

BREVES NOTAS SOBRE O NOVO ICMS EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS



Daniel de Carvalho Guimarães

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.

A EVOLUÇÃO NORMATIVA DO ICMS EDUCAÇÃO

No âmbito do federalismo fiscal inaugurado em 1988, a Constituição estabeleceu a distribuição de 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado por cada estado aos seus municípios (art. 158, IV, alínea “a”). A divisão dos recursos era feita de duas formas. De um lado, no mínimo 75% da quota municipal seguia a proporção do valor adicionado nas operações de circulação de mercadorias e de serviços, realizadas nos territórios municipais. De outro, até 25% da quota obedeceria a regras a serem estabelecidas em lei estadual.

Para cumprir o comando constitucional, o estado de Minas Gerais promulgou as Leis nº 10.690/1992, 12.040/1995, 13.803/2000 e 18.030/2009 sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

Como exemplo, a Lei nº 18.030/2009 estabeleceu 17 critérios além do Valor Adicionado Fiscal (VAF), cada um com seu percentual, para que fosse calculado o valor que cada município receberia de ICMS, nos termos do art. 158, IV, da Constituição. Embora essa estratégia pareça atender as mais diversas realidades da gestão pública municipal, acaba pulverizando a influência que cada critério tem na distribuição dos recursos e frustra a finalidade da política pública arquitetada pela Constituição de estimular o município a investir em determinadas áreas em troca do recebimento de mais recursos financeiros.

A partir de 1998, o critério educação recebeu o potencial de influenciar em 2% o valor a ser recebido pelos municípios. O ICMS Educação é essa última parcela do produto arrecadado, distribuído com base no critério da educação. Consistiu na relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do município, relativamente aos dados do ano civil imediatamente anterior.

Naquele momento, a política pública educacional estimulava que o município incrementasse o número de alunos atendidos em comparação à sua capacidade mínima de atendimento.

A Emenda Constitucional nº 108/2020 previu novos parâmetros de distribuição do ICMS; a) no mínimo 65% da quota de ICMS de acordo com o Valor Adicionado Fiscal; b) até 35% do repasse de acordo com lei estadual. A Emenda Constitucional nº 108/2020 trouxe nova estratégia de estímulo aos gestores locais. Se eles não implementassem mudanças para melhorar a aprendizagem e aumentar a equidade do ensino de acordo com nível socioeconômico dos educandos, deixariam de receber recursos de repasses de ICMS para aplicação de acordo com suas prioridades.

Art. 158 [...]

§1º. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

[...]

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

A mesma emenda deu nova redação ao art. 212-A para estabelecer que parte da complementação a ser paga pela União do Valor Aluno Ano Regular (Vaar) apenas poderia ser entregue após os estados se desincumbirem do dever de regulamentar a parcela do ICMS de até 35% da quota municipal.

Art. 212-A

[...]

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

[...]

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; [...]

A grande inovação constitucional foi a constitucionalização do ICMS Educação com o comando ao legislador estadual de atribuição de percentual mínimo de 10% ao critério da educação nessa distribuição. A educação passou a ser avaliada conforme indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

De acordo com o art. 3º da EC nº 108/2020, os estados teriam prazo de dois anos a partir de 27 de agosto de 2020 para aprovar lei estadual que regulamentasse os critérios de divisão da quota municipal do ICMS e do ICMS Educação.

Com atraso de mais de um ano, Minas Gerais editou a Lei nº 24.431, de 14 de setembro de 2023. Por sua vez, a lei mineira foi regulamentada pelas Resoluções Conjuntas nº 12/2023, 12/2024 e 13/2024, da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação João Pinheiro.

A Lei estadual nº 24.431/2023 trouxe mudanças no sistema mineiro de distribuição da parcela do ICMS de que trata o art. 158, §1º, II, da Constituição de 1988, previsto na Lei estadual nº 18.030/2009, quanto aos critérios área geográfica (art. 1º), educação (art. 2º), meio ambiente (art. 3º), esportes (art. 4º) e mínimo *per capita* (art. 5º) e manteve a Fundação João Pinheiro como a instituição responsável pelo cálculo dos critérios.

