

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

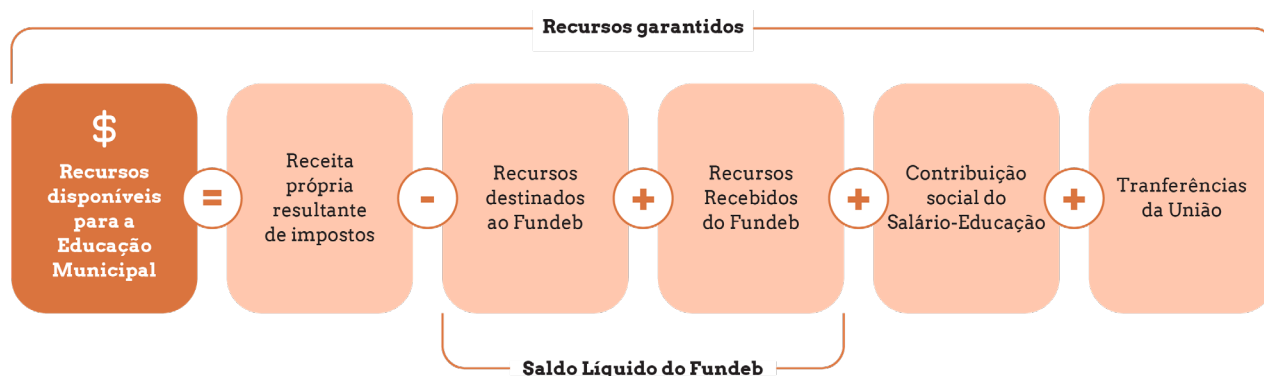
Fontes e aplicação dos recursos
para uma gestão eficiente

1. INTRODUÇÃO

As redes municipais desempenham um papel central na Educação Básica, sendo responsáveis por mais de 60% das matrículas na rede pública de ensino no Brasil. Diante dessa realidade, é essencial que as gestões municipais contem com recursos financeiros suficientes para implementar políticas educacionais que assegurem, com qualidade e equidade, o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os estudantes.

A maior parte do orçamento das redes municipais é destinada ao pagamento de pessoal, mas também são necessários investimentos recorrentes em áreas como alimentação, transporte, materiais didáticos e infraestrutura das escolas. Parte significativa dos recursos da Educação possui destinação vinculada e obrigatória, o que reduz a flexibilidade do orçamento. Contudo, há uma parcela discricionária, que possibilita que as gestões municipais adaptem os investimentos conforme as necessidades e prioridades da rede de ensino.

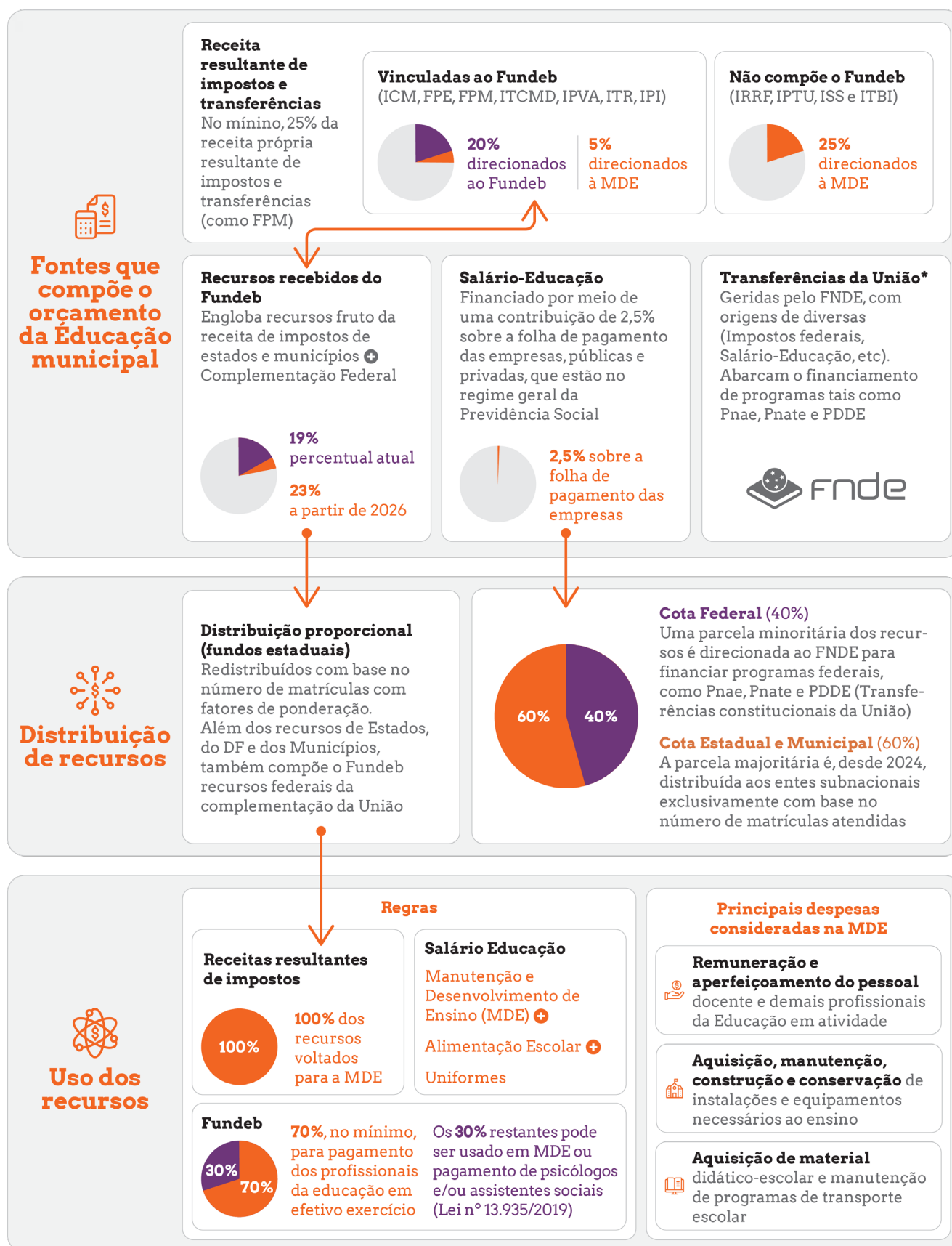
Figura 1: Fontes de Financiamento da Educação Municipal



