



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos

Fundada em 26 de abril de 2011 - CNPJ 17.285.299/0001-70

Nota de repúdio ao PLP nº 114/2026 e seu impacto no financiamento público da educação e na implementação do PNE

Nota de repúdio da Fineduca sobre o Projeto de Lei Complementar nº 114/2026 que atinge o financiamento público da educação e da saúde

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) manifesta sua preocupação e seu repúdio a dispositivos do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 114/2026, aprovado em 12 de agosto, especialmente os artigos 13 e 14, que estabelecem regras com potenciais efeitos sobre o financiamento público da educação e da saúde. O PLP visava dispor sobre regras para renúncias de receita com o objetivo de mitigar os impactos econômicos causados pelo choque no mercado internacional de energia decorrente do conflito no Oriente Médio, mas o projeto foi expandido – por meio do que no jargão parlamentar se denomina de “jabutis” - e foram inseridas regras que afetam o financiamento da educação e, conseqüentemente, a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado recentemente (Brasil, 2026)¹.

A Fineduca reafirma a defesa da destinação integral à educação e à saúde dos recursos provenientes da exploração do petróleo e do gás natural estabelecidos pela Lei nº 12.858/2013. Esses recursos foram legalmente concebidos como adicionais aos mínimos constitucionais destinados às duas áreas, tendo em vista a necessária ampliação dos recursos públicos alocados à garantia dos direitos à educação e à saúde. Não podem, portanto, ser transformados em mecanismo de ajuste fiscal. É de lembrar que, no caso da educação, a Constituição Federal determina à União a aplicação anual de, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), recursos que são indispensáveis, mas que não são suficientes, isoladamente, para o cumprimento das responsabilidades federativas da União no financiamento da

¹ BRASIL. Lei 15.388 de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE)

educação e por isso a legislação estabeleceu outras fontes vinculadas e adicionais de financiamento.

O inciso I do artigo 14 do PLP nº 114/2026 estabelece que, diante da projeção de déficit primário, o crescimento da programação das despesas decorrentes de vinculações legais não poderá superar a variação do limite fiscal. Embora o restante da proposição esteja associado ao aumento extraordinário de receita provocado pelo choque internacional, o dispositivo não restringe expressamente sua aplicação às despesas financiadas por essa parcela extraordinária. Sua redação admite, portanto, interpretação segundo a qual a limitação alcança o conjunto das despesas decorrentes de vinculações legais, inclusive aquelas financiadas pelas receitas petrolíferas destinadas à educação e à saúde pela Lei nº 12.858/2013. Isso pode limitar a utilização dos recursos vinculados no ritmo de sua arrecadação e reduzir a parcela efetivamente programável em cada exercício. Para a educação, estes recursos adicionais foram estabelecidos para fins de contribuir com a expansão e a qualificação do atendimento público. A Emenda Constitucional nº 135/2024 reforçou, assim, a proteção conferida a essas receitas ao excluí-las expressamente da incidência da DRU.

Se a intenção legislativa era alcançar somente as despesas financiadas pelo aumento excepcional de arrecadação decorrente do choque internacional, essa delimitação deveria ter sido estabelecida de forma inequívoca. A preservação do financiamento educacional não pode depender da expectativa de adoção, em todos os exercícios futuros, de interpretação restritiva que não foi expressamente incorporada ao texto legal.

Já o inciso II do artigo 14 produz efeito distinto, especialmente sobre o financiamento da saúde, ao alterar o tratamento de receitas petrolíferas consideradas na apuração de obrigações vinculadas à receita corrente líquida. Embora operem por mecanismos diferentes, os dois incisos ampliam os riscos para o financiamento das políticas sociais.

O artigo 13 autoriza o Poder Executivo a antecipar para 2026 até R\$ 3 bilhões da destinação do Fundo Social relativa a 2027 e permite que a parcela antecipada seja contabilizada no cumprimento dos mínimos constitucionais da educação e da saúde. Com isso, recursos concebidos como adicionais podem substituir fontes ordinárias da União. O efeito potencial é a perda de adicionalidade de até R\$ 3 bilhões no financiamento conjunto das duas áreas, sem que seja possível atribuir previamente esse montante à educação ou à saúde, pois o dispositivo não estabelece sua distribuição.