Segundo a EC nº 108/2020, o critério educação deve ser desenhado pelas leis estaduais com índices que reflitam a melhoria nos resultados de aprendizagem e o aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Nesse sentido, a lei mineira optou por fixar o percentual constitucional mínimo de 10% para o critério educação e o dividiu em quatro índices, sobre aspectos diversos da educação para o alcance das finalidades constitucionais: a) desempenho escolar; b) rendimento escolar; c) atendimento educacional; d) gestão escolar.

Todos os índices tiveram suas variáveis e ponderações descritas na lei. O detalhamento e cálculo dos índices foram delegados para legislação infralegal. De forma conjunta, a Secretaria de Estado de Educação e a Fundação João Pinheiro elaboraram as resoluções, sendo a Resolução nº 13/2024 a mais atual.

O primeiro é o índice de **desempenho escolar**, que representa metade do critério educação, ou seja, 5%. Ele é medido pelas (i) avaliações externas de desempenho dos estudantes do 2º, 5º e 9º anos, que são ponderadas com (ii) a taxa de participação dos estudantes nas avaliações externas, (iii) os indicadores de nível socioeconômico dos estudantes e (iv) as desigualdades entre os distintos grupos raciais e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais.

O segundo é o índice de **rendimento escolar**, responsável pela fatia de 2% no critério educação. Ele é formado pelas (i) taxas de aprovação, de abandono e de adequação idade-série, ponderadas com (ii) a redução das desigualdades de acesso e permanência na educação básica, observadas (iii) as desigualdades entre estudantes negros e não negros e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais e com (iv) a progressão dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, entre eles os estudantes com transtorno do espectro autista (TEA).

O terceiro índice é de **atendimento educacional**, com peso de 1,5% no critério educação. Sua medição é feita pela taxa de atendimento educacional nos níveis e modalidades de ensino de responsabilidade do município, ponderada com (i) a oferta de educação em tempo integral, (ii) a ampliação do atendimento aos estudantes quilombolas e áreas rurais e (iii) a ampliação da taxa de alfabetização e escolaridade de maiores de 15 anos.

O quarto índice é de **gestão escolar**, com peso de 1,5%, e é calculado com base nos dados do censo escolar sobre infraestrutura, acessibilidade, formação de profissionais e efetividade da gestão democrática das escolas.

A medição dos índices é complexa e engloba vários aspectos relacionados à educação, desde o desempenho dos alunos em avaliações externas, passando pelo aumento da proporção de alunos em horário integral e por inclusão de grupos especiais, chegando à infraestrutura das escolas e à preparação dos professores.

A lei não previu a forma de cálculo dos índices, que ficou para a regulamentação infralegal, que atualmente está na Resolução Conjunta nº 13/2024, da Secretaria de Estado de Educação e da Fundação João Pinheiro.

A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 24.431/2023

As novas regras de divisão do ICMS Educação mineiro alteraram as parcelas de ICMS que cada município mineiro recebia até o ano anterior, o que gerou insatisfação. Alguns municípios maiores como Belo Horizonte, Contagem e Betim alegaram que receberam menos recursos de ICMS quanto ao critério educação.

A consequência natural foi o surgimento de uma discussão jurídica sobre a nova ordem de distribuição. Nesse sentido, há dois níveis de análise, o de conformidade constitucional da Lei estadual nº 24.431/2023 e o de legalidade da Resolução Conjunta SEE/FJP nº 13/2024.

A inconstitucionalidade da lei mineira foi alegada em várias esferas. Em primeiro lugar, o município de Contagem apresentou ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em janeiro de 2024, representação para que se reconhecesse incidentalmente a inconstitucionalidade da nova lei estadual. Segundo

o município, a lei não previu, entre os índices que compõem o critério da educação, a ponderação com o número de alunos da rede pública de cada município. Tal consideração seria necessária para atender o art. 158, §1º, II, que prevê como objetivo da política de incentivos o aumento da equidade, entendida essa equidade como igualdade entre os municípios mineiros. A Representação nº 1.161.150 está em fase instrutória inicial, na oitiva dos interessados.