Nas páginas seguintes, detalharemos cada uma das fontes de financiamento que compõem o orçamento da Educação Municipal, abordando as regras de distribuição desses recursos e como podem ser gastos pelas redes de ensino.



Figura 2: Quadro-síntese



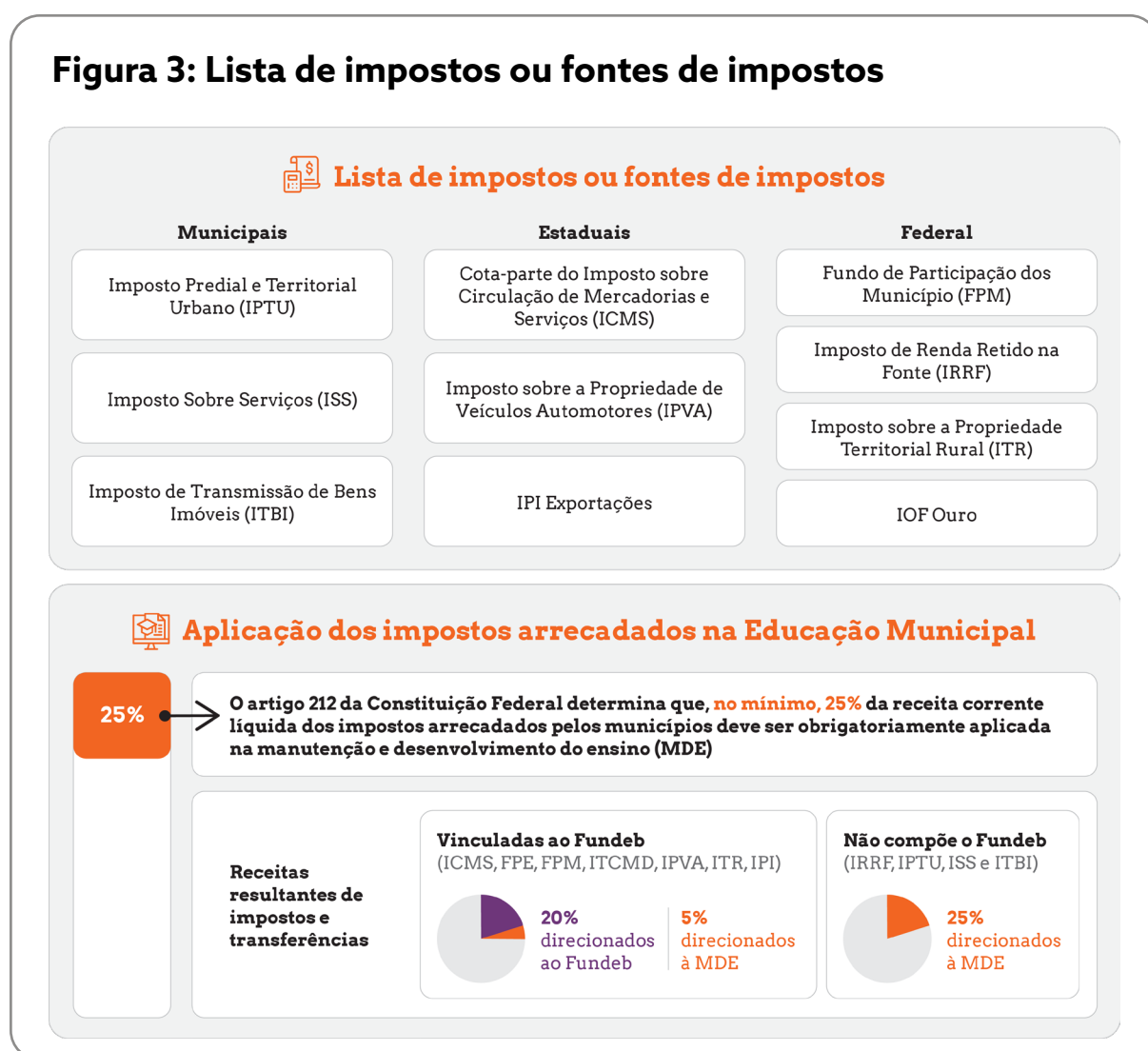
*Em geral, realizadas com base na proporção de matrículas atendidas pelas redes de ensino, ponderadas pela etapa, modalidade de ensino ou outros critérios específicos de cada programa

