the state legislative process, with the objective of investigating whether the States of the Federation have taken the necessary legislative measures to comply with Constitutional Amendment 108/2020 and examine the reasons and legal consequences for the non-adoption, by the States, within the period provided for by EC 108/2020, of the legal measures necessary for the implementation of ICMS-education, taking into account even the regulation of Fundeb present in Law 14.113/2020.

Key-words: Education; Tax on operations related to the movement of goods and on provision of interstate and intercity transport and communication services; Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Professionals; Learning improvement; Inequality reduction.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 promove a distribuição de competências e obrigações dos entes territoriais objetivando a concretização efetiva da garantia do direito fundamental à educação, explicitando e fortalecendo o caráter federal do Estado brasileiro.

Foi notável a constitucionalização do tema educacional promovida em 1988, apostando-se num sistema orçamentário de vinculações de impostos como marco fundamental do financiamento da educação básica.

A longa e lenta marcha em direção a uma educação de qualidade acessível a todas as pessoas teve nas últimas décadas avanços e retrocessos. Um dos mais notáveis avanços foi a promulgação, em 2020, da Emenda Constitucional 108, que aperfeiçoou e tornou permanente o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), mecanismo de financiamento equitativo da educação básica cuja origem remonta ao ano de 1996 e que teve até o ano de 2020 um caráter temporário, passando por renovações periódicas.

Apesar de conhecida como a Emenda Constitucional do Fundeb permanente, a Emenda Constitucional 108 contempla várias outras normas extremamente importantes para o financiamento da educação, como, por exemplo, a proibição expressa de que os recursos que o art. 212 da Constituição vincula à educação sejam usados no pagamento de aposentadorias e pensões (art. 212, § 7.º da Constituição incluído pela EC 108/2020).

O tema do presente artigo é uma marcante novidade trazida pela EC 108/2020 quanto ao tema da redistribuição de receitas tributárias entre os entes federativos, uma novidade que neste artigo chamaremos de ICMS-Educação, destinada a premiar e valorizar os Municípios que conseguem obter em suas redes de ensino melhorias nos

processos de aprendizagem com aumento da equidade e redução de desigualdades. Até a entrada em vigor da EC 108/2020, no mínimo 75% do montante que os Estados devem obrigatoriamente repassar aos seus Municípios a partir de sua arrecadação de ICMS deveria ser rateado conforme o critério do valor adicionado nas operações e serviços tributados pelo ICMS ocorridos nos territórios de cada Município (art. 158, parágrafo único, I da Constituição, com redação anterior à determinada pela EC 108/2020), critério que privilegia os Municípios mais ricos, com mais atividade e desenvolvimento econômico. A novidade da EC 108/2020 consiste em permitir que leis estaduais reduzam esse percentual a ser distribuído com base no valor adicionado para até 65%, e, ao mesmo tempo, determinar aos Estados que no mínimo 10% do total do montante do ICMS a ser distribuído a seus Municípios seja rateado “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento de equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (art. 158, parágrafo único, II da Constituição, na redação dada pela EC 108/2020). Vale dizer: a mudança promovida pela EC 108 foi feita no sentido de, por meio do que chamaremos de ICMS-Educação, premiar os Municípios que consigam melhorias nos resultados de aprendizagem com aumento da equidade, o que é bem diferente de premiar os Municípios cujas redes de ensino apresentam maior Ideb (índice de desenvolvimento da educação básica) sem considerar outros critérios de equidade e o nível socioeconômico dos educandos.

O objetivo geral deste estudo é compreender o potencial impacto do ICMS-Educação para os Municípios brasileiros e os objetivos específicos são a) investigar se ele realmente se tornará realidade, visto que a EC 108 determinou em seu art.3.º que os Estados terão de aprovar até 26 de agosto de 2022 (2 anos após a promulgação da Emenda) leis próprias que implementem o ICMS-Educação e b) investigar quais as consequências jurídicas da não implementação do ICMS-Educação. Sendo assim, os problemas investigados na pesquisa são: o ICMS-educação tem capacidade para alterar a dinâmica do financiamento da educação básica para os Municípios brasileiros? Quais as consequências da inércia de um Estado da Federação para implementar o ICMS-educação? Para realizar tal investigação, além da metodologia da revisão bibliográfica da literatura especializada, foram realizadas pesquisas e consultas nos sítios eletrônicos das Assembleias Legislativas, de órgãos governamentais do Poder Executivo estadual e de instituições não-governamentais ligadas ao controle social da política pública educacional¹. Nos casos em que se constatou a aprovação de leis estaduais do ICMS-Educação, o artigo investigou se o conteúdo da legislação aprovada atende ou não aos requisitos previstos no art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Tendo em vista a constatação de que a maioria dos Estados ainda não aprovou as leis do chamado ICMS-Educação, o estudo também investigou os motivos e as consequências concretas dessa inércia legislativa, inclusive quanto aos efeitos relacionados ao recebimento, pelos Estados e Municípios, da nova complementação federal no âmbito do Fundeb prevista no art. 212-A, V, “c” da Constituição, direcionada a

¹ Destacamos, dentre essas organizações não-governamentais consultadas pela pesquisa, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a organização Todos pela Educação, o Instituto Alfa e Beto e Associação Bem Comum.

redes públicas que, “cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades”.

Ademais de analisar os aspectos normativos ligados ao tema do ICMS-Educação e sua (falta de) implementação no âmbito das legislações estaduais conforme o marco teórico do direito fundamental a uma educação de qualidade e inclusiva, a presente pesquisa também consultou estudos institucionais e fontes estatísticas oficiais para ilustrar e exemplificar, com o máximo de concretude possível, os efeitos e impactos econômico-financeiros relacionados à adoção ou não, no âmbito de cada Estado, do chamado ICMS-Educação.

Com o presente estudo, que tem caráter sociojurídico e natureza exploratória, pretende-se dar uma contribuição concreta e inovadora na compreensão de um tema que, dada a sua novidade, ainda não foi suficientemente abordado pela academia jurídica.

A Emenda Constitucional 108/2020 e a nova configuração do Fundeb

A orientação de vincular a arrecadação de determinado tributo ou um percentual da arrecadação tributária dos entes públicos a gastos com educação é uma tradição que remonta aos primórdios da colonização portuguesa do Brasil².

Fiel a essa longa tradição, a Constituição de 1988 determinou em seu art. 212 que os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino devem corresponder a no mínimo 18% da arrecadação dos impostos federais, e a no mínimo 25% da arrecadação dos impostos estaduais e municipais, incluindo-se a arrecadação das receitas com transferências.

Em 1996, com a Emenda Constitucional 14, incluiu-se no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 60) um mecanismo de subvinculação de receitas a determinado tipo de gastos educacionais, com a constituição de 27 fundos estaduais, o Fundef - “Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, cujos recursos eram rateados entre cada Estado e seus próprios Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental.

O Fundef induziu um processo de municipalização do ensino fundamental e viabilizou certa redistribuição de recursos entre os Municípios de um mesmo Estado, propiciando mais recursos aos Municípios mais pobres de cada Estado. Contudo, essa redistribuição foi limitada (pois a cesta de receitas orçamentárias vinculadas ao Fundef não incluía os impostos municipais) e prejudicada pelo fato de a União Federal não ter cumprido as normas constitucionais e legais que determinavam que sua complementação

² Cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação, *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, N.100, 831-855, out. 2007; REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de & GODOI, Marciano Seabra de. Financiamento da educação básica, o novo Fundeb e as expectativas geradas pela Emenda Constitucional 108/2020, In: SCAFF, Fernando Facury et. al. (Orgs.). *Interseções entre o Direito Financeiro e o Direito Tributário*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, 593-598.

fosse realizada sempre que o valor de algum fundo estadual dividido pelo número total de alunos desse Estado não alcançasse o mínimo definido nacionalmente³.

O Fundeb, criado em 2006 pela Emenda Constitucional 53 com prazo de validade até 2020, foi uma nova versão, mais potente, do Fundef. No Fundeb, a subvinculação dos recursos passou a ser destinada à manutenção e desenvolvimento da educação básica (e não somente da educação fundamental) e alcançou 20% do montante das transferências recebidas pelos Municípios e 20% do montante de todos os impostos e transferências recebidos pelos Estados. Com o Fundeb, a complementação federal (fixada em 10% do valor total dos fundos a partir de 2009) destinada aos fundos com menor valor por aluno-ano⁴ passou a ser muito mais significativa⁵, provocando um sensível efeito redistributivo quanto aos montantes mínimos aplicados na educação básica nas redes públicas estaduais e municipais⁶.