Em segundo lugar, o Supremo Tribunal Federal foi provocado pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7630, apresentada em abril de 2024, para que fosse declarada a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei estadual nº 24.431/2023, sem redução de seu texto, com a adoção da técnica de sua interpretação conforme a Constituição da República, ao art. 2º e Anexo III da Lei estadual nº 18.030/2009, com redação dada pela Lei estadual nº 24.431/2023, determinando que o critério de educação fosse ponderado com o número de matrículas existentes em cada rede municipal de ensino. A ação ainda aguarda apreciação sobre a medida liminar, de acordo com o art. 10 da Lei nº 9.868/1999.

No entanto, a lei mineira é constitucional.

O foco até a legislação atual de 2023 foi aumentar o número de alunos matriculados. Porém, o percentual de influência não era proporcional à importância que a política pública educacional tem no Brasil e em Minas Gerais. A Constituição adotara uma estratégia de obrigação de gasto mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino e de direcionamento das despesas para a valorização dos profissionais de educação.

Os resultados ruins nas avaliações de qualidade do ensino afluíram a necessidade de aperfeiçoamento da técnica da política pública. Além disso, o destino obrigatório de recursos para a educação não significou melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A estratégia da EC nº 108/2020 buscou aprimorar qualitativamente a educação, medir o nível de progresso qualitativo por meio de incentivo financeiro do repasse do ICMS. E estabeleceu expressamente os objetivos constitucionais a serem alcançados com o critério educação, que não exige a consideração do número de alunos da rede no cálculo das parcelas de cada município.

Nos dois questionamentos feitos, arguiu-se que a lei mineira seria inconstitucional por não prever o quantitativo de alunos da rede municipal na composição do critério da educação, aspecto que atenderia o objetivo constitucional de aumento da equidade entre os municípios (art. 158, §1º, II, parte final).

No entanto, a equidade a ser aumentada não é entre municípios, mas sim entre os educandos, considerando o seu nível socioeconômico. Para tanto, a lei mineira previu aspectos como:

- a) os indicadores de nível socioeconômico dos estudantes, observadas as desigualdades entre os distintos grupos raciais e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais;
- b) taxas de aprovação, de abandono e de adequação idade-série dos estudantes; a redução das desigualdades de acesso e permanência na educação básica, observadas as desigualdades entre estudantes negros e não negros e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais;
- c) a progressão dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, entre eles os estudantes com TEA;
- d) a ampliação do atendimento aos estudantes quilombolas e residentes em áreas rurais.

Além disso, a maior parte da parcela do ICMS transferido aos municípios continua submetida à regra do Valor Adicionado Fiscal, proporcional às operações com mercadorias e serviços que originaram a arrecadação do imposto.

Esses dados devem ser levados em consideração, porque revelam a adoção de critério que favorece os municípios com maior quantitativo de alunos e para os quais o VAF é maior.

A adoção dos novos critérios não compromete a educação nos municípios de maior contingente populacional, já que a quota municipal do ICMS não constitui um meio de financiamento da educação, mas uma transferência de recursos que podem ser aplicados em qualquer área, não apenas na educação.

A Constituição exigiu a partilha de 25% da quota municipal de ICMS com base na medição de índices de melhoria da aprendizagem e de aumento da equidade considerando o nível socioeconômico dos educandos. Logo, a omissão do legislador estadual em prever a variável do número de alunos da rede municipal é irrelevante e não pode ser considerada inconstitucional.

A ILEGALIDADE DA RESOLUÇÃO CONJUNTA SEE/FJP Nº 13/2024

Os questionamentos levantados pelos municípios mais populosos tiveram o mérito de trazer para a discussão pública esse relevante assunto. Afinal, a população mineira terá a oportunidade de fiscalizar os repasses de ICMS ao seu município no portal de transparência da Fundação João Pinheiro e assim verificar se a educação municipal melhorou ou não ao longo dos anos.

À época das provocações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e do Supremo Tribunal Federal (STF), vigia a Resolução Conjunta nº 12/2023, que não previa variável do número de alunos matriculados em qualquer dos índices que compunham o critério educação.

A Secretaria de Estado de Educação e a Fundação João Pinheiro elaboraram a nova regulamentação, a Resolução Conjunta nº 13/2024. O novo texto albergou a demanda dos grandes municípios nas passagens transcritas a seguir:

Resolução Conjunta SEE/FJP nº 13/2024

Art. 5º – A apuração do Índice de Rendimento Escolar resultará da avaliação das taxas de aprovação, de abandono e de adequação idade-série dos estudantes do município em relação aos demais municípios do estado, considerando o Índice de Vulnerabilidade do município, a faixa de atendimento do município de acordo com o número de matrículas efetivadas no ensino fundamental e o percentual de estudantes de educação especial matriculados na rede pública municipal de ensino.

§ 1º - O índice será calculado para o 5º e 9º anos do ensino fundamental, correspondendo a 80% e 20%, respectivamente.

Art. 6º – A apuração do Índice de Atendimento Educacional, serão considerados os seguintes percentuais e indicadores:

[...]

IV - 30% do índice de acordo com a proporção de matrículas do município na educação infantil e no ensino fundamental em relação à soma dos atendimentos de educação infantil e ensino fundamental de todos os municípios do estado.

Essas regras mostram que a regulamentação passou a considerar a variável do número de matrículas municipais no cálculo dos índices de rendimento escolar e de atendimento educacional, em comparação tanto com o atendimento público total no município (inciso I) quanto com o atendimento de educação infantil e ensino fundamental de todos os municípios do estado.

A Lei estadual nº 24.431/2023 desenhou o critério da educação em quatro índices que não continham a variável do número de alunos na rede municipal. O ponto de partida é a neutralidade desse aspecto, já que o legislador já estava orientado pela norma constitucional que pretendia aumentar a aprendizagem e a equidade dos educandos.

No item anterior, concluiu-se que não havia exigência constitucional para que o número de matrículas fosse considerado. Agora, indaga-se: a adoção desse aspecto na distribuição do ICMS Educação seria uma faculdade do legislador ou não seria permitido?

A valorização do aumento do número de matrículas já ocorre em outras estratégias constitucionais e legais, como as metas de universalização contidas no Plano Nacional de Educação, o percentual mínimo de investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino e o Fundeb permanente, cujos recursos serão distribuídos entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes (art. 212-A, III).

Não é o que ocorre com o ICMS Educação. A consideração de variáveis que não tenham relação sequer indireta com a melhoria da aprendizagem nem com o aumento da equidade entre os educandos pode gerar distorções na divisão dos recursos do ICMS Educação, de forma a beneficiar municípios que não tenham obtido suficiente êxito no alcance desses objetivos, em detrimento de outros.

Logo, extrai-se da norma constitucional e da lei mineira a impossibilidade de adoção desse aspecto na distribuição do ICMS Educação, que deveria ser neutro, sem influência sobre os montantes distribuídos de ICMS Educação.

Na resolução conjunta vigente atualmente, nº 13/2024, há vícios de ilegalidade nos arts. 5º (rendimento escolar) e 6º (atendimento educacional), pois inseriram o número de alunos da rede municipal na composição dos índices. Sendo inválidas essas normas, necessário verificar as normas anteriores que tratavam desses índices na resolução conjunta anterior, na Resolução Conjunta nº 12, de 2 de agosto de 2024.

Em relação ao art. 5º e ao índice de rendimento escolar, as alterações trazidas pelas Resoluções 12/2024 e 13/2024 extrapolaram os limites legais. A lei mineira prevê que o índice será calculado de acordo as taxas de aprovação, de abandono e de adequação idade-série dos estudantes, considerando-se como fatores de ponderação:

- a) a redução das desigualdades de acesso e permanência na educação básica, observadas as desigualdades entre estudantes negros e não negros e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais;
- b) a progressão dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, dentre eles os estudantes com TEA.

Assim, o índice de rendimento escolar deve ser regido pela Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12/2023 com a seguinte redação e o anexo correspondente:

Art. 5º - A apuração do Índice de Rendimento Escolar resultará de uma média aritmética composta pela taxa de aprovação, a taxa de abandono escolar e a taxa de distorção idade-série, multiplicada pelo Índice de Vulnerabilidade do município e pela proporção de estudantes de educação especial matriculados na rede pública municipal de ensino.

§ 1º O indicador será calculado para o 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, com os respectivos pesos: 80% e 20%

§ 2º Os municípios que não atenderem na rede pública municipal de ensino os anos de escolaridade citados no parágrafo anterior não estarão elegíveis a receber a parcela correspondente.