2. DETALHANDO AS FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

2.1 Receita própria resultante de impostos

No Brasil, conforme o artigo nº 212 da Constituição Federal, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, deve, obrigatoriamente, ser destinado à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino na rede municipal (chamado de vinculação constitucional ou piso constitucional). Para auxiliar os gestores municipais a compreender a origem desses recursos e sua correta aplicação, segue um detalhamento¹.

Figura 3: Lista de impostos ou fontes de impostos



1 Para a lista completa dos objetos compreendidos como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tal como definido pelos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996, e maior detalhamento do ICMS-Educação, ver página 4.

É importante destacar que o percentual de 25% é um valor mínimo obrigatório, e os municípios podem destinar mais recursos, se assim for necessário e possível. A fiscalização do cumprimento dessa obrigação constitucional é de responsabilidade dos tribunais de contas estaduais e municipais (quando houver), e os gestores que não cumprirem o mínimo estabelecido podem ser responsabilizados por crime de improbidade administrativa, ter suas contas reprovadas e enfrentar sanções como inelegibilidade, entre outras consequências legais.

Figura 4: A definição de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE)

A Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) é uma diretriz estabelecida pelo artigo 212 da Constituição Federal. Os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) dispõem respectivamente sobre as despesas que são e as que não são consideradas MDE. Essa vinculação constitucional visa garantir que uma parte dos recursos do orçamento municipal seja destinada à melhoria contínua da Educação Básica pública. Com base nesses artigos, detalhamos abaixo o que é e o que não é MDE.

✓ O que é considerado MDE

Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da Educação;

Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas voltada à melhoria da qualidade do ensino;

Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

✗ O que não é considerado MDE

Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino;

Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino;

Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

Programas suplementares de alimentação, assistência médica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

Formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.

ICMS-Educação

A Emenda Constitucional n° 108, de 2020, instituiu um mecanismo de incentivo financeiro para os municípios, chamado de ICMS-Educação, segundo o qual o mínimo de 10% da cota-parte municipal do ICMS deve ser distribuída “com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.

Para uma melhor compreensão sobre esse mecanismo, ver: educacaojamunicipios.org.br.

2.2. Recursos destinados ao Fundeb

O novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é uma política educacional de caráter permanente, que busca reduzir disparidades no financiamento educacional entre estados e municípios, promovendo uma distribuição mais equitativa dos recursos financeiros disponíveis para a Educação. Esse mecanismo redistributivo foi sendo aprimorado ao longo dos anos, como mostra a linha do tempo:

- **1996**
Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), focado apenas na etapa de Ensino Fundamental.
- **2006**
Substituição do Fundef pelo Fundeb, que passou a abranger toda a Educação Básica.
- **2020**
Aprovação da Emenda Constitucional n° 108, que tornou o Fundeb permanente e mais equitativo.

Como é composto o novo Fundeb?

O Fundeb é composto por 27 fundos contábeis, um para cada Unidade da Federação, formados pela contribuição de 20% da receita de determinados impostos arrecadados dos municípios e dos estados. Essa estrutura garante que os recursos destinados pelas prefeituras e o governo estadual ao fundo estadual financiem exclusivamente os entes da mesma unidade federativa².

Nos estados e municípios que não atingem o valor mínimo definido, a União complementa o valor, direcionando mais recursos para onde há maior necessidade. Com o novo Fundeb, a complementação da União terá um aumento gradual – de 10% em 2020 para, no mínimo, 23% em 2026.

Figura 5: A composição dos 27 fundos



² Conforme definido pelo Art. 212-A da Constituição Federal, 20% de uma cesta de receitas resultantes de impostos dos estados e dos municípios devem ser destinados ao Fundeb. Esses impostos incluem ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados).