Em 2015, por exemplo, graças ao Fundeb, o valor mínimo de gasto aluno-ano na educação básica foi de R\$ 2.576,36. Caso não houvesse o Fundeb e os Estados/Municípios fossem obrigados a financiar seus gastos educacionais individualmente, contando somente com a vinculação orçamentária prevista no art. 212 da Constituição (25% da receita de impostos e contribuições), quase 30% dos entes federados não teriam sequer R\$ 2.000 de valor aluno-ano para o financiamento da educação básica⁷, sendo que nos Estados mais pobres a complementação da União representa um substancial incremento do valor aluno-ano⁸.

A EC 108/2020 eliminou o caráter temporário do Fundeb, retirando sua normatização do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a colocando no corpo permanente do texto constitucional. O novo Fundeb erigido pela EC 108, aprovado apesar das resistências do executivo federal e fruto de uma notável mobilização de movimentos sociais e setores da sociedade civil comprometidos com a melhoria da educação no país⁹,

³ Cf. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Acórdão da Ação Cível Originária n.º 660*. Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão Ministro Edson Fachin, Brasília, julgamento em 6 set. 2017, DJ 9 mar. 2018.

⁴ Os fundos com menor valor aluno-ano que vêm recebendo complementação federal nos últimos anos são os dos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

⁵ Até o Fundeb, os gastos da União com manutenção e desenvolvimento da educação básica correspondiam a 0,5% do PIB; após o Fundeb (2009), esses gastos foram subindo paulatinamente até atingir o patamar aproximado de 1% do PIB em 2016 - PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social, *Educação & Sociedade*, Campinas, V.39, N. 145, p.862, out-dez 2018

⁶ Cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, V.43, N.4, 1.217-1.252, out/dez 2018.

⁷ Cf. TANNO, Claudio Riyudi. Novo Fundeb: valor aluno ano total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ), In: SOUZA, Marcelo Lopes de et. al. (orgs.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*, Brasília: Ministério da Educação - INEP, 2021, p.112

⁸ Incrementos no valor do gasto aluno-ano provocados pela complementação federal no Fundeb tomando o ano-base de 2016: Maranhão: 86%; Pará: 82%; Amazonas: 48% - PINTO, José Marcelino de Rezende. op.cit., p.864.

⁹ REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de & GODOI, Marciano Seabra de. op.cit., 614-615.

possui 17 inovações em relação ao Fundeb anterior¹⁰, sendo que as mais importantes se referem às novas formas pelas quais a União deverá aportar mais recursos complementares para as redes públicas estaduais e municipais.

No novo Fundeb, mantém-se a complementação federal de 10% do valor total dos fundos a ser distribuída àqueles fundos cujo valor anual por aluno (VAAF) for inferior ao mínimo nacionalmente definido, mas a essa complementação (que já existia no Fundeb original de 2006) são somadas outras duas.

A primeira novidade (art. 212-A, V, “b” da Constituição) é uma complementação que começou com o valor de 2% do valor total dos fundos em 2021 e chegará a 10,5% do valor total dos fundos a partir de 2026, complementação distribuída àquelas redes de ensino (municipais ou estaduais) em que o valor total anual do gasto por aluno com educação básica (VAAT, que inclui também o montante da arrecadação dos três impostos municipais, que não entram no cálculo do VAAF) não alcança o mínimo definido nacionalmente. Esta novidade veio corrigir uma distorção do antigo Fundeb, pela qual muitos municípios de Estados que não recebiam complementação federal (como Minas Gerais) apresentavam gastos totais aluno-ano em educação básica bem inferiores aos gastos totais aluno-ano em educação básica de municípios de Estados que recebiam complementação federal¹¹. Em 2021, essa nova complementação federal beneficiou 1.374 Municípios de 24 Estados¹²; em 2022, com mais recursos (5% do total dos fundos), essa nova complementação federal beneficiou 2.127 Municípios de 26 Estados¹³.

A segunda inovação – a mais relevante para o tema tratado na presente pesquisa – é uma complementação que começará com o valor de 0,75% do valor total dos fundos em 2023 e chegará ao montante de 2,5% do valor total dos fundos em 2026, a ser distribuída às 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, nos termos do art. 212-A, V, “c” da Constituição. Conforme se verá nas seções a seguir, a legislação federal que regulamentou o Fundeb (Lei 14.113/2020) vinculou o recebimento dessa complementação federal pela evolução de indicadores educacionais à aprovação, pelos Estados, do ICMS-Educação previsto no art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

¹⁰ CALLEGARI, Cesar. O novo FUNDEB e seus impactos para o Estado de São Paulo e seus municípios em 2022, São Paulo: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2022. Disponível em: https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Para_Entender_Novo_FUNDEB_2022.pdf. Acesso em 22/07/2022.

¹¹ Sobre o tema, cf. RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb, *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, v.12, n.6, 2022, 1-21.

¹² BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 4, de 30 de junho de 2021, Brasília, DOU 30/06/2021, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408>. Acesso em 23/07/2022.

¹³ Cf. BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022, Brasília, DOU 29/04/2022, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-29-de-abril-de-2022-396512467%20>. Acesso em 23/07/2022.

A Emenda Constitucional 108/2020 para além do Fundeb: a importantíssima inovação do ICMS-Educação como novo critério obrigatório de repartição da arrecadação tributária dos Estados com seus Municípios

Antes da EC 108, o parágrafo único do art. 158 da Constituição determinava que, dos 25% da arrecadação total do ICMS que os Estados deveriam transferir aos seus Municípios, no mínimo três quartos (75%) deveriam ser rateados pelos Municípios conforme o valor adicionado no território de cada Município nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, e até um quarto (25%) do total do ICMS a ser transferido poderia ser rateado conforme outros critérios distintos do valor adicionado, conforme dispusesse cada uma das legislações estaduais.

Havia, portanto, somente um critério obrigatório de rateio (valor adicionado no território de cada Municípios) que favorece os Municípios populosos e com mais desenvolvimento econômico, enquanto os critérios chamados discricionários (que cada Estado poderia formular livre ou discricionariamente em sua legislação) poderiam determinar uma distribuição igual para todos os Municípios do Estado, levar em conta somente a população de cada Município, o seu território, os seus indicadores relativos à política de meio ambiente e preservação do patrimônio histórico, etc¹⁴.

A Emenda Constitucional 108 não alterou o montante total do ICMS que os Estados devem transferir a seus Municípios, montante mantido em 25% da arrecadação total do imposto (art. 158, IV da Constituição, não alterado pela EC 108). O que se alterou foi, em primeiro lugar, a proporção do montante a ser distribuído conforme o critério do valor adicionado, que antes era de no mínimo 75% e após a EC 108 passou a ser de no mínimo 65% (art. 158, parágrafo único, I da Constituição). Ou seja, essa alteração permite que se diminua o peso de um critério de rateio que favorece os Municípios com maior desenvolvimento econômico (as capitais dos Estados, os Municípios com maior presença de indústrias etc.). A segunda alteração consistiu na criação de um novo critério obrigatório de rateio, que deve ser necessariamente aplicado a, no mínimo, 10% dos recursos a serem rateados entre os Municípios de cada Estado. Esse novo critério obrigatório deve ter como base “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (art. 158, parágrafo único, II da Constituição, na redação da EC 108/2020).

Ou seja: antes da EC 108 só havia um critério obrigatório para todos os Estados na distribuição de 25% da arrecadação do ICMS a seus Municípios – o critério do valor adicionado em operações e serviços tributados pelo ICMS; após a EC 108 passam a coexistir dois critérios obrigatórios a serem cumpridos por todos os Estados na repartição do ICMS com seus Municípios – o critério do valor adicionado (art. 158, parágrafo único, I da Constituição) que deve ser aplicado a no mínimo 65% do montante total e o critério que chamaremos neste estudo de ICMS-Educação (art. 158, parágrafo único, II da Constituição) e que deve ser aplicado a no mínimo 10% do montante total de ICMS a ser distribuído pelos Estados a seus Municípios. Portanto, após a EC 108 não se pode dizer que os Estados têm ampla discricionariedade para adotar ou não outros critérios de rateio

¹⁴ Cf. FERRAZ, Luciano et.al. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, Belo Horizonte: Fórum, 2020, 145-149.

do ICMS além do critério do valor adicionado, nem que o conteúdo desses possíveis outros critérios além do valor adicionado é assunto de total discricionariedade dos legisladores estaduais. Houve nítida alteração das regras constitucionais, de modo a criar novo critério de rateio obrigatório para governar a distribuição de pelo menos 10% do montante a ser transferido, reduzindo o terreno da discricionariedade dos legisladores estaduais.

