



CONSÓRCIO
INTERESTADUAL
AMAZÔNIA LEGAL



NOTA TÉCNICA

Constitucionalidade e
legalidade da previsão de
fatores de discriminação
regional e social para
transferências legais

I. INTRODUÇÃO

1. O financiamento da educação básica pública no Brasil é operado no bojo do federalismo fiscal, caracterizado pelo compartilhamento tanto de receitas fiscais quanto de atribuições administrativas – políticas a serem implementadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O sistema é complexo e, no caso da educação, prevê repasses inter-federativos da União a Estados (e ao Distrito Federal), da União a Municípios, e de Estados a seus Municípios.¹

2. No caso específico da educação, a Constituição Federal prevê uma vinculação de receitas tributárias (art. 212) e o uso compartilhado de parte dessas receitas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb – art. 212-A). Prevê, ainda repasses específicos derivados da arrecadação do salário-educação, contribuição social destinada à educação (art. 213). Além disso, há uma série de repasses realizados com base na legislação ordinária.

3. A legislação educacional brasileira prevê o repasse obrigatório de recursos financeiros aos entes federativos para aplicação específica em diversas esferas que envolvem a oferta de educação básica pública. Trata-se das chamadas transferências legais para a educação, organizadas em diversos programas sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação e responsável por operacionalizar esses repasses financeiros no âmbito do regime de colaboração. São exemplos dessas ações o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

¹ Cf. Bachur, J. P., “Federalismo, desigualdades regionais e o municipalismo incompleto: notas para o regime de colaboração na educação”, in Gilmar Mendes & Rafael Araripe Carneiro (orgs.), *Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios*. São Paulo: Saraiva, 2016, ps. 356 e ss, para uma avaliação geral do tema.

(PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, entre outros.

4. De modo geral, o valor do repasse realizado no âmbito dos referidos programas é vinculado o número de alunos matriculados e operacionalizado por meio de um valor fixo *per capita*, sem considerar os custos efetivos da política específica que se busca fomentar.

5. Essa sistemática de financiamento segue o racional de oferecer um financiamento isonômico formal, recompensando de forma idêntica cada iniciativa educacional (matrículas em determinadas etapas, estabelecimentos e modalidades da educação básica no Fundeb, e matrículas contempladas nos programas de alimentação e transporte escolar, por exemplo). Do ponto de vista da União, essa sistemática funciona para induzir políticas determinadas que, sem o repasse federal, talvez não viessem a ser implementadas.

6. Existem, porém, críticas a esse tipo de transferência financeira *per capita* realizada no âmbito de despesas vinculadas à educação, na medida em que não recompensam esforços no ganho de eficiência do gasto público e, ao mesmo, não refletem diferenças regionais nos custos da implementação de políticas educacionais. Por exemplo, no transporte escolar, um repasse *per capita* remunera igualmente o deslocamento de um aluno por alguns quilômetros no interior de São Paulo, no sertão nordestino ou entre municípios geograficamente dispersos da região Norte do país.

7. Nesse contexto, faz-se necessário analisar a sistemática das transferências legais e constitucionais e refletir sobre a possibilidade e os instrumentos disponíveis para a implementação de fatores de discriminação regional na realização do repasse no âmbito dos Programas PNAE e PNATE, de forma a considerar as diferenças regionais e os custos efetivos envolvidos na execução dessas políticas, em especial tendo em vista as particularidades dos Estados e Municípios situados na região da Amazonia Legal.

8. A Amazônia Legal corresponde a uma área que abrange cerca de 59% do território brasileiro e engloba diferentes Estados, como, *e.g.*, o Acre (AC), o Amapá (AP), o Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR), Tocantins (TO) e parte do Maranhão (MA). Por suas características singulares, a região da Amazônia Legal enfrenta desafios relacionados à dispersão geográfica dos municípios, a baixa arrecadação municipal (e a dependência de transferências federais e estaduais), e limitações no acesso à logística e infraestrutura de serviços públicos essenciais.

9. A fim de contextualizar de forma concreta as dificuldades vivenciadas na região, que justificam a alteração dos fatores de ponderação, será inicialmente apresentado levantamento realizado pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal acerca dos recursos estaduais próprios para alimentação e transporte escolar que precisam ser utilizados para complementar e cobrir os gastos para o atendimento das comunidades (Seção II).

10. Ademais, esta Nota Técnica discorrerá sobre a sistemática das transferências legais, destacando a forma e os critérios que atualmente embasam a transferência desses recursos para a educação, em especial para o PNAE e PNATE (Seção II). Em seguida, serão apresentadas considerações sobre a constitucionalidade e a legalidade da previsão de fatores de discriminação regional e social para transferências legais (Seção III). Após, serão apresentados possíveis instrumentos que possibilitem a implementação dos referidos fatores de forma concreta na lógica de transferências legais (Seção IV).

11. Nesses termos, busca-se trazer ao conhecimento deste Ministério da Educação a situação do transporte e alimentação escolar na Amazônia Legal, com o objetivo de contribuir para a estruturação de uma repartição de recursos efetiva e alinhada a redução das desigualdades regionais.

