



SENADO FEDERAL

EMENDA Nº
(ao PLP 108/2024)

Dê-se nova redação ao § 3º do art. 128; e acrescente-se parágrafo § 15 ao art. 3º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, alterado pelo ao art. 166, ambos do Substitutivo ao PLP 108, de 2024, nos termos a seguir:

“ Art. 128.

.....

§ 3º A lei estadual preverá que os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, previstos no inciso II do *caput* deste artigo, devem ser ponderados diretamente pelo quantitativo de alunos da rede pública municipal de ensino, observado que:

I – a ponderação de que trata este parágrafo deverá ser aplicada de forma direta e transparente sobre o indicador de aprendizagem e equidade; e

II – à referida ponderação não será atribuído peso com a finalidade de diminuir seu efetivo impacto distributivo” (NR)

.....

“Art. 166.

.....

Art. 3º

.....

§ 15 A lei estadual preverá que os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem, previstos no inciso II do *caput* deste artigo, devem ser



ponderados diretamente pelo quantitativo de alunos da rede pública municipal de ensino, observado que:

I – a ponderação de que trata este parágrafo deverá ser aplicada de forma direta e transparente sobre o indicador de aprendizagem; e

II – não será atribuído peso que torne desequilibrada a aplicação, no indicador de aprendizagem, do critério de que trata o § 3º em relação a critérios qualitativos.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda trata dos critérios para distribuição da cota-parte de 25% da arrecadação do ICMS e do IBS estadual devidas aos municípios, conforme inciso IV, alínea b, do art. 158 da Constituição Federal.

De acordo com o inciso II do §1º do art. 158 da Constituição Federal, até 35% (trinta e cinco por cento) das parcelas pertencentes aos Municípios serão distribuídas em conformidade com o que dispuser lei estadual, desde que 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.

Assim, diante de tal determinação constitucional, o objetivo da presente proposta é reforçar a efetividade das políticas educacionais ao estabelecer diretrizes gerais para a ponderação dos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem, com base no número de alunos da rede pública municipal.

A emenda alcança, portanto, tanto o art. 128 do PLP nº 108/2020, que versa sobre a destinação da receita de cota-parte de IBS distribuída aos Municípios, como o art. 166 do mesmo PLP, que pretende alterar a redação da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que versa sobre a destinação da receita de cota-parte de ICMS distribuída aos Municípios.



De antemão, cabe salientar que a iniciativa respeita integralmente o pacto federativo e se insere na competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro e de educação, conforme previsto, respectivamente, nos incisos I e IX do artigo 24 da Constituição Federal.

Isso ocorre porque a atuação do Congresso Nacional, por meio desta emenda, limita-se à definição de diretrizes nacionais destinadas a fazer cumprir os indicadores mencionados no inciso II do §1º do art. 158 da Constituição Federal, mantendo a autonomia dos Estados ao determinar que a regulamentação específica sobre a aplicação desses indicadores será de competência estadual.

Nesse sentido, o texto proposto limita-se a fixar balizas gerais para garantir maior equidade e transparência na utilização dos critérios de aprendizagem, sem impor modelos ou metodologias uniformes. Preserva, portanto, a competência estadual, ao determinar que a regulamentação específica sobre a aplicação desses indicadores cabe aos Estados; ao mesmo tempo em que se assegura uma base normativa comum voltada à melhoria dos resultados educacionais em âmbito nacional.

Essa medida se justifica, uma vez que, com a introdução no ordenamento jurídico da Emenda Constitucional nº 108/2020, não existe uma definição clara com relação às regras para distribuição do percentual destinado ao índice de aprendizagem, gerando algumas distorções. Alguns Estados passaram a considerar a população municipal, outros adotaram o tamanho da rede de ensino como referência, enquanto alguns desconsideraram completamente o quantitativo de alunos na rede de ensino, atribuindo os índices exclusivamente com base em critérios qualitativos. Evidentemente, tal prática desvirtuou o espírito do texto constitucional, desequilibrando o critério de repartição de receitas baseado na exigida equidade.

A desconsideração do tamanho da população ou do número de alunos gera distorções significativas, fazendo com que os valores repassados por aluno variem de maneira desproporcional entre os municípios.