É importante ressaltar que a EC 108 não erigiu um critério educacional genérico ou um critério educacional voltado exclusivamente para avaliar performances de aprendizagem tais como a média das notas dos alunos em exames padronizados (como o Pisa) ou o índice geral de aprovação ou reprovação dos alunos, tal como ocorre no Ideb (índice de desenvolvimento da educação básica). A EC 108 não cometeu o erro jurídico e pedagógico¹⁵ de determinar que a melhoria da aprendizagem escolar a ser levada em conta no ICMS-Educação seja simplesmente o resultado de exames padronizados aplicados em larga escala aos alunos. Trata-se de algo bem distinto, sendo que a norma constitucional dispõe claramente que os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem não podem ser dissociados dos indicadores de “aumento da equidade” nem desconsiderar “o nível socioeconômico dos educandos”, em linha com todo o espírito que anima as mudanças educacionais promovidas pela EC 108.

Para evitar que os Estados postergassem indefinidamente a alteração de suas legislações para implementar o ICMS-Educação, o art. 3.º da EC 108 foi expresso em determinar que os Estados terão prazo de dois anos, contado da data da promulgação da EC 108 (26 de agosto de 2020), para aprovar a lei estadual do ICMS-Educação prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição.

A Lei 14.113/2020 e a vinculação da aprovação legislativa estadual do ICMS-Educação ao recebimento da complementação federal no Fundeb por melhoria do processo de aprendizagem com redução de desigualdades

A Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentou o Fundeb permanente criado pela EC 108/2020. Trata-se de uma lei extensa, com 54 artigos, alguns deles alterados pela Lei 14.276, de 27 de dezembro de 2021. No presente estudo, analisaremos as normas da Lei 14.113 de modo a investigar a relação entre a complementação federal do Fundeb baseada na evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades (art. 212-A, V, “c” da Constituição) e a instituição, pelos Estados, do ICMS-Educação previsto no art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Essa forma de complementação federal terá início em 2023 e contará, nesse ano, com um montante equivalente a 0,75% do total dos recursos dos 27 fundos estaduais; esse montante será de 1,5% no ano de 2024, 2% no ano de 2025 e 2,5% a partir do ano de 2026 (art. 60, § 2.º do ADCT, com a redação dada pela EC 108/2020).

Ao contrário das outras duas formas de complementação federal do Fundeb, que privilegiam o direcionamento de recursos às redes escolares (estaduais ou municipais)

¹⁵ Denunciando esse erro, cf. XIMENES, Salomão Barros. *Direito à Qualidade na Educação Básica – Teoria e Crítica*, São Paulo: Quartier Latin, 2014, 382-388.

que apresentam os menores valores aluno-ano de recursos orçamentários vinculados à educação básica, essa terceira forma de complementação federal (apelada pela Lei 14.113/2020 de “complementação-VAAR” – Valor Aluno-Ano Resultados) pretende direcionar recursos para as redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão “previstas em lei”, alcancem 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, nos exatos termos do art. 212-A, V, “c” da Constituição.

Cumprindo o mandamento constitucional, coube ao art. 14 da Lei 14.113/2020 determinar quais são as “condicionalidades de melhoria de gestão” e quais são os “indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades” mencionados no art. 212-A, V, “c” da Constituição.

As condicionalidades de melhoria de gestão são cinco, conforme determina o § 1.º do art. 14 da Lei 14.113/2020. Neste estudo, destacamos especialmente duas dessas condicionalidades. A primeira é a exigência de “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” (art. 14, § 1.º, III), a demonstrar que a complementação federal não leva em conta tão somente a performance média dos alunos em exames padronizados de larga escala, mas exige necessariamente redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais. A segunda condicionalidade a ser destacada é a exigência de “regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução” (art. 14, § 1.º, IV), nos termos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição e do art. 3.º da EC 108/2020. Essa condicionalidade é muito importante, pois revela que a não criação, por algum Estado, do ICMS-Educação, bem como a não existência de regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, impedirá o recebimento, por parte do Estado inerte e seus Municípios, da complementação federal.

Essa vinculação entre a implementação do ICMS-Educação e o recebimento da complementação federal prevista no art. 212-A, V, “c” da Constituição não estava explícita no próprio texto constitucional, mas foi explicitada no art. 14 da Lei 14.113/2020 e tem uma lógica jurídica simples e correta: se um Estado não cumpre uma regra constitucional (criar o ICMS-Educação no prazo previsto pela EC 108) destinada a fomentar a educação de qualidade com redução das desigualdades, não se pode direcionar a este Estado e seus Municípios uma complementação federal voltada exatamente para fomentar a governança educacional voltada para a melhoria da aprendizagem com aumento de equidade.

Quanto aos “indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades”, o art. 14, § 2º da Lei 14.113 dispõe que a metodologia de cálculo que produzirá tais indicadores deve necessariamente considerar, no âmbito de cada rede estadual, as taxas de aprovação na educação básica, as taxas de atendimento escolar e evasão, e o nível e o avanço (com maior peso para o avanço) dos resultados médios dos estudantes nos exames nacionais do sistema de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação e por “medida de equidade de aprendizagem”.

Essa “medida de equidade de aprendizagem” é o que diferencia a sadia premiação por resultados educacionais contida na EC 108 de uma questionável premiação por resultados educacionais limitada a captar a performance dos alunos em exames padronizados de larga escala. A medida de equidade de aprendizagem dará maior peso para o avanço dos estudantes com resultados de aprendizagem em níveis abaixo do adequado, especialmente para os estudantes com resultados mais distantes desse nível, reservando também um peso maior para as desigualdades de resultados nos diferentes grupos socioeconômicos, de raça e de estudantes com deficiência em cada rede pública (art. 14, § 3.º da Lei 14.113). Em suma, a lei traçou as diretrizes metodológicas para associar a melhoria do aprendizado com a redução das desigualdades em cada rede pública, de forma a evitar resultados distorcidos e excludentes, que na realidade induzem a uma melhoria de resultados apenas nos níveis socioeconômicos mais favorecidos.

De todo modo, essa metodologia de cálculo ainda será elaborada pelo Inep e aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, Comissão que também está incumbida de realizar o monitoramento e avaliação das condicionalidades que viabilizam o recebimento da complementação federal VAAR (cf. arts. 17 e 18 da Lei 14.113).

Não obstante toda essa normatização da Lei 14.113, uma lei aprovada pelo Congresso Nacional no final de 2021 (Lei 14.276) determinou que, para o exercício de 2023, os indicadores a serem levados em conta para a distribuição da complementação VAAR “serão excepcionalmente definidos por regulamento, de forma a considerar os impactos da pandemia da Covid-19 nos resultados educacionais” (art. 43, § 4.º da Lei 14.113, incluído pela Lei 14.276/2021).

Dimensão financeira concreta do peso da cota-parte do ICMS nos orçamentos municipais e do impacto do ICMS-Educação e da complementação federal ao Fundeb por melhoria do processo de aprendizagem com redução de desigualdades

Nesta seção, forneceremos os valores aproximados do impacto financeiro, para os Municípios, da implementação ou não do ICMS-Educação no âmbito de cada Estado, bem como o impacto financeiro, para os Estados e Municípios, do recebimento ou não da complementação federal VAAR.

Inicialmente, cabe registrar que a principal fonte de receita orçamentária para o conjunto dos Municípios brasileiros são as receitas de transferências (65% do total das receitas) e não as receitas com impostos próprios (menos de 25% do total das receitas)¹⁶. No conjunto dessas transferências, são as cotas-partes do ICMS o item com maior peso, superando o montante distribuído pela União com o Fundo de Participação dos Municípios¹⁷. Especialmente para os Municípios de menor porte, a receita com a cota-

¹⁶ BREMAEKER, Françios E.J. de. Finanças Municipais em 2019, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022.

¹⁷ Cf. MENDES, Marcos et. al., *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos, 2008, p.27.

parte do ICMS é o principal sustentáculo das despesas públicas¹⁸, o que já indica o grande impacto da novidade do ICMS-Educação.

