SF/26532.97498-76

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.760, de 2026, do Senador Camilo Santana, que *institui o Fator Amazônico no financiamento da educação básica na Amazônia Legal*.

Relator: Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 3.760, de 2026, de autoria do Senador Camilo Santana, que institui o Fator Amazônico no financiamento da educação básica na Amazônia Legal.

A proposta define o Fator Amazônico como um indexador destinado a aumentar o valor dos recursos recebidos pelas redes públicas de educação básica cujos estabelecimentos de ensino se localizam na Amazônia Legal, de modo a considerar os fatores geográficos, territoriais, ambientais, populacionais, socioeconômicos e logísticos que impactam os custos da oferta educacional na região, na forma do art. 1º, § 1º. Para os fins da futura lei, a Amazônia Legal é a região definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, que delimita a área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

O *caput* do art. 2º da proposição estende o indexador a sete políticas federais de educação básica, a saber, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – Novas Turmas e Novos Estabelecimentos (EI Manutenção), o apoio financeiro à execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar. O

SF/26532.97498-76

parágrafo único do mesmo artigo determina que o Fator seja considerado também nos programas educacionais da União que venham a ser criados com transferência de recursos às escolas ou às redes públicas de ensino.

A definição da magnitude do Fator cabe, quanto ao PNATE, ao PNAE, ao PDDE, ao EI Manutenção e ao PAR, ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme o art. 3º. Quanto ao Fundeb, cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme o art. 4º, cujo parágrafo único determina que o Fator se aplique cumulativamente aos ponderadores de nível socioeconômico dos educandos, de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de utilização do potencial de arrecadação tributária previstos na alínea "b" do inciso I do art. 18 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Já no Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, o Fator é definido em cada uma das ações, na forma do regulamento, segundo o art. 5º.

Os três artigos seguintes completam o desenho da proposição. O art. 6º determina que os critérios de transferência de recursos no âmbito do PAR adotem parâmetros que promovam a equalização de oportunidades educacionais na Amazônia Legal. O art. 7º autoriza que o Fator seja diferenciado por ente federativo ou grupo de entes da região, sempre que tecnicamente fundamentado. Já o art. 8º sujeita as despesas decorrentes da execução da futura lei à previsão nas respectivas leis orçamentárias anuais. Por fim, o art. 9º estabelece vigência imediata para a lei em que se transformar a proposição.

Na justificação, o autor sustenta que a garantia do direito à educação básica de qualidade pressupõe a adequação do financiamento às realidades territoriais em que as políticas são implementadas. Argumenta que a combinação de baixa densidade populacional, dispersão territorial e diversidade sociocultural obriga a região a manter um número maior de unidades escolares para atender ao seu contingente populacional, o que inviabiliza economias de escala e eleva o custo médio por aluno. Aponta ainda a dependência do transporte fluvial, a instabilidade operacional imposta pelo regime de cheias e secas e as carências de energia elétrica e de conectividade como condicionantes do custo da oferta. Conclui que o modelo de rateio por matrícula penaliza justamente as unidades de baixo quantitativo de alunos e elevado custo fixo, e que institucionalizar o Fator Amazônico é passo necessário para promover a equidade.

SF/26532.97498-76

A proposição foi apresentada em 16 de julho de 2026 e despachada à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a esta Comissão de Educação e Cultura, à qual compete decidir em caráter terminativo. A CAE aprovou, em 1º de setembro de 2026, o Parecer (SF) nº 53, de 2026, favorável ao projeto.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Encontramos o mérito da proposição quando comparamos as regras atuais de financiamento da educação básica e o custo efetivo da oferta educacional na região amazônica. A Amazônia Legal reúne 59,11% do território nacional e 13,12% da população brasileira, com densidade demográfica de 5,30 habitantes por quilômetro quadrado contra 23,86 no País, conforme o Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A rede escolar acompanha essa geografia. A região Norte concentra 8,55% da população brasileira, conforme o Censo Demográfico de 2022, e 14,78% das escolas públicas de educação básica do País, segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2025 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e reúne 1.556 das 2.174 escolas indígenas da rede pública com até cinquenta matrículas, ou 71,57%, conforme os microdados do Censo Escolar de 2025. A rede escolar do Norte tem, assim, mais escolas e escolas menores para menos estudantes, padrão de oferta que o rateio atual por matrícula parece não capturar com equidade.

Esse descompasso aparece com nitidez no transporte escolar. Na pesquisa nacional de custos do transporte escolar rural realizada pelo FNDE, em parceria com a Universidade Federal do Tocantins, em 2011 e 2012, os custos que não variam com a distância percorrida, como a tripulação, a depreciação da embarcação, o seguro e a manutenção, responderam por 98,21% do custo do transporte aquaviário, segundo Carvalho e Yamashita, em estudo apresentado ao congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes (ANPET) em 2015. Uma vez que esses custos não diminuem quando há poucos alunos a transportar, o custo por aluno se eleva nas redes de baixa densidade, sem que elas disponham de margem para reduzi-lo. Observamos que o investimento por estudante acaba por ser menor exatamente onde o custo de provisão é maior.

SF/26532.97498-76

A ponderação por característica territorial do estabelecimento de ensino, que é o instrumento de que se vale a proposição, já integra o funcionamento do Fundeb. Pela Resolução nº 5, de 26 de julho de 2024, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituiu acréscimo de 15% para a educação do campo e de 40% para a educação indígena e quilombola, aplicados sobre os demais fatores de ponderação e mantidos para 2026 pela Resolução CIF nº 16, de 29 de julho de 2025, e para 2027 pela Resolução CIF nº 26, de 23 de julho de 2026.

A mesma lógica ampara a diferenciação nos programas do FNDE. No PNATE, a Resolução CD/FNDE nº 27, de 4 de dezembro de 2024, assegura, desde 2025, adicional de 50% sobre o valor anual do programa, calculado sobre os alunos da zona rural que utilizam o transporte escolar aquaviário público. No PNAE, o valor *per capita* diário dos estudantes de escolas situadas em áreas indígenas, remanescentes de quilombos e de povos e comunidades tradicionais é de R$ 0,98, contra R$ 0,57 no ensino fundamental, nos termos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 26 de fevereiro de 2026. Já no PDDE, a escola pública rural com unidade executora própria recebe o valor fixo anual multiplicado por três, mesmo fator aplicado às escolas indígenas e quilombolas, nos termos da Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021, na redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 3, de 7 de março de 2024. A proposição, portanto, opera dentro de uma técnica consolidada de financiamento, à qual acrescenta o recorte regional.

Ademais, dois elementos do desenho da proposição dão segurança à sua implementação. O primeiro é a competência para fixar a magnitude do Fator no Fundeb, que permanece na Comissão Intergovernamental, colegiado de quinze membros, dos quais cinco representam o Ministério da Educação, incluídos um representante do Inep e um do FNDE, e os dez restantes são um representante dos secretários estaduais e um dos secretários municipais de educação de cada uma das cinco regiões do País, nos termos do art. 17 da Lei nº 14.113, de 2020.

Portanto, por meio da CIF, representantes de toda a Federação poderão participar da deliberação sobre o alcance financeiro do indexador. O segundo é o diferimento que decorre do § 2º do mesmo artigo, pelo qual as deliberações sobre ponderações são publicadas até 31 de julho de cada exercício, com vigência no exercício seguinte, de modo que nenhuma alteração alcança partilha em curso e cada rede dispõe de um ciclo inteiro de planejamento.

SF/26532.97498-76

Destacamos, por sua vez, o art. 7º da proposição, que autoriza a diferenciação do Fator por ente federativo ou grupo de entes, sempre que tecnicamente fundamentado. É esse dispositivo que converte um indexador de recorte regional em instrumento de equidade dentro da própria região. Como registrou o Parecer da CAE, ele permite afastar o tratamento idêntico entre uma metrópole regional como Manaus, com cerca de 202 habitantes por quilômetro quadrado, e um município como Jutaí, com 0,2 habitante por quilômetro quadrado e infraestrutura escolar precária. A mesma faculdade permite calibrar o Fator segundo o peso relativo de cada componente de custo em cada rede.

Quanto à constitucionalidade, o Fator Amazônico se ancora no art. 212-A, X, "a", da Constituição Federal, que reserva à lei dispor sobre as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre tipos de estabelecimento de ensino, observadas as respectivas especificidades e os insumos necessários à garantia de sua qualidade. É por essa via que o Fundeb já pondera o estabelecimento do campo, o indígena e o quilombola, e é nela que se enquadra a ponderação pelos estabelecimentos situados na Amazônia Legal.

Não há vício de iniciativa, porquanto a proposição não cria cargo, não organiza a Administração Pública e não amplia despesa obrigatória da União, limitando-se a fixar critério de distribuição de recursos já vinculados à educação básica, de modo que não incide a reserva do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, de interpretação estrita.

No plano infraconstitucional, a proposição concretiza comando que a legislação mais recente do setor já enuncia. O art. 41, § 1º, II, da Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, que institui o Sistema Nacional de Educação, determina que o cálculo do Custo Aluno Qualidade considere a variação de insumos e de custos de acordo com a diversidade regional e local de cada rede de ensino. No mesmo sentido, a Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, que aprova o Plano Nacional de Educação, prevê, na Estratégia 19.5, critérios de distribuição de recursos adicionais que considerem as vulnerabilidades regionais e, na Estratégia 19.7, a suplementação de despesas correntes e de capital consideradas as especificidades regionais de custos. A diferenciação regional do custo da oferta, que a Constituição não enuncia entre as ponderações do art. 212-A, é assim comando legal vigente, ao qual a proposição dá concretude no financiamento federal. Não há antinomia com a Lei nº 14.113, de 2020, que a proposição não altera e à qual remete expressamente.

SF/26532.97498-76

Propomos, por fim, emenda ao art. 8º da proposição. Na redação original, o dispositivo sujeita as despesas decorrentes da execução da futura lei à previsão nas leis orçamentárias anuais, comando que se dirige à peça orçamentária. Ficam sem regime expresso os atos que fixarão a magnitude do Fator em cada política, a saber, as resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE, as da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade e o regulamento do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar.

A emenda supre esse ponto ao vincular a implementação à disponibilidade orçamentária e financeira, às dotações consignadas aos órgãos e às entidades competentes e à compatibilidade com as metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e com os limites individualizados de despesas primárias de que trata a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, preservados os requisitos dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Com isso, o ato que definir o valor do indexador já encontra na lei os limites fiscais a que deve obediência, e a execução da política ganha previsibilidade desde o primeiro exercício de aplicação.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.760, de 2026, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº -CE

Dê-se ao art. 8º do Projeto de Lei nº 3.760, de 2026, a seguinte redação:

> "**Art. 8º** A implementação das medidas previstas nesta Lei observará, no que couber, a disponibilidade orçamentária e financeira, as dotações consignadas aos órgãos e às entidades competentes, a compatibilidade com as metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e com os limites individualizados de despesas primárias de que trata a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos previstos nos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, quando aplicáveis."

SF/26532.97498-76

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator