



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

NOTA TÉCNICA Nº 0002/2022/CAOEDUC/MPCE
SAJ-MP Nº: 09.2022.00031136-0

OBJETO: Atendimento das condicionalidades previstas no art. 14, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para recebimento da complementação Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR) do Fundeb.

1. INTRODUÇÃO

O Centro de Apoio Operacional da Educação (CAOEDUC), com fundamento no art. 33, inciso II, da Lei nº 8.625/93, no art. 78, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 72/2008 e no art. 2º, inciso VIII, do Ato Normativo nº 173, da lavra da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará, expede a presente Nota Técnica acerca da temática a seguir expositada.

Trata-se de informação técnico-jurídica, **sem caráter vinculativo**, destinado às Promotorias de Justiça com atribuição na seara da Educação, acerca das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da complementação do Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB –, às redes públicas de ensino, prevista no artigo 14 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 e na Resolução Nº 1, de 27 de julho de 2022 do Ministério da Educação (MEC)/Secretaria de Educação Básica/Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

2. OS AVANÇOS NORMATIVOS DO FUNDEB

O **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)** foi criado, inicialmente, pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006.



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

O FUNDEB é formado, em sua quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal (CF).

Os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento de ensino para a educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é ofertado (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (Ensino Fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º, do art. 211, da Constituição Federal.

A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritário.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009 (onde os percentuais de receitas que o compõem alcançaram o patamar de 20% de contribuição).

Diante do término de vigência do FUNDEB, em 31 de dezembro de 2020, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108, em 26 de agosto de 2020, a qual consubstanciou um verdadeiro marco para a educação brasileira, posto que deu a esse fundo um caráter permanente e, assim, consagrou a política de fundos educacionais de natureza contábil para o financiamento da educação básica pública.

Tal regramento incorporou no universo jurídico nacional um conjunto normativo que prima pela garantia do tripé: equidade, inclusão e qualidade da educação, com arrimo na Constituição da República de 1988, notadamente em seu artigo 211, vejamos:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 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.



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

Ademais, a nova regulamentação previu, ainda, o aumento do patamar da complementação da União para, no mínimo, 23% do total de recursos no prazo de 6 (seis) anos, distribuídos em três modalidades de complementação (VAAF – 10%, VAAT – 10,5% e VAAR – 2,5%), visando apoiar uma ação redistributiva por parte dos entes federados, especialmente os Municípios, conforme previsão constante no art. 11, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

3. A INOVAÇÃO CONSTITUCIONAL E O PIONEIRISMO DO ESTADO DO CEARÁ

A alteração constitucional promovida pela Emenda Constitucional nº 108/2020 se deu com base em experiências exitosas adotadas por alguns Estados, dos quais o Ceará foi pioneiro. O modelo do ICMS Educacional do Ceará, delineado na Lei Estadual nº 14.023/2007, foi a primeira combinação da técnica de partilha legal de ICMS alinhado com as políticas de qualidade escolar.

A Lei Estadual nº 14.023/07 estipulou que a distribuição da cota-parte do ICMS seria calculada com peso de 18% em função do Índice de Qualidade em Educação (IQE), 5% de acordo com o Índice de Qualidade em Saúde (IQS) e 2% segundo o Índice de Qualidade em Meio Ambiente (IQM).

Em 2007, a lei foi alterada a fim de promover uma distribuição equitativa com ênfase na melhoria de indicadores sociais, por meio da recompensa a municípios que se comprometerem e, efetivamente, alavancassem seus indicadores de educação, saúde e meio ambiente.

O Estado do Ceará inovou com a criação do Índice de Qualidade em Educação (IQE), indicador de resultado para com o objetivo de medir a qualidade da educação. Esse índice é resultado de uma fórmula em que são consideradas variáveis ligadas ao desempenho, no que tange à alfabetização e ao ensino fundamental, bem como à evolução ano a ano dos municípios sobre esses critérios.

Essa fórmula sofreu suas primeiras alterações em 2009 visando o aprimoramento do índice voltado para aferição da qualidade da educação e, posteriormente,

Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

em 2019, novamente foram feitas alterações nessa base de cálculo.