II. CONTEXTO: AMAZÔNIA LEGAL

12. Com o intuito de demonstrar os impactos do “custo/fator Amazônia” no financiamento da educação na região, foi realizado levantamento entre os estados que compõe a Amazônia Legal a fim de verificar o valor que os respectivos governos federais precisam complementar com recursos próprios para a alimentação e transporte escolar, incluindo gastos com transporte aéreo e terrestres para comunidades indígenas. Os resultados são apresentados abaixo:

Tocantins

O Tocantins repassa os seguintes valores do tesouro estadual:

- **R\$ 33.402.083,45** (trinta e três milhões, quatrocentos e dois mil, oitenta e três reais e quarenta e cinco centavos) para a manutenção do Transporte Escolar/2024 do Tesouro Estadual;
- **R\$ 39.794.962,80** (trinta e nove milhões, setecentos e noventa e quatro mil, novecentos e sessenta e dois reais e oitenta centavos) para Alimentação Escolar/2024
- **R\$ 96.797.227,57** (noventa e seis milhões, setecentos e noventa e sete mil, duzentos e vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos) para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar

Totalizando **R\$ 169.994.273,82** (cento e sessenta e nove milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e setenta e três e oitenta e dois centavos)

Rondônia

Em Rondônia foi previsto um gasto de

- **R\$ 167.828.277,19** (cento e sessenta e sete milhões, oitocentos e vinte e oito mil duzentos e setenta e sete reais e dezenove centavos) para o Programa Estadual de Transporte Escolar Compartilhado Ir e Vir no atendimento a 210 (duzentos e dez) dias letivos, com a média de 119.874,53 km/por dia.
- **R\$ 70.270.492,19** (setenta milhões, duzentos e setenta mil, quatrocentos e noventa e dois reais, dezenove centavos) para atender os educandos matriculados nas unidades da rede de ensino estadual, residentes da zona rural em 210 (duzentos e dez) dias letivos.

Totalizando **R\$ 233.963.228,28** (duzentos e trinta e três milhões, novecentos e sessenta e três mil duzentos e vinte e oito reais e vinte e oito centavos), com recurso do tesouro estadual para o transporte escolar rural, tendo em vista o repasse federal, por meio do PNATE, na ordem de R\$ 4.135.541,10 (quatro milhões, cento e trinta e cinco mil, quinhentos e quarenta e um reais, dez centavos)

Acre

O Acre repassa os seguintes valores do tesouro estadual:

- **R\$ 59.926.287,95** (cinquenta e nove milhões, novecentos e vinte e seis mil, duzentos e oitenta e sete reais e noventa e cinco centavos) para a alimentação escolar, somando-se aos R\$ 25.806.215,02 (vinte e cinco milhões, oitocentos e seis mil, duzentos e quinze reais e dois centavos) obtidos por meio do recurso federal do PNAE.
- **R\$ 122.269.289,74** (cento e vinte e dois, duzentos e sessenta e nove mil, duzentos e oitenta e nove mil e setenta e quatro) para o transporte escolar, somando-se aos R\$ 4.400.000,00 (quatro milhões e quatrocentos mil) obtidos por meio do recurso federal do PNATE.

Totalizando **R\$ 182.195.577,69** (cento e oitenta e dois milhões, cento e noventa e cinco mil, quinhentos e setenta e sete reais e sessenta e nove centavos) de complementação com recursos estaduais.

Amazonas

O Amazonas repassa os seguintes valores do tesouro estadual:

- **R\$ 239.401.547,71** (duzentos e trinta e nove milhões, quatrocentos e um mil, quinhentos e quarenta e sete reais e setenta e um centavos) para o transporte escolar, que soma-se aos R\$ 2.696.919,59 (dois milhões, seiscentos e noventa e seis mil, novecentos e dezenove reais e cinquenta e nove centavos) provenientes de recursos federais do PNATE;
- **R\$ 155.227.235,41** (cento e cinquenta e cinco milhões, duzentos e vinte e sete mil, duzentos e trinta e cinco reais e quarenta e um centavos) para a alimentação

escolar, que soma-se aos R\$ 37.065.224,00 (trinta e sete milhões, sessenta e cinco mil, duzentos e vinte quatro reais) provenientes de recursos federais do PNAE.

Totalizando **R\$ 394.628.783,12** (trezentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e vinte e oito mil, setecentos e oitenta e três reais e doze centavos) de complementação com recursos estaduais.

Amapá

O Amapá repassa os seguintes valores do tesouro estadual:

- **R\$ 58.572.216,98** (cinquenta e oito milhões, quinhentos e setenta e dois mil, duzentos e dezesseis reais e noventa e oito centavos) para o transporte escolar, que soma-se aos R\$ 2.390.581,84 (dois milhões, trezentos e noventa mil, quinhentos e oitenta e um reais e oitenta e quatro centavos) provenientes de recursos federais do PNATE;
- **R\$ 34.038.854,00** (trinta e quatro milhões, trinta e oito mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais) para a alimentação escolar, que soma-se aos R\$ 6.696.174,48 (seis milhões, seiscentos e noventa e seis mil, cento e setenta e quatro reais e quarenta e oito centavos) provenientes de recursos federais do PNAE;

Além desses valores, o governo estadual aplica R\$ 11.064.300,00 (onze milhões, sessenta e quatro mil, e trezentos reais) em despesas com taxi aéreo.