Como funciona a complementação da União?

A complementação da União é um mecanismo central para reduzir as disparidades no financiamento educacional, fazendo com que a União cumpra com seu papel redistributivo e supletivo junto aos estados e municípios. Com o Novo Fundeb, a complementação da União passou a ser organizada por meio de um modelo híbrido: a complementação-VAAF (Valor Anual por Aluno do Fundeb), a complementação-VAAT (Valor Anual Total por aluno) e a complementação-VAAR (Valor Anual por Aluno por Resultados). Essas três modalidades de complementação da União estão detalhadas abaixo. Importante frisar que nem todos estados e municípios recebem complementação da União.

Figura 6: As modalidades de complementação da União no novo Fundeb³

Valor Anual por Aluno (VAAF) 10%	Distribuída por estado, abarcando apenas os estados que não atingem o valor mínimo por aluno estabelecido nacionalmente. Em 2024, 10 estados e todos os seus municípios receberam a complementação VAAF.
Valor Aluno Total (VAAT) 10,5%	Distribuída ente a ente - estaduais e municipais, permitindo que municípios com menos recursos em estados que não estão aptos a receber o VAAF (devido à maior arrecadação estadual) possam, ainda assim, receber essa complementação. Em 2024, 2.172 municípios receberam a complementação VAAT ⁴ .
Valor Aluno Resultado (VAAR) 2,5%	Destinada a estados e municípios que cumprem determinadas condicionalidades e demonstram melhorias nos indicadores educacionais. O recebimento independe da capacidade financeira do ente. Em 2024, 2.523 municípios e 13 estados receberam a complementação VAAR ⁵ .

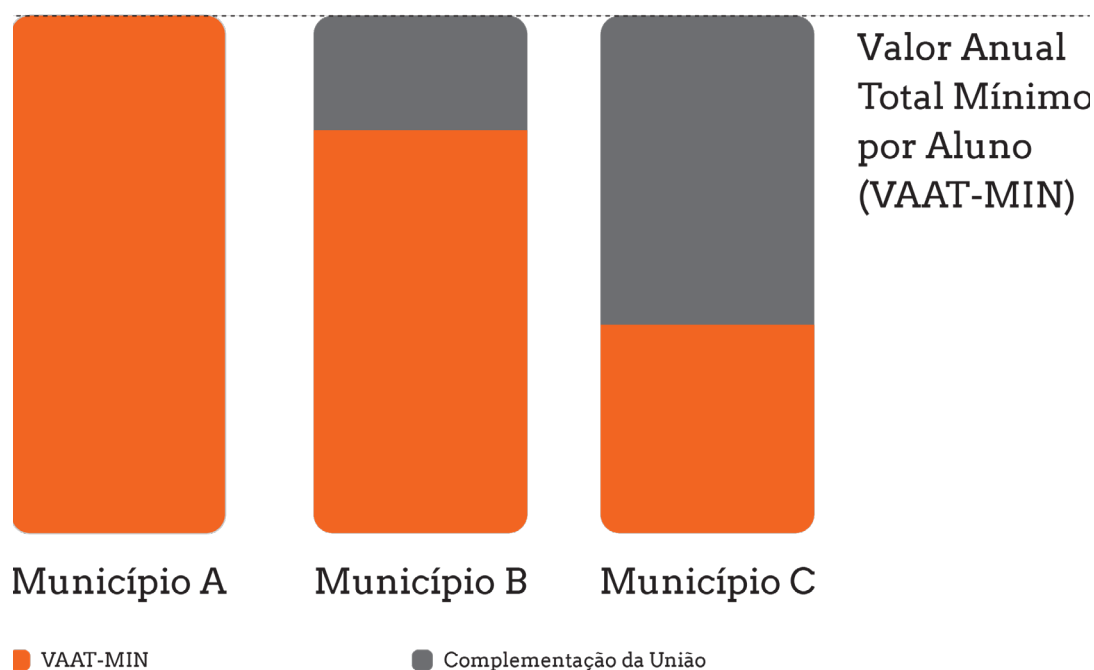
3 A lista com os beneficiários da complementação VAAR, VAAT e VAAR em 2024 pode ser acessada por meio da Portaria interministerial MEC/MF nº 9, de 28 de agosto de 2024. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec-mf-n-9-de-28-de-agosto-de-2024-581211017>.

4 A lista dos estados e dos municípios habilitados a receberem a complementação VAAT em 2025 está disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-divulga-lista-final-de-estados-e-municipios-habilitados-ao-vaat-2025>.

5 De acordo com o art. 14, § 1º, da Lei nº 14.113/2020, para o recebimento da complementação VAAR os entes devem cumprir cinco condicionalidades: condicionalidade I - critérios técnicos de mérito e desempenho para provimento do cargo ou função de gestor escolar, aferida por meio da apresentação no Simec de documentos comprobatórios pela secretaria de cada ente federado; condicionalidade II - participação de pelo menos 80% dos estudantes nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da Educação Básica, índice verificado pelo Inep; condicionalidade III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da Educação Básica, aferida por meio de dados do Saeb e calculada pelo Inep; condicionalidade IV - regime de colaboração entre o estado e seus municípios, por meio da aprovação e execução da legislação estadual do ICMS-Educação, com registro de documentos comprobatórios no Simec pelo governo do Estado; condicionalidade V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Exemplificando o modelo de complementação da União

Figura 7: Composição do Orçamento do Fundeb nos municípios



O modelo da complementação VAAF e VAAT funciona da seguinte forma: a cada ano, é definido um valor mínimo para o VAAF e para o VAAT, de modo que nenhuma rede de ensino tenha um valor inferior a este estabelecido⁶. No entanto, nem todas atingem esses valores (VAAF-MIN e VAAT-MIN) com recursos próprios e, nesse caso, recebem complementação da União. Os valores variam, de acordo com a necessidade de cada ente, conforme aponta a figura abaixo. Em suma, quanto menor o valor disponível para o município investir em Educação, maior será a complementação da União. Esse mecanismo é central para a redução das disparidades no financiamento educacional.

⁶ A distribuição da complementação-VAAF acontece da seguinte maneira: primeiro, calcula-se o valor total dessa complementação correspondente a 10% da contribuição total dos estados, DF e municípios aos 27 fundos estaduais; na sequência, calcula-se o valor do repasse federal para o estado com o menor VAAF para alcançar o valor do estado com o segundo menor VAAF; depois, o valor do repasse federal para os dois estados com menores VAAF para atingirem o valor do estado com o terceiro menor VAAF; e, assim, até acabar o valor total da complementação-VAAF da União ao Fundeb. Dessa forma chega-se ao VAAF-MIN definido nacionalmente.

2.3. Recursos recebidos do Fundeb

Figura 8: O modelo de redistribuição dos recursos do novo Fundeb

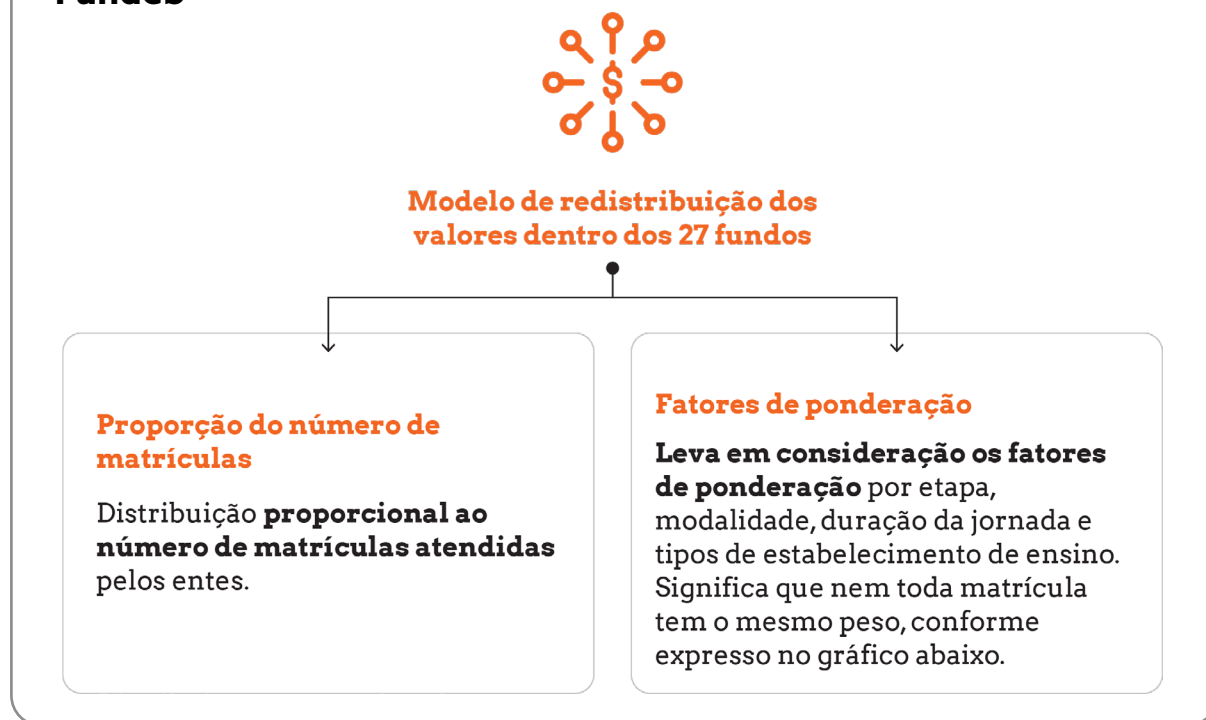


Figura 9: Fatores de ponderação das matrículas no novo Fundeb (2024)



No exemplo acima, percebe-se que as creches integrais possuem maior peso do que as parciais e também do que as matrículas de Ensino Fundamental, já que demandam mais custos para a oferta.