O Ceará passou a se destacar nacionalmente pela melhoria dos índices educacionais do Estado. Na edição do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) de 2019 o Ceará ficou em segundo lugar no quantitativo de escolas com as 100 maiores notas na rede estadual do ensino médio.

O IDEB é um dos principais parâmetros para mensurar e monitorar a qualidade do sistema educacional brasileiro. Esse indicador combina o fluxo escolar (taxa de aprovação) e a nota padronizada em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos avaliados no 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio na Prova Brasil e no Sistema Nacional de Avaliação (SAEB). As informações são disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação. Esses resultados, combinados com outros fatores, evidenciam que a política de distribuição do ICMS no Estado teve impacto positivo na melhoria do desempenho dos municípios em índices do sistema de avaliação da educação.

A importância dessa estratégia adotada pelo Ceará foi reconhecida, sobretudo, na adoção dessa proposta no texto da Emenda Constitucional. Com a promulgação da EC 108/2020, o cálculo de repasse de ICMS trouxe um elemento social a ser sopesado, superando a ideia de discricionariedade legislativa dos Estados.

4. A INOVAÇÃO QUANTO A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

Dentre as inovações alavancadas pela referida Emenda Constitucional, destaca-se a complementação Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR), que deve ser feita pela União a partir de 2023 e visa os bons resultados na melhoria do ensino e redução das desigualdades. Corresponde ao percentual de 2,5% do total de 23% até 2026, que serão destinados às redes públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem evolução em indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem.

A distribuição do recurso passou a considerar **condicionalidades de melhoria de gestão, bem como evolução dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades**. Nos termos do sistema nacional de



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

avaliação da educação básica (SAEB), o ente federado deverá se revestir no direito de recebimento do recurso em patamar determinado pelo artigo 60, §2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nessa esteira, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (Lei nº 14.113/20, art. 17), atendendo ao disposto no artigo 18, inciso VI, da Lei do FUNDEB, publicou a Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022, estabelecendo as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023.

De acordo com a lei que regulamenta o FUNDEB (Lei nº 14.113/2020), são cinco as condicionalidades referentes à complementação VAAR e o cumprimento de cada uma delas, com base na Resolução acima explicitada, está definida da seguinte forma:

Condicionante 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.

A Resolução nº 01 da Comissão Intergovernamental indicou a necessidade de elaboração de normativo local, qual seja, lei, decreto, portaria ou resolução, que regulamente um processo de seleção pública para gestores das unidades de ensino, baseada em critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre os candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho. Assim, o gestor deve ser selecionado publicamente através de um certame ou eleito pela comunidade escolar após processo público de seleção.

Tal critério fundamenta-se pela necessidade de ser implementada a gestão democrática atrelada a um processo transparente, permeando o sistema de ensino brasileiro, nos moldes do art. 206, da Constituição Federal de 1988, e em cumprimento dos ditames da meta 19 do Programa Nacional de Educação, *in verbis*:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

META 19 do Programa Nacional de Educação:



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Não menos importante, o procedimento deve respeitar os termos da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei n° 9.394 de 20 de dezembro de 1996, em especial no tocante a qualificação do gestor, consoante determinação constante nos artigos 64 e 67 desse diploma legal.

Por fim, as competências do gestor escolar devem ser compatíveis com as dimensões e os direcionamentos elencadas no Parecer do Conselho Nacional de Educação através de sua comissão CNE/CP n° 04/2021, aprovado em 11 de maio de 2021, que trata da Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC – Diretor Escolar).

Condicionante II - participação de pelo menos 80% 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.

Essa Resolução, em seu artigo 2º, suspendeu a comprovação dessa condicionalidade para o exercício de 2023, devido às excepcionalidades advindas com os desdobramentos sociais e estruturais desencadeados no período da pandemia da Covid-19.

Condicionante 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

Quanto a essa condicionalidade, foi reservado ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) o ônus de fornecer e divulgar até o dia 30 de agosto de 2022 a metodologia de cálculo para a aferição da redução das desigualdades para cumprimento exímio desta condicionalidade (art. 7º e parágrafo único da Resolução n° 01/2022).