Totalizando **R\$ 103.675.370,98** (cento e três milhões, seiscentos e setenta e cinco mil, trezentos e setenta reais e noventa e oito centavos) de complementação com recursos estaduais, frente aos 9.086.756,32 repassados pelo governo Federal.

Maranhão

O Maranhão repassa os seguintes valores do **tesouro estadual**:

- **R\$ 13.506.800,00** (treze milhões, quinhentos e seis mil e oitocentos reais) para o transporte escolar, que se soma aos R\$ 12.960.639,03 (doze milhões, novecentos e sessenta mil, seiscentos e trinta e nove reais e três centavos) provenientes de recursos federais do PNATE;
- **R\$ 6.919.693,00** (seis milhões, novecentos e dezenove mil, seiscentos e noventa e três reais) com aquisição de veículos escolares do Programa Caminho da Escola, que se soma a R\$ 1.345.707,00 (um milhão, trezentos e quarenta e cinco mil, setecentos e sete reais) provenientes de Termos de compromisso de emendas parlamentares/FNDE para estas aquisições.
- **R\$ 45.925.709,50** (quarenta e cinco milhões, novecentos e vinte e cinco mil, setecentos e nove reais e cinquenta centavos) para a alimentação escolar, que se soma aos R\$ 41.287.113,20 (quarenta e um milhões, novecentos e vinte cinco mil, setecentos e nove reais e cinquenta centavos) provenientes de recursos federais do PNAE/FNDE;
- **R\$ 2.436.148,50** (dois milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, cento e quarenta e oito reais, e cinquenta centavos) em despesas com transporte e logística da alimentação escolar indígena para as aldeias.

Totalizando **R\$ 68.788.351,00** (sessenta e oito milhões, setecentos e oitenta e oito, trezentos cinquenta e um reais) de complementação com recursos estaduais.

Pará

O Pará repassa os seguintes valores do tesouro estadual:

- **R\$ 146.374.465,10** (cento e quarenta e seis milhões, trezentos e setenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e dez centavos) para o transporte escolar, através do Programa Estadual de Transporte Escolar (PETE);
- **R\$ 98.178.000,00** (noventa e oito milhões, cento e setenta e oito mil reais) para a alimentação escolar por meio do Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE);

Totalizando **R\$ 244.552.465,10** (duzentos e quarenta e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e dez centavos) de complementação com recursos estaduais.

Mato Grosso

O Mato Grosso repassa os seguintes valores do tesouro estadual:

- **R\$ 120.688.546,88** (cento e vinte milhões, seiscentos e oitenta oito mil quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta oito centavos) para o transporte escolar; **R\$ 100.376.290,20** (cem milhões, trezentos e setenta e seis mil, duzentos e noventa reais e vinte centavos) para a alimentação escolar, sendo que desse valor o montante de R\$ 2.772.565,60 (dois milhões, setecentos e setenta e dois mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos) é exclusivo para escolas com Comunidades Indígenas;
- ;

Totalizando **R\$ 221.064.837,08** (duzentos e vinte e um milhões, sessenta e quatro mil, oitocentos e trinta e sete reais e oitos centavos) de complementação com recursos estaduais.

Roraima

Roraima repassa os seguintes valores do tesouro estadual:

- **R\$ 221.788.746,62** (duzentos e vinte e um milhões, setecentos e oitenta e oito mil, setecentos e quarenta e seis mil e sessenta e dois centavos) para o transporte escolar, que se soma aos R\$ 2.054.948,35 (dois milhões, cinquenta e quatro mil, novecentos e quarenta e oito reais e trinta e cinco centavos) provenientes de recursos federais do PNATE no exercício de 2024;
- **R\$59.500.847,83** (cinquenta e nove milhões, quinhentos mil, oitocentos e quarenta e sete e oitenta e três centavos) para a alimentação escolar, que se soma aos R\$ 9.139.957,55 (nove milhões, cento e trinta e nove mil, novecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos) provenientes de recursos federais do PNAE no exercício de 2024;

Totalizando **R\$ 281.289.594,45** (duzentos e oitenta e um milhões, duzentos e oitenta e nove mil, quinhentos e noventa e quatro reais e quarenta e cinco centavos) de complementação com recursos estaduais, frente aos 11.194.905,90 (onze milhões, cento e noventa e quatro mil, novecentos e cinco reais e noventa centavos) repassados pelo governo Federal.

13. Do exposto, fica evidente existir um grande vácuo entre os valores repassados pelos programas federais e o montante necessário para operacionalizar o transporte e alimentação escolar, com o estado arcando com a grande maioria desse custo. As particularidades da região da Amazônia Legal requerem maiores investimentos para a operacionalização dos referidos programas, na medida em que buscam atender regiões isoladas e muitas vezes inacessíveis por via terrestre.

14. Assim, tendo em vista as dificuldades vivenciadas na região, que justificam a alteração dos fatores de ponderação, passa-se a análise dos aspectos legais e constitucionais que envolvem o debate das transferências legais e constitucionais da Educação.

III. SISTEMÁTICA DE TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

15. As transferências constitucionais e legais tratam do repasse de recursos financeiros arrecadados pela União e partilhados entre os entes federados, conforme disposição específica para cada finalidade. As primeiras são extraídas diretamente do texto constitucional, enquanto as transferências legais decorrem de disposições de leis ordinárias ou complementares.

16. Em relação às transferências constitucionais, para assegurar a estabilidade do investimento público em educação, a Constituição Federal de 1988 dispôs que a União deve aplicar no âmbito da educação, no mínimo 18% da arrecadação de impostos, enquanto determina que os Estados e Municípios devem aplicar no mínimo 25% de sua arrecadação de impostos (art. 212). Cabe ao Tesouro Nacional e às Secretarias de Fazenda Estaduais, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, assegurar que esses recursos sejam aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino.

17. Nesse sentido, dentre as transferências constitucionais para educação, destaca-se a prevista no art. 212-A da Constituição Federal, regulamentada pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação (art. 2º, Lei nº 14.113/2020).

18. A alocação desses fundos considera fatores específicos para diferentes etapas e modalidades de ensino, refletindo as necessidades e custos distintos. A União complementa os recursos nos Estados onde o valor mínimo por aluno não atingir o mínimo nacional (definido já considerando a complementação da União), ajustando anualmente essa complementação conforme variações na arrecadação e número de matrículas apurado no Censo Escolar conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.

19. A repartição leva em conta os fatores de ponderação aplicáveis a etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, e consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia da qualidade da oferta (art. 7º, Lei 14.113/2020). A distribuição de recursos é feita em função dos alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica, observando as seguintes ponderações: (i) nível socioeconômico dos educandos; (ii) indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado; (iii) indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado (art. 10, Lei 14.113/2020).

20. Além das receitas vinculadas à educação pela Constituição, a União realiza também transferências *legais* (também chamadas de condicionadas), que são aquelas previstas em leis específicas; e transferências *voluntárias* – também chamadas de *discricionárias*, que dizem respeito aos recursos repassados em decorrência da celebração de convênios, acordos, contratos de repasse ou instrumentos similares, para apoiar financeiramente os Estados, Distrito Federal e Municípios.

21. O FNDE desempenha um papel fundamental na administração das transferências legais relacionadas ao financiamento da educação no Brasil. A autarquia é responsável pela gestão e execução de diversos programas e fundos educacionais, garantindo que os recursos financeiros cheguem aos estados e municípios de forma eficaz e distribuídos conforme os critérios estabelecidos por lei.

22. Nesta Nota Técnica, focaremos nas transferências legais relativas ao PNATE e ao PNAE. O PNATE tem como objetivo a garantia do acesso e a permanência dos alunos nas escolas por meio do financiamento do transporte escolar, especialmente para estudantes residentes em áreas rurais. Por sua vez, o PNAE objetiva a oferta de alimentação saudável e adequada aos alunos da rede pública.

23. As normativas das referidas transferências legais preveem o repasse de recurso para cumprir objetivos específicos e atender a necessidades diversas dos entes federativos, como apoio a programas e setores prioritários e compensação desigualdades econômicas, sociais e regionais, detalhando as condições, critérios e mecanismos de distribuição dos recursos. Vejamos.

III.1. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE

24. A Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, entre outros, instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, no âmbito do Ministério da Educação, estabelecendo a transferência legal com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira em caráter suplementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 2º, Lei nº 10.880/04).

25. O programa é regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 18, de 22 de outubro de 2021, que estabelece diretrizes e procedimentos para a execução do PNATE, tais como: definição de critérios de adesão das escolas ao programa, definição dos tipos de veículos e condições mínimas para o transporte escolar, procedimentos para repasse dos recursos financeiros, além de orientações sobre prestação de contas e monitoramento da utilização dos recursos.

26. Conforme o artigo 8º da Resolução nº 18/2021, os valores são transferidos diretamente às contas das entidades executoras, em domicílios bancários e contas

correntes específicas. Atualmente, transferências são realizadas em duas parcelas anuais, preferencialmente em março e agosto, consoante atualização realizada pela Resolução nº 5, de 9 de abril de 2024.

27. Acerca dos critérios de distribuição, o artigo 2º da Lei nº 10.880/2004 estabelece que o montante dos recursos financeiros a serem transferidos deve ser calculado com base no número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que façam uso do transporte escolar. Para tanto, é utilizada a base nos dados oficiais do censo escolar, realizado pelo INEP, relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento.

28. Por fim, um dos pontos cruciais na legislação e que merece é a disposição do artigo 7º, § 1º da Resolução nº 18/2021, que estabelece a necessidade de considerar as **diferenças regionais, geográficas, educacionais e operacionais do transporte escolar de cada ente, bem como prevê a possibilidade de alteração da metodologia de cálculo por decisão do Conselho Deliberativo do FNDE.**

29. Esta flexibilidade conferida ao Conselho Deliberativo do FNDE é fundamental para ajustar os valores *per capita* conforme as necessidades e circunstâncias dos Estados e Municípios, garantindo a adequação e a eficácia das políticas públicas implementadas sob esta legislação específica.

30. Há, portanto, base legal para introduzir uma discriminação positiva nos repasses do PNATE em função de diferenças regionais.

III.2. Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

31. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, entre outros, instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, estabelecendo transferência legal com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (art. 4º, Lei nº 11.947/09).

32. O recurso do PNAE é transferido pela União, por meio do FNDE, diretamente às contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. As transferências são realizadas em oito parcelas mensais, de fevereiro a novembro, considerando o número de dias letivos, a quantidade de alunos matriculados e o respectivo valor per capita (art. 47, IX, Resolução CD/FNDE nº 7, de 2 de maio de 2024). Segundo dados divulgados pelo MEC, o PNAE atende diariamente cerca de 40 milhões de estudantes em 150 mil escolas.²

33. O PNAE é disciplinado pela Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020, que estabelece regras e critérios para operacionalização do PNAE, como a definição de critérios de adesão das escolas ao programa, definição dos alimentos a serem oferecidos, com foco na qualidade nutricional e adequação à cultura local, procedimentos para aquisição e distribuição dos alimentos e orientações sobre prestação de contas e monitoramento.

34. Conforme o artigo 47 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, o montante dos recursos financeiros deverá ser calculado considerando o valor *per capita* destinado a cada aluno, multiplicado pelo número de alunos e pelo número de dias de atendimento.

² Governo Federal reajusta valores da alimentação escolar. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/governo-federal-reajusta-valores-da-alimentacao-escolar>

VT = A x D x C (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D = número de dias de atendimento; C = valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado).

35. Sobre os valores *per capita*, Resolução FNDE nº 2, de 10 de março de 2023, que atualizou a Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020, estabeleceu o seguinte:

- R\$ 0,41 (quarenta e um centavos) para os estudantes matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA
- R\$ 0,50 (cinquenta centavos) para os estudantes matriculados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio;
- R\$ 0,72 (setenta e dois centavos) para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- R\$ 0,86 (oitenta e seis centavos) para os estudantes matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h na escola ou em atividades escolares;
- R\$ 1,37 (um real e trinta e sete centavos) para os estudantes matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
- R\$ 2,56 (dois reais e cinquenta e seis centavos) a título de complementação financeira para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral;
- R\$ 0,68 (sessenta e oito centavos) para os estudantes que frequentam, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado – AEE.

36. Para os propósitos buscados, é relevante destacar que, conforme estabelecido no artigo 6º, parágrafo único da Lei nº 11.947/2009, cabe ao Conselho Deliberativo do FNDE expedir normas relacionadas aos critérios de alocação de recursos, definição dos valores *per capita*, organização e funcionamento das unidades executoras, além de outras orientações e instruções necessárias para a execução do PNAE.

37. Existe, portanto, discricionariedade para o ajuste dos critérios de ponderação.

IV. ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PREVISÃO DE FATORES DE DISCRIMINAÇÃO REGIONAL E SOCIAL PARA TRANSFERÊNCIAS UNIVERSAIS

38. Consoante exposto no tópico anterior, o critério para definição do montante dos recursos a serem repassados para os Estados, Municípios e Distrito Federal, em ambos os programas mencionados, é o número alunos matriculados em escolas da rede pública, levando em consideração os valores *per capita* estabelecidos pelos normativos infralegais.

39. Enquanto o critério quantitativo vinculado ao número de alunos matriculados pode ser suficiente para garantir a isonomia material em determinados casos, entende-se que, para Programas específicos, como o PNATE e PNAE, esse critério não se mostra adequado para comportar as particularidades e diferenças regionais, garantindo apenas uma igualdade formal, e não material.

40. A execução desses dois programas é profundamente determinada pela infraestrutura de transporte disponível no Estado – tanto para viabilizar o deslocamento de estudantes entre municípios, quanto para viabilizar a logística de aquisição de alimentos. Nos dois casos, a diferença de custo decorrente da dispersão geográfica dos municípios da região da Amazônia Legal não está contemplada no repasse *per capita*.

41. O princípio da igualdade ou isonomia é um direito fundamental que encontra respaldo na Constituição Federal. Trata-se de um pilar fundamental para a construção de uma sociedade justa e equitativa, que orienta a criação e implementação de políticas públicas destinadas a combater as discriminações e reduzir desigualdades históricas e

estruturais. Vale esclarecer que a igualdade abrange dois aspectos essenciais: o formal e o material.

42. A igualdade formal refere-se a uma igualdade legal, perante a lei, exigindo que a lei seja aplicada da mesma maneira para todos, sem perseguições ou preferências. Por outro lado, a igualdade material refere-se a uma diretriz para o legislador, para que, ao legislar, leve em consideração a redução de desigualdades, promovendo a igualdade substancial³.

43. Nesse contexto, admitem-se discriminações positivas para a correção de desigualdades históricas, como é o caso de políticas de ação afirmativa, quando o Estado atua para combater a discriminação, equalizando oportunidades para grupos tradicionalmente excluídos (como negros, indígenas, mulheres)⁴.

44. Consoante ensina o Ministro Alexandre de Moraes “[a]s políticas estatais baseadas em discriminações positivas serão legítimas quando presentes finalidades razoavelmente proporcionais ao fins visados, devendo conter demonstração empírica de que a neutralidade do ordenamento jurídico produz resultados prejudiciais a determinados grupos de indivíduos, reduzindo-lhes as oportunidades de realização pessoal (viabilidade fática); bem como vantagem jurídica idônea proposta pelo ato normativo para reverter o quadro de exclusão verificado na realidade social, gerando mais consequências positivas do que negativas (viabilidade prática)”⁵.

