



SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

## PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 2228, de 2020, do Deputado Pedro Cunha Lima, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.*

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 2.228, de 2020, de autoria do Deputado Pedro Cunha Lima.

Dita proposição é composta de seis artigos, sendo o art. 6º dedicado à cláusula de vigência, prevista, por sua vez, para ter início na data em que vier a ser publicada a lei decorrente do projeto.

Em seu art. 1º, o projeto define o objeto da lei, descrito como a criação de mecanismos para o levantamento e a divulgação da demanda por vagas na educação infantil para crianças de até três anos de idade.

No art. 2º, o PL atribui ao Distrito Federal (DF), com o apoio da União, e aos Municípios, com o apoio dos Estados e da União, a incumbência de realizarem, anualmente, o levantamento de que trata o art. 1º do projeto.





SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

Ainda no art. 2º, o parágrafo único estatui duas estratégias preferenciais para a realização do levantamento em tela. Uma é a cooperação no âmbito das instâncias de pactuação referenciadas nos §§ 5º e 6º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação –PNE 2014-2024). A outra é a articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, de assistência social e de direitos humanos e órgãos de proteção à infância no mapeamento territorial, regionalizado e local.

No art. 3º, *caput*, o PL incumbe o DF e os Municípios de estabelecer normas, procedimentos e prazos para a definição dos instrumentos de execução do levantamento.

Além disso, o citado dispositivo indica como estratégia hábil para tanto a busca ativa de crianças de até três anos de idade, a ser realizada por esses entes federados, com a participação de órgãos públicos de educação, de assistência social, de saúde e de proteção à infância, assim como de entidades da sociedade civil organizada.

O art. 3º é ainda complementado por quatro parágrafos que dispõem, respectivamente, sobre:

- 1) a divulgação dos resultados e métodos utilizados na execução do levantamento;
- 2) a organização de listas de espera e critérios para a definição de ordem preferencial de atendimento das vagas suscitadas pelo levantamento;
- 3) a necessidade de ponderar, nos critérios de priorização na lista, a observância de questões situacionais e territoriais locais, incluídas a situação socioeconômica familiar e o fato de a família ser monoparental; e
- 4) o estabelecimento de diretrizes, pelos sistemas de ensino, para ações intersetoriais de acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência na educação infantil, em especial das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda.





SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

No art. 4º, o projeto estabelece que o planejamento da expansão da oferta de vagas para a educação infantil pública, será feito em cooperação federativa, pelo DF e por cada Município, nas respectivas instâncias, a partir do momento em que os dados da demanda não atendida por vagas em creche estiverem disponíveis.

Finalmente, o art. 5º estipula condições para o acesso do DF e dos Municípios ao repasse de recursos federais destinados a financiar a expansão da infraestrutura física e a aquisição de equipamentos para a educação infantil.

A primeira dessas condições é a realização do levantamento da demanda por vagas. As demais referem-se à observância dos planos de educação de que trata o art. 8º da Lei nº 13.005, de 2014, assim como das diretrizes, metas, estratégias e dos prazos para a oferta do atendimento da educação infantil estabelecidos na referida Lei.

Ao justificar a iniciativa, o autor ressalta a importância das atividades pedagógicas da creche como vetor do desenvolvimento infantil, por possibilitar às crianças o contato com estímulos que produzem impactos ao longo de toda a sua vida, enfatizando, assim, a pertinência das metas do PNE no que toca ao atendimento da demanda por vagas nessa etapa da educação básica.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi distribuída inicialmente à apreciação conclusiva das Comissões de Educação; Seguridade e Social e Família; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. No entanto, após aprovação na forma de substitutivo no âmbito da primeira, a proposição passou a tramitar em regime de urgência, tendo recebido parecer de Plenário pelas demais Comissões, em 24 de agosto de 2021, favorável à aprovação da emenda substitutiva em referência.

No Senado Federal, a matéria foi distribuída à análise desta Comissão, de onde seguirá para a apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.





SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, cumpre à CE opinar acerca do mérito de matérias de natureza educacional, como é o caso do PL nº 2.228, de 2020. Dessa forma, resta observada, na presente manifestação, a competência regimentalmente atribuída a este colegiado.

No que tange particularmente ao mérito, é de se considerar que a proposição intenta responder à preocupação de dar operacionalidade à Meta 1 do PNE. Essa meta propõe, em paralelo à universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, a ampliação da *oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE*, ou seja, até o ano de 2024.

As estratégias dessa meta, por sua vez, incluem, entre outras medidas, a determinação de se *realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta* (Estratégia 1.3), por sua vez complementada com medida destinada a *estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches* (Estratégia 1.4).

Igualmente associadas às medidas veiculadas pelo projeto sob exame são as Estratégias 1.15 e 1.16 da mesma Meta 1 do PNE. A primeira consiste na promoção da busca ativa de crianças com idade para frequentar a educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 anos.

Nesse sentido, a proposição guarda estreita sintonia com o PL nº 4.458, de 2021, de nossa autoria, orientado pela preocupação inicial de declarar e celebrar o ano de 2022, como o “Ano da Busca Ativa – Toda Criança na Escola”, dada a emergência de atuação do Poder Público com



SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

vistas a resgatar para a escola todas as crianças que atualmente se encontram dela afastadas.

A harmonização com a Estratégia 1.16 se deve ao fato de que esta incumbe explicitamente ao Distrito Federal e aos Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, a tarefa de realizar e fazer publicar, anualmente, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e acompanhar o atendimento educacional nessa etapa.

Nesses termos, a proposição sob exame se encontra ancorada no PNE 2014-2024, com a vantagem de trazer para a legislação educacional ordinária norma de caráter permanente. Além de fortalecer o caráter de política de Estado à medida alvitrada, a inovação se mostra importante para suprir a falta de diligência do Poder Executivo, até aqui inerte no dever regulamentar o assunto no âmbito da instância de pactuação a que se refere a própria Lei nº 13.005, de 2014.

De toda maneira, não custa lembrar que o Parlamento precisa estar atento às necessidades e limitações do Poder Executivo, em todas as esferas administrativas. Com efeito, em muitas situações não é suficiente estabelecer uma obrigação para todos os entes subnacionais e esperar que ela seja cumprida à risca, sem que se tenha dado condições para tanto.

A esse respeito, o PL contém disposições que, a nosso ver, mostram-se tecnicamente equivocadas e podem dar margem para ineficácia da lei proposta, inclusive por inércia da União em relação ao apoio para o financiamento de infraestrutura física e aquisição de equipamentos destinados à expansão da oferta de vagas em creches.

Exemplar nesse sentido é o critério do art. 5º, que condiciona os repasses atinentes a esse tipo de apoio a contrapartidas dos Municípios e do DF, entre as quais a realização do levantamento anual da demanda por vagas em creches previsto no art. 2º do projeto.

Ora, apesar de o projeto reconhecer a necessidade de apoio da União para esse levantamento da demanda por vagas em creches pelos Municípios e pelo DF, não há na proposta nenhum instrumento de





SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

coercibilidade assecuratório do apoio da União aos entes que o demandarem para a realização do recenseamento.

Nesse diapasão, e mantida a regra do art. 5º, eventual município não apoiado para o levantamento, e que não consiga realizá-lo às próprias expensas, será duplamente prejudicado. Primeiro, porque já não foi assistido financeiramente para a realização do levantamento de demanda. Segundo, porque a União se desobrigará de financiar seus projetos de infraestrutura física e de aquisição de equipamentos para a educação infantil local.

De nossa parte, o condicionamento estabelecido só faria sentido se fosse considerado em relação aos Municípios apoiados para o levantamento e que não o tivessem realizado. No entanto, a proposição é totalmente silente a esse respeito. Note-se que, ainda assim, poderia haver resultado danoso, uma vez que os prejuízos de tal imputação recairiam, em último caso, sobre as crianças e não sobre os entes federados negligentes ou seus gestores.

Com efeito, nesse caso, reputa-se mais adequada a adoção de uma condição não excludente, que seja mais benéfica aos entes que comprovem a realização do levantamento do requisito em discussão quando da demanda de recursos para infraestrutura à União.

Por essa razão, apresentamos emenda ao art. 5º, para que a cláusula de condicionamento inicialmente proposta passe a figurar como um critério de atendimento preferencial para efeito dos repasses destinados ao financiamento da infraestrutura de creches, aos entes federados que comprovem o levantamento de demanda por vagas a que a lei se propõe.

Com esse aprimoramento, esperamos contribuir com a mitigação de eventuais danos que a medida poderia trazer para muitas de nossas potencias crianças necessitadas de vagas em creches.

### III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.228, de 2020, com a seguinte emenda:





SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

## EMENDA Nº - CE

redação: Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei nº 2.228, de 2020, a seguinte

“**Art. 5º** Os recursos federais destinados a financiar a expansão da infraestrutura física e a aquisição de equipamentos para a educação infantil serão repassados:

I – prioritariamente, às redes públicas que tiverem realizado o levantamento da demanda por vagas;

II – em consonância com as disposições dos planos de educação de que trata o art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e as diretrizes, as metas, as estratégias e os prazos para a oferta do atendimento da educação infantil estabelecidos na referida Lei, ou em outra norma que venha a sucedê-la.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22284.25730-07