



## PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 2387, de 2023, da Deputada Professora Luciene Cavalcante, que *altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, para incluir os professores da educação infantil como profissionais do magistério, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para definir professores da educação infantil.*

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

### I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei (PL) nº 2.387, de 2023, de autoria da Deputada Federal Professora Luciene Cavalcante (PSOL/SP).

A iniciativa propõe alterações na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

A proposição visa incluir expressamente os professores da educação infantil, que atuam em creches (faixa etária de 0 a 3 anos), como profissionais do magistério, assegurando-lhes o direito ao piso salarial nacional e ao enquadramento em planos de carreira, independentemente da nomenclatura do cargo que ocupam.

Para tanto, o PL altera o § 2º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008, e acrescenta o § 2º ao art. 61 da LDB, para definir como professores da educação infantil aqueles que exercem função docente, com formação mínima em nível médio (magistério) ou superior, e que tenham sido aprovados em concurso público.



A autora da proposição defende a inclusão das educadoras da primeiríssima infância (0 a 3 anos) na carreira do magistério, argumentando que, embora cumpram todos os requisitos legais para o exercício docente, muitas têm seus direitos negados por não serem formalmente enquadradas como professoras, o que gera desigualdade de tratamento em relação aos planos de carreira e ao piso salarial. A Deputada ressalta que tal discriminação desvaloriza profissionais fundamentais para o desenvolvimento infantil, e que a inclusão dessas profissionais na carreira do magistério não constituiria criação de direito novo, mas sim a efetivação explícita e inequívoca de determinação que a LDB já estabeleceu desde 1996, ao reconhecer a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Em sua tramitação nesta Casa, a matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Educação e Cultura (CE), devendo ainda ser apreciada pelo Plenário. No âmbito da CAE, foi realizada audiência pública em 27 de agosto de 2025, com a participação de especialistas, representantes de movimentos sociais e parlamentares, para debater o mérito e as implicações do projeto.

Não foram apresentadas emendas ao projeto de lei nesta Comissão.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário ou por consulta de comissão.

O Projeto de Lei nº 2.387, de 2023, reveste-se de alta relevância social e educacional, ao propor a correção de uma distorção histórica que afeta os profissionais da educação infantil. A análise do mérito da proposição, sob a ótica educacional-financeira, revela que a valorização desses profissionais constitui um investimento estratégico para o desenvolvimento nacional, com retornos econômicos e sociais amplamente demonstrados pela literatura científica.

De fato, a qualidade da educação infantil está intrinsecamente ligada à qualificação e à valorização de seus profissionais. Estudos na área de economia da educação, como o das Dr<sup>as</sup>. Marcia Andreia Grochoska e Andréa Barbosa Gouveia, demonstram consistentemente que a valorização docente,



por meio de salários adequados e planos de carreira estruturados, contribui significativamente para a melhoria dos indicadores educacionais. A desvalorização salarial e a ausência de um plano de carreira para os professores que atuam em creches geram alta rotatividade, desestimulam a formação continuada e dificultam a atração de talentos qualificados para a área.

Nesse contexto, o investimento em professores da educação infantil não deve ser compreendido como uma despesa, mas como um investimento com alto retorno social e econômico. A primeira infância representa uma janela de oportunidade única para o desenvolvimento humano, e a qualidade da educação nessa fase produz impactos duradouros ao longo de toda a vida. Os estudos conduzidos pelo economista James Heckman, laureado com o Prêmio Nobel de Economia, demonstram que programas abrangentes de educação infantil de alta qualidade podem gerar um retorno sobre investimento (ROI) de até 13% ao ano. Esse retorno se manifesta concretamente na forma de maior escolaridade, melhores salários na vida adulta, menor envolvimento com a criminalidade e significativa redução de custos públicos com saúde e assistência social.

Portanto, o PL nº 2.387, de 2023, ao garantir o piso salarial e a carreira para os professores de creche, contribui diretamente para a melhoria da qualidade da educação infantil e, consequentemente, para a obtenção desses expressivos retornos sociais e econômicos.

Nesse cenário, a Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 2020, que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), representa uma oportunidade histórica para a valorização dos profissionais da educação infantil. A complementação VAAT (Valor Anual Total por Aluno) da União, que aumenta progressivamente até atingir 10,5% em 2026, trouxe recursos significativos para a educação básica, com destinação específica para a educação infantil. A regra do novo Fundeb estabelece que 50% dos recursos dessa complementação devem ser destinados à educação infantil, o que representa um aporte substancial para essa etapa da educação básica. Em 2026, quando a implementação escalonada da EC 108/2020 atingir seu máximo, os recursos disponíveis para a educação infantil serão ainda maiores.