45. Deve-se considerar também o princípio da isonomia entre entes federativos, consagrada na Constituição Federal do Brasil, pelo qual Estados, Municípios e Distrito Federal devem ser tratados de maneira igualitária pelo Governo Federal. Assim, todos os entes federativos têm os mesmos direitos e deveres perante a Constituição.

³ FILHO, João Trindade C.; MENDES, Gilmar. *Manual didático de direito constitucional*. (Série IDP). São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024.

⁴ FILHO, João Trindade C.; MENDES, Gilmar. *Manual didático de direito constitucional*. (Série IDP). São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024.

⁵ MORAES, Alexandre D. *Direito Constitucional*. Disponível em: Minha Biblioteca, (40ª edição). Grupo GEN, 2024.

46. Não obstante, é importante considerar aspectos relativos à igualdade material: isto é, à possibilidade de que discriminações positivas sejam introduzidas de forma a reduzir desigualdades – no caso, desigualdades regionais.

47. No contexto dos entes federativos, as discriminações positivas podem ser implementadas para reduzir as desigualdades regionais e garantir que todas as regiões do país tenham oportunidades equitativas de desenvolvimento. A própria Constituição Federal, com base no aspecto material da igualdade, estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

48. Nesse contexto, entende-se que as transferências legais para educação podem operar como instrumentos para garantir, além do direito à educação, a redução das desigualdades regionais e promoção da equidade territorial, alinhando-se as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

49. Observa-se que o PNE estabelece metas específicas para a redução das desigualdades regionais na educação brasileira, com vistas a promover a inclusão e o acesso igualitário à educação de qualidade para jovens e adolescentes, independentemente da localização geográfica.

50. Verifica-se, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro, bem como a legislação educacional garantem margem significativa para a aplicação de medidas de discriminação positiva a fim de reduzir as desigualdades regionais e assegurar o direito à igualdade material.

51. Nesse contexto, faz-se necessário observar as particularidades específicas da região da Amazônia Legal, a fim de identificar como as transferências legais podem ser utilizadas como instrumentos eficazes no fomento ao ensino de qualidade para todos e para a redução de desigualdades regionais.

52. Em estudo realizado pelo Amazônia 2030 acerca do panorama e diagnóstico do sistema educacional da região⁶, constatou-se que existem obstáculos tanto na oferta quanto na demanda por vagas em quase todas as etapas da educação.

53. Segundo o estudo, essas barreiras decorrem, principalmente, da dificuldade de penetração das redes educacionais nas zonas rurais e ao engajamento dos estudantes. Nesse passo, o mercado de trabalho se torna pouco dinâmico, especialmente para jovens de 18 a 29 anos, desestimulando a demanda por educação a partir do ensino médio e dificultando o acesso ao emprego. Esse contexto favorece a exclusão social e reforça as desigualdades regionais.

54. Nesse sentido, levando em conta que o repasse de recursos no âmbito do PNAE e PNATE representam investimentos essenciais no contexto da educação brasileira, a ausência de fatores de discriminação regional e social na realização dos repasses financeiros dos recursos destinados à educação pode produzir diversos problemas. Não contabilizar as particularidades regionais e os custos envolvidos em cenários de isolamento territorial, muito comuns na Amazônia Legal, pode resultar em uma alocação ineficaz dos recursos, com o dinheiro sendo investido de forma inadequada e sem atender às necessidades reais das comunidades.

55. Observa-se que, a vinculação pura ao número de alunos matriculados não deve ser indistintamente replicada em todas as transferências, devendo-se considerar as particularidades e finalidades do recurso repassado.

56. A implementação de critérios alinhados à realidade social e regional na ponderação de fatores que impactam o valor dos repasses não é inovação no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que já existem programas que contam com critérios de repasse para além do *per capita*, como é o caso do Fundeb, conforme previsto na Lei 14.113/2020.

⁶ A Educação na Amazônia Legal Diagnóstico e Pontos Críticos. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/educacao-na-amazonia-legal/>

57. É importante destacar que este Ministério da Educação já tem se mostrado sensível a essa pauta. Com efeito, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), instituída originalmente pelo art. 12 da Lei nº 11.494/2007, e posteriormente mantida pelo art. 17 da Lei nº 14.113/2020, responsável pela fixação dos fatores de ponderação do FUNDEB, definiu recentemente que *“matrículas indígenas, quilombolas e do campo passarão a ter ponderações diferenciadas para todas as etapas e jornadas, garantindo maior equidade nas oportunidades educacionais”*.⁷

58. A legislação do FUNDEB determina que a Comissão Intergovernamental deve anualmente especificar os fatores de ponderação para a distribuição dos recursos do Fundo, levando em consideração diversos aspectos como o nível socioeconômico dos alunos, a disponibilidade de recursos vinculados à educação e o potencial de arrecadação tributária de cada ente federado. A Comissão deve basear suas deliberações em estudos técnicos realizados pelo Ministério da Fazenda e pelo INEP, conforme previsto no artigo 43 da Lei. A recente inclusão de critérios de equidade para repasses *per capita* é, por isso, uma inovação bastante importante a ser considerada.

59. Esse precedente é significativo porque sinaliza uma diferenciação focada na redução de desigualdades e pode servir de paradigma para que outros fatores de discriminação sejam formulados para os Programas PNAE e PNATE, especificamente em função de desigualdades regionais.

60. Sob essa circunstância, a fixação dos fatores de ponderação deve considerar critérios como os custos por etapa educacional, incluindo o salário dos professores, a

⁷ Cf. notícia de 01.07.2024 no site oficial do Ministério da Educação: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/fundeb-tera-mais-foco-em-equidade-e-prioridades-educacionais>. A página da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (<https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb>) ainda não disponibilizou a Resolução decorrente da 3ª Reunião Ordinária da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) na sexta-feira, 28 de junho de 2024. Tampouco localizamos a publicação do extrato da deliberação no Diário Oficial da União. Em consulta informal à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão – SECADI/MEC, obtivemos a informação de que a nova Resolução deve sair até o final de julho de 2024.

relação aluno/turma e a jornada média dos professores, conforme indicado pela Lei 14.113/2020 e respaldado por estudos técnicos específicos do INEP.

61. Culminando o processo de incorporação de parâmetros de equidade, foi recém editada a Resolução nº 5, de 26 de julho de 2024, publicada no Diário Oficial da União em 30 de julho de 2024, que *“especifica as diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2025.”*

62. Em especial, a Resolução nº 5/2024 traz acréscimos nos fatores de ponderação para a educação indígena e quilombola (40%) e educação do campo (15%), demonstrando um esforço para equilibrar a distribuição dos recursos e reduzir desigualdades. Os acréscimos se aplicam tanto para a distribuição dos recursos do Fundeb como para a distribuição da complementação do VAAT.

63. Somando-se a medida acima destacada, a Resolução nº 5/2024 também determina a especificação das diferenças e ponderações relativas ao nível socioeconômico dos educandos, indicando a preocupação do Ministério em relação a previsão de mecanismos equitativos.

64. Em síntese, o critério *per capita*, embora eficaz em certos contextos, não é suficiente para abordar as especificidades e desigualdades regionais no âmbito dos programas PNATE e PNAE. A experiência do FUNDEB destaca a importância de uma abordagem mais flexível e detalhada na alocação de recursos, visando reduzir desigualdades e melhorar a qualidade da educação em todo o país.

V. INSTRUMENTOS PARA A INSERÇÃO DOS FATORES PRETENDIDOS

65. Uma vez estabelecida a legalidade e constitucionalidade da previsão de fatores de discriminação regional e social para transferências universais, apresentam-se as formas pelas quais essa mudança poderia ser operada no âmbito das transferências legais de educação, em especial o PNATE e PNAE.

66. Antes de passarmos a este ponto, contudo, vale realizar um adendo acerca da limitação aos programas financiados pela contribuição social do salário-educação. Essa contribuição está prevista no art. 212, §§ 5º e 6º da Constituição:

Art. 212. (...)

(...)

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

67. Os recursos do salário-educação podem ser usados para as seguintes finalidades, previstas nos arts. 208, VII, e § 4º do art. 212 da Constituição:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de *programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde*.

Art. 212. (...)

(...)

§ 4º Os programas suplementares de *alimentação* e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

68. Ou seja, os programas suplementares de apoio ao educando por meio de ações de financiamento de material didático, transporte, alimentação e saúde serão financiados pelo salário-educação. E há, no § 6º do art. 212 da Constituição, uma especificação importante sobre o rateio *per capita* dos recursos:

Art. 212. (...)

(...)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação *serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.*

69. A própria Constituição Federal estabeleceu as linhas gerais da repartição de recursos derivados da arrecadação da contribuição social do salário-educação: haverá cotas estaduais e municipais, definidas proporcionalmente ao número de matrículas – distribuição *per capita*, portanto.

70. As cotas estaduais e municipais são definidas na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que instituiu o então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, substituído desde 2007 pelo Fundeb. De acordo com o art. 15 da Lei 9.424/1996, o FNDE deve distribuir 90% da arrecadação do salário-educação conforme a arrecadação em cada Estado e no Distrito Federal. Ou seja, apenas 10% da arrecadação pode ser utilizado de forma a operacionalizar repasses interestaduais. Os demais 90% são divididos da seguinte maneira: o FNDE fica com 1/3 (30%), e 2/3 (60%) são divididos em quotas municipais e estaduais, e creditadas automaticamente de acordo com o número de matrículas (distribuição *per capita*):

Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre

o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I – Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

71. Em síntese, o FNDE gere praticamente 40% da arrecadação nacional do salário-educação – e, nessa parte, não há obrigatoriedade de repasse *per capita* – enquanto Estados e Municípios recebem, automaticamente, com base no número de matrículas *per capita*, cerca de 60% da arrecadação nacional do salário-educação. Historicamente, contudo, o FNDE sempre distribuiu a quota federal seguindo uma lógica de repasses *per capita*.

72. Portanto, a introdução de fatores de discriminação positiva de base regional pode ser realizada no âmbito do PNAE e do PNATE, desde que respeitando os critérios prévios para definição das quotas federais, estaduais e municipais.

73. Isto é, as quotas municipais e estaduais são definidas de maneira *per capita*, e portanto, não podem ser alteradas sem emenda constitucional. Mas é possível prever critérios que favoreçam a harmonização das diferenças regionais e a redução das desigualdades internamente à parcela federal, administrada pelo FNDE.

V.1 Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE

74. A legislação que rege a transferência legal no âmbito do PNATE, relativamente à cota federal do salário-educação, não impõe a exclusividade do critério *per capita* para a determinação do montante do recurso a ser repassado, inexistindo vedação à inclusão de outros fatores na determinação do valor a ser repassado para o transporte escolar, permitindo flexibilidade na consideração de diferentes variáveis conforme a necessidade e as especificidades locais.

75. Pelo contrário, a Resolução nº 18/2021, do FNDE, que estabelece diretrizes e orientações no âmbito do PNATE, determina que o repasse dos valores *per capita* deve considerar também as diferenças regionais, geográficas e socioeconômicas de cada entidade executora, conforme o artigo 7º, § 2º do normativo. Há, portanto, espaço para aprimoramento dos critérios regionais de repasse.

76. Os valores *per capita* e, por conseguinte, o montante a ser repassado para as entidades executoras, podem ser alterados por decisão do Conselho Deliberativo do FNDE. Para tanto, devem ser observados os critérios delineados nesse mesmo artigo. Essa flexibilidade pode assegurar a adequação e eficácia da alocação regional de recursos dessa política pública.

77. Assim, verificamos existir base legal para permitir a inclusão de fatores de discriminação regional positiva no âmbito do PNATE.

V.2. Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

78. A legislação do PNAE vincula os valores das transferências do programa ao critério *per capita*, uma vez que o cálculo é realizado a partir do número de dias letivos, a quantidade de alunos matriculados e o respectivo valor per capita (art. 6, parágrafo único).

79. Não obstante, a Lei nº 11.947/2009, em seu art. 6º, parágrafo único, estabelece que o Conselho Deliberativo do FNDE tem a atribuição de expedir normas relacionadas aos critérios de alocação de recursos e valores per capita, além de orientar a organização e o funcionamento das unidades executoras necessárias para a execução do programa. Assim, existe um critério específico estabelecido para a distribuição dos recursos por aluno, conforme determinado pela Lei nº 11.947/2009.

80. Uma vez que a legislação não veda expressamente a inclusão de outros fatores de discriminação para o cálculo do montante do recurso, permite-se ao Conselho Deliberativo do FNDE expedir normas específicas para estabelecer fatores de ponderação que considerem diferenças regionais e socioeconômicas.

81. E, tal como no PNATE, também no PNAE a previsão de critérios de discriminação é possível em relação à quota federal.

V.3. Estabelecimento de instância de governança

82. Como se vê, há base legal para que a parcela do salário-educação administrada pelo FNDE passe a contemplar critérios regionais. Isso envolve uma mudança na cultura organizacional da autarquia, que historicamente trabalhou apenas com

repasse *per capita*. Há, portanto, um desafio institucional a ser enfrentado para viabilizar esse tipo de repasse.

83. A criação de uma instância de governança no âmbito do FNDE para tratar de questões atinentes as transferências legais pode ser uma medida eficaz para garantir que a alocação dos recursos atenda ao princípio da isonomia material, bem como às necessidades e particularidades regionais, reduzindo as desigualdades.

84. Reforçando essa necessidade, vale observar as considerações tecidas pelo Tribunal de Contas da União na Auditoria Operacional 97/2022, processo TC 008.538/2022-0, que teve como intuito o exame da estrutura de governança e a transparência nas transferências voluntárias de recursos pelo MEC e pelo FNDE entre 2017 e 2022, especialmente no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), cujas conclusões estão expressas no Acórdão 1221/2023 – Plenário. Após avaliação da estrutura de governança, execução orçamentária e da transparência no repasse dos recursos, foi proposto pela auditoria que o MEC retomasse as atividades do Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas (PAR) e que o FNDE implementasse uma governança ativa, a fim de dinamizar as transferências do PAR.

85. Além disso, foi recomendada uma melhor articulação entre o Congresso Nacional e o FNDE para direcionar recursos às entidades mais necessitadas. A auditoria também destacou a falta de harmonização sobre os contingenciamentos orçamentários no MEC, o que prejudica o controle social e a transparência, levando à proposta de criação de diretrizes e fluxos decisórios mais claros.

86. Essas considerações podem aproveitar também à instituição de critérios regionais para repasses do PNAE e do PNATE. A melhor alternativa talvez esteja em instituir instância de governança colegiada, à semelhança da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade do FUNDEB, a fim de que critérios regionais possam ser discutidos, implementados de forma progressiva e avaliados ao longo do tempo.

87. Assim, à luz dessa experiência, entende-se que a implementação de uma instância de governança no âmbito do FNDE para as transferências legais, similar ao que foi sugerido pela auditoria do TCU para o PAR, possa aprimorar significativamente a eficiência, transparência e equidade na gestão do repasse dos recursos do PNAE e do PNATE.

VI. CONCLUSÕES

- Não há vedação legal a implementação de fatores de discriminação regional positiva no âmbito do PNATE e PNAE *internamente à quota federal do salário-educação administrada pelo FNDE*, cabendo ao Conselho Deliberativo do FNDE realizar essa alteração;
- A inclusão dos referidos fatores se justifica na busca pelo objetivo de redução das desigualdades regionais, bem como da igualdade material respaldados pela Constituição Federal;
- A criação de uma instância de governança para transferências legais é uma opção interessante para garantir a equidade na distribuição dos recursos, bem como para construir legitimidade na definição de parâmetros regionais para o repasse dos recursos do PNAE e do PNATE.