Em 2021, os Estados arrecadaram com o ICMS o montante de R\$ 652 bilhões¹⁹, devendo transferir a seus Municípios 25% desse montante, o que equivale a aproximadamente R\$ 165 bilhões. Como o ICMS-Educação, criado pela EC 108/2020, engloba no mínimo 10% desse montante, o impacto nacional do ICMS-Educação será de aproximadamente R\$ 16,5 bilhões por ano. Para se ter uma ideia da importância desse valor, basta dizer que ele supera o montante total da complementação federal do Fundeb realizada em 2020, que foi de aproximadamente R\$ 15 bilhões.

Em Minas Gerais, o ICMS arrecadado em 2021 foi de aproximadamente R\$ 68 bilhões, levando a uma distribuição aos Municípios de R\$ 17 bilhões. O impacto do ICMS-Educação neste Estado será, portanto, da ordem de R\$ 1,7 bilhão ao ano, valor que supera o orçamento total da imensa maioria dos Municípios do Estado.

Vejamos agora o impacto financeiro da complementação federal prevista no art. 212-A, V, "c" da Constituição (complementação VAAR), que não poderá ser distribuído aos Estados que não aprovarem por lei o ICMS-Educação. Tomando por base a última estimativa oficial do valor do Fundeb para 2022 (R\$ 215,6 bilhões computando-se tão somente os recursos oriundos dos Estados e Municípios)²⁰, o impacto da complementação federal VAAR em 2023 (0,75% do total dos fundos estaduais) será da ordem de R\$ 1,6 bilhão, impacto que triplicará até 2026, quando a complementação federal VAAR saltará para 2,5% do valor total dos fundos estaduais.

As estimativas acima apresentadas podem se mostrar exageradas se levarmos em conta que a Lei Complementar 194, de 23 de junho de 2022, promoveu forte redução da alíquota do ICMS aplicável sobre energia elétrica, serviços de comunicação e transporte coletivo, combustíveis e gás natural, levando a uma redução da arrecadação do imposto da ordem de R\$ 87 bilhões anuais, segundo estimativas do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal²¹. Com essa redução da arrecadação do imposto promovida pela LC 194, a organização não-governamental Todos pela Educação estimou em até R\$ 19,2 bilhões a queda de recursos anuais para o Fundeb em âmbito nacional, visto que a principal fonte de recursos para o Fundeb é o ICMS, bem

¹⁸ BREMAEKER, François E.J. de. *A importância das principais transferências de recursos para os Municípios em 2019 – ICMS e FPM*, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022

¹⁹ CONFAZ, *Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais*, Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em 24/07/2022.

²⁰ BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, *Portaria Interministerial n.º 2*, de 29 de abril de 2022, Brasília, DOU 29/04/2022, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-29-de-abril-de-2022-396512467%20>. Acesso em 24/07/2022.

²¹ Informações disponíveis em: <https://comsefaz.org.br/novo/index.php/2022/07/21/entenda-a-analise-capciosa-que-sustentou-a-reducao-das-aliquotas-de-icms-e-que-provoca-a-desassistencia-de-servicos-publicos-essenciais/>. Acesso em 24/07/2022.

como uma redução adicional de R\$ 2,5 bilhões em termos de complementação federal para o Fundeb²².

Contudo, o texto da Lei Complementar 194 prevê diversas regras para compensar os Estados e o Distrito Federal em relação às perdas arrecadatórias causadas pela Lei, havendo inclusive uma regra específica no sentido de que, caso as normas de compensação previstas na lei não sejam suficientes para evitar perdas, a União compensará os entes estaduais e municipais “para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tenham as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar” (art. 14). Quase todas as normas de compensação previstas na Lei Complementar 194 foram vetadas pelo Presidente da República, mas o Congresso Nacional já derrubou a maioria desses vetos, estando ainda pendente de apreciação o veto do artigo 14 da Lei Complementar, acima mencionado²³. Espera-se que esse veto também seja derrubado, visto que a educação como direito fundamental social é um bem público de valor inestimável, devendo todos os poderes públicos se absterem de editar normas ou tomarem medidas que possam impedir ou dificultar a concretização desse direito, o que configuraria verdadeiro retrocesso social e civilizacional²⁴.

Nas seções seguintes, passaremos à análise das legislações estaduais, com o objetivo de verificar os Estados que já aprovaram o ICMS-Educação previsto na EC 108/2020, os Estados em cujas Assembleias tramitam projetos legislativos para sua criação, e os Estados que não contam nem mesmo com projetos de lei tramitando sobre o tema. No caso de legislação estadual aprovada ou em tramitação, a pesquisa avaliará sua compatibilidade com os mandamentos da EC 108/2020.

Estados que já aprovaram legislação própria posterior à EC 108 para criar o ICMS-Educação

O Espírito Santo aprovou, após a EC 108/2020, a Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020²⁵, que não reduziu o percentual de 75% a ser distribuído conforme o critério do valor adicionado e previu um montante de 6% (no primeiro ano de aplicação da lei) a 12,5% (no quinto ano de aplicação da lei) a ser distribuído com base no IQE – Índice de Qualidade Educacional, mencionado no art.5.º e detalhadamente regulado (com

²² TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Perdas para a Educação: Teto do ICMS vira Lei sem recomposição para o Fundeb*, disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/nota-avancos-do-novo-fundeb-correm-risco-com-projeto-que-altera-icms/>. Acesso em 24/07/2022.

²³ Informações disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/15273>. Acesso em 24/07/2022.

²⁴ REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de. *Caminhos e descaminhos da educação fiscal: Um olhar crítico sobre a tributação, a educação, a cidadania à luz da trajetória constitucional brasileira*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

²⁵ ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020. *Dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências*, Vitória, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112272020.html>. Acesso em: 27 maio 2022.

indicadores e fórmulas complexas) no Anexo Único da Lei nº 11.227, o qual, contudo, não considera o nível socioeconômico dos educandos nem estipula critérios claros para mensurar o aumento da equidade na aprendizagem, não se mostrando, assim, conforme aos mandamentos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição com a redação conferida pela EC 108/2020.

O Rio Grande do Sul aprovou em 20 de dezembro de 2021 a Lei nº 15.766/2021²⁶, 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 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”, regulamentação que nossa pesquisa não localizou. O percentual rateado conforme esses critérios educacionais será de 10% em 2024 e subirá paulatinamente até chegar a 17% no sexto ano de aplicação da lei. Ocorre que a lei gaúcha deixou de fora um critério educacional essencial, o “aumento da equidade”, previsto expressamente na redação que a EC 108 deu ao art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

O Mato Grosso do Sul promulgou a Emenda Constitucional Estadual nº 86, de 23 de abril de 2021²⁷, estabelecendo que, do ICMS destinado aos Municípios, 65% serão distribuídos conforme o critério do valor adicionado. Quanto ao restante, a Emenda seguiu a literalidade da regra contida na EC 108/2020, dispondo que mínimo 10% serão rateados conforme índices de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. No caso de Mato Grosso do Sul, está devidamente criado o ICMS-Educação desde 2021, mas nossa pesquisa não localizou sua regulamentação concreta, sendo que a Emenda Constitucional 86/2021 não estabeleceu os indicadores e critérios concretos para sua apuração.

Goiás promulgou a Emenda Constitucional Estadual nº 70, de 7 de dezembro de 2021²⁸, estabelecendo que, do ICMS destinado aos Municípios, 70% serão distribuídos conforme o critério do valor adicionado, 10% em quotas iguais entre todos os Municípios e 20% na proporção do cumprimento das exigências estabelecidas em lei complementar estadual específica, levando em conta o desempenho da gestão municipal nas áreas da educação, saúde e meio ambiente, sendo 10% para a educação, 5% para a saúde, e 5% para o meio ambiente. A Emenda Constitucional 70 ainda determina que lei complementar estadual regulamentadora do rateio municipal do ICMS (a qual nossa

²⁶ 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 24/07/2022.

²⁷ MATO GROSSO DO SUL. Emenda Constitucional n.º 86, de 22 de abril de 2021. *Altera a redação do parágrafo único, art. 153, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 23 de abril de 2021.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413233>. Acesso em: 24/07/2022.

²⁸ GOIÁS. Emenda Constitucional n.º 70, de 7 de dezembro de 2021. *Altera os dispositivos que especifica da Constituição do Estado de Goiás. Goiânia, 8 de dezembro de 2021.* Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=424013>. Acesso em: 24/07/2022.

pesquisa não localizou) terá como diretriz, para o cálculo da quota parte relacionada à educação, a quantidade de matrículas na rede municipal de ensino (critério de maior peso) critério que avaliem a melhoria da qualidade do ensino, critérios socioeconômicos e universalização do acesso e permanência na educação básica. Contudo, tal como ocorreu no caso do Rio Grande do Sul, não constou da Emenda Constitucional goiana o critério essencial do “aumento da equidade”, previsto expressamente na redação que a EC 108 deu ao art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Roraima aprovou em 14 de março de 2022 a Lei Complementar nº 311²⁹, cujo artigo 1.º dispõe que 65% do ICMS a ser distribuído será rateado pelo critério do valor adicional fiscal, e até 35% “de acordo com o que dispuser lei estadual, observada obrigatoriamente, a distribuição de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. O artigo 2.º de referida Lei Complementar reserva 10 pontos percentuais para serem distribuídos conforme critérios educacionais, mas nos vários critérios ali apontados não se encontra nenhum indicador destinado a aferir nem o aumento da equidade nem o nível socioeconômico dos educandos. Por esses motivos, consideramos que a criação do ICMS-Educação em Roraima, tal como ocorreu no caso do Rio Grande do Sul e Goiás, não atendeu ao que prescreve a Constituição da República no art. 158, parágrafo único, II.

O Estado do Piauí aprovou inicialmente a Lei nº 7.429³⁰, de 28 de dezembro de 2020, criando o “ICMS Educação”, com a finalidade de promover, “em regime de colaboração mútua entre o Estado e os Municípios, a melhoria da educação básica do Piauí”. Contudo, ocorreu com essa lei aprovada em dezembro de 2020 o mesmo problema que identificamos acima quanto ao Estado de Roraima: não constaram dos critérios da lei indicadores educacionais destinados a aferir o “aumento da equidade” e o “nível socioeconômico dos educandos”. A diferença é que, no Piauí, o problema foi detectado pelo Executivo e corrigido pelo Legislativo com a aprovação, em 29 de julho de 2021, da Lei nº 7.540. Segundo essa nova lei, a partir de 2023, 10% do ICMS a ser distribuído aos Municípios será rateado com base em indicadores, previstos em ato do Poder Executivo, “que indiquem a melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. Assim, após a aprovação a Lei nº 7.540³¹, de 29 de julho de 2021, o ICMS-Educação criado pela legislação piauiense se adequou completamente aos mandamentos constitucionais, não tendo sido localizada por nossa pesquisa, todavia, a sua regulamentação pelo Poder Executivo.

²⁹ RORAIMA. Lei Complementar n.º 311, de 14 de março de 2022, *Dispõe sobre critérios de distribuição 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, pertencentes aos municípios, em atendimento ao disposto na Emenda Constitucional n. 303, de 28 de dezembro de 2021, e dá outras providências*, Boa Vista, 14 de março de 2021, Disponível em: <http://sapl.al.rr.leg.br/ta/2032/text?>. Acesso em: 24/07/2022.

³⁰ PIAUÍ, Lei 7.429, de 28 de dezembro de 2020, *Cria o ICMS-Educação e altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998, que dispõe sobre mecanismo de distribuição do ICMS às prefeituras municipais segundo os mandamentos constitucionais*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4764>.

³¹ PIAUÍ, Lei 7.540, de 29 de julho de 2021, *Altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/5141>. Acesso em 24/07/2022.

Tabela 1 – Estados que já elaboraram legislação criando o ICMS-Educação previsto na EC 108/2020

Estado	Legislação criada	Percentual do ICMS-Educação no total do ICMS a ser distribuído aos Estados	Conformidade com o art. 158, parágrafo único, II da Constituição	Regulamentação
ESPÍRITO SANTO	Lei n.º 11.227/2020, alterada pela Lei n.º 11.328/2021	6% em 2022, chegando a 12,5% após 5 anos	Desconformidade, haja vista que o percentual é inferior a 10% até 2023 e a ausência de indicadores legais a aferir o aumento da equidade e o nível socioeconômico dos educandos	Regulamentação detalhada contida no Anexo Único da Lei n.º 11.227/2020
RIO GRANDE DO SUL	Lei n.º 15.766/2021	10% no primeiro ano, chegando a 17% no sexto ano	Desconformidade, haja vista a ausência de indicadores a aferir o aumento da equidade	Pendente de decreto regulamentador.
MATO GROSSO DO SUL	EC n.º 86/2021	Mínimo de 10%	Conformidade	Pendência de lei estadual para especificar indicadores e critérios educacionais
GOIÁS	EC n.º 70/2021	10%	Desconformidade, haja vista a ausência de indicadores a aferir o aumento da equidade	Pendência de lei complementar para regulamentar as diretrizes previstas na EC 70
RORAIMA	Lei Complementar n.º 311/2022	10%	Desconformidade, haja vista a ausência de indicadores a aferir o aumento da equidade e o nível socioeconômico dos educandos	Pendente regulamentação do Executivo
PIAUI	Lei n.º 7.540/2021	10%	Conformidade, tendo a Lei 7.540/2021 corrigido os defeitos da Lei 7.429/2020	Pendente regulamentação do Executivo

A tabela acima descreve esquematicamente a situação de cada um desses 6 Estados que já elaboraram legislação própria visando criar o ICMS-Educação previsto pela EC

108/2020. A seguir, analisaremos a situação dos Estados que ainda não aprovaram legislação nesse sentido.

Estados que têm projetos de lei de criação do ICMS-Educação em tramitação ou arquivados/vetados

Em Santa Catarina, tramita na Assembleia Estadual a PEC nº 4/2021³² a qual modifica o texto da Constituição Estadual estabelecendo uma nova distribuição do ICMS aos Municípios, sendo 65% conforme o critério do valor adicionado (atualmente essa proporção é de 85% no Estado de Santa Catarina) e 35% conforme outros critérios (atualmente essa proporção é de apenas 15%, a serem rateados igualmente entre todos os Municípios), reservando-se obrigatoriamente 10% para serem rateados “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”, nos exatos termos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição. Mais de 12 meses não foram suficientes para convencer os deputados catarinenses a promulgarem a Emenda Constitucional, que continua tramitando lentamente.

Em São Paulo, tramita desde abril de 2021 na Assembleia Estadual o projeto de lei nº 216/2021,³³ que altera os percentuais de distribuição da parcela do ICMS aos Municípios e cria o Índice de Qualidade da Educação Municipal. Há dois problemas graves neste projeto de lei: o primeiro deles é que a parcela a ser distribuída conforme o critério educacional é de 0% em 2024, 4% em 2025, 8% em 2026, 12% em 2027 e 16% de 2028 em diante, descumprindo o mandamento da Constituição da República que exige que o montante mínimo do ICMS-Educação seja de 10%, conforme legislação estadual a ser aprovada até 2 anos após a EC 108/2020. O segundo problema é que os indicadores do chamado Índice de Qualidade da Educação Municipal contidos no projeto de lei não levam em conta nem o nível socioeconômico dos educandos nem as exigências de aumento da equidade, tornando o projeto de lei incompatível com o artigo 158, parágrafo único, II da Constituição.

No Mato Grosso, tramita desde janeiro de 2022 o Projeto de Lei Complementar nº 1/2022³⁴, de autoria do Executivo, reduzindo o montante a ser distribuído pelo critério do valor adicionado para 70 (2023) e 65% (2024 em diante) e determinando-se que 10% do montante do ICMS a ser dividido com os Estados em 2023 sejam distribuídos segundo critérios educacionais, parcela que sobe para 12% em 2024 e 15% em 2025. O projeto de

³² SANTA CATARINA, Projeto de Emenda Constitucional n.º 4, de 17 de junho 2021. *Altera o art. 133 da Constituição Estadual e dá outras providências*, Florianópolis, 17 de junho de 2021, Disponível em: <https://www.ale.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PEC/0004.2/2021>. Acesso em: 25/07/2022.

³³ SÃO PAULO, Projeto de Lei nº 216, de 7 de abril de 2021, *Cria o Índice de Qualidade do Ensino do Município – IQEM e dá outras providências*, São Paulo, 7 de abril de 2021, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000364850>. Acesso em 25/07/2022.

³⁴ MATO GROSSO. Projeto de Lei Complementar nº 1, de 3 de janeiro de 2022. *Estabelece normas relativas ao cálculo dos índices de participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS*, Cuiabá, 3 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20220104180731222000.pdf>. Acesso em: 25/07/2022.

lei complementar detalha como será apurado o Índice Municipal de Qualidade da Educação, que levará em conta “indicador de aprendizagem com equidade” e seu avanço (art. 9.º, § 2.º), bem como “indicador socioeconômico dos alunos” (art. 9.º, § 4.º), cabendo ao Executivo regulamentar a fórmula e os parâmetros de cálculo de referido Índice. O projeto de lei mato-grossense cumpre detalhada e fielmente as disposições do artigo 158, parágrafo único, II da Constituição sobre a criação do ICMS-Educação.

