

Edição N° 03/2024

Regras da complementação

**VAAF, VAAT e VAAR
da União ao Fundeb**





SUMÁRIO

REGRAS DA COMPLEMENTAÇÃO VAAF, VAAT E VAAR DA UNIÃO AO FUNDEB	2
COMPLEMENTAÇÃO-VAAF	3
COMPLEMENTAÇÃO-VAAT	4
Habilitar-se ao cálculo do VAAT	5
Receber os recursos da complementação-VAAT	6
Habilitados e beneficiados com a complementação-VAAT 2021 a 2024	6
Utilização dos recursos do VAAT	7
COMPLEMENTAÇÃO-VAAR	8
Habilitar-se à complementação-VAAR	8
Receber os recursos da complementação-VAAR	10
Questionamentos CNM: complementação-VAAR	10
REPASSE DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB	11
CONSIDERAÇÕES	12

REGRAS DA COMPLEMENTAÇÃO VAAF, VAAT E VAAR DA UNIÃO AO FUNDEB

Área: Educação

Interessados: Prefeitos; gestores de educação; contadores.

Resumo: a presente Nota Técnica apresenta as principais regras das complementações da União ao Fundeb (VAAF, VAAT e VAAR), com foco nos critérios para que o Município se habilite ao recebimento dos repasses federais e na aplicação correta desses recursos, sem deixar de mencionar as preocupações da CNM relacionadas às regras de habilitação.

Palavras-chave: Fundeb; Complementação da União; VAAF; VAAR; VAAF

Produzido em: Brasília, abril de 2024.

Telefone: (61) 2101-6000

E-mail: educacao@cnm.org.br

Capa e diagramação: Assessoria Comunicação CNM



1. REGRAS DA COMPLEMENTAÇÃO VAAF, VAAT E VAAR DA UNIÃO AO FUNDEB

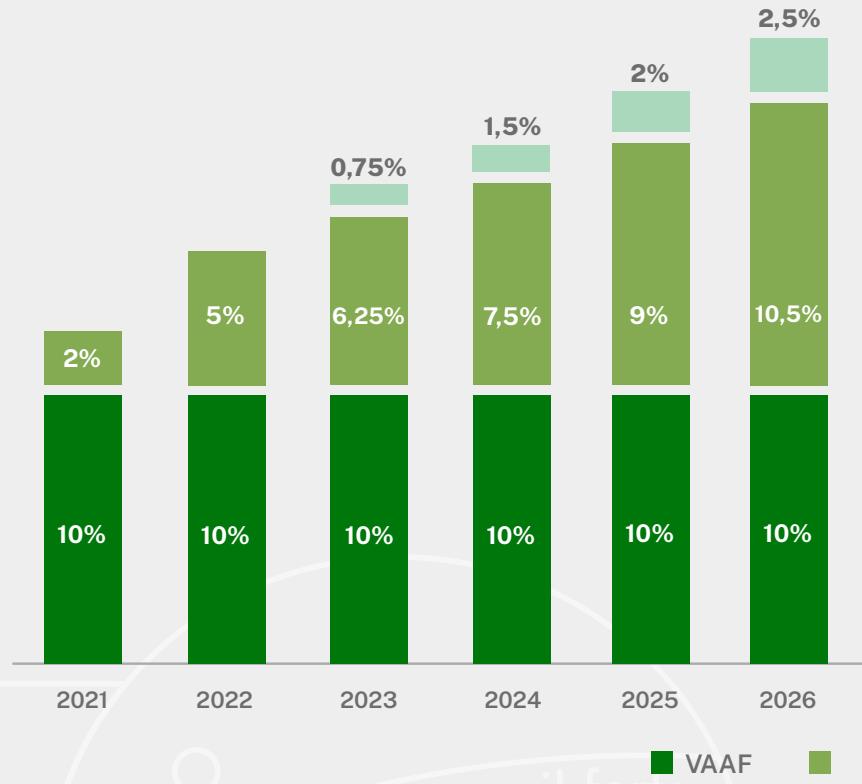
O novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional 108/2020 e regulamentado pela Lei 14.113/2020, passou a ser permanente e maior, com ampliação da participação da União no financiamento da educação básica.

Desde o início de sua vigência, em janeiro de 2021, o novo Fundeb tem apresentado muitas novidades. Além disso, ao longo de seu funcionamento, têm ocorrido diversas mudanças, principalmente em relação à complementação da União; o que têm aumentado os questionamentos de gestores municipais sobre as regras para recebimento desses recursos federais à conta do Fundo.

O Fundeb é composto por receitas de impostos e transferências de impostos de Estados, Municípios e

Distrito Federal. Além disso, compõem o Fundeb, a título de complementação da União, recursos federais definidos por percentual correspondente ao total dos recursos da contribuição que os Entes federados entregam ao Fundo. Com efeito redistributivo ampliado, a complementação passou do mínimo de 10% para, no mínimo, 23%, a serem alcançados gradativamente até 2026: em 2021, foi 12%; em 2022, 15%; em 2023, 17%; em 2024, 19%; em 2025 será 21%, até integralizar 23% em 2026.

Além desse aumento de recursos federais, há mais uma novidade: a forma como a complementação é redistribuída, já que agora é realizada em três formas distintas de alocação desses recursos federais, o chamado modelo híbrido: a complementação Valor Aluno-Ano Fundeb (VAAF), a complementação Valor Aluno-Ano Total (VAAT); e a complementação Valor Aluno-Ano por Resultado (VAAR).



Complementação VAAF(10%)

Distribuição de recursos federais por Estado, beneficiando a rede estadual e todos os Municípios.

Complementação VAAT (mínimo de 10,5% até 2026)

Maior efeito redistributivo; Distribuição de recursos por rede de ensino, independente do Estado de origem.

Complementação VAAR a partir de 2023 (2,5% até 2026)

Distribuição de recursos federais por redes de ensino, com base em indicadores de melhoria da aprendizagem.

Fonte: Área Técnica de Educação, 2024.

2. COMPLEMENTAÇÃO-VAAF

Realizada como ocorreu no antigo Fundeb, com 10% do total da contribuição dos Entes federados ao Fundo, distribuídos pelo VAAF-MIN para cada Unidade da Federação, beneficia a rede estadual e todos os

Municípios dos Estados cujo valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O VAAF é calculado para cada Estado com base na arrecadação e no número de alunos matriculados e, portanto, é



diferente entre os Estados. No entanto, o valor por aluno ao ano é o mesmo para todas as redes públicas dentro de cada Estado brasileiro.

Ao longo da vigência do antigo Fundeb (2007-2020), cerca de 9 Estados foram beneficiados com recursos da União, com poucas variações, como o Rio Grande do Norte. E, mais recentemente, no novo Fundeb, os Estados de Rio

de Janeiro e Paraná e o Distrito Federal figuraram entre os Entes federados que receberam essa complementação desde 2021. Na primeira divulgação das estimativas de receitas do Fundeb de 2024, foram beneficiados 10 Estados e todos os seus Municípios: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro.

3. COMPLEMENTAÇÃO-VAAT

É a grande novidade do novo Fundeb, por conta de maior efeito redistributivo. Até 2026, 10,5% serão distribuídos pelo Valor Aluno-Ano Total.

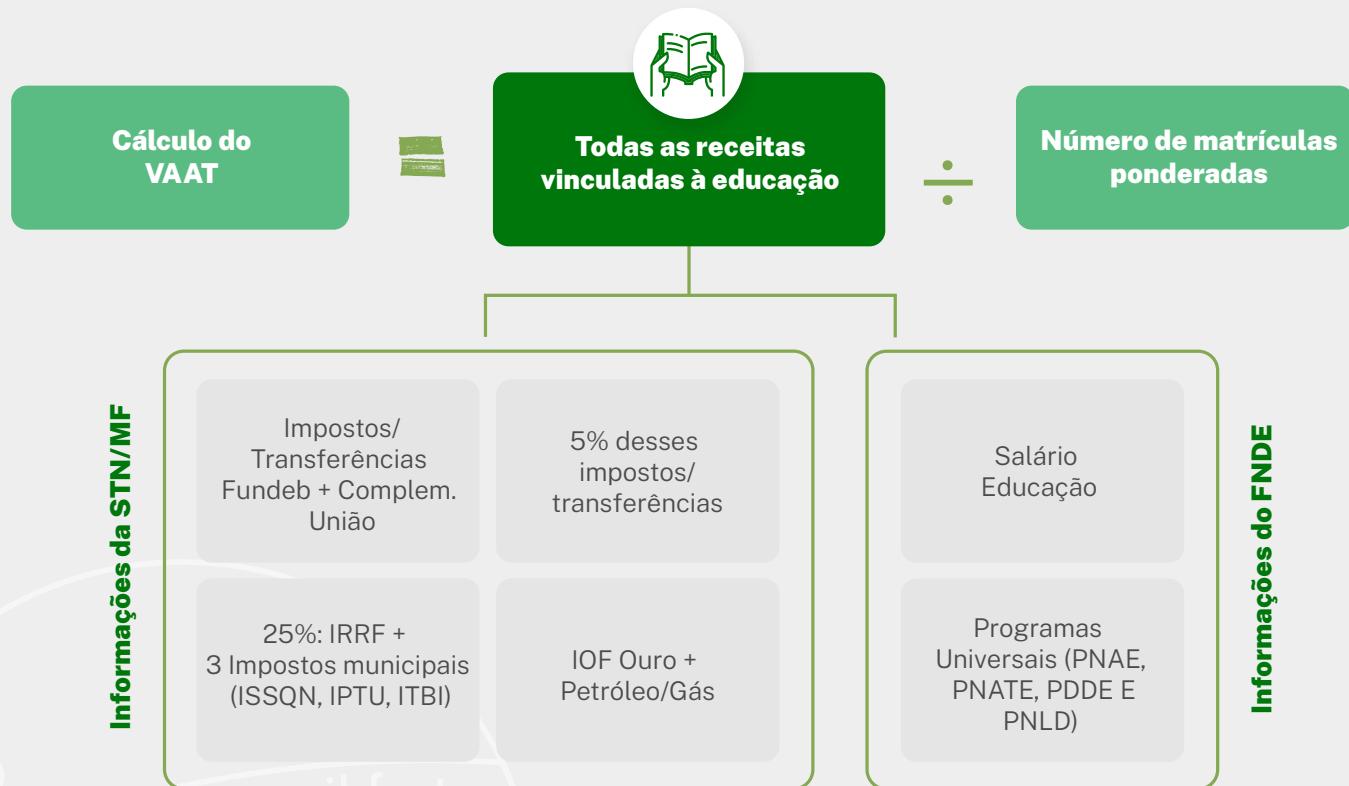
Essa modalidade de complementação permite que o recurso federal seja destinado diretamente às redes de ensino com baixa disponibilidade fiscal, contribuindo para maior equalização na distribuição dos recursos do Fundeb.

O VAAT olha para a realidade e a capacidade de investimento de cada rede de ensino, isso quer dizer que nem todos os Municípios no Estado que têm complementação-VAAF receberão complementação-VAAT. Por outro lado, Municípios mais pobres em Estados que não recebem a

complementação VAAF podem receber a complementação VAAT e ser beneficiados com esses recursos federais.

Além dos recursos do Fundeb, o cálculo do VAAT considera todas as receitas disponíveis vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) em cada Ente federado.

Nessa modalidade, cada Estado e cada Município tem o seu próprio VAAT calculado, isso quer dizer que a complementação não é realizada por Unidade da Federação, como na complementação-VAAF.



Fonte: Área Técnica de Educação, 2024.

Cabe destacar que, em maio/2023, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresentou ao Ministério da Educação (MEC) várias questões acerca da atualização da Lei 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb.

Umas das questões referia-se às receitas consideradas para cálculo do VAAT, a exemplo da receita dos programas federais, que, exceto em 2023, quando houve reajuste dos

programas de alimentação e transporte escolar, constam do orçamento da União e não variam ao longo dos anos, e que, portanto, não deveriam sofrer correção pelo índice definido pelo Tesouro Nacional. No cálculo do VAAT para o exercício de 2024, as receitas de dois anos atrás (2022) desses programas estavam congeladas e, ainda assim, o percentual de correção foi de 26,63%, conforme **Nota Técnica SEI nº 2083/2023/MF**.



