



---

CONGRESSO NACIONAL  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

---

# Nota Técnica Conjunta nº 02/2010

---

## **Considerações acerca da inclusão da complementação da União ao FUNDEB como gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino**

## 1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica destina-se a examinar, à luz da Constituição Federal, se a complementação para o FUNDEB pode ser considerada integralmente como manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo em vista divergência de interpretação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional.

## 2. ANÁLISE

Relativamente à receita de impostos, a Carta Magna estabelece vinculações de recursos de diferentes ordens. Dentre elas, há uma que alcança todos os níveis de ensino e está definida no art. 212, o qual determina que, no mínimo, a União aplique anualmente 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% de suas receitas de impostos na **manutenção e desenvolvimento do ensino**.

Para que seja possível verificar o atendimento desse dispositivo, no âmbito do orçamento federal utiliza-se a classificação de fonte de recursos “112 – Recursos Vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, cujo montante é determinado a partir das estimativas da receita de impostos.

Essa classificação permite verificar imediatamente que programações utilizam os recursos de impostos vinculados por força do art. 212 da Constituição, qual o montante da vinculação e se o mínimo constitucional está sendo cumprido. No entanto, existem outras programações que também são consideradas manutenção e desenvolvimento do ensino, sob o prisma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 70), mas que utilizam outros recursos, vinculados ou não.

Geralmente, o montante consignado a ações relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino supera o valor mínimo constitucional, justamente porque são utilizadas tanto a fonte 112 como outras fontes de recursos. Esses fatos encontram-se demonstrados nos quadros 10A, 10B e 10C das leis orçamentárias.

Outra vinculação, que representa uma subvinculação daquela estabelecida no art. 212, consta do art. 60 do ADCT, que prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinem à **educação básica** parte dos recursos já vinculados à **manutenção**

**e desenvolvimento do ensino.** Essa parcela dos recursos constitui, no âmbito de cada unidade da Federação, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A União complementa os recursos dos FUNDEBs sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcance o mínimo definido nacionalmente, observadas as seguintes restrições:

a) não podem ser utilizados recursos do salário-educação, fonte adicional de financiamento da educação básica (inciso V do art. 60 do ADCT), a qual constitui uma terceira vinculação de recursos; e

b) não podem ser utilizados mais de 30% dos recursos da União vinculados, em decorrência do disposto no art. 212 da Constituição, à manutenção e desenvolvimento do ensino (inciso VIII do art. 60 do ADCT).

Assim, no máximo 30% da complementação da União ao FUNDEB poderá utilizar recursos da fonte 112.

Em decorrência da restrição mencionada no item “b” acima, surge divergência de interpretação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, no que tange aos valores dos Quadros 10A, 10B e 10C constantes da lei orçamentária para o exercício de 2010. De fato, o projeto de lei orçamentária para o exercício de 2010 previa que apenas 30% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à complementação dos FUNDEBs, poderiam ser considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino. O Congresso Nacional identificou o equívoco e promoveu os ajustes necessários, de modo que também os demais 70% passassem a ter mesmo tratamento, isto é, fossem computados como recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição, ao estabelecer aquelas restrições para a complementação da União, não nega que esses 70% constituem manutenção e desenvolvimento do ensino. Também não o faz em relação aos recursos do salário-educação. Na verdade, a Constituição pretendeu garantir aporte adicional de recursos, além da parcela de impostos já vinculada, para a educação básica.



### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, consideram-se corretas as providências adotadas no âmbito do Congresso Nacional. Deve, portanto, a complementação da União ter o mesmo caráter dos fundos aos quais se destina, pois esses são constituídos para atender à **manutenção e desenvolvimento da educação básica**, que também é **manutenção e desenvolvimento do ensino**.

Brasília, 10 de fevereiro de 2010.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho  
Consultor de Orçamentos/Senado

Marcos Mendlovitz  
Consultor de Orçamentos/Câmara

Maurício Ferreira de Macêdo  
Consultor de Orçamentos/Senado

Raquel Dolabela de Lima Vasconcelos  
Consultora de Orçamentos/Câmara