Por iniciativa do Poder Executivo, tramita na Assembleia de Rondônia desde maio de 2022 o Projeto de Lei Complementar n.º 180/2022³⁵, que reduz de 75 para 68% a parcela do ICMS a ser rateada segundo o critério do valor adicionado, e reserva a parcela de 10% (a partir de 2025, chegando a 14% a partir de 2029) a ser dividida “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômicos dos educandos”, a serem apurados conforme regulamentação técnica a ser baixada pelo Poder Executivo. Para cumprir o artigo 158, parágrafo único, II da Constituição, o projeto de lei deveria prever a aplicação do percentual de 10% para o ICMS-Educação no mínimo a partir de 2023, e não a partir de 2025.

No Paraná, tramita desde julho de 2022 o Projeto de Lei Complementar n.º 6/2022, que reduz para 65% a parcela do ICMS a ser dividida conforme o critério do valor adicionado e aumenta para 35% a parcela a ser dividida conforme outros critérios, reservando-se obrigatoriamente 10% para serem rateados proporcionalmente de acordo com “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, segundo informações atualizadas fornecidas pela Secretaria de Estado da Educação -SEED”, nos exatos termos do art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

No Maranhão, o Executivo enviou à Assembleia em março de 2022 o Projeto de Lei n.º 107, que foi aprovado pelo Legislativo em maio, reduzindo-se o montante a ser distribuído pelo critério do valor adicionado para 65% (atualmente é de 75%) e determinando-se que 18% do montante do ICMS a ser dividido com os Estados seja rateado “na proporção da pontuação do Município no Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão”, que considerará “o desempenho e o rendimento dos estudantes da rede municipal em avaliações da aprendizagem conforme critério a ser definidos em Decreto do Poder Executivo”. Contudo, em 10 de maio de 2022, o Governador do Estado, autor do projeto de lei, o vetou integralmente, alegando problemas técnicos para operacionalização dos cálculos pela Secretaria de Fazenda e invalidade da adoção do indicador de mortalidade infantil para rateio do ICMS³⁶.

³⁵ RONDÔNIA, Projeto de Lei Complementar n.º 180, de 9 de maio de 2022, *Disciplina a distribuição da parcela do ICMS destinada aos Municípios e revoga as Leis Complementares n.º 115, de 14 de junho de 1994 e n.º 147, de 15 de janeiro de 1996*, Porto Velho, 9 de maio de 2022, Disponível em: <https://www.al.ro.leg.br/atividade-parlamentar/pesquisa-de-projetos-1>. Acesso em 25/07/2022.

³⁶ MARANHÃO, Assembleia Legislativa, *Diário da Assembleia*, N.84, de 10 de maio de 2022, Disponível em: https://www.al.ma.leg.br/diarios/arquivos/DIARIO_084_10.05.2022.pdf. Acesso em 25 jul.2022.

O Ceará foi pioneiro na política de distribuir o ICMS aos Municípios com base em critérios educacionais, política que remonta à Lei n.º 12.612/1996³⁷. Em sua redação atual, vigente desde 2015, essa lei determina que 18% da parcela do ICMS a ser distribuída aos Municípios sejam rateados em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, “formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem” (art. 1.º, II da Lei n.º 12.612/1996). Vê-se claramente que não se trata de uma distribuição que leve em conta o “aumento da equidade” da aprendizagem, nem o nível socioeconômico dos educandos, como exigiu a EC 108/2020. Por isso, a legislação cearense precisa ser alterada e adequada à nova redação do artigo 158, parágrafo único, II da Constituição. Apresentado por um deputado estadual projeto de lei para adequar a legislação cearense ao ICMS-Educação previsto na EC 108/2020³⁸, a iniciativa não prosperou, sendo que, conforme informações prestadas pela Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado, o projeto foi arquivado.

Estados inertes

Quanto a Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, a pesquisa não localizou nem legislação aprovada nem projetos legislativos em tramitação para criar o ICMS-Educação tal como previsto na EC 108/2020.

Desse conjunto de treze Estados, seis contemplam em suas legislações aprovadas anteriormente à EC 108/2020 critérios educacionais para rateio de parte do ICMS distribuído aos seus Municípios. Eis os Estados nesta situação, em ordem decrescente da parcela do ICMS que deve ser distribuída segundo o critério educacional: Amapá (18%, com efeitos a partir de 2021)³⁹, Sergipe (12% com efeitos a partir de 2024, chegando a 18% a partir de 2030)⁴⁰, Pernambuco (2% entre 2010 e 2020, 8% em 2021, com aumento

³⁷ CEARÁ. Lei n.º 12.612, de 07 de agosto de 1996, *Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios*, Fortaleza, 7 de agosto de 1996. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 29 maio 2022.

³⁸ Informações disponíveis em <https://www.al.ce.gov.br/index.php/comunicacao/radio-fm-assembly/ultimas-noticias/item/100791-icms?highlight=WYjY21zll0=>. Acesso em 25/07/2022.

³⁹ AMAPÁ, Lei Complementar n.º 120, de 2 de dezembro de 2019, *Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, e dá outras providências*. Macapá, 2 de dezembro de 2019. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=0120,%20de%20. Acesso em 25/07/2022.

⁴⁰ SERGIPE. Lei n.º 8.628, de 05 de dezembro de 2019. *Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita 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, e dá providências correlatas*, Aracaju, 5 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386925>. Acesso em: 25/07/2022.

até 18% a partir de 2026)⁴¹, Alagoas (5%)⁴², Minas Gerais (2%)⁴³ e Acre (1,4% em 2021, com aumento progressivo anual até chegar a 14% em 2030)⁴⁴. Contudo, em nenhuma dessas legislações se contemplam, para a apuração do ICMS-Educação, o critério do aumento da equidade na aprendizagem e a consideração do nível socioeconômico dos orientandos, conforme exigiu a EC 108/2020 na nova redação que conferiu ao art. 158, parágrafo único, II da Constituição.

Nos demais Estados da Federação, a legislação que dispõe sobre os critérios de distribuição do ICMS aos Municípios não leva em conta qualquer critério de gestão educacional ou melhoria de indicadores de aprendizagem.

A inércia legislativa de nada menos que metade dos Estados da federação levou diversas associações e entidades ligadas aos Tribunais de Contas a emitir Nota Conjunta em março de 2022⁴⁵ alertando para a necessidade de todos os Estados cumprirem o prazo previsto na EC 108/2020 (prazo que vence no dia 26 de agosto de 2022) para criação do ICMS-Educação. Referida Nota Conjunta interpreta corretamente as mudanças promovidas pela EC 108/2020, e afirma com clareza que, a partir desta Emenda, “passa a ser obrigatória a distribuição da receita do ICMS conforme critérios educacionais”, não se tratando de uma escolha discricionária por parte de cada Estado e sim de uma imposição constitucional. O não cumprimento do prazo, conforme aponta a Nota Conjunta, levará a perdas para os Estados (que não poderão receber a complementação federal VAAR do Fundeb, conforme explicado nas seções anteriores desta pesquisa) e a perdas duplas para os Municípios que apresentem melhorias nos resultados de aprendizagem com aumento

⁴¹ PERNAMBUCO, Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, alterada pela Lei n.º 16.616, de 15 de julho de 2019, *Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada*, Recife, 16 de julho de 2019, Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1990/Lei10489_90.htm. Acesso em 25/07/2022.

⁴² ALAGOAS, Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020, *Altera a Lei Estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, e dá outras providências*, Maceió, 10 de janeiro de 2020. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf. Acesso em 25/07/2022.

⁴³ MINAS GERAIS. Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009. *Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios*, Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&ano=2009>. Acesso em: 25/07/2022.

⁴⁴ ACRE, Lei n.º 3.532, de 30 de outubro de 2019, *Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios*. Rio Branco, 30 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2019/11/Lei3532.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

⁴⁵ ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON/AMPCON/CNPGC/ANTC, Nota Conjunta n.º 01/2022, *Manifestação relativa à necessidade de aprovação ou atualização das leis estaduais, até agosto de 2022, para implementação do ICMS Educação, conforme estabelecido na Emenda Constitucional n.º 108, de 2020*. Brasília, 13 de março de 2022, Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/15922/nota_ICMS_Educacao.pdf. Acesso em 25/07/2022.

de equidade, visto que não poderão receber nem o ICMS-Educação nem a complementação federal VAAR do Fundeb.