Destarte, a resolução tratou de explicitar em seu artigo 3º que serão considerados habilitados para a condicionante III, os entes federados que não possuem população de referência para a aplicação dos referidos exames, para os exercícios a serem utilizados na aferição, qual seja: o mínimo de 10 alunos por sala de aula do 5º e 9º anos.



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

Condicionante IV - regime de colaboração entre estado e municípios, 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 – (ICMS Educação).

Entre os aspectos normativos de melhoria da gestão, a condicionante IV é a que mais chama atenção em razão da inovação jurídica que ela impõe ao Estado.

A EC 108/2020 alterou a redação do art. 158, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal, que passou 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.

Dessa forma, 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**.

O artigo 158 é *norma constitucional não autoaplicável e de eficácia limitada*, portanto, dependente de complementação por norma estadual, devendo ser publicada no presente caso **até o dia 26/08/2022**.

Para tanto, a EC 108/20, em seu artigo 3º, determinou a edição de leis estaduais, **até o dia 26 de agosto de 2022 (dois anos a partir de sua promulgação e publicação da alteração constitucional, que aconteceu em 27/08/2020)**, prevendo a distribuição de parcela da cota parte municipal do ICMS com base em indicadores educacionais.

A Emenda trouxe ao universo jurídico nacional o denominado “**ICMS Educacional**”, importante instrumento de aperfeiçoamento de repasse meritório do tributo, reconhecendo àquelas gestões municipais que melhoram seus índices educacionais parcela maior do repasse.



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

Não bastasse a importância em si da norma supracitada, a publicação da lei estadual regulamentadora dentro do prazo determinado na EC 108 é também uma das condicionalidades para fins de distribuição da Complementação VAAR, conforme artigo 14, § 1º, inciso IV, da Lei 14.113/20, *in verbis*:

Art. 14. A complementação VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei.

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

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

A não edição de lei estadual regulamentadora no prazo apontado no art. 3º da Emenda Constitucional, ou seja, até o dia 26 de agosto de 2022, além do descumprimento de mandamento constitucional que tem conteúdo normativo apto ao combate das desigualdades de proficiência de alunos, representará prejuízo gravíssimo à educação local.

No presente caso, conforme mencionado acima, o Estado do Ceará já possui lei estadual em consonância com a primeira parte dessa condicionante, inclusive tendo estipulado um repasse de 18% aos municípios a título de cota-parte do ICMS, bem além do percentual mínimo estabelecido pelo regramento constitucional, vejamos sua regulamentação:

Lei estadual nº 17.320/2020 que alterou a Lei estadual nº 12.612/1996:

Art. 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda de 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 -, será distribuída com os Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios:

[...]

II - 18% (dezoito por cento) em função de indicadores que, previstos em decreto do Poder Executivo, revelem a melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;

Ademais, o Estado do Ceará, em estrito cumprimento da legislação acima explicitada e através do seu Poder Executivo, normatizou mecanismos para adequação da metodologia de cálculo do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) para a política educacional a ser definida pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC) por meio do Decreto nº 29.306/2008, norma esta que recebeu inúmeras modificações que culminaram no Decreto de 2019, sob o nº 33.412/2019, *in verbis*:

Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

Art. 1º Os critérios de distribuição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios cearenses regem-se pelo disposto na Lei estadual nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, com a redação dada pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, regulamentada por este Decreto.

Parágrafo único. A parcela de que trata o caput será apurada e distribuída com observância aos percentuais seguintes:

II – 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município formado pela taxa de aprovação nos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem.

[...]

Art. 12. O Índice Municipal de Qualidade de Educação - IQE é calculado de acordo com a metodologia constante do Anexo I deste Decreto.

§1º A participação que caberá a cada município no montante definido no inciso II do parágrafo único do Art.1º deste Decreto será determinada pelo quociente entre o IQE do município e o somatório dos IQE's de todos os municípios, seguindo a fórmula $PARTICIPAÇÃO_i = \frac{IQE_i}{\sum IQE_i}$, onde "i" identifica o município. (Alteração dada pelo Decreto nº 29.586/2008)

§ 2º A Secretaria de Educação do Estado - SEDUC definirá, por ato próprio, os exames de avaliação padronizada que fornecerão as médias de Língua Portuguesa e Matemática do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, as quais integrarão o cálculo do IQE.