2.4. Saldo líquido do Fundeb

Com base no montante de recursos repassados e recebidos via Fundeb, criam-se dois cenários:



Saldo Líquido Positivo

Município contribui menos do que recebe (baixa capacidade de arrecadação, mas com muitas matrículas)



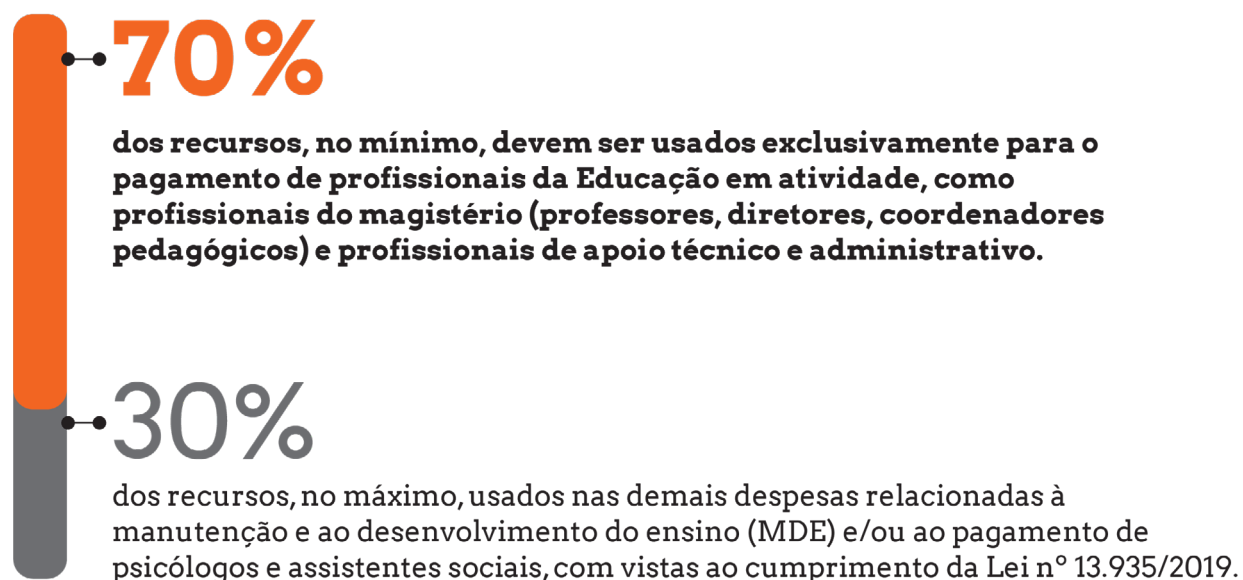
Saldo Líquido Negativo

Município contribui mais do que recebe (alta capacidade de arrecadação, mas com menos matrículas)

Principais regras sobre a utilização dos recursos do Fundeb

A Emenda Constitucional nº 108/2020 estabeleceu o Novo Fundeb como um mecanismo voltado para o custeio de ações relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE)⁷. O recurso pode ser usado pelo município da seguinte forma:

Figura 10: Regras sobre a utilização dos recursos do Fundeb



⁷ Para a lista completa das despesas compreendidas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tal como definido pelo artigo 70 da Lei nº 9.394/1996, ver página 4.

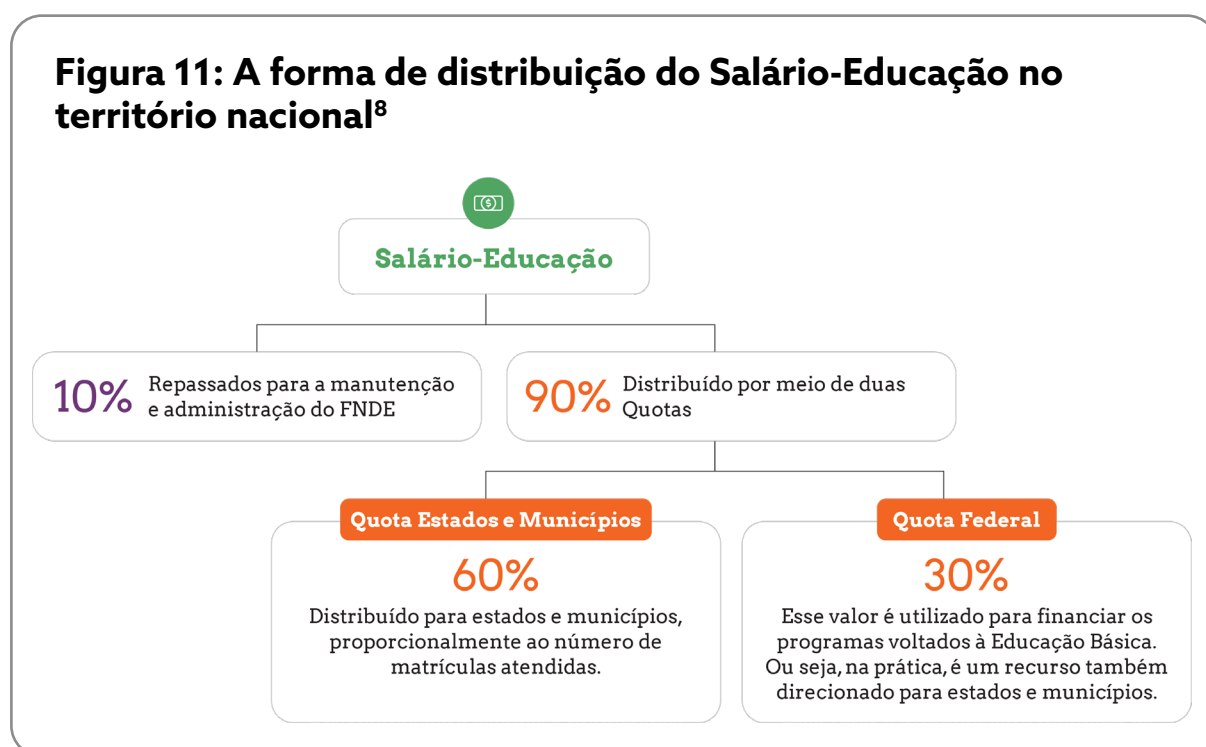
2.5. A contribuição social do Salário-Educação

A composição do Salário-Educação

O Salário-Educação é uma contribuição social instituída como fonte adicional de financiamento da Educação Básica pública. Criada por lei federal em 1964, foi inserida no artigo nº 212, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

Essa contribuição consiste em uma alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas, públicas e privadas, inscritas no regime geral da Previdência Social. Sendo assim, a arrecadação do Salário-Educação depende diretamente do grau de formalização do mercado de trabalho. Quanto maior o grau de formalização dos trabalhadores, maior será o montante do Salário-Educação. A distribuição do Salário-Educação pode ser melhor compreendida na figura 11.

Figura 11: A forma de distribuição do Salário-Educação no território nacional⁸



8 Fonte: <https://www.gov.br/mec/pt-br/financiamento-da-educacao-basica/salario-educacao>.

Figura 12: O modelo de distribuição do Salário-Educação para os municípios

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) modificou as regras de distribuição do Salário-Educação para estados e municípios. Até 2023, essa distribuição considerava tanto a origem da arrecadação como o número de matrículas. Isso significava que estados e municípios com maior nível de atividade econômica recebiam mais recursos.

Com a decisão do STF, a partir de 2024, a distribuição passa a levar em conta exclusivamente o número de matrículas atendidas pelas redes⁹.

Como os recursos provenientes do Salário-Educação podem ser usados pelos gestores municipais?

Conforme definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e com base na avaliação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)¹⁰, os recursos do Salário-Educação podem ser gastos exclusivamente nas seguintes ações:

-  Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme expresso pelo artigo nº 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB);
-  Alimentação escolar, como complementação dos recursos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae);
-  Aquisição e distribuição de uniformes escolares para os alunos da rede pública de ensino.

Por ser contribuição social, e não imposto, o Salário-Educação não integra o mínimo de 25% da receita resultante de impostos a ser aplicado anualmente em MDE. Ao mesmo tempo, o conceito de Educação é mais amplo do que o de MDE, por isso, é possível aplicar recursos do Salário-Educação em despesas como alimentação e uniformes escolares.

⁹ Até 2023, os 60% da cota estadual e municipal retornava ao estado de origem, ou seja, onde o Salário-Educação foi arrecadado, e a distribuição desse valor considerava o número de matrículas nas redes estadual e municipais em cada estado.

¹⁰ Fonte: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/confira-a-estimativa-do-repasse-do-salario-educacao-em-2024-para-o-seu-municipio>.

2.6. Transferências da União

Atualmente, parte dos recursos para a Educação Básica Municipal são repassados pela União. Esses repasses são divididos em três modalidades: as transferências legais, que envolvem repasses automáticos, cobrindo todos os municípios e estados do país; as transferências voluntárias, as quais, para receber, o município precisa firmar um convênio com a União; e, por fim, as transferências de execução direta, na qual não há repasse de recursos, e sim o objeto direto do programa, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), por exemplo.

Entre as transferências constitucionais, estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), detalhados abaixo, e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cujo montante é repassado direto para as escolas, sem passar pelas secretarias de Educação¹¹.

	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)
Periodicidade dos repasses	10 parcelas anuais, entre os meses de fevereiro e novembro.	Repasses em duas parcelas anuais
CrITÉRIOS para os repasses	O repasse considera o número de matrículas atendidas pela rede e o valor <i>per capita</i> definido para cada modalidade.	O valor repassado é calculado com base no número de alunos residentes em áreas rurais que utilizam o transporte escolar e na extensão das rotas.
Regras sobre o uso dos recursos federais	Os recursos do Pnae só podem ser usados na compra de gêneros alimentícios. No mínimo, 30% dos recursos deve ser investido na compra de alimentos provenientes da agricultura familiar.	Os recursos do Pnate devem ser utilizados exclusivamente para custear despesas com transporte escolar, como manutenção de veículos, combustíveis e contratação de serviços de transporte.
	 A complementação dos repasses do Pnae não é considerada MDE	 A complementação dos repasses do Pnate é considerada MDE

Cabe destacar que tanto o Pnae quanto o Pnate são programas de transferência suplementar. Espera-se, portanto, que os municípios complementem os recursos federais, a fim de garantir uma alimentação e um transporte de qualidade para os estudantes da rede.

¹¹ Para mais informações sobre o funcionamento do PDDE, ver <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>.

3. GRANDES NÚMEROS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Receita resultante de impostos	A receita resultante de impostos varia de acordo com a capacidade de arrecadação de cada ente, o que impede a especificação de um montante fixo para 2024.
Salário-Educação ¹³	R\$ 32 bilhões, sendo R\$ 12,7 bilhões da cota federal e R\$ 19,3 bilhões da cota estadual e municipal.
Valor total Fundeb (27 fundos estaduais + complementação) ¹⁴	R\$ 299,4 bilhões
Complementação da União ao Fundeb ¹⁵	Valor Anual por Aluno (VAAF) R\$ 25,1 bilhões Valor Anual Total por Aluno (VAAT) R\$ 18,9 bilhões Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) R\$ 3,8 bilhões
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) ¹⁶	R\$ 5,46 bilhões
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) ¹⁷	R\$ 872 milhões

12 Fonte: Portaria FNDE 109/2024. As estimativas do Salário-Educação 2024 por município encontram-se disponíveis em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/confira-a-estimativa-do-repasse-do-salario-Educacao-em-2024-para-o-seu-municipio>

13 Fonte: Portaria interministerial MEC/MF nº 9, de 28 de agosto de 2024. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec-mf-n-9-de-28-de-agosto-de-2024-581211017>.

14 A lista com os beneficiários da complementação VAAR, VAAT e VAAF em 2024 pode ser acessada por meio da Portaria interministerial MEC/MF nº 9, de 28 de agosto de 2024.

15 Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). É possível acessar o montante de recursos repassados por município por meio do Sistema de Consultas à Liberação de Recursos dos programas do FNDE, disponível em <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>.

16 Fonte: FNDE. É possível acessar o montante de recursos repassados por município por meio do Sistema de Consultas à Liberação de Recursos dos programas do FNDE, disponível em <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>.

4. CONCLUSÃO

O financiamento da Educação Básica no Brasil tem apresentado avanços significativos nos últimos anos. Entre 2019 e 2023, o percentual de municípios com gasto anual inferior a R\$ 8 mil por aluno caiu de 32,7% para 1,7%. Esse resultado é um reflexo direto da implementação do Novo Fundeb, que ampliou e tornou mais equitativa a distribuição de recursos para as redes de ensino.

Embora o financiamento da Educação no Brasil tenha avançado, o valor investido por aluno ainda é consideravelmente inferior ao de países da OCDE. Segundo o relatório *Education at a Glance 2024*, o Brasil destina cerca de US\$ 3,6 mil por aluno no Ensino Fundamental, enquanto a média da OCDE é de aproximadamente US\$ 11,9 mil — quase três vezes mais. Em termos regionais, o investimento por aluno no Brasil também é inferior ao de países como Chile e Costa Rica, que aplicam mais de US\$ 5 mil por aluno.

Portanto, o Brasil tem o desafio de seguir ampliando a quantidade de recursos destinados para o financiamento da Educação e também de assegurar uma gestão mais efetiva desses recursos, garantindo aplicação nas políticas educacionais com mais resultados em termos de aprendizagem dos estudantes.



**Saiba mais sobre a iniciativa Educação Já Municípios
2024 e acesse recomendações especialmente
preparadas para as gestões de 2025-2028.**





TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

< EDUCAÇÃO JÁ >
MUNICÍPIOS



TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR



/TODOSEEDUCACAO



@TODOSEEDUCACAO



@TODOSPELAEDUCACAO



/USER.TODOSPELAEDUCACAO



/COMPANY/ TODOSPELAEDUCACAO



TODOS PELA EDUCAÇÃO