Inércia/desídia ou resistência política à efetiva implementação do ICMS-Educação?

Dos 26 Estados da federação⁴⁶, somente 6 já cumpriram o prazo do art. 3.º da EC 108/2020 e aprovaram legislação própria para instituir o ICMS-Educação. Não é crível nem razoável pensar que tamanha inação legislativa da maioria dos Estados seja fruto de esquecimento, desídia ou falta de conhecimento, especialmente do Executivo e suas Secretarias de Fazenda, sobre o que está em jogo com o cumprimento ou não do mandamento constitucional ora examinado.

Na verdade, o que parece uma inação é o resultado de uma intensa atividade de pressão política exercida pelas capitais e pelos Municípios com mais atividade econômica em cada Estado, cujo orçamento se verá diminuído com a implementação do ICMS-Educação. É que a criação do ICMS-Educação, ou sua ampliação para determinar o rateio de 10% do ICMS a ser dividido com os Municípios, em geral é feita em detrimento da aplicação do critério do valor adicionado no território de cada Município, critério que, conforme já explicamos, favorece fortemente as Capitais e os Municípios com maior Produto Interno Bruto.

A situação atual do Estado de Santa Catarina é um bom exemplo para ilustrar essa disputa política. Pela sistemática atual, que não prevê o ICMS-Educação, mais da metade do ICMS que o Estado divide com seus Municípios fica com apenas 25 dos 295 Municípios de Santa Catarina, exatamente os Municípios da Grande Florianópolis e da região litorânea do Estado, que têm o maior PIB⁴⁷. Com a aprovação do ICMS-Educação e a redução do peso do critério do valor adicionado, haverá uma sensível transferência de recursos orçamentários dos poucos Municípios com maior PIB para um conjunto mais amplo de Municípios, independentemente do seu porte e tomando em consideração apenas as melhorias e resultados da política pública educacional posta em prática em cada Município.

Minas Gerais é outro bom exemplo dessa situação de concentração das cotas-partes municipais do ICMS em poucos Municípios, os mais poderosos economicamente, o que ajuda a explicar a situação aparentemente inusitada de não haver até o momento nem mesmo projetos de lei apresentados para criar o ICMS-Educação. Tomando por base o ano de 2013, os 10 Municípios de maior porte do Estado açambarcaram 37% do total do ICMS distribuído aos Municípios⁴⁸. A razão entre o ICMS recebido por esses Municípios e o ICMS

⁴⁶ Não há de se levar em conta o Distrito Federal, visto que ele não se divide em Municípios e, assim, não se vê afetado pelo tema da presente pesquisa.

⁴⁷ Vide informações contidas no Parecer do Relator do Projeto de Emenda Constitucional 4/2021, que tramita há mais de um ano na Assembleia e ainda não foi aprovado – Disponível em: <http://visualizador.alesc.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/paginas/visualizadorDocumentos.jsf?token=a6b5d84833bc7c6a4fc32111fe63fd6bc81f0c5cec58531e4b4a0b64e8fde7fb422e20fe5e328028e6bd7f2b5dc6ade1>. Acesso em 25/07/2022.

⁴⁸ BAPTISTA, Juliana Xavier de Castro. *Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no Estado de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2016. Disponível em:

total repartido com todos os Municípios do Estado é muito maior do que a proporção entre sua população e a população total do Estado, o que indica uma enorme e desproporcional influência política exercida por tais Municípios no âmbito da Assembleia e do Poder Executivo.

Considerações finais

Antes da EC 108, só havia um critério constitucionalmente obrigatório para todos os Estados na distribuição de 25% da arrecadação do ICMS a seus Municípios – o critério do valor adicionado em operações e serviços tributados pelo ICMS no território de cada Município. Após a EC 108, passam a coexistir na Constituição da República dois critérios obrigatórios: o critério do valor adicionado e o critério que chamamos neste estudo de ICMS-Educação, que deve ser aplicado a no mínimo 10% do montante total de ICMS a ser distribuído pelos Estados a seus Municípios.

O ICMS-Educação não consiste numa indução de melhoria de performances de aprendizagem medida exclusivamente em termos de notas médias dos alunos em exames padronizados ou em índices gerais de aprovação ou reprovação dos alunos, visto que a EC 108 dispôs claramente que os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem não podem ser dissociados dos indicadores de “aumento da equidade” nem desconsiderar “o nível socioeconômico dos educandos”, em linha com todo o espírito que anima as mudanças educacionais promovidas pela EC 108, inclusive com os critérios que presidem a complementação federal VAAR do Fundeb, os quais também se guiam por evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem “com redução das desigualdades” (art. 212-A, V, “c” da Constituição). Por isso é juridicamente correta a vinculação que o artigo 14 da Lei 14.113/2020 promove entre a necessidade de implementação estadual do ICMS-Educação para que os Estados e seus Municípios recebam a complementação federal prevista no art. 212-A, V, “c” da Constituição: se um Estado não cumpre uma regra constitucional (criar o ICMS-Educação no prazo previsto pela EC 108) destinada a fomentar a educação de qualidade com redução das desigualdades, não se pode direcionar a este Estado e seus Municípios uma complementação federal destinada exatamente a fomentar a governança educacional voltada para a melhoria da aprendizagem com aumento de equidade.

A presente pesquisa apurou que, faltando um mês para o término do prazo previsto no art. 3.º da EC 108/2020, somente seis Estados aprovaram legislação própria (ainda pendente de regulamentação detalhada) criando o ICMS-Educação após a EC 108/2020, mas apenas dois deles (Piauí e Mato Grosso do Sul) o criaram em conformidade com a redação atual do art. 158, parágrafo único, II da Constituição. Os outros quatro Estados deixaram de incluir em sua legislação os parâmetros de aumento da equidade na aprendizagem e/ou o nível socioeconômico dos educandos, o que indica claramente uma dificuldade de os legisladores estaduais compreenderem ou aceitarem o caráter social e solidário do mecanismo indutor do ICMS-Educação presente na EC 108, o qual não se

<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/17977/1/EstudoDistribuicaoCota.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

confunde com a prática (infelizmente ainda hegemônica) de confundir melhorias nos resultados de políticas educacionais com melhorias no resultado de exames padronizados aplicados em larga escala aos educandos.

Os Estados que não criarem validamente o ICMS-Educação até o prazo previsto no art. 3.º da EC 108 (26 de agosto de 2022) descumprirão a Constituição e ficarão impedidos de receber a complementação federal VAAR do Fundeb, cujo montante previsto para 2023 é de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, valor que triplicará até 2026, quando a complementação federal VAAR saltará para 2,5% do valor total dos fundos estaduais. Os Municípios desses Estados serão duplamente prejudicados, pois não poderão receber as parcelas do ICMS-Educação e tampouco poderão receber a complementação federal VAAR do Fundeb.

Levando em conta todas essas perdas, não seria crível que a falta de providências legislativas de grande parte dos Estados fosse fruto de um acaso, de um esquecimento ou de uma simples falta de informação. Na verdade, o que explica essa falta de iniciativa legislativa dos Estados é a forte pressão exercida pelas capitais e pelos Municípios com mais atividade econômica em cada Estado para que o critério do valor adicionado seja mantido intocado na legislação e o ICMS-Educação não seja criado ou pelo menos não tenha efeito prático nos próximos anos. Com efeito, até mesmo no caso de Estados que criaram alguma forma de ICMS-Educação, seu efeito prático é quase sempre postergado para os anos futuros.

Em termos de soluções concretas para o problema da pesquisa, recomenda-se um controle efetivo – tanto social (academia, movimentos sociais organizados) quanto judicial (com a participação efetiva do Ministério Público, inclusive o Ministério Público ligado aos Tribunais de Contas) – a ser exercido especialmente no ano de 2023, de modo a aferir as responsabilidades estaduais pela não implementação do ICMS-educação, e avaliar de que maneira as legislação criadas de fato induzem a uma educação com mais qualidade e mais equidade/inclusão.

Quando o assunto é a educação genericamente considerada, todos os setores e segmentos políticos e populacionais são unânimes e enfáticos em apontar sua importância fundamental para combater o atraso e promover o desenvolvimento nacional. Mas basta que a educação genericamente considerada se concretize numa política pública específica, com efeitos fiscais e financeiros concretos, para que surjam bloqueios e sabotagens, muitas vezes ocultos ou obscurecidos. A academia e a universidade não têm o poder de decidir nem de arbitrar os conflitos de interesse que se manifestam nos bloqueios e sabotagens presentes no direito e na política educacional, mas tem o dever de investigá-los, compreendê-los e trazê-los à tona criticamente, com o máximo de clareza possível. Foi o que o presente artigo buscou fazer quanto ao tema do ICMS-Educação, cuja história no direito e na política brasileira está só começando.

REFERÊNCIAS

ACRE, Lei nº 3.532, de 30 de outubro de 2019, *Dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de*

Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios. Rio Branco, 30 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2019/11/Lei3532.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

ALAGOAS, Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020, *Altera a Lei Estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, e dá outras providências, Maceió, 10 de janeiro de 2020.* Disponível em: https://sapl.al.ac.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf. Acesso em 25/07/2022.

AMAPÁ, Lei Complementar n.º 120, de 2 de dezembro de 2019, *Dispõe sobre a distribuição das parcelas do ICMS e outros tributos arrecadados pelo Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, de acordo com a Lei Complementar nº 63/90, e dá outras providências.* Macapá, 2 de dezembro de 2019. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=0120,%20de%20. Acesso em 25/07/2022.

ATRICON/IRB/ABRACOM/CNPTC/AUDICON/AMPCON/CNPGC/ANTC, Nota Conjunta n.º 01/2022, *Manifestação relativa à necessidade de aprovação ou atualização das leis estaduais, até agosto de 2022, para implementação do ICMS Educação, conforme estabelecido na Emenda Constitucional nº 108, de 2020.* Brasília, 13 de março de 2022, Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/15922/nota_ICMS_Educacao.pdf. Acesso em 25/07/2022.

BAPTISTA, Juliana Xavier de Castro. *Um estudo sobre a distribuição da cota-parte do ICMS no Estado de Minas Gerais.* Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/17977/1/EstudoDistribuicaoCota.pdf>. Acesso em 25/07/2022.

BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 4, de 30 de junho de 2021, Brasília, DOU 30/06/2021, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408>. Acesso em 23/07/2022.

BRASIL, Ministério da Educação-Ministério da Economia, Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022, Brasília, DOU 29/04/2022, Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-29-de-abril-de-2022-396512467%20>. Acesso em 23/07/2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Cível Originária n.º 660. Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão Ministro Edson Fachin, Brasília, julgamento em 6 set. 2017, DJ 9 mar. 2018.

BREMAEKER, Françios E.J. de. *Finanças Municipais em 2019*, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022.

BREMAEKER, Françios E.J. de. *A importância das principais transferências de recursos para os Municípios em 2019 – ICMS e FPM*, Maricá: Observatório de Finanças Municipais, 2020. Disponível em: Acesso em 24/07/2022

CALLEGARI, Cesar. *O novo FUNDEB e seus impactos para o Estado de São Paulo e seus municípios em 2022*, São Paulo: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2022. Disponível em: https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Para_Entender_Novo_FUNDEB_2022.pdf. Acesso em 22/07/2022.

CEARÁ. Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996, *Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios*, Fortaleza, 7 de agosto de 1996. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 29 maio 2022.

CONFAZ, Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais, Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em 24/07/2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação, *Educação & Sociedade*, Campinas, V. 28, N.100, 831-855, out. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, V.43, N.4, 1.217-1.252, out/dez 2018.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020. *Dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências*, Vitória, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112272020.html>. Acesso em: 27 maio 2022.

FERRAZ, Luciano et.al. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GOIÁS. Emenda Constitucional nº 70, de 7 de dezembro de 2021. *Altera os dispositivos que especifica da Constituição do Estado de Goiás*. Goiânia, 8 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=424013>. Acesso em: 24/07/2022.

MARANHÃO, Assembleia Legislativa, Diário da Assembleia, N.84, de 10 de maio de 2022, Disponível em: https://www.al.ma.leg.br/diarios/arquivos/DIARIO_084_10.05.2022.pdf. Acesso em 25 jul.2022.

MATO GROSSO. Projeto de Lei Complementar nº 1, de 3 de janeiro de 2022. *Estabelece normas relativas ao cálculo dos índices de participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS*, Cuiabá, 3 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20220104180731222000.pdf>. Acesso em: 25/07/2022.

MATO GROSSO DO SUL. Emenda Constitucional nº 86, de 22 de abril de 2021. *Altera a redação do parágrafo único, art. 153, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, 23 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413233>. Acesso em: 24/07/2022.

MENDES, Marcos et. al., *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos, 2008.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. *Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios*, Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18030&ano=2009>. Acesso em: 25/07/2022.

PERNAMBUCO, Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, alterada pela Lei n.º 16.616, de 15 de julho de 2019, *Dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, da parcela do ICMS que lhes é destinada*, Recife, 16 de julho de 2019, Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1990/Lei10489_90.htm. Acesso em 25/07/2022.

PIAUI, Lei 7.429, de 28 de dezembro de 2020, *Cria o ICMS-Educação e altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998, que dispõe sobre mecanismo de distribuição do ICMS às prefeituras municipais segundo os mandamentos constitucionais*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4764>.

PIAUI, Lei 7.540, de 29 de julho de 2021, *Altera a Lei n.º 5.001, de 14 de janeiro de 1998*, Teresina, 29 de julho de 2021, Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/5141>. Acesso em 24/07/2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social, *Educação & Sociedade*, Campinas, V.39, N. 145, p.846-869, out-dez 2018.

REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de. Caminhos e descaminhos da educação fiscal: Um olhar crítico sobre a tributação, a educação, a cidadania à luz da trajetória constitucional brasileira. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de & GODOI, Marciano Seabra de. Financiamento da educação básica, o novo Fundeb e as expectativas geradas pela Emenda Constitucional 108/2020, In: SCAFF, Fernando Facury et. al. (Orgs.). *Interseções entre o Direito Financeiro e o Direito Tributário*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, 591-628.

RIBEIRO, Andreia Couto. Desigualdade no Financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb, *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, v.12, n.6, 2022, 1-21.

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 24/07/2022.

RONDÔNIA, Projeto de Lei Complementar n.º 180, de 9 de maio de 2022, *Disciplina a distribuição da parcela do ICMS destinada aos Municípios e revoga as Leis Complementares n.º 115, de 14 de junho de 1994 e n.º 147, de 15 de janeiro de 1996*, Porto Velho, 9 de maio de 2022, Disponível em: <https://www.al.ro.leg.br/atividade-parlamentar/pesquisa-de-projetos-1>. Acesso em 25/07/2022.

RORAIMA. Lei Complementar n.º 311, de 14 de março de 2022, *Dispõe sobre critérios de distribuição 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, pertencentes aos municípios, em atendimento ao disposto na Emenda Constitucional n. 303, de 28 de dezembro de 2021, e dá outras providências*, Boa Vista, 14 de março de 2021, Disponível em: <http://sapl.al.rr.leg.br/ta/2032/text?>. Acesso em: 24/07/2022.

SANTA CATARINA, Projeto de Emenda Constitucional n.º 4, de 17 de junho 2021. *Altera o art. 133 da Constituição Estadual e dá outras providências*, Florianópolis, 17 de junho de 2021, Disponível

em: <https://www.alesc.sc.gov.br/legislativo/tramitacao-de-materia/PEC/0004.2/2021>. Acesso em: 25/07/2022.

SÃO PAULO, Projeto de Lei nº 216, de 7 de abril de 2021, Cria o Índice de Qualidade do Ensino do Município – IQEM e dá outras providências, São Paulo, 7 de abril de 2021, Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000364850>. Acesso em 25/07/2022.

SERGIPE. Lei nº 8.628, de 05 de dezembro de 2019. *Cria o ICMS-Social e estabelece, na forma do inciso IV do art. 158 e do inciso II do parágrafo único do mesmo dispositivo da Constituição Federal, critérios para a distribuição da parcela da receita 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, e dá providências correlatas*, Aracaju, 5 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=386925>. Acesso em: 25/07/2022.

TANNO, Claudio Riyudi. Novo Fundeb: valor aluno ano total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do custo aluno qualidade (CAQ), In: SOUZA, Marcelo Lopes de et. al. (orgs.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*, Brasília: Ministério da Educação - INEP, 2021, pp.109-146.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Perdas para a Educação: Teto do ICMS vira Lei sem recomposição para o Fundeb, disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/nota-avancos-do-novo-fundeb-correm-risco-com-projeto-que-altera-icms/> Acesso em 24/07/2022.

XIMENES, Salomão Barros. *Direito à Qualidade na Educação Básica – Teoria e Crítica*, São Paulo: Quartier Latin, 2014.

Data de Recebimento: 29/07/2022

Data de Aprovação: 23/01/2023