3.1. HABILITAR-SE AO CÁLCULO DO VAAT

Para habilitar-se ao cálculo do VAAT e concorrer a receber os recursos da complementação-VAAT da União ao Fundeb, os Entes devem transmitir as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais de dois anos anteriores ao do exercício de referência no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), até o dia 31 de agosto do exercício posterior a que se referem os dados enviados (Lei 14.276/2021, art. 13, § 5º). Para o cálculo do VAAT do Fundeb 2024, foram consideradas as receitas de 2022.

Fique atento: Para ter o VAAT no Fundeb 2025 calculado, o gestor precisará enviar até 31 de agosto deste ano os dados de 2023 no Siope e no Siconfi. Esse prazo **não** é prorrogável.

3.2. RECEBER OS RECURSOS DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAT

Esse tem sido o principal questionamento: por que o Município recebeu recursos da complementação-VAAT em 2023, está habilitado em 2024, mas não está recebendo os recursos dessa complementação neste ano?

A primeira condição é estar habilitado e ter seu VAAT calculado. Porém, a CNM tem alertado que não basta o Município estar habilitado a concorrer a receber os recursos. O Município ou Estado só recebe esses recursos se o seu VAAT for menor do que o VAAT mínimo definido nacionalmente.

Importante: o VAAT-Min pode sofrer alteração a cada nova estimativa divulgada do Fundeb; consequentemente, o número de beneficiados também pode ser alterado para mais ou menos. Ao longo do exercício, são divulgadas novas estimativas a cada 4 meses.

3.3. HABILITADOS E BENEFICIADOS COM A COMPLEMENTAÇÃO-VAAT 2021 A 2024

Exercício/Port. Interministerial	Habilitados	Beneficiados
2021 (Port. 10/2021)	5.540	1.527
2022 (Port. 06/2022)	5.467	2.157
2023 (Port. 07/2023)	5.526	2.036
2024 (Port. 01/2024)	5.481	2.172

Fonte: Área Técnica de Educação, 2024.



Muitos Municípios que receberam complementação-VAAT em 2023 deixaram de receber esses recursos em 2024 em razão do não atendimento à principal condicionalidade de informar os dados fiscais e contábeis junto ao Siconfi e Siope, ou pelo fato de seu VAAT encontrar-se acima do VAAT-MIN definido nacionalmente.

A cada exercício do Fundeb, o rol de beneficiados da complementação-VAAT pode sofrer alteração devido ao aumento da complementação da União, que é progressiva até 2026, e ao aumento da arrecadação no país, o que acabam impactando as receitas que sofrem variação de um exercício para outro.

Resumindo: o fato de o Município ter sido contemplado pela complementação-VAAT em um exercício não garante que em anos posteriores ele continue recebendo esses recursos tampouco os mesmos valores. Mas, para concorrer ao recebimento da complementação-VAAT, é preciso se habilitar em todos os exercícios.

3.4. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO VAAT

Os recursos da complementação-VAAT devem ser utilizados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no art. 70 da Lei 9.394/1996 (LDB).

- Mas é preciso observar algumas regras de utilização desses recursos, sendo elas:
- 15% para despesas de capital;
- 50% dos recursos globais da complementação-VAAT para a educação infantil, observando-se o percentual de aplicação nesta etapa de ensino definido para cada Município;
- demais recursos para ações de MDE, sem a obrigatoriedade de aplicar em educação infantil ou despesa de capital.

Atenção: os 50% do VAAT referem-se aos recursos globais da complementação da União; **esse percentual varia entre os Municípios.** Cada gestor precisa consultar o percentual mínimo a ser aplicado pelo seu Município na educação infantil. Eles são divulgados na **área de consulta aos gestores.**



4. COMPLEMENTAÇÃO-VAAR

A complementação-VAAR da União ao Fundeb foi distribuída pela primeira vez em 2023, contemplando redes de ensino que apresentaram melhorias na gestão, com

evolução de seus indicadores de atendimento escolar e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

4.1. HABILITAR-SE À COMPLEMENTAÇÃO-VAAR

A Lei 14.113/2020 estabelece cinco condicionalidades para que os Entes federados se habilitem a concorrer a receber os recursos da complementação-VAAR (art. 14, § 1º da Lei 14.113/2020):

I.

Provimento do cargo ou função de gestor escolar provido por 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% 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(suspensa para 2023 pela Lei 14.276/2021);

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 a Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; e

V.

Referenciais curriculares alinhados à BNCC, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.



Cabe aos Municípios atender, com informações junto ao Sistema Informatizado do MEC (Simec), duas dessas condicionalidades: (I) cargo ou função de gestor escolar provido por critérios técnicos de mérito e desempenho e (V) referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A condicionalidade II foi suspensa para 2023 e 2024, a condicionalidade III é calculada pelo Inep e a condicionalidade IV é de responsabilidade dos Estados com aprovação de lei estadual do ICMS-Educação.

Atenção: apesar da suspensão da condicionalidade II para 2023 e 2024, para 2025 ela passará a valer como uma das condições para recebimento do VAAR.

De acordo com o cálculo feito pelo Inep para a condicionalidade III, relativa à redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, no exercício de 2024, foram considerados os resultados de dois ciclos do Saeb 2017/2019 e 2019/2021. Com isso, o número de Municípios habilitados à complementação-VAAR da União ao Fundeb aumentou, passando para 3.957 redes municipais e 20 redes estaduais habilitadas em 2024 nessa condicionalidade III.

Para 2024, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) aprovou por meio da **Resolução/MEC 1, de 28/07/2023** as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão e dos indicadores para fins de distribuição da complementação VAAR. Nas condicionalidades I e IV, referentes ao provimento do cargo de gestor escolar e à lei estadual do ICMS-educação, foram acrescidas novas exigências.

Na condicionalidade I, além de informarem a legislação local que normatiza o provimento do cargo de gestor escolar por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho, os Entes deveriam comprovar ter iniciado processo de seleção para provimento desses cargos, por meio de edital ou documento equivalente, que configura-se o processo seletivo.

Na condicionalidade IV, de responsabilidade dos Estados, foram requeridas a regulamentação e a implementação das leis estaduais com a avaliação e o “cálculo dos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico (NSE) dos educandos”. Também foi determinada a realização, até 2025, da efetiva distribuição da parcela de, no mínimo, 10% da cota-parte municipal do ICMS, com base nos indicadores definidos em cada Estado.



4.2. RECEBER OS RECURSOS DA COMPLEMENTAÇÃO-VAAR

Da mesma forma que a complementação-VAAT, não basta estar habilitado a concorrer para receber a complementação-VAAR.

O atendimento a todas as condicionalidades é obrigatório, porém, nem todos os habilitados são beneficiados com os recursos federais, pois não basta atender às condicionalidades, é necessário que a rede municipal ou estadual alcance os indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem dos estudantes com redução das desigualdades, calculados pelo Inep (art 5º, III, da Lei 14.113/2020). As redes de ensino podem ser beneficiadas com o alcance desses dois indicadores ou de apenas um deles.

Em 2024, de acordo com a estimativas de receitas do Fundeb divulgadas pela **Portaria Interministerial MEC/MF 1/2024, de 23/02/2024**, foram habilitadas 2.958 redes de ensino (2.942 municipais e 16 estaduais) e beneficiadas 2.536, sendo 2.523 redes municipais e 13 estaduais.

4.3. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Pode ser utilizado em qualquer ação de MDE, inclusive para remuneração de profissionais da educação. Entretanto,

os recursos da complementação-VAAR não entram na base de cálculo do mínimo de 70% do Fundeb para pagamento de profissionais da educação em efetivo exercício.

Fique atento: antes de optar por utilizar os recursos do VAAR para pagamento de profissionais da educação, é importante se atentar ao fato de que, além de ser um recurso complementar (não há garantia que o Município vai receber todo o ano nem que será o mesmo valor), ele NÃO entra na base de cálculo dos 70% destinados à remuneração.

4.4. QUESTIONAMENTOS CNM: COMPLEMENTAÇÃO-VAAR

Em relação à complementação-VAAR, a CNM pontuou ao MEC a complexidade das regras dessa complementação e a necessidade de revisão das condicionalidades e dos indicadores definidos, em razão da dificuldade de sua operacionalização e acompanhamento pelos gestores do seu cumprimento. Destaca-se que a “redução de desigualdades de nível socioeconômico e cor/raça” é uma das condicionalidades e, ao mesmo tempo, é considerada no cálculo dos indicadores. No entendimento da CNM, essa redução das desigualdades educacionais é resultado e, portanto, não deveria ser considerada como condição para



habilitação das redes de ensino a concorrerem à complementação-VAAR.

A CNM ainda reforçou nas considerações apresentadas ao MEC a importância de que seja assegurada a

devida transparência dos resultados obtidos pelas redes de ensino, o que não vem ocorrendo, de forma a viabilizar o acompanhamento dos indicadores alcançados para que as ações de melhoria possam ser buscadas por Estados e Municípios.

5. REPASSE DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

A Lei do Fundeb dispõe sobre o cronograma de repasses da complementação da União (art. 16, § 2º), que devem ser realizados em pagamentos mensais transferidos até o último dia útil de cada mês, assegurado o repasse de, no mínimo, 45% até 31 de julho, 85% do total dos recursos até 31 de dezembro de cada ano e 100% até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

Ou seja, durante o ano, são pagos 85% do total estimado para a complementação da União, e os 15% que faltam para integralizar a complementação são efetuados em janeiro do ano subsequente.

Importante: a diferença do valor da complementação da União, repassada a maior ou a menor, entre a receita estimada e a receita realizada do exercício de referência, será ajustada em parcela única no primeiro quadrimestre do exercício subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, geralmente realizada no final do mês de abril.

A CNM disponibiliza em seu portal a **estimativa de receita do Fundeb de cada Município**, com cronograma de todas as modalidades de complementação da União ao Fundeb. Acesse e confira: https://www.cnm.org.br/informe/estimativa_fundeb



6. CONSIDERAÇÕES

A CNM salienta que, apesar de ter sido instituído como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública por meio da Emenda Constitucional 108/2020, o Fundeb ainda não está pleno. Sua implantação é gradual e progressiva.

Primeiramente, há uma lacuna de caráter legal em relação às mudanças que precisam ser feitas na Lei do Fundeb, a qual deveria ter sido atualizada até 31/10/2023, em cumprimento ao que a própria Lei 14.113/2020 estabelece.

Em segundo lugar, o aumento da complementação da União ao Fundo ocorre de forma gradual e progressiva até alcançar em 2026 o mínimo de 23% da participação financeira da União no Fundo. Também nesta data, sexto ano de vigência do Fundo, a EC 108/2020 estabeleceu a realização de revisão dos critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos, o que representa a possibilidade de novas mudanças no funcionamento e na operacionalização do Fundeb.

Com uma operacionalização complexa e que tem gerado inúmeras dúvidas nos gestores, a CNM pontua, em terceiro lugar, as dificuldades enfrentadas na execução do Fundo, especialmente, em relação às novas regras que vêm sendo estabelecidas na complementação da União, notadamente as relativas à implementação das condicionalidades para recebimento da complementação-VAAR. Nesses regramentos, é fundamental assegurar transparência na divulgação das metodologias de cálculo, nos critérios, na definição das condicionalidades e na publicação dos resultados obtidos pelas redes de ensino.

Todas essas dificuldades remetem à necessidade de que seja analisado cada detalhe da estrutura atual do Fundeb, de forma a mitigar os efeitos que dificultam sua operacionalização e gestão dos recursos pelos Entes federados e possibilitar que o Fundeb, em todas as suas nuances, possa efetivamente se consolidar como mecanismo indutor de aprimoramento das políticas públicas em educação e da melhoria do ensino com qualidade e equidade.

www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330