Já o art. 6º, que trata do índice de atendimento educacional, extrapolou os limites legais na redação dada pela Resolução nº 13/2024, a atual. De acordo com a lei mineira, o índice de atendimento educacional deveria ser ponderado com melhorias nas seguintes áreas:

- a) a oferta de educação em tempo integral;
- b) a ampliação do atendimento aos estudantes quilombolas e residentes em áreas rurais;
- c) a ampliação da taxa de alfabetização e escolaridade da população com 15 anos ou mais.

Assim, deve ser considerado válido e eficaz o art. 6º previsto na Resolução Conjunta imediatamente anterior, a de nº 12/2024, com a seguinte redação:

Art. 6º – A apuração do Índice de Atendimento Educacional, serão considerados os seguintes percentuais e indicadores:

I - 70% do índice com base na proporção de estudantes matriculados nos 5º e 9º anos do ensino fundamental na rede municipal de ensino do Município em relação ao atendimento público total de ensino fundamental do município, incluindo instituições federais, estaduais e municipais;

II - 25% do índice com base na proporção de estudantes em tempo integral atendidos pelo município;

III - 5% do índice com base na proporção de estudantes matriculados no EJA/EF na rede municipal em relação ao atendimento público total da EJA/EF do município, incluindo instituições federais, estaduais e municipais;

Parágrafo único - Os municípios que não atenderem na rede pública municipal de ensino os anos de escolaridade citados neste artigo não estarão elegíveis a receber a parcela correspondente ao ano não atendido, uma vez que não terão resultados correspondentes.

CONCLUSÃO

O ICMS Educação nacional foi instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020, definido como parte da quota municipal do ICMS, equivalente a, no mínimo, 10% (art. 158, §1º, II). Essa parcela deveria ser distribuída entre os municípios de cada estado de acordo com parâmetros previstos em lei estadual que medissem o aumento da aprendizagem e da equidade entre os educandos, considerando o seu nível socioeconômico.

O novo ICMS Educação mineiro está previsto na Lei estadual nº 24.431/2023, que estabeleceu os índices componentes do critério educação, desempenho escolar, rendimento escolar, atendimento educacional e gestão escolar, por sua vez, subdivididos em parcelas representativas de vários aspectos da educação que pudessem influenciar a qualidade do ensino.

A lei não previu o número de alunos da rede municipal como fator de ponderação a ser usado em qualquer dos índices, porque os objetivos constitucionais a serem buscados pelos municípios têm natureza qualitativa, de melhoria do ensino. A consideração desse dado pode desvirtuar o cálculo dos valores a serem distribuídos e beneficiar parcialmente municípios com redes de alunos mais robustas, independentemente da melhoria na aprendizagem ou do aumento da equidade entre os educandos.

A regulamentação da lei foi feita por resoluções conjuntas da Secretaria de Estado de Educação, nº 12/2023 e 13/2024.

Houve ilegalidade nos arts. 5º das Resoluções Conjuntas nº 13 e 14/2024, sobre o índice de rendimento escolar, que previram o número de alunos como dado a ser considerado, devendo prevalecer a redação da Resolução nº 12/2023. Pelo mesmo motivo, o art. 6º da Resolução Conjunta nº 13/2024, sobre o índice de atendimento educacional, transbordou os limites legais, devendo prevalecer a redação do art. 6º da Resolução nº 12/2024.

Assim, atualmente, a regulamentação da Lei estadual nº 24.431/2023 é feita pela atual Resolução Conjunta SEE/FJP nº 13/2024, exceto quanto ao índice de rendimento escolar, regido pelo art. 5º da Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12/2023, e quanto ao índice de atendimento escolar, regido pelo art. 6º da Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12/2024.

Tais vícios podem ser objeto de controle pelo TCEMG ou pelo Poder Judiciário, visto que um ato infralegal está em dissonância com a lei aprovada pelo parlamento e sancionada pelo chefe do Poder Executivo.

Por fim, os parâmetros legais escolhidos devem ser objeto de constante monitoramento da sua eficácia para a busca dos objetivos constitucionais do ICMS Educação, podendo tanto o Poder Executivo, na regulamentação, quanto o Poder Legislativo, na revisão da lei, propor alterações na condução da política pública.