Condicionante V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Acerca desta última condicionante, a comissão aponta a necessidade de comprovação, por parte dos entes federados, que os referenciais curriculares destes, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino, estão alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) de 2018.

Tal condicionante se revela essencial, posto que a BNCC visa garantir o conjunto de aprendizagens essenciais aos estudantes brasileiros para seu desenvolvimento integral, por meio das dez competências gerais para a Educação Básica, apoiando as escolhas necessárias para a concretização dos seus projetos de vida e a continuidade dos estudos e o respeito a ela permite uma uniformização do ensino ofertado. Destaca-se que não há óbice para que o município opte por aderir ao currículo estadual.



Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dito isso, cumpre mencionar que as **condicionantes I e V chamam a atenção em razão da necessária movimentação 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 renúncia de receita.

Sublinha-se, também, que a complementação VAAR será feita de forma progressiva, em 2023 – 0,75%, 2024 – 1,5%, 2025 – 2% e 2026 – 2,5%, consoante prevê o art. 60, §2º do ADCT, pelo que a perpetuação de omissões por parte dos entes federados poderá gerar prejuízos tamanhos às redes públicas respectivas.

No âmbito das atribuições dos Municípios, previu-se a necessidade de comprovação das condicionalidades previstas nos incisos I e V da lei do FUNDEB.

Outrossim, o artigo 5º da referida Resolução estabeleceu o período de **1º de agosto a 15 de setembro de 2022** para que os entes federados apresentem, em sistema do Ministério da Educação, as informações relacionadas ao cumprimento das condicionalidades dos incisos I, IV e V, do § 1º, do art. 14, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Além disso, merece ser apontado que a comprovação do atendimento das condicionalidades acima explicitadas deverá ser realizada por meio de ATO DECLARATÓRIO DO DIRIGENTE MÁXIMO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO RESPECTIVO ENTE FEDERADO, acompanhado dos pertinentes documentos comprobatórios e, nos termos da mesma Resolução, aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Por fim, cumpre enfatizar que é dever do Ministério Público fiscalizar e se preparar para atuação diante do **potencial descumprimento sistêmico dos importantes avanços trazidos pelo Novo Fundeb, em especial, nesse momento, das condicionalidades para o recebimento da complementação da União na modalidade VAAR, conforme previsto no artigo 14, § 1º, da Lei nº 14.113/20 e Resolução nº 1/22 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, ou seja, aprovação da lei de repartição do ICMS educacional, a implementação da efetiva gestão democrática da educação e o alinhamento do currículo à BNCC.**

Centro de Apoio Operacional da Educação - CAOEDUC

O descumprimento pelos gestores representará potencial e grave abdicação de receitas em detrimento da educação de qualidade, violando, inclusive o dever de gestão fiscal responsável (Lei Complementar nº 101/2000, art. 11) e o real cumprimento do Plano Nacional de Educação, em especial das metas 19 e 20.

Nessa esteira, o CAOEDUC sugere, como estratégias para melhor acompanhamento dessa temática, que o membro com atribuições na seara da educação adote os seguintes passos:

1. Oficiar (*modelos em anexo*) a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACCS) para solicitar informação sobre o cumprimento das condicionalidades para o recebimento da complementação VAAR, notadamente as condicionantes I e V, que tratam sobre:
 - 1.1. A implementação da gestão democrática para provimento do cargo de diretor escolar;
 - 1.2. Aprovação dos referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Os Municípios têm até o dia **15 de setembro de 2022** para apresentarem, em sistema do Ministério da Educação, as informações relacionadas ao cumprimento das condicionalidades acima mencionadas.

Fortaleza, 05 de setembro de 2022.

[Assinado por certificação digital]
Elizabeth Maria Almeida de Oliveira
 Procuradora de Justiça
 Coordenadora do CAOEDUC

[Assinado por certificação digital]
Jucelino Oliveira Soares
 Promotor de Justiça
 Coordenador auxiliar do CAOEDUC

[Assinado por certificação digital]
Luiz Alexandre Cyrilo Pinheiro Machado Cogan
 Promotor de Justiça
 Coordenador auxiliar do CAOEDUC