



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER 0786/2022 DA COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 379/2019.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos nobres Vereadores Janaína Lima (MDB), Rubinho Nunes (UNIÃO) e Thammy Miranda (PL), que institui o Programa Municipal de Apoio à Crianças Vulneráveis em Creches (PROCRECHE) e o Fundo Municipal de Apoio à Manutenção de Crianças Vulneráveis em Creches (FUNCRECHE), e dá outras providências.

De acordo com a propositura, fica instituído o Programa Municipal de Apoio à Crianças Vulneráveis em Creches (PROCRECHE), com a finalidade de fornecer bolsas em estabelecimentos privados de educação infantil, para crianças de até 6 (seis) anos de idade oriundas de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outros critérios que possam vir a ser estabelecidos em norma regulamentar, que não estejam matriculadas em unidades de ensino da rede pública ou conveniada.

A prioridade será para as crianças que possuem cadastro em filas de espera nos Centros Municipais de Educação Infantil - CMETs, ou conveniadas do Município.

Os estabelecimentos privados interessados em aderir ao PROCRECHE deverão participar do chamamento público a ser realizado pelo Executivo Municipal, que deverá informar as regiões a serem atendidas, o número de bolsas disponíveis e estipular o valor máximo da mensalidade a ser paga, correspondente ao valor per capita do custo de um aluno na rede municipal, incluindo custos de alimentação e uniforme escolar.

O valor da bolsa será repassado diretamente aos responsáveis pela criança e deverá: I - ter caráter temporário, cessando imediatamente após a matrícula da criança em unidades escolares da rede pública e conveniada; II - ser concedido a no máximo três crianças por família, ressalvada a hipótese de gestação múltipla, quando o valor do benefício ficará vinculado ao número de crianças nascidas na referida gestação.

Os bolsistas do PROCRECHE não poderão ter tratamento distinto dos demais alunos, sendo vedada a criação de salas apenas para bolsistas, mas poderão ser incluídos no programa de Transporte Escolar Gratuito caso preencham os seus critérios de atendimento.

A propositura também cria o Fundo de Apoio à Manutenção de Crianças Carentes em Creches (FUNCRECHE), um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos compatíveis com as finalidades do PROCRECHE.

O FUNCRECHE será constituído dos seguintes recursos: I - dotações orçamentárias do Município; II - doações, nos termos da legislação vigente; III - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; IV - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o art. 2º desta Lei; V - recursos de outras fontes.

Na justificativa que acompanha o projeto de lei, os autores argumentam que é notória, contudo, a falta de vagas em creches públicas. Levantamento recente apurou que mais de 200 mil crianças de até 3 anos estão fora das creches por falta de vagas nas sete maiores capitais brasileiras, mais de 19 mil somente na cidade de São Paulo. Essa deficiência representa um problema não apenas para inserção das mães no mercado de trabalho, mas também reduzem de forma considerável as chances de sucesso escolar das crianças, uma vez que, conforme reconhecido pela ciência e amparado na Lei Municipal 16.710/2017, a educação na primeira infância é essencial nesse sentido.

O projeto de lei objetiva maximizar a capacidade da Administração Municipal em universalizar o ensino infantil mediante a incorporação de vagas ociosas de estabelecimentos particulares que ofereçam regularmente esse serviço. Dessa forma, todo o know-how dessas entidades poderá colaborar com a ampliação e mesmo com a melhoria do ensino infantil, ante o efeito dos pares (peer effects) que ajuda alunos mais vulneráveis a superar suas dificuldades.

A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa manifestou-se pela LEGALIDADE do projeto de lei, na forma de um SUBSTITUTIVO apresentado a fim de: a) adequar o projeto à melhor técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95/98; b) eliminar o dispositivo que estipulava prazo para regulamentação pelo Executivo, por tratar-se de ingerência indevida do Legislativo no campo de atuação daquele Poder; e c) alterar a idade limite do projeto para crianças de até 5 (cinco) anos de idade, em consonância com o disposto no artigo 208, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, bem como art. 54, IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

De acordo com reportagem do jornal Folha de São Paulo, a fila de espera por vaga em creches vem diminuindo a cada ano. No fim do ano passado, a prefeitura chegou a anunciar que conseguiu zerar a fila por creche, mas no mês de junho deste ano foram registradas 8.767 crianças esperando por vagas em creches (fonte: Folha de São Paulo. Após volta presencial, Prefeitura de SP aumenta número de crianças por sala em creches. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/10/apos-volta-presencial-prefeitura-de-sp-aumenta-numero-de-criancas-por-sala-em-creches.shtml>. Publicado em: 22/10/2021. Consultado em: 24/11/2021):

Fila de espera por creche em São Paulo

Em 2017, a prefeitura, sob o comando de João Doria (PSDB), assinou um acordo com o TJ em que se comprometia a criar 85,5 mil vagas em creche na cidade até o fim de 2020, além de garantir parâmetros de qualidade, entre eles a diminuição de alunos por educador.

Por conta da pandemia, o tribunal ainda não fez um balanço para avaliar se o compromisso foi cumprido. No entanto, no fim do ano passado, Covas anunciou ter ultrapassado o número prometido, com a abertura de 91 mil vagas em quatro anos.

Ele também comemorou ter conseguido zerar a fila histórica por creche na cidade, ainda que tenha reconhecido que garantir que o problema não voltasse a acontecer era um desafio.

A espera voltou a ser registrada já em março deste ano, quando 2.664 crianças esperavam por vaga em creche. Em junho, o número já subiu para 8.767.

"Ainda que a gestão anterior tenha conseguido cumprir a meta de abertura de vagas, não podemos agora permitir retrocesso em outros pontos, como na questão da qualidade do ensino. O aumento da proporção de crianças por educador pode prejudicar o desenvolvimento infantil", diz a advogada Alessandra Gotti, presidente-executiva do Instituto Articule e integrante do comitê que monitora as creches junto ao Tribunal