A título de exemplo, seguem abaixo os dados do estado da Paraíba, que para o índice de 2024 estabeleceu 10% para melhoria da aprendizagem e



considerou o tamanho da rede, e para o índice de 2025 passou para 18% do índice de aprendizagem sem considerar a quantidade de estudantes da rede municipal:

Ranking	Municípios	Alunos	Índice sem rede		Índice com rede	
			Total R\$	R\$/Aluno	Total R\$	R\$/Aluno
1	SAO DOMINGOS DO CARIRI	502	7.636.780,56	15.212,71	1.721.541,48	3.429,37
2	PRINCESA ISABEL	2543	7.537.143,14	2.963,88	8.607.094,76	3.384,62
3	OURO VELHO	554	5.098.417,89	9.202,92	1.268.377,87	2.289,49
4	QUEIMADAS	8460	5.094.495,53	602,19	19.354.190,45	2.287,73
5	MARIZOPOLIS	1505	4.683.293,84	3.111,82	3.165.128,66	2.103,08
219	DUAS ESTRADAS	684	757.373,59	1.107,27	232.632,14	340,11
220	SERRA DA RAIZ	654	752.661,97	1.150,86	221.045,25	337,99
221	DIAMANTE	689	740.177,40	1.074,28	229.012,14	332,38
222	SERRA REDONDA	779	709.181,22	910,37	248.083,65	318,46
223	CUITE DE MAMANGUAPE	1770	685.407,91	387,24	544.785,87	307,79
139	JOAO PESSOA	69989	1.409.250,13	20,14	44.291.596,26	632,84
159	CAMPINA GRANDE	33638	1.318.629,34	39,20	19.918.487,70	592,14
210	SANTA RITA	14188	875.857,46	61,73	5.580.306,75	393,31

Na coluna “Ranking” foram colocados os municípios com os 5 melhores resultado, os 5 piores resultados e as 3 cidades mais populosas do estado. Na coluna “Índice sem rede” estão os valores que vêm sendo aplicados para 2025 e que não consideram a quantidade de alunos da rede municipal, enquanto na coluna “Índice com rede” estão os valores caso sejam considerados o número de alunos da rede municipal.

Da análise dos números podemos comprovar que há uma distribuição desproporcional quando não é considerado o número de alunos da rede municipal, pois o município que é 4º colocado tem uma distribuição por aluno (R\$ 602,19) bem menor que o 222º colocado (R\$ 910,37). No caso dos municípios maiores, mesmo que atingissem os melhores índices (o que exigiria investimentos bem maiores) não teriam grandes alterações por aluno, João Pessoa passaria a R\$ 109,11 e Campina Grande a R\$ 227,02 (7.636.780,56/número de alunos).

Por outro lado, ao se considerar o número de alunos como um dos critérios gerais, como proposto na presente emenda, garante-se a repartição de receitas incentivando aqueles que apresentam melhores resultados, mas ponderando com a dimensão da rede de ensino existente, o que preserva a



distribuição dos recursos de acordo com os custos necessários para melhoria dos resultados. Dessa forma, os municípios mais bem colocados continuarão tendo o incentivo de receber mais por aluno, e sem distorções em relação ao todo, as quais prejudicam os Municípios com maior rede de ensino. Nesse sentido, destaca-se o resultado do município de Queimadas, que, nessa distribuição proposta, obtém um resultado melhor e mais justo que o apontado no parágrafo anterior.

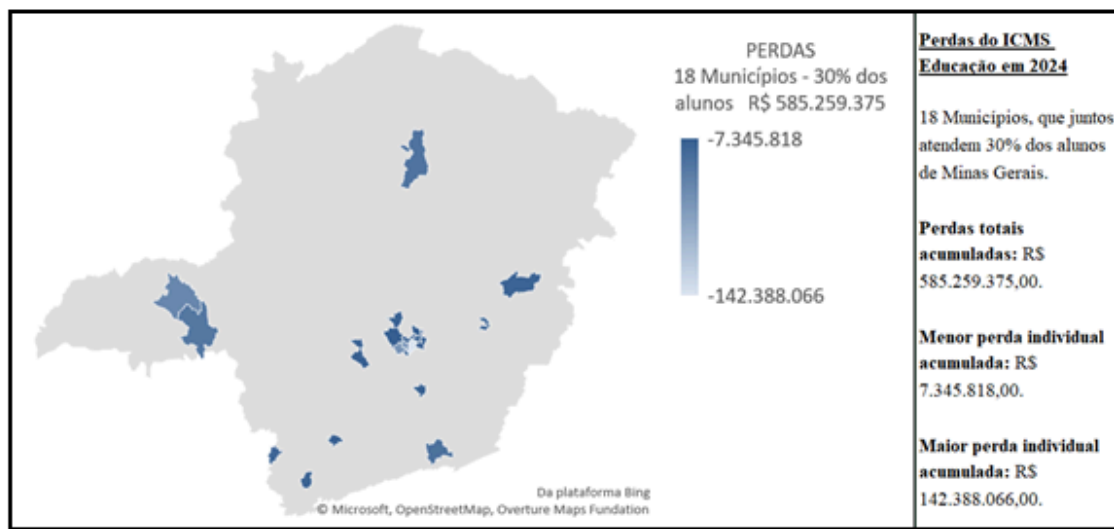
Ainda, a título ilustrativo, é preciso destacar as discrepâncias que vêm sendo identificadas no Estado de Minas Gerais, que também não utiliza o número de alunos como critério de ponderação para distribuição do ICMS Educação.

No exercício de 2024, o Município de **Belo Horizonte** alcançou um Índice de Educação de 0,12 (zero vírgula doze), o que lhe garantiu o repasse de R\$ 1.993.995,00 (um milhão, novecentos e noventa e três mil, novecentos e noventa e cinco reais) a título de ICMS Educação, **equivalente a R\$ 13,56 (treze reais e cinquenta e seis centavos) por aluno** .

Esse montante foi praticamente equivalente ao repassado, no mesmo período, a **Queluzito**, município que, com apenas 120 (cento e vinte!) estudantes, que alcançou um Índice de Educação de 0,11 (zero vírgula onze), recebeu R\$ 1.855.055,00 (um milhão, oitocentos e cinquenta e cinco mil, cinquenta e cinco reais), **correspondente a R\$ 15.458,79 (quinze mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e setenta e nove centavos) por aluno** .

Aliás, em 2024, 18 (dezoito) municípios de diversas regiões do Estado, que juntos atendem **30% (trinta por cento) dos alunos de Minas Gerais – ou seja, aproximadamente 559.536 (quinhentos e cinquenta e nove mil quinhentos e trinta e seis) alunos mineiros –**, **perderam cerca de R\$ 585 milhões em repasses do ICMS Educação** , com quedas que variaram em cerca de R\$ 7 milhões a R\$ 142 milhões. Confira:





Vejamos as perdas acumuladas em cada um dos 18 municípios mineiros, distribuídos nas diferentes regiões de Minas Gerais, e não apenas na Região Metropolitana, que mais enfrentam desafios para atendimento do maior número de estudantes, inclusive os mais vulneráveis:



DIFERENÇA NO REPASSE DO ICMS EDUCAÇÃO 2024
Critério Educação conforme Lei Estadual nº 24.431/23
Critério Atual x Critério Ponderado
Classificado por Maior Perda

M UNICÍPIO	Nº de alunos atendidos*	Índice de Educação Consolidado	% do critério Educação	Critério Atual		% do critério Educação Ponderado	Índice Municipal Ponderado	Critério Ponderado		Perdas
				Repasse 2024	Repasse por aluno			Valor Repasse Ponderado	Repasse Ponderado por aluno	
Belo Horizonte	147.046	0,00122093	0,1221	R\$ 1.993.995	R\$ 13,56	8,844623	8,845%	R\$ 144.382.061	R\$ 981,88	- R\$ 142.388.066
Contagem	58.223	0,00156885	0,1569	R\$ 2.259.630	R\$ 38,81	4,499981	4,500%	R\$ 73.458.926	R\$ 1.261,68	- R\$ 71.199.295
Betim	46.797	0,00172540	0,1725	R\$ 2.802.703	R\$ 59,89	3,977801	3,978%	R\$ 64.934.714	R\$ 1.387,58	- R\$ 62.132.011
Uberlândia	51.930	0,00121578	0,1216	R\$ 2.034.103	R\$ 39,17	3,110341	3,110%	R\$ 50.774.065	R\$ 977,74	- R\$ 48.739.962
Uberaba	23.500	0,00189248	0,1892	R\$ 2.766.978	R\$117,74	2,190954	2,191%	R\$ 35.765.734	R\$ 1.521,95	- R\$ 32.998.755
Montes Claros	25.516	0,00152668	0,1527	R\$ 2.464.819	R\$ 96,60	1,919083	1,919%	R\$ 31.327.639	R\$ 1.227,76	- R\$ 28.862.820
Juiz de Fora	36.181	0,00096758	0,0968	R\$ 1.869.076	R\$ 51,66	1,724653	1,725%	R\$ 28.153.703	R\$ 778,14	- R\$ 26.284.627
Santa Luzia	19.146	0,00159958	0,1600	R\$ 2.608.970	R\$136,27	1,508756	1,509%	R\$ 24.629.343	R\$ 1.286,40	- R\$ 22.020.373
Ipatinga	19.930	0,00148903	0,1489	R\$ 2.438.615	R\$122,36	1,461992	1,462%	R\$ 23.865.965	R\$ 1.197,49	- R\$ 21.427.350
Ribeirão das Neves	21.543	0,00129429	0,1294	R\$ 2.117.272	R\$ 98,28	1,373638	1,374%	R\$ 22.423.650	R\$ 1.040,88	- R\$ 20.306.379
Ibirité	15.924	0,00161344	0,1613	R\$ 2.628.732	R\$165,08	1,265724	1,266%	R\$ 20.662.024	R\$ 1.297,54	- R\$ 18.033.292
Poços de Caldas	15.609	0,00145089	0,1451	R\$ 2.462.293	R\$157,75	1,115689	1,116%	R\$ 18.212.813	R\$ 1.166,81	- R\$ 15.750.520
Vespasiano	14.900	0,00143241	0,1432	R\$ 2.543.432	R\$170,70	1,051449	1,051%	R\$ 17.164.136	R\$ 1.151,96	- R\$ 14.620.704
Sabará	12.370	0,00152510	0,1525	R\$ 2.487.081	R\$201,06	0,929399	0,929%	R\$ 15.171.770	R\$ 1.226,50	- R\$ 12.684.689
Governador Valadares	14.024	0,00131605	0,1316	R\$ 2.183.094	R\$155,67	0,909240	0,909%	R\$ 14.842.684	R\$ 1.058,38	- R\$ 12.659.591
Nova Serrana	12.487	0,00150181	0,1502	R\$ 2.463.719	R\$197,30	0,923862	0,924%	R\$ 15.081.370	R\$ 1.207,77	- R\$ 12.617.651
Pouso Alegre	12.286	0,00142996	0,1430	R\$ 2.006.026	R\$163,28	0,865505	0,866%	R\$ 14.128.735	R\$ 1.149,99	- R\$ 12.122.709
Sete Lagoas	12.124	0,00128227	0,1282	R\$ 2.091.831	R\$172,54	0,765879	0,766%	R\$ 12.502.411	R\$ 1.031,21	- R\$ 10.410.581
Total	559.536			R\$42.222.369				R\$627.481.743		- R\$ 585.259.375

Lado outro, se for considerada a distribuição pelo critério ponderado, o cenário mineiro modifica-se, garantindo o incentivo àqueles que atendem os critérios qualitativos, mas sem ficar desproporcional em prejuízo daqueles que atendem os maiores quantitativos de alunos:



Diferença no Repasse do ICMS Educação 2024 ICMS Educação conforme a Lei n. 24.431/2023 Critério Atual x Critério Ponderado										
			Critério Atual			Critério Ponderado				
Município	N. de alunos atendidos	Índice de Educação Consolidado	% do Critério Educação	Repasse 2024	Repasse por aluno	% do Critério Educação Ponderado	Índice Municipal Ponderado	Valor do Repasse Ponderado	Repasse Ponderado por Aluno	Perda / Ganho
Belo Horizonte	147.046	0,00122093	0,1221	1.993.996	13,56	8,844623	8,845%	144.382.061	981,88	- 142.388.066
Francisco Badurô	280	0,00122239	0,1222	1.994.564	7.123,44	0,016862	0,017%	275.255	983,05	+ 1.719.309
Contagem	58.223	0,00156885	0,1569	2.259.630	38,81	4,499981	4,500%	73.458.926	1.261,68	- 71.199.296
Bonfinópolis de Minas	616	0,00156746	0,1567	2.551.450	4.141,96	0,047568	0,048%	776.505	1.260,56	+ 1.774.945
Betim	46.797	0,00172540	0,1725	2.802.703	59,89	3,977801	3,978%	64.934.714	1.387,58	- 62.132.011
Senador José Bento	179	0,00178134	0,1781	2.882.123	16.101,25	0,015708	0,016%	256.429	1.432,57	+ 2.626.694
Uberlândia	51.930	0,00121578	0,1216	2.034.103	39,17	3,110341	3,110%	50.774.065	977,74	- 48.739.962
Fronteira dos Vales	366	0,00121002	0,1210	1.967.756	5.376,38	0,021818	0,022%	356.158	973,11	+ 1.811.598
Uberaba	23.500	0,00189248	0,1892	2.766.978	117,74	2,190954	2,191%	35.765.734	1.521,95	- 32.098.755
Pedra Dourada	449	0,00187355	0,1874	3.271.144	7.285,40	0,041443	0,041%	676.519	1.506,72	+ 2.594.825
Montes Claros	25.516	0,00152668	0,1527	2.464.819	96,60	1,919083	1,919%	31.327.639	1.227,76	- 28.662.820
Goiânia	324	0,00152280	0,1523	2.495.080	7.700,86	0,024307	0,024%	396.786	1.224,65	+ 2.098.294
Juiz de Fora	36.181	0,00096758	0,0968	1.869.076	51,66	1,724653	1,725%	28.153.703	778,14	- 28.284.827
Pescador	365	0,00093635	0,0936	1.494.244	4.093,82	0,016837	0,017%	274.852	753,02	+ 1.219.392

Importante destacar que na nota técnica conjunta 23/2023, que trata da metodologia dos indicadores para distribuição da complementação -VAAR do FUNDEB, constante na Emenda Constitucional nº108/2020 e Lei nº14.113/2020, o INEP faz menção expressa à necessidade de ser considerado o número de alunos para distribuição, conforme parágrafo 8.5, abaixo transcrito:

“8. PROPOSTA METODOLÓGICA PARA INDICADOR DE APRENDIZAGEM

...

8.5. A escolha do peso máximo 2 evita grandes discrepâncias no valor per capita da premiação a ser paga, e o peso como função do indicador de melhoria da aprendizagem com equidade assegura que um maior peso da matrícula para efeito



de participação na complementação-VAAR aprendizagem seja atribuído à rede com melhor indicador de melhoria de aprendizagem com equidade. ”

Nesse mesmo sentido, cumpre ainda observar a nota técnica 51, de 23 de novembro de 2021, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que estabeleceu o modelo de distribuição do ICMS municipal a partir de critérios educacionais e que utiliza o número de alunos como um ponderador do índice, como se vê pela transição de trecho contido na página 6 da nota:

“ Outro fator que estimulou a construção de uma forma de cálculo diferente foi a escolha por destinar, para municípios com igual qualidade na educação, montantes maiores de recursos aos mais populosos (inserindo-se uma proporcionalidade), com mais matrículas e com um número maior de alunos em situação vulnerável. Assim, incentiva-se, em larga escala, todos os municípios, independentemente do porte.”

Inclusive, convém ressaltar que 21 Estados brasileiros utilizam o indicador “número de matrículas” como fator de ponderação do ICMS Educação, justamente por considerá-lo essencial para assegurar a equidade na distribuição dos recursos.

Por fim, é importante atentar ainda para o fato de que o índice do ICMS de 2025 e 2026 terá efeitos na distribuição dos recursos do IBS de 2033 a 2077, posto que serão consideradas para os municípios as receitas de ISS e de cota-parte do ICMS do período de 2019 a 2026, conforme disposto no PLP 108/2024.

Por conta do exposto, e levando em conta solicitação da Frete Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP), apresento e peço apoio aos meus pares a presente emenda.



Sala das sessões, 17 de setembro de 2025.

Senadora Tereza Cristina
(PP - MS)



Assinado eletronicamente, por Sen. Tereza Cristina

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1234741183>