



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 200, de 2018, do Senador Wilder Moraes, que altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para permitir o pagamento de despesas com educação de crianças de até três anos em creches privadas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Relator: Senador **CONFÚCIO MOURA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 200, de 2018, de autoria do Senador Wilder Moraes, para autorizar a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o custeio de despesas com educação de crianças de até três anos em creches privadas.

O PLS nº 200, de 2018, apresenta dois artigos, dos quais o último é a cláusula de vigência, com a lei entrando em vigor na data de sua publicação. Por sua vez, o art. 1º da proposição acrescenta os arts. 8º-A e 8º-B à Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundeb.

O art. 8º-A autoriza o cômputo das matrículas de crianças de até três anos de idade em creches privadas para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb, conforme critérios definidos em regulamento. O montante a ser transferido às creches em doze parcelas mensais iguais levará em conta o valor anual por aluno em cada unidade da Federação,



SF/19966.82705-34

considerando a ponderação aplicável à creche conveniada de tempo integral ou de tempo parcial.

A participação de cada creche privada na distribuição dos recursos do Fundeb está condicionada: i) à comprovação da matrícula e da frequência escolar dos alunos; ii) ao credenciamento, à fiscalização e à avaliação dos serviços educacionais pelo Poder Público; iii) à garantia de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola sem distinção de público; iv) ao atendimento de padrões de qualidade estabelecidos pelo respectivo órgão normativo do sistema de ensino; v) à promoção da educação inclusiva de pessoas com deficiência; e vi) à inexistência de processo seletivo para matrícula.

Primeiramente, o cômputo de matrículas em creches privadas somente ocorrerá para as crianças com até três anos de idade cujas famílias apresentem rendimento médio *per capita* não superior ao rendimento dos vinte por cento dos domicílios com menor rendimento *per capita* no Brasil, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Após a universalização do atendimento a esse público, os sistemas de ensino poderão computar as matrículas de famílias com renda média *per capita* superior.

Se porventura os recursos do Fundeb forem insuficientes para a plena execução da política pública em exame, caberá à União a realização da complementação financeira necessária para tanto. Por seu turno, o art. 8º-B estabelece a obrigatoriedade de revisão da política pública no prazo de cinco anos, a contar da data de publicação da lei, para a avaliação da sua eficiência, eficácia e efetividade, bem como do cumprimento dos parâmetros de qualidade da educação nacional e da conveniência de sua continuidade.

Na Justificação, o autor traz a informação de que setenta por cento das crianças com até três anos está sem acesso à creche, o que constitui uma tragédia nacional, visto que, de um lado, a adequada estimulação nessa faixa etária colabora para a formação intelectual da criança, de outro lado, a falta de acesso à creche dificulta o exercício de atividade laboral pelas mães e, conseqüentemente, afeta o sustento financeiro das famílias.

O autor argumenta que as famílias mais pobres são reféns de um serviço público ruim ou inexistente. Daí a importância do programa vale-creche, que possibilita às famílias a liberdade de escolha da instituição responsável pela educação de seus filhos, gerando uma sadia competição



entre as instituições privadas e públicas pela melhoria da qualidade da educação. Sendo assim, os recursos do Fundeb, e adicionalmente a complementação da União, devem ser direcionados para a efetivação do direito à educação de todas as crianças, independentemente do poder aquisitivo da família.

Apresentada em 24 de abril de 2018, a proposição foi distribuída às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Educação, Cultura e Esporte, cabendo à última a decisão terminativa. Durante o prazo regimental, não houve a apresentação de emendas. Em 20 de agosto de 2019, fui designado relator da presente matéria.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, a CAE tem competência para opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer proposição que lhe for submetida.

A literatura científica tem amplamente reconhecido o papel dos gastos na primeira infância como forma efetiva de estimular o crescimento econômico e promover uma sociedade menos desigual e violenta. Particularmente o retorno dos gastos, sobretudo em educação, em prol das crianças com até seis anos é muito alto. Segundo o economista norte-americano James Heckman, para cada dólar gasto com uma criança pequena, o retorno anual é superior a catorze por cento durante a vida inteira.

Ciente disso, o Plano Nacional de Educação (PNE), na forma da redação dada pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, contém uma meta específica à educação de crianças entre zero e três anos de idade. A meta nº 1 do PNE almeja ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, pelo menos, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência de dez anos do Plano. Note-se que, na faixa etária adequada à creche, o atendimento escolar saltou de 16,7% em 2005 para 32,7% em 2018.

Esse expressivo aumento de dezesseis pontos percentuais na cobertura de atendimento das crianças em idade esperada para frequência à creche reflete o compromisso inequívoco das três esferas de governo com a expansão gradual de vagas em creches. Com efeito, entre 2014 e 2018, o número de matrículas em creches públicas saltou de pouco mais de 1,83 milhão para R\$ 2,35 milhões, o que equivale ao acréscimo de

aproximadamente 521 mil matrículas. No mesmo período, o número de matrículas em instituições privadas aumentou de 1,07 milhão para 1,24 milhão, isto é, as vagas privadas cresceram em torno de 168 mil.

Em 28 de dezembro de 2018, os Ministérios da Educação e da Fazenda emitiram a Portaria Interministerial nº 7, que, em seu anexo I, estima que os estados, o Distrito Federal e os municípios aportarão ao Fundeb R\$ 143,5 bilhões em 2019, ao passo que a União, no que diz respeito a 90% de sua complementação, aportará R\$ 12,9 bilhões, a serem distribuídos por nove estados, a saber: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Infelizmente, embora os entes subnacionais precisem elevar ainda mais os seus gastos com a educação infantil em creches, os volumosos recursos do Fundeb também são imprescindíveis para o atendimento de outras necessidades na área da educação e, portanto, não estão disponíveis para livre alocação em benefício das despesas pretendidas pela matéria. Assim, é razoável concluir que o ônus fiscal do PLS nº 200, de 2018, recairia sobre a União.

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, trazido pelo Novo Regime Fiscal (NRF), exige que a proposição em comento, por criar despesa obrigatória por, no mínimo, cinco anos, deve apresentar a estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro. Considerando que a matéria fosse a única responsável por cobrir, de modo paulatino, a diferença de 1,9 milhão de matrículas para se atingir a mencionada meta do PNE antes de 2024, o impacto fiscal do PLS seria de R\$ 1,2 bilhão em 2019, R\$ 2,7 bilhões em 2020, R\$ 4,1 bilhões em 2021, R\$ 5,7 bilhões em 2022 e R\$ 7,5 bilhões em 2023. Obviamente, o custo fiscal da medida seria ainda maior com o passar dos anos se houvesse a universalização da educação infantil até os três anos de idade, que é uma possibilidade aventada pela proposição. A valores de 2019, o impacto da universalização seria de R\$ 24,2 bilhões.

Consoante o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018), a expansão nominal dos limites das despesas primárias se encontra completamente comprometida com o aumento das despesas obrigatórias em 2019, de modo que a assunção de nova despesa primária obrigatória depende do cancelamento compensatório de outras despesas de mesma natureza. Esse entendimento é reforçado pelo art. 115 da LDO 2019, que veda a aprovação, no exercício financeiro de 2019, de proposição legislativa que crie despesa obrigatória sujeita ao NRF, salvo se houver compensação via cancelamento



de outra despesa obrigatória. A proposição, todavia, é silente sobre a forma em que se dará essa compensação.

A despeito da gravidade da crise fiscal enfrentada pelo setor público nacional, que, desde o ano de 2014, tem incorrido em sucessivos déficits primários com concomitantes aumentos de endividamento, os gastos públicos em educação infantil têm crescido ao longo do tempo gradualmente como demonstrado anteriormente, sem acarretar prejuízos ao atendimento de outras demandas nos níveis de ensino fundamental e médio. Nesse diapasão, entendo que o tema do PLS nº 200, de 2018, qual seja, a expansão do atendimento em creches privadas por meio do pagamento de *vouchers*, deve ser debatido quando da renovação do prazo de vigência do Fundeb, que é assunto de proposta de emenda à Constituição.

III – VOTO

Tendo em vista o exposto, apresento voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 200, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19966.82705-34