



NOTA TÉCNICA Nº 13/2022

Ementa: Do atendimento das condicionalidades para recebimento da complementação-VAAR prevista no artigo 14, § 1º, incisos I, IV e V, da lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, pelos entes federados como condição da gestão responsável da educação.

A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, conhecida por inaugurar o novo e permanente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e assim consagrar a política de fundos educacionais de natureza contábil para o financiamento da educação básica pública, incorporou no universo jurídico nacional um conjunto normativo arrimando o tripé equidade, inclusão e qualidade da educação¹.

Nessa esteira principiológica, a EC nº 108/2020, apoiada na ação redistributiva ² por parte dos entes federados (LDB, art. 11, II), potencializou sua preocupação com a equidade ao melhor regulamentar a incumbência dos municípios no exercício da ação redistributiva em relação às suas escolas. A nova regulamentação prevê, para tanto, o aumento do patamar da complementação da União para 23% em 6 (seis) anos, distribuídos em três modalidades de complementação (VAAF - 10%, VAAT - 10,5% e VAAR - 2,5%).

¹ CF, art. 211 (...) § 4º. na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a **universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório**.

² Pode verificar a ampliação do efeito redistributivo trazido pela EC 108/22 já a partir da nova complementação do VAAT, modalidade de complementação pela União para distribuição de 10,5% dos recursos, a partir de 2026(conforme regramento de implementação gradual). Serão beneficiadas redes de municípios de estados antes não contemplados. Estima-se, quando ao aumento do efeito redistributivo do Fundeb, por exemplo, um aumento de 48% até 2.026 do valor anual total por aluno VAAT.



Quanto à desigualdade de proficiência de alunos, a EC nº 108/2020 traz ponderação do valor Fundeb que considere o nível socioeconômico dos educandos, além da previsão de uma das três modalidades de complementação pela União, a complementação VAAR, de 2,5 pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores educacionais, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (SINAEB).

Dentre tais aspectos normativos de melhoria da gestão, que também é uma das condicionalidades para recebimento da complementação-VAAR (Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, art. 14, § 1º, inciso IV), denota-se a alteração, pela EC nº 108/2020, da redação do art. 158 da Constituição Federal, que passa a prever como critério para a distribuição da cota municipal do ICMS (25% do produto da arrecadação respectiva): a) 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; e, b) 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.

No mínimo dez pontos percentuais devem ser distribuídos com base em indicadores de: (i) melhoria nos resultados de aprendizagem; de (ii) aumento da equidade; e (iii) considerado o nível socioeconômico dos educandos. Para tanto, a EC nº 108/2020, em seu art. 3º, determina a edição de leis estaduais, até 26 de agosto de 2022 (dois anos a partir de sua promulgação e publicação do texto em 27/08/2020), prevendo a distribuição de parcela da cota parte municipal do ICMS com base em indicadores educacionais.

A EC nº 108/2020 traz ao universo jurídico nacional o denominado “ICMS Educacional”, instrumento importante de aperfeiçoamento de repasse meritório



do tributo, reconhecendo parcela maior do repasse àquelas gestões municipais que melhoram seus índices educacionais. O Brasil já tem resultados empíricos de financiamento através de repasses baseados em resultados da educação no Estado do Ceará. A legislação aprovada naquele estado em 2007 teve resultados expressivos na melhoria da educação pública local, tendo sido, inclusive, inspiração para a EC nº 108/2020.

O art. 158, alterado pela EC nº 108/2020, é norma constitucional não autoaplicável, de eficácia limitada, portanto, a depender de complementação por norma estadual.

Não bastasse a importância em si da norma supracitada, a publicação da lei estadual regulamentadora e com estrito cumprimento de todos os requisitos constitucionalmente previstos é também uma das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação-VAAR (Valor Aluno Ano Resultado).

O cumprimento do mandamento constitucional que tem conteúdo normativo apto ao combate das desigualdades de proficiência de alunos, representará grande aporte à educação local. A complementação-VAAR é estimada para a totalidade das redes em mais de R\$ 4 bilhões³. Sublinha-se que a complementação-VAAR será feita de forma progressiva (2.023 – 075%, 2.024 - 1,5%, 2.025 – 2% e 2.026 – 2,5%), e que o aporte financeiro redistributivo será ainda maior.

Afora a necessária comprovação de publicação pelos estados das respectivas leis regulamentadoras do ICMS Educacional (Lei nº 14.113/2020, art. 14, § 1º, inciso IV), previu-se a necessidade de comprovação das condicionalidades previstas também nos incisos I e V do mesmo dispositivo⁴, ou seja, provimento do cargo ou função

³ Estimativas do Todos Pela Educação com base nos dados disponibilizados pela CONOF/Câmara dos Deputados. Espera-se que com o aumento da arrecadação esse valor possa ser ainda maior. <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-fundeb-aprovado-no-congresso-nacional/>, conforme citado pelos órgãos de controle (ATRICON, IRB, ABRACOM, CNPTC, AUDICON, AMPCON, CNPGC e a ANTC) na Nota Conjunta 01/22 (in <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/03/Nota-Conjunta-no-001-2022-Orientacoes-quanto-ao-ICMS-para-a-educacao.pdf>).

⁴ Lei 14.113/20, art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e



de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; e referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. Tais condicionalidades chamam a atenção da necessária atuação, também, dos gestores municipais, eis que sua omissão também pode gerar a falta de recebimento da complementação-VAAR e, portanto, prejuízo à educação local diante de grave abdicação de receita.

As demais condicionalidades, as previstas nos incisos II e III do § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113/2020, foram relativizadas com ponderações em razão da situação de calamidade pública decorrente da covid-19.

É necessária, para resguardo da educação brasileira, a fiscalização pelo Ministério Público Brasileiro do cumprimento das condicionalidades VAAR pelos municípios brasileiros e, bem assim, pelos estados da federação, com vistas não só aos prazos, mas também aos conteúdos para o atendimento dos requisitos constitucionais mínimos.

Em face do exposto, o **CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPFG)**, por intermédio da **COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO (COPEDEC)**, que integra o **GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (GNDH)**, vem a público expressar que o Ministério Público Brasileiro reconhece os

§ 1º As condicionalidades referidas no *caput* deste artigo contemplarão:

- I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
- II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
- III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
- IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do [inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal](#) e do [art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020](#);
- V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.



importantes avanços trazidos pelo novo Fundeb (EC nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020), o que demonstra o necessário atendimento das condicionalidades para o recebimento da complementação da União na modalidade VAAR, conforme previsto no art. 14, § 1º, da Lei nº 14.113/2020 e Resoluções nº 01 e 02/2022 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, ou seja, a aprovação da lei de repartição do ICMS educacional com o atendimento dos requisitos constitucionais mínimos, a implementação da efetiva gestão democrática da educação, que deve ser interpretada com resguardo da integridade da Meta 19 do Plano Nacional de Educação e o alinhamento do currículo à BNCC.

E diante desse contexto, o Ministério Público Brasileiro estará atento ao efeito de potenciais abdicação de receitas em detrimento da educação de qualidade e, bem assim, ao respeito à gestão fiscal responsável (art. 11, LRF) e ao atendimento real das condicionalidades ao Plano Nacional de Educação, em especial das metas 19 e 20, adotando as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis na defesa do direito à educação.

Brasília, 30 de novembro de 2022.

NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais do
Ministério Público dos Estados e da União – CNPG

LUCIANA GOMES
FERREIRA DE
ANDRADE:27905751856

Assinado de forma digital por LUCIANA GOMES
FERREIRA DE ANDRADE:27905751856
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade
Certificadora Raiz Brasileira v2, ou=AC SOLUTI,
ou=AC SOLUTI Multipla, ou=34097846000103,
ou=Certificado PF A3, cn=LUCIANA GOMES
FERREIRA DE ANDRADE:27905751856
Dados: 2022.12.01 17:48:24 -03'00'

LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE
Presidente do Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH