

COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 705, DE 2015

PARECER Nº , DE 2016

Altera a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.

RELATOR: Deputado ROGÉRIO MARINHO

I – RELATÓRIO

Vem ao exame a Medida Provisória nº 705, de 24 de dezembro de 2015, que altera a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.

Conforme estabelece o §9º do art. 62 da Constituição Federal, esta Comissão Mista destina-se a examinar e emitir parecer sobre a citada MPV.

I.1 – Conteúdo da Medida Provisória

O objetivo da MPV 705, de 2015, é flexibilizar o auxílio financeiro suplementar prestado pela União aos Municípios e ao Distrito Federal para a manutenção e desenvolvimento da educação infantil.



CD/16898.53397-49

Trata-se do auxílio financeiro suplementar disposto na Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, instituído para estimular as matrículas em creches de crianças de zero a 48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A MPV nº 705, de 2015, alterou a redação do *caput* do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, bem como de seu parágrafo 3º. O *caput* do art. 4º previa que a União seria obrigada a transferir recursos para os municípios e o Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar para atendimento em creches de crianças com até quatro anos de idade que estejam cadastradas no Censo Escolar de Educação Básica e cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. A redação oferecida pela MPV condiciona o apoio financeiro ao atendimento de critérios de elegibilidade definidos em regulamento.

O §3º do art. 4º fixava o auxílio financeiro suplementar, por matrícula, em 50% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Com a MPV 705, o auxílio passa a ser fixado em regulamento, com o limite máximo de 50% (pode variar de 0% a 50%), atendidos os critérios de elegibilidade definidos em regulamento.

Em síntese, as especificações sobre valor e forma do auxílio serão definidas em regulamento.

A Lei nº 11.494, de 2007, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

De acordo com a Exposição de Motivos – EM nº 13/2015 enviada ao Congresso Nacional, a Medida Provisória pretende possibilitar mecanismos de regulamentação do auxílio financeiro suplementar estabelecido pela Lei nº 12.722, de 2012, de forma a torná-lo mais eficaz e efetivo.

No texto, destaca-se que houve um aumento significativo da cobertura educacional para crianças mais pobres no período subsequente à supracitada Lei. O percentual de crianças de 0-48 meses do Programa Bolsa Família matriculadas em creches passou de 13,9% em 2011 para 17,7% em 2014.

Por outro lado, um terço dos recursos transferidos entre 2012 e 2014 não foi gasto pelos Municípios, e o Censo Escolar de 2014 apontou que 2.357 Municípios receberam recursos da Ação Brasil Carinhoso e não ampliaram



o número de crianças matriculadas, diz a EM.

A Exposição de Motivos conclui que:

“Os resultados até aqui obtidos apontam para a importância da existência de um mecanismo de indução à priorização da população mais pobre como medida para reduzir as iniquidades de acesso e de oportunidades. Ao mesmo tempo, fica evidente a necessidade de aprimorar as regras do programa, de forma a induzir mais fortemente todos os municípios que recebem recursos adicionais a ampliarem o número de matrículas de crianças do Programa Bolsa Família”.



I.2 – Emendas

Foram oferecidas 28 Emendas ao texto da Medida Provisória. Elas estão disponíveis no sítio eletrônico do Senado Federal e também estão descritas no Anexo a este Parecer.

As Emendas nº 1, 11 e 13 dispõem sobre a pessoa com deficiência.

As Emendas nº 4 e 19 suprimem a expressão “até” do §3º do art. 4º da Lei 12.722/2012.

As Emendas nº 7, 8, 18, 23 e 25 transformam em limite mínimo o teto máximo de 50% do valor Fundeb para o apoio financeiro suplementar ao atendimento em creches de crianças de 0-48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Em alguns casos (Emendas nº 8 e 25) suprime-se ainda a expressão “observados/atendidos os critérios de elegibilidade definidos em regulamento”.

A Emenda nº 9 inclui a pré-escola e expande a faixa etária para o benefício. A Emenda nº 10 determina que sejam suspensos os repasses em caso de aplicação indevida dos recursos e não devolução com atualização pela Selic, caracterizando a prática como crime de responsabilidade.

As Emendas nº 15 e 16 fixam o auxílio financeiro suplementar em 50% do valor Fundeb para os beneficiários do PBF, admitindo o limite máximo apenas para “os demais alunos”. A Emenda nº 16 também prevê que o ente federado que comprovar a execução da totalidade dos recursos recebidos fará jus ao apoio de 50% do valor Fundeb. Mesmo objeto tem a Emenda nº 14.

Por sua vez, a Emenda nº 17 fala em ampliação do número de beneficiários “referentes às creches, às famílias e aos Municípios, vedada restrição de direitos”.

As Emendas nº 20 e 21 preveem um intervalo de variação percentual para o pagamento do apoio financeiro suplementar da União aos Municípios e ao DF.

As Emendas nº 6 e 12 são, na verdade, manifestação de rejeição integral à matéria.

As Emendas nº 2, 3 e 5, 24 e 28 alteram outras leis, a saber a Lei nº 11.494/2007, Lei nº 13.005/2014 e Lei nº 11.977/2009, respectivamente. A Emenda nº 22 menciona o custo-aluno-qualidade para educação infantil, a Emenda nº 26 dispõe sobre educação do campo e a Emenda nº 27 sobre oferta de creches domiciliares.

Não houve indeferimento preliminar de qualquer das emendas por parte da Presidência da Comissão, nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, norma conexa ao Regimento Comum.

I.3 – Reuniões de Trabalho e Audiências Públicas

Este relator realizou uma reunião técnica com o Diretor de Acesso a Serviços - Gestão e Acompanhamento, Rafael D'Aquino Mafra, e o Assessor Parlamentar Eduardo Dalbosco, ambos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 09.03.2016.

Em 29.03.2016, foi realizada audiência pública com os seguintes participantes: Tereza Campello - Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Rita de Cássia de Freitas Coelho - Coordenadora-Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica do MEC; Manuelina Martins Cabral - Vice-Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e Marcelo Beltrão - Segundo-Secretário da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

A Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome argumentou que a MPV 705 aperfeiçoa a legislação do Programa Brasil Carinhoso, com o fito de induzir os Municípios a executarem os recursos recebidos e reduzirem a desigualdade no acesso à educação infantil. A representante do Ministério da Educação também defendeu a aprovação da



proposta. Registrou ainda que, na fase inicial de implementação do Brasil Carinhoso, os Municípios apresentaram muitas dúvidas em relação à execução dos recursos recebidos no âmbito do Programa, pois esses têm aplicação mais abrangente que aqueles oriundos da educação.

Os representantes da Undime e da CNM se posicionaram contra a medida por acreditarem que ela reduz o financiamento da educação infantil. A Undime defendeu maior antecipação e disseminação das informações relativas à execução dos recursos do Brasil Carinhoso como forma de melhorar a eficácia do Programa.

II – VOTO DO RELATOR

II.1 – Admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Os requisitos constitucionais de relevância e urgência foram respeitados na presente MP, considerando as razões expendidas na Mensagem Presidencial n.º 573, de 2015, a qual assevera que a medida pretende aprimorar as regras do programa federal de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de 0 a 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, de forma a induzir mais fortemente todos os Municípios que recebem os recursos adicionais a ampliarem o número de matrículas dessas crianças nos estabelecimentos de educação infantil.

Quanto à constitucionalidade em si da MP n.º 705, de 2015, considera-se que não há qualquer vício formal ou material na matéria, tendo em vista que a MP propõe-se a:

a) alterar o referido auxílio financeiro da União, que atualmente representa o valor fixo de 50% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil, para fixá-lo em um percentual variável, cujo teto será 50%;

b) condicionar o auxílio financeiro ao atendimento de critérios de elegibilidade, a serem definidos em regulamento.

Constatamos ainda que a MPV não viola princípios gerais do



Direito, estando em harmonia com o ordenamento jurídico, além de atender, de forma geral, os requisitos da Lei Complementar nº 95, de 06 de fevereiro de 1998.

Quanto às Emendas, não verificamos vícios flagrantes de inconstitucionalidade, de injuridicidade ou de técnica legislativa que obstem a apreciação do mérito de todas elas.

II.2 – Adequação financeira e orçamentária

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve abranger a análise da repercussão da norma sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União.

A aplicação da MPV em apreço não amplia os gastos da União, uma vez que o valor da transferência passa a ser de até 50% do valor mínimo por aluno. Até então o percentual correspondia a 50% desse valor.

Assim sendo, a MPV encontra-se adequada e compatível quanto aos aspectos orçamentários e financeiros.

Somos também pela adequação orçamentária e financeira das Emendas apresentadas à MPV 705, de 2015.

II.3 – Mérito

Os primeiros anos de vida, ou a chamada Primeira Infância, é um período determinante para o desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional das crianças e diretamente relacionado ao percurso e às oportunidades de vida. Estudos recentes apontam a relevância de investir em políticas e programas voltados para a primeira infância como forma de combater a pobreza, corrigir desigualdades e potencializar os resultados de ações educacionais.



A Convenção dos Direitos da Criança, instituída pela Organização das Nações Unidas em 1989, e ratificada por todos os países da América Latina, foi um marco para o estabelecimento do direito de todas as crianças ao pleno desenvolvimento de seus potenciais.

O Brasil vem promovendo algumas mudanças neste sentido, sobretudo no campo normativo. Incorporou as creches ao sistema educacional a partir da sanção da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e, em 2007, passou a considerar a totalidade das matrículas da educação básica, em creches inclusive, na distribuição dos recursos do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Mais recentemente, este Parlamento aprovou o Projeto de Lei nº 6.998, de 2013, de autoria dos Deputados Osmar Terra - PMDB/RS; Nelson Marchezan Junior - PSDB/RS; Eleuses Paiva - PSD/SP e outros, que “Altera o art. 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”. A matéria foi recentemente sancionada pela Presidência da República, quando foi transformada na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, e vem sendo designada como Marco Legal da Primeira Infância.

O cerne desse Marco Legal é a promoção do cuidado e do desenvolvimento integral da criança, da concepção aos seis anos de idade. Todos os seus dispositivos partem de um olhar mais abrangente sobre as crianças para orientar a formulação de políticas e programas, em uma perspectiva em que elas são consideradas sujeitos singulares, plenos de direitos. Ao mesmo tempo, por serem mais vulneráveis - as que mais sofrem com as crises e os cortes que afetam a área social - necessitam da atenção especial do Poder Público.

Foi por estar ciente da importância da primeira infância e da necessidade de investir nessa faixa etária, direcionando recursos para a infância vivida na extrema pobreza, e assim contribuir para a correção de desigualdades profundamente enraizadas na sociedade brasileira, que este Parlamento aprovou, em 2012, a Medida Provisória nº 570, convertendo-a na Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012.

Na Exposição de Motivos da MPV nº 570, que abrangia parte das ações do Programa Brasil Carinhoso, o governo justificava que a medida tinha grande potencial para redução da extrema pobreza das crianças de zero a



seis anos – faixa etária que então apresentava as maiores taxas de extrema pobreza de toda a população brasileira.

Dizia o texto:

“A medida é urgente e relevante, tendo em vista que, apesar dos esforços da última década, os fenômenos da pobreza e da extrema pobreza continuaram a afetar desproporcionalmente a população dessa faixa etária. Os dados do Censo IBGE 2010 indicam que a taxa de extrema pobreza (definida por uma linha abaixo do R\$70 per capita por família) é de 13,4% para a população entre zero e três anos, 66,5% superior à taxa verificada para a população brasileira de 8%. As crianças dessa faixa etária nas famílias com menor renda, além de apresentarem menores índices de acesso à creche, também estão submetidas a maior risco de carências nutricionais e contam com menores possibilidades de desenvolvimento cognitivo e motor. Tal combinação de vulnerabilidades produz impactos no desenvolvimento dessas crianças com consequências para toda a vida. Adicionalmente, verifica-se que os Municípios e o Distrito Federal têm enfrentado severas dificuldades financeiras para iniciar as atividades em novas turmas de educação infantil.”

O Programa Brasil Carinhoso prevê ações de melhoria de renda, saúde e educação da primeira infância nas franjas mais pobres da população.

Com a relação à transferência de renda, a Lei nº 12.722, de 2012, institui um benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, limitado a um por família já beneficiária do Programa Bolsa-Família (PBF, famílias com crianças de zero a seis anos).

No campo educacional, foram estabelecidas duas linhas de ação na citada norma legal:

a) apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil, em novas turmas, com matrículas ainda não computadas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por um prazo máximo de 18 meses.

b) apoio financeiro suplementar para matrículas em creches de crianças de zero a 48 meses, cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF),



correspondente a 50% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para educação infantil no âmbito do Fundeb.

A MPV 705, de 2015, sob análise, altera este apoio financeiro suplementar de duas formas. Em primeiro lugar, a transferência deixa de basear-se exclusivamente no número de matrículas em creches de crianças do PBF. A transferência passa a variar em função de critérios de elegibilidade definidos em regulamento.

A segunda mudança diz respeito ao valor a ser recebido pelos Municípios e pelo Distrito Federal. O auxílio por matrícula, antes fixado em 50% do valor Fundeb para educação infantil, foi flexibilizado, podendo variar agora de zero a 50%.

Em 29/12/2015, a Presidência da República publicou o Decreto nº 8.619, de 29 de dezembro de 2015, que regulamenta as mudanças instituídas pela MPV 705/2015, isto é, os critérios de elegibilidade para orientar a transferência do apoio financeiro suplementar. A leitura e interpretação da MP devem ser feitas em conjunto com o regulamento para melhor compreensão de seus objetivos.

Nos termos do art. 1º do Decreto nº 8.619/2015, farão jus ao apoio financeiro suplementar apenas aqueles entes que tenham ampliado o número de matrículas em creches de crianças 0-48 meses do PBF ou ampliado a cobertura, dada pela razão entre total de matrículas de crianças 0-48 meses do PBF sobre o número total de crianças 0-48 meses do PBF.

O art. 2º trata dos percentuais a serem utilizados na transferência do apoio financeiro suplementar. Os entes que atenderem ao disposto no art. 1º, mas não cumprirem meta anual de expansão, a ser definida em ato conjunto dos Ministros da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, receberão até 25% do valor Fundeb por matrícula. Aqueles entes que cumprirem ambos os condicionantes terão suas matrículas remuneradas com até 50% do valor Fundeb.

A meta anual referida acima consta do art. 3º, em que se afirma que o objetivo final é atingir, até o ano de 2024, pelo menos cinquenta por cento de atendimento em creches a crianças cujas famílias sejam beneficiárias do PBF.

Há ainda uma regra de transição para os anos 2015 e 2016 no art. 4º do Decreto regulamentador da MPV. Nele, determina-se que farão jus ao apoio financeiro suplementar de até 50% do valor Fundeb para a educação



infantil os entes que tenham ampliado o número de matrículas em creches de crianças 0-48 meses do PBF ou que tenham cobertura igual ou maior a 35% de crianças do PBF em creches.

Por fim, ressaltamos a previsão no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 8.619, de 2015, de que:

“Na hipótese de o Distrito Federal ou o Município ter saldo em conta dos recursos repassados de exercício anterior para o apoio financeiro suplementar de que trata o art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, esse montante, a ser verificado após o decurso de um ano do último repasse, será subtraído do valor do apoio financeiro suplementar a ser transferido para o novo exercício.”

De modo sintético, podemos dizer que a MPV é justificada como uma medida para tornar o Programa Brasil Carinhoso mais eficaz e efetivo. A Exposição de Motivos esclarece que, durante a vigência da Lei 12.722/2012, 2.357 Municípios receberam recursos, mas não ampliaram o número de crianças matriculadas.

Trata-se de uma questão a ser analisada com cuidado pelo Poder Legislativo, sobretudo se considerarmos que o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, tem meta específica dispendo sobre a educação infantil. A meta 1 determina a expansão da oferta em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do Plano. Está aí, obviamente, o fundamento das metas anuais e da meta final de 50% das crianças do PBF até 2024, de que trata a norma regulamentadora da MPV 705.

Além disso, o PNE dispõe sobre a redução da desigualdade no acesso às creches. De acordo com a estratégia 1.2, até 2024, deve ser inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo.

E, no entanto, a comparação dos dados entre 2001 e 2014 mostra uma ampliação da diferença no acesso a creches entre os 25% mais ricos e os 25% mais pobres. A diferença entre esses grupos era de 22,2 pontos percentuais em 2001 e embora tenha havido uma expansão considerável nas matrículas, a diferença subiu para 28,8 pontos percentuais em 2014. Os dados são do Todos pela Educação.



As crianças beneficiárias do apoio financeiro suplementar previsto na Lei nº 12.722, de 2012, são justamente aquelas oriundas dos grupos mais vulneráveis. O Programa Bolsa Família foi instituído como medida de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Um levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2011, apontava que mais da metade dos benefícios do Programa Bolsa Família se concentra no Nordeste do País, justamente a região que detém um conjunto enorme de Municípios com baixo índice de desenvolvimento humano.

Romper o ciclo de pobreza dessas famílias é uma das razões centrais para se investir em creches e oferecer uma educação de melhor qualidade na primeira infância.

Em estudo recente “Os Primeiros Anos: O Bem-Estar Infantil e o Papel das Políticas Públicas”, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) alerta que os países da América Latina investem pouco nos primeiros anos de vida da infância, com essa criança chegando a receber três vezes menos do que as crianças de 6 a 11 anos.

Quanto ao caso brasileiro, o estudo diz que os gastos com a primeira infância, que incluem educação, saúde e assistência social, subiram 7% entre 2004 e 2012, valor superior aos correspondentes 4,25% da taxa de crescimento do PIB. Apesar dessa expansão, a alocação seria ainda insuficiente para financiar a oferta adequada de serviços de qualidade, e também para sustentar os elementos institucionais que garantem equidade.

Ocorre que ao admitir a eventual redução do valor suplementar por matrícula em creche das crianças do PBF estamos penalizando justamente a primeira infância presente nas famílias mais pobres do Brasil, privando-as de ações reais ou potenciais de educação e cuidado integral. Caminhamos, a nosso ver, no sentido oposto ao que inspirou a aprovação da Lei nº 12.722, de 2012.

Devemos, isto sim, estimular os gestores locais a cumprirem sua parte, ampliando a oferta de creches, sobretudo se recebem recursos para tanto. cremos que as medidas preliminares devem voltar-se para um processo de comunicação e de mobilização junto às prefeituras, em especial neste momento em que inúmeras já contam com planos municipais de educação aprovados ao longo de 2015 e, portanto, com metas definidas de expansão da oferta de creches. Numa etapa seguinte, talvez em um ambiente fiscal mais favorável, seria interessante a adoção de limite extra, passível de ser recebido mediante a expansão de vagas em creches e garantia de prioridade de atendimento para as crianças do PBF, como medida para reduzir a desigualdade no acesso.



Por outro lado, a Exposição de Motivos da Medida Provisória alerta que de um total de R\$1,45 bilhão transferido entre 2012 e 2014, no âmbito do Programa Brasil Carinhoso, havia R\$511,8 milhões em contas dos Municípios em 30 de setembro de 2015. Mais de um terço dos recursos transferidos não havia sido utilizado.

Há aqui, de fato, uma questão de racionalidade no gasto que deve ser corrigida. Não é razoável que a União continue a repassar recursos para Municípios que não estão executando seja para custeio de matrículas atuais seja para ampliação de novas vagas. Dessa forma, propomos no Projeto de Lei de Conversão incorporar à Lei medida já adotada no Decreto nº 8.619, de 2015, determinando que do montante de recursos a ser repassado em cada exercício seja subtraído o saldo em conta dos valores transferidos em exercícios anteriores.

Passa-se agora ao exame das emendas apresentadas.

Três Emendas (nº 1, 11 e 13) tratam da pessoa com deficiência.

A **Emenda nº 11** altera o art. 3º da Lei nº 12.722/2012 para incluir as crianças com deficiência na definição do valor do apoio financeiro às novas turmas de educação infantil. Essa demanda se direciona a uma ação distinta daquela de que trata a MPV 705/2015. Trata-se do apoio financeiro transitório, oferecido pelo FNDE a novas turmas de educação infantil e baseado no número de crianças e no valor Fundeb definido nacionalmente. Esse apoio financeiro está restrito ao período compreendido entre o cadastramento da nova turma e o início do recebimento regular dos recursos do Fundeb, após o registro no Censo Escolar. Nessa ação, são contabilizadas todas as crianças que compõem essas novas turmas, inclusive as crianças deficientes. Essas crianças, se efetivamente matriculadas em novas turmas de educação infantil, serão automaticamente consideradas para o apoio financeiro. Não parece haver necessidade, portanto, desse detalhamento. A emenda é, pois, rejeitada.

A **Emenda nº 13** determina que o valor do apoio financeiro suplementar corresponderá a 50% do valor Fundeb no caso do aluno com deficiência. Parece-nos que a intenção do autor é resguardar a matrícula do aluno com deficiência de uma eventual redução do percentual de apoio financeiro suplementar. Como resgatamos o texto original da Lei nº 12.722/2012, mantendo o percentual de 50% do valor Fundeb para todas as matrículas em creches de crianças de 0-48 meses cujas famílias são beneficiárias do PBF e estão cadastradas no censo escolar, inclusive as crianças com deficiência, a Emenda perde o sentido técnico. Por conseguinte, é rejeitada.



Já a **Emenda nº 1** inclui as crianças de 0-48 meses cujas famílias possuam pessoa com deficiência entre aquelas que se beneficiariam do apoio financeiro suplementar. As pessoas com deficiência, de qualquer idade, que comprovem ter renda per capita inferior a 1/4 de salário mínimo, podem requerer o Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC). O benefício consiste em pagamento mensal de 1 salário mínimo e é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). Isso, a nosso ver, contempla a questão das famílias.

Contudo, em decorrência dessa emenda, que pretende explicitar garantias adicionais à pessoa com deficiência, consideramos a inclusão de crianças deficientes de 0-48 meses, que integrem unidades familiares com renda familiar mensal per capita inferior a 01 (um) salário mínimo, como beneficiárias do apoio financeiro suplementar, nos termos do Projeto de Lei de Conversão em anexo. No que concerne a esta proposta, não observamos óbice em sua inclusão no PLV pois sua gênese é fruto de negociação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Medidas que visem melhorar a qualidade de vida de crianças com deficiência são inequivocamente meritórias. De acordo com o Relatório Mundial sobre a Deficiência, publicado pela Organização Mundial de Saúde em 2011, a “deficiência é uma questão de desenvolvimento, devido à sua relação bidirecional com a pobreza: a deficiência pode aumentar o risco de pobreza, e a pobreza pode aumentar o risco de deficiência. Um corpo crescente de evidências empíricas do mundo inteiro indica que as pessoas com deficiência e suas famílias têm maior chance de enfrentar desvantagens econômicas e sociais do que aqueles indivíduos sem deficiência”.

Dados do Censo Demográfico de 2010 registram um total de 385.303 crianças de zero a 4 anos com deficiência na população brasileira, das quais 145.740 frequentavam creche ou escola.

In casu, as crianças com deficiência de 0-48 meses, que vivem em lares de famílias pobres ou extremamente pobres e atendem aos requisitos do Programa Brasil Carinhoso, já se inserem no grupo de beneficiários do apoio financeiro suplementar previsto no art. 4º da Lei 12.722/2012. Nossa opção no PLV foi tão somente explicitar esse direito também para aquelas cujas famílias não são beneficiárias do Bolsa Família. A Emenda nº 1, portanto, é aprovada nos termos do Projeto de Lei de Conversão.



As **Emendas nº 4 e 19** suprimem a expressão “até” do §3º do art. 4º da Lei 12.722/2012, mas mantêm a expressão “atendidos os critérios de elegibilidade definidos em regulamento”. Em nossa proposta, retomamos o percentual fixo de 50% do valor Fundeb para o apoio financeiro suplementar por matrícula de criança em creche, atendendo ao que pretendem as Emendas. Além disso, entendemos que não devem ser estabelecidos critérios de elegibilidade para a percepção desses recursos. As Emendas, portanto, são aprovadas nos termos do PLV.

As **Emendas nº 7, 8, 18, 23 e 25** transformam em limite mínimo o teto máximo de 50% do valor Fundeb para o apoio financeiro suplementar ao atendimento em creches de crianças de 0-48 meses cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), previsto no §3º do art. 4º da Lei nº 12.722/2012. Nossa opção foi pelo resgate do texto original do §3º, que garante o apoio financeiro suplementar correspondente a 50% do valor Fundeb para educação infantil, razão pela qual consideramos rejeitadas as **Emendas nº 7, 18 e 23**.

As **Emendas nº 8 e 25**, adicionalmente, suprimem a expressão “e observados os critérios de elegibilidade definidos em regulamento” do *caput* do art. 4º, medida efetivamente adotada por este Relator, e, em virtude disso, são aprovadas na forma do PLV.

A **Emenda nº 9** inclui a pré-escola e expande a faixa etária até 5 anos para o apoio financeiro suplementar previsto na Lei nº 12.722/2012. A educação obrigatória e gratuita passou a abranger a faixa etária dos 4 aos 17 anos desde a promulgação da Emenda Constitucional 59, contemplando assim a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio. O prazo para implementação dessa universalização se encerra em 2016. A emenda é rejeitada.

A **Emenda nº 10** determina que sejam suspensos os repasses previstos no art. 4º da Lei nº 12.722/2012, em caso de aplicação indevida dos recursos e da não devolução com atualização pela Selic, caracterizando-se essa prática como crime de responsabilidade. A devolução dos recursos não executados ou utilizados em desacordo com a legislação, atualizados pela taxa Selic até a data do recolhimento, já está prevista na Resolução nº 19, de 29/09/2014, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ademais, a Resolução detalha mecanismos de execução, prestação de contas e acompanhamento dos recursos transferidos. A Emenda é, portanto, rejeitada.



As **Emendas nº 15 e 16** fixam o auxílio financeiro suplementar em 50% do valor Fundeb para os beneficiários do PBF, admitindo o limite máximo apenas para “os demais alunos”. A **Emenda nº 16** também prevê que o ente federado que comprovar a execução da totalidade dos recursos recebidos fará jus ao apoio de 50% do valor Fundeb. Mesmo objeto tem a **Emenda nº 14**. O cerne das quatro Emendas, salvo melhor juízo, é garantir o atual patamar de recursos para o apoio financeiro suplementar oferecido às matrículas em creches de crianças do PBF. As Emendas nº 14 e 16 pretendem ainda induzir a execução dos recursos federais. Ambas as medidas estão previstas no texto proposto por este relator, assim consideramos as Emendas aprovadas nos termos do PLV.

A **Emenda nº17** estabelece que o regulamento deverá ampliar o número de beneficiários “referentes às creches, às famílias e aos Municípios, vedada restrição de direito por meio de critérios de elegibilidade”. Expansão de beneficiários da Lei 12.722/2012 não pode ser tratada em regulamento. A Emenda é rejeitada.

As **Emendas nº 20 e 21** preveem um intervalo de variação percentual para o apoio financeiro suplementar da União aos Municípios e ao DF. Visto que a decisão foi pela manutenção do percentual de 50% do valor Fundeb para o apoio financeiro suplementar de que trata a Lei nº 12.722/2012, as presentes Emendas são rejeitadas.

As **Emendas nº 6 e 12** são, na verdade, manifestação de rejeição integral à matéria. Sua intenção é preservar a redação original da Lei nº 12.722 no que tange ao percentual de apoio suplementar e a supressão de critérios de elegibilidade, medidas adotadas por este relator. As Emendas são aprovadas na forma do PLV.

A **Emenda nº 2** altera a Lei nº 11.494, de 20/06/2007, para estender até 31 de dezembro de 2020 o cômputo das matrículas das pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conveniadas com o poder público, na distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Trata-se de alteração na legislação do Fundeb, que extrapola os objetivos do presente diploma legal, e merece ser analisada no bojo das discussões de atualização desse Fundo. A emenda, portanto, é rejeitada.

As **Emendas nº 3 e 5** alteram a Lei nº 13.005, de 25/06/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, para obrigar a apreciação da Base Nacional Comum Curricular pelo Poder Legislativo. Entendemos que a



discussão do tema vem sendo feito de forma açodada, em virtude do prazo estabelecido pelo PNE para a definição da BNCC, que deve estar concluída em meados de 2016. É mister retirar este caráter de urgência que o tema ganhou na agenda educacional e deixar espaço para que o debate seja ampliado pelas Casas Legislativas. As Emendas são aprovadas.

As **Emendas nº 24 e 28** alteram a Lei nº 11.977, de 7/7/2009, para definir que entre os equipamentos e serviços relacionados no inciso IV do art. 5º-A, a serem considerados na implantação de empreendimentos do Programa Nacional de Habitação Urbana, serão obrigatórias as creches e pré-escolas. A medida é coerente com o processo de expansão de vagas em creches que se deseja imprimir com a Lei nº 12.722/2012. As Emendas são aprovadas.

A **Emenda nº 22** menciona o custo-aluno-qualidade para educação infantil. O custo aluno qualidade inicial (CAQi) e o custo aluno qualidade (CAQ) são temas inseridos no Plano Nacional de Educação, com prazos e agenda própria, inclusive com estudos em curso no âmbito do Ministério da Educação. Ademais, a estratégia 20.10 do PNE já determina que caberá à União a complementação de recursos financeiros a todos os entes subnacionais que não atingirem o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. A Emenda é rejeitada.

A **Emenda nº 26** dispõe sobre educação do campo. Há no PNE estratégia específica (1.10), que visa fomentar o atendimento das populações do campo na educação infantil. Além disso, a Resolução nº 2, de 28/04/2008, do Conselho Nacional de Educação, estabelece diretrizes, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo. A Emenda é rejeitada.

A **Emenda nº 27** cuida da oferta de creches domiciliares. A proposta contraria o direito à educação infantil ofertada com qualidade e referenciada nos marcos legais atuais da educação brasileira, constituindo-se em uma indesejável solução de caráter provisório para o problema de creches insuficientes, conforme explicita a própria Emenda em seu art. 2º. A Emenda, portanto, é rejeitada.

Tendo em vista o exposto, voto pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária desta Medida Provisória e das Emendas apresentadas; e no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 705, de 24 de dezembro de 2015, pela aprovação das emendas nº 1, 3, 4, 5, 6, 8, 12, 14, 15, 16, 19, 24, 25 e 28, na forma do Projeto



de Lei de Conversão anexo, e pela rejeição das emendas nº 2,7, 9, 10, 11, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 26 e 27.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado ROGÉRIO MARINHO

Relator



PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016
(Proveniente da Medida Provisória nº 705, de 2015)

Altera a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º São obrigatórias as transferências de recursos da União aos Municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento em creches de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito meses), consideradas as matrículas cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica de:

I - crianças cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, nos termos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; e

II - crianças com deficiência que integrem unidades familiares com renda familiar mensal *per capita* inferior a 01 (um) salário mínimo e que não se enquadrem no inciso I.

§ 1º A transferência de recursos de que trata o *caput* será realizada com base na quantidade de matrículas de crianças de 0 (zero) a 48 (quarenta e oito meses), cadastradas pelos Municípios e pelo Distrito Federal no Censo Escolar da Educação Básica, que atendam de forma não cumulativa aos requisitos dos incisos I e II do *caput*.

.....

§ 5º Na hipótese de o Distrito Federal ou o Município ter saldo em conta dos recursos repassados de exercício



anterior para o apoio financeiro suplementar de que trata o *caput*, esse montante, a ser verificado após o decurso de 12 meses do último repasse, será subtraído do valor do apoio financeiro suplementar a ser transferido para novo exercício.

§ 6º A transferência de recursos de que trata o *caput* será definida em ato conjunto dos Ministérios de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 13-A:

“Art. 13-A. Caberá ao Poder Legislativo a aprovação da base nacional comum curricular mediante iniciativa do Poder Executivo.”

Art. 3º O art. 5º-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 5º-A.....

.....

Parágrafo único. Entre os equipamentos e serviços mencionados no inciso IV deste artigo, creche e pré-escola são de caráter obrigatório.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado ROGÉRIO MARINHO

Relator

Anexo - Emendas oferecidas à MPV nº 705/2015.

EM	AUTOR	ART. da MP	CONTEÚDO
1	Dep. Mara Gabrilli	Art. 1º	Inclui as crianças de 0-48 meses cujas famílias possuam pessoa com deficiência entre aquelas que se beneficiariam do apoio suplementar financeiro oferecido pela União às matrículas em creches, nos termos da Lei nº 12.722, de 2012.
2	Dep. Eduardo Barbosa	Novo	Altera o §3º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 2007, para estender, até 31 de dezembro de 2020, o cômputo das matrículas das pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, na distribuição dos recursos do Fundeb.
3	Dep. Rogério Marinho	Novo	Altera a Lei nº 13.005, de 2014, para determinar que caberá ao Congresso Nacional a aprovação da base nacional comum dos currículos mediante proposta do Poder Executivo.
4	Dep. Rogério Marinho	Art. 1º	Suprime a expressão “até” do §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, alterado pela MPV 705, voltando a fixar o auxílio financeiro suplementar da União em 50% do valor anual mínimo por aluno para educação infantil, definido nacionalmente nos termos da Lei nº 11.494, de 2007 (Fundeb).
5	Dep. Nilton Capixaba	Novo	Altera a Lei nº 13.005, de 2014, para determinar que caberá ao Congresso Nacional a aprovação da base nacional comum dos currículos mediante proposta do Poder Executivo.
6	Dep. Dorinha Seabra	Art. 1º	Suprime o art. 1º, recomendando rejeição integral da MPV.
7	Dep. Dorinha Seabra	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando o auxílio financeiro suplementar da União em, no mínimo , 50% do valor anual mínimo por aluno para educação infantil, definido nacionalmente nos termos da Lei nº 11.494, de 2007 (Fundeb). Também suprime a



			expressão “atendidos os critérios de elegibilidade definidos em regulamento”.
8	Dep. Dorinha Seabra	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando o auxílio financeiro suplementar da União em, no mínimo , 50% do valor anual mínimo por aluno para educação infantil, definido nacionalmente nos termos da Lei nº 11.494, de 2007 (Fundeb). Também suprime a expressão “atendidos /observados os critérios de elegibilidade definidos em regulamento” no caput do art. 4º e no seu §3º.
9	Sen. Paulo Bauer	Art. 1º	Altera o <i>caput</i> do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, para incluir o atendimento em pré-escola e ampliar a faixa etária das crianças potencialmente beneficiárias do auxílio financeiro suplementar oferecido pela União de 0-48 meses para 0-5 anos . No mesmo sentido, modifica o §1º do art. 4º ampliando a faixa etária de 0-48 meses para 0-5 anos .
10	Sen. Paulo Bauer	Art.1º/Novo	Acrescenta §5º ao art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, determinando que Municípios e DF não recebam o auxílio financeiro suplementar nos casos em que aplicarem os recursos transferidos em desacordo com a norma (§4º do art. 4º) e não os devolverem à União, corrigidos pela Selic, aplicada sobre o número de dias em que os recursos ficaram disponíveis, em prazo definido por regulamento. Também insere novo inciso no art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, que dispõe sobre crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, imputando-os nos casos supracitados.
11	Dep. Antonio Bulhões	Novo	Acresce inciso III ao art. 3º da Lei nº 12.722, de 2012, para que o valor do apoio financeiro considere o “número de crianças com deficiência atendidas exclusivamente nas novas turmas de educação infantil de que trata o art. 2º”.



12	Senador Ronaldo Caiado	Art. 1º	Retoma a redação original da Lei nº 12.722, de 2012, funcionando, na prática, como rejeição à matéria.
13	Dep. Otavio Leite, Dep. Eduardo Barbosa, Dep. Mara Gabrilli	Art. 1º	Acrescenta §4º estabelecendo que, no caso do aluno com deficiência, o valor do apoio financeiro suplementar corresponderá a 50% do valor Fundeb. (*Já existe §4º no art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012.)
14	Dep. Weverton Rocha	Art. 1º	Acrescenta §5º ao art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, para determinar que o ente federado que comprovar ter executado, no exercício anterior, a totalidade dos recursos suplementares transferidos fará jus ao apoio de 50% do valor Fundeb.
15	Dep. Weverton Rocha	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando o auxílio financeiro suplementar da União em 50% do valor Fundeb para matrículas de alunos cujas famílias sejam beneficiárias do Bolsa Família e, de até 50% para os demais alunos, com critérios definidos em regulamento.
16	Dep. Weverton Rocha	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando o auxílio financeiro suplementar da União em 50% do valor Fundeb para matrículas de alunos cujas famílias sejam beneficiárias do Bolsa Família e, de até 50% para os demais alunos, com critérios definidos em regulamento. Acrescenta §5º ao art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, para determinar que o ente federado que comprovar ter executado, no exercício anterior, a totalidade dos recursos suplementares transferidos fará jus ao apoio de 50% do valor Fundeb.
17	Dep. Luiza Erundina	Art. 1º	Acrescenta §4º fixando que o regulamento de que trata o <i>caput</i> do art. 4º deverá ampliar o número de beneficiários referentes às creches, às famílias e aos Municípios, vedada restrição de direitos.



			(*Já existe §4º no art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012.)
18	Dep. Luiza Erundina	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando o auxílio financeiro suplementar da União em, no mínimo , 50% do valor anual mínimo por aluno para educação infantil, definido nacionalmente nos termos da Lei nº 11.494, de 2007 (Fundeb).
19	Dep. Carmen Zanotto	Art. 1º	Suprime a expressão “ até ” do §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, alterado pela MPV 705, voltando a fixar o auxílio financeiro suplementar da União em 50% do valor anual mínimo por aluno para educação infantil, definido nacionalmente nos termos da Lei nº 11.494, de 2007 (Fundeb).
20	Dep. Carmen Zanotto	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando a variação do auxílio financeiro suplementar da União entre 40% e 50% do valor Fundeb para educação infantil, atendidos os critérios de elegibilidade.
21	Dep. Carmen Zanotto	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando a variação do auxílio financeiro suplementar da União entre 30% e 50% do valor Fundeb para educação infantil, atendidos os critérios de elegibilidade.
22	Dep. Carmen Zanotto	Art. 1º	Acrescenta inciso I ao §3º do art. 4º da Lei 12.722, de 2012, para determinar que caberá à União a complementação de recursos financeiros a todos os entes federados que não conseguirem atingir o custo-aluno-qualidade para educação infantil, consideradas as respectivas receitas vinculadas para educação infantil.
23	Sen. Lasier Martins	Art. 1º	Altera o §3º do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, fixando o auxílio financeiro suplementar da União em pelo menos 50% do valor Fundeb para educação infantil, atendidos os critérios de elegibilidade.
24	Dep. Sérgio Vidigal	Novo	Altera o art. 5º-A da Lei nº 11.977, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, para obrigar, nos empreendimentos no âmbito do Programa Nacional



			de Habitação Urbana, a implantação de creche e pré-escola.
25	Dep. Max Filho	Art. 1º	No <i>caput</i> do art. 4º da Lei nº 12.722, de 2012, retoma a redação original. No §3º do art. 4º, insere a expressão “no mínimo” e suprime a expressão “atendidos os critérios de elegibilidade definidos em regulamento”.
26	Dep. Padre João	Novo	Determina que Estados, DF e os Municípios deverão, em cooperação com a União, regulamentar a implementação de ações voltadas para a educação infantil do campo, incluindo-as em seus planos, programas e orçamentos. Regulamento e ações deverão ocorrer no prazo de até 5 anos.
27	Dep. Alfredo Kaefer	Novo	Disciplina a oferta de creches domiciliares (mães crecheiras).
28	Dep. Victorio Galli	Novo	Altera o art. 5º-A da Lei nº 11.977, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, para obrigar, nos empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana, a implantação de creche e pré-escola.