O novo PNE, aprovado pela Lei nº 15.388/2026, criou o Programa Nacional de Infraestrutura Escolar que tem como finalidade “apoiar, em regime de colaboração, a expansão, adequação e modernização da infraestrutura física e tecnológica das instituições públicas de ensino” (artigo 21). Esse Programa é uma de suas principais inovações, bem como o mecanismo de financiamento estruturado pelo próprio Plano para apoiar sua implementação. Para sua concretização, o PNE destinou ao Programa, entre outras fontes, o montante correspondente ao que exceder a arrecadação realizada

em 2026 das receitas previstas nos incisos I, III e IV do artigo 2º da Lei nº 12.858/2013. A solução adotada pelo PNE atribuiu ao Programa uma base fiscal própria, formada pelo crescimento futuro de receitas petrolíferas já vinculadas à educação, sem apoiar despesas correntes permanentes em receitas incertas e voláteis. O desenho do Programa busca converter receitas provenientes da exploração de recurso natural não renovável em ativos públicos duradouros, destinados à superação do passivo histórico da infraestrutura educacional e ao atendimento das metas de expansão do novo PNE.

Projeções construídas a partir de dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) indicam que o excedente dessas receitas, em relação ao valor arrecadado em 2026, pode alcançar, aproximadamente, R\$ 150 bilhões, no período de 2027 a 2036. Esse montante corresponde a parcela substancial das necessidades de investimento associadas às metas do PNE e evidencia a centralidade da fonte para a estratégia de financiamento concebida pelo Plano (Capuzzo, 2026²). Estima-se que, apenas entre 2028 e 2030, aproximadamente R\$ 38,6 bilhões poderiam ser destinados ao Programa Nacional de Infraestrutura Escolar. Na hipótese de permanência do gatilho fiscal nesses três exercícios, de programação integral das receitas vinculadas projetadas para 2027 e de preservação das demais aplicações educacionais financiadas por essas receitas, cerca de R\$ 20 bilhões não poderiam ser programados no ritmo de sua arrecadação. O valor programável seria reduzido para aproximadamente R\$ 18,5 bilhões, o que corresponderia a uma restrição potencial de cerca de 52% dos recursos adicionais previstos para o período (Capuzzo, 2026).

Essa estimativa não representa consequência inevitável da aprovação do dispositivo. Trata-se de resultado condicionado a interpretação possível e diretamente amparada pela redação do inciso I do artigo 14. Sua relevância reside em demonstrar que o texto aprovado admite aplicação capaz de comprometer substancialmente a execução do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar.

A magnitude dos valores projetados evidencia que essas receitas petrolíferas não constituem fonte acessória, mas elemento central da estratégia de financiamento do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar e, conseqüentemente, da implementação do novo PNE, bem como para a garantia de condições adequadas de oferta, indispensáveis à implementação do padrão de qualidade previsto constitucionalmente e à efetivação do Custo Aluno Qualidade.

Essas receitas são essenciais para o cumprimento das metas do PNE, e sua limitação pode ser especialmente grave nos primeiros anos de execução do Programa, justamente

² CAPUZZO, Alisson Minduri. **Nota Técnica: Impactos do PLP nº 114/2026 sobre o financiamento e a implementação do novo Plano Nacional de Educação:** controvérsia interpretativa e medidas necessárias à preservação do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, agosto, 2026.

aqueles destinados à garantia das condições mínimas de funcionamento das instituições educacionais e à superação de situações de insalubridade, insegurança e ausência de infraestrutura básica.

A incorporação e a aprovação desses dispositivos, em prazo extremamente reduzido, sem instrução técnica específica e sem avaliação prévia de seus efeitos sobre as políticas de educação e saúde, não permitiram processo deliberativo compatível com a relevância e a complexidade da matéria.

A gravidade da medida é reforçada pelo contraste entre os respectivos processos legislativos. O Programa Nacional de Infraestrutura Escolar foi construído durante a extensa tramitação do novo PNE, que contou com comissão especial, audiências públicas, análise de milhares de emendas e aprovação unânime do texto por todas as instâncias de tramitação, inclusive pela sanção presidencial sem vetos. O inciso I do artigo 14 do PLP em apreço, por sua vez, foi acrescentado posteriormente a proposição de objeto originalmente distinto, sem instrução técnica específica e sem avaliação prévia de seus efeitos sobre o Programa.

Diante da análise realizada, **a Fineduca recomenda o veto ao inciso I do art. 14**, em razão de sua redação abrangente e dos riscos que produz para a execução do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar e para a implementação do novo PNE. **Recomenda, igualmente, o veto integral ao artigo 13**, a fim de impedir a substituição de fontes ordinárias e preservar a adicionalidade dos recursos do Fundo Social destinados à educação e à saúde.

A Fineduca reafirma, ainda, a urgência da aprovação do PLP nº 265/2025. A proposição já era necessária, antes mesmo do PLP nº 114/2026, para impedir que a execução extraordinária do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar comprimissem, dentro do limite fiscal geral, o espaço disponível para as demais despesas primárias.

São Paulo, 14 de agosto de 2025

Diretoria da Fineduca