Esse foi um dos temas trazidos durante a audiência pública realizada nesta Comissão, onde foi destacado que o novo Fundeb, com a complementação do VAAT, trouxe mais recursos para a educação infantil,



sendo fundamental garantir que esses recursos sejam investidos adequadamente, inclusive na valorização dos profissionais. Foi alertado ainda que muitos municípios não cumprem a destinação específica do VAAT para a educação infantil, situação que compromete a efetividade dos investimentos públicos. Nesse contexto, o PL nº 2.387, de 2023, surge como instrumento eficaz para garantir que os recursos adicionais do Fundeb sejam efetivamente aplicados na valorização dos profissionais e na melhoria da qualidade da educação infantil.

Vale frisar que o projeto de lei reforça o princípio da indissociabilidade entre cuidar, brincar e educar, consagrado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Ao reconhecer os profissionais que atuam em creches como professores, a proposição valoriza a dimensão pedagógica do trabalho realizado nessa etapa da educação básica, superando a visão assistencialista que historicamente marcou o atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Essa mudança de paradigma é essencial para garantir que as crianças recebam uma educação de qualidade desde os primeiros anos de vida.

Infelizmente, muitos municípios utilizam nomenclaturas diversas para os profissionais que atuam em creches, como "cuidadores", "monitores" ou "recreadores", com o objetivo de não os enquadrar na carreira do magistério e, assim, pagar salários inferiores ao piso nacional. Essa prática, além de desvalorizar os profissionais, cria uma situação de desigualdade dentro da própria rede de ensino, com professores que exercem a mesma função com salários e direitos diferentes. O PL nº 2387, de 2023, ao definir de forma clara e objetiva quem são os professores da educação infantil, põe fim a essa distorção e garante a isonomia de tratamento para todos os profissionais.

É importante destacar que a educação infantil é uma área predominantemente feminina, com a maioria dos profissionais sendo mulheres. A desvalorização salarial dessas profissionais perpetua desigualdades de gênero. Ao garantirmos o piso salarial e a carreira para as professoras de creche, estaremos promovendo a equidade de gênero e a justiça social. Além disso, a valorização dessas profissionais reconhece a importância do trabalho de cuidado e educação na primeira infância, historicamente desvalorizado por ser associado ao trabalho doméstico e feminino. Este projeto de lei representa um avanço na superação dessa visão discriminatória e no reconhecimento da educação infantil como atividade profissional de alta complexidade e relevância social.



Quanto à constitucionalidade da matéria, cumpre destacar que a iniciativa parlamentar para legislar sobre o tema é plenamente legítima. A matéria é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, conforme dispõe o art. 24, IX, da Constituição Federal. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre o tema, não havendo reserva de iniciativa em favor do Presidente da República, nos termos do art. 48 da Carta Magna. É relevante ressaltar a competência do Poder Legislativo para propor políticas públicas, tema que tem sido objeto de discussões jurídicas. Embora o art. 61 da Constituição Federal estabeleça algumas matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, essa limitação deve ser interpretada de maneira estrita, por constituir exceção à regra geral de iniciativa legislativa comum.

Como Poder comprometido com a efetivação dos direitos sociais, o Legislativo não apenas pode, mas tem o dever de formular políticas públicas que assegurem a concretização desses direitos. No contexto do Estado Democrático de Direito, a elaboração de políticas públicas, tradicionalmente vista como função legislativa, confere ao Parlamento não só a faculdade, mas também a responsabilidade de propor leis que instituem tais políticas, reafirmando seu papel fundamental na construção do ordenamento jurídico e na promoção do bem-estar social.

A proposição também se alinha perfeitamente com os objetivos constitucionais de valorização dos profissionais da educação, previstos no art. 206, V, da Constituição Federal, e com as diretrizes estabelecidas na LDB, que já reconhece a educação infantil como primeira etapa da educação básica desde 1996. Assim, o PL nº 2387, de 2023, não cria direito novo, mas efetiva determinação já existente no ordenamento jurídico, corrigindo uma lacuna que permite interpretações restritivas e prejudica a valorização dos profissionais.

Do ponto de vista financeiro, não há renúncia de receita associada à proposição, pois o texto não reduz tributos, bases de cálculo, alíquotas ou concede incentivos fiscais.

Entretanto, ao incluir, de forma explícita, os professores da educação infantil e determinar seu enquadramento na carreira do magistério na LDB, o projeto pode, em municípios que hoje remuneram esses profissionais fora das carreiras docentes, provocar a expansão do conjunto de beneficiários do piso nacional do magistério.



Nesse sentido, ressalte-se que a observância dos limites prudenciais, medidas de transparência e eventuais ações compensatórias, como aquelas previstas no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), relacionadas à criação ou expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, deverão ocorrer nos entes no momento da implementação

### **III – VOTO**

Pelo exposto, o voto é pela adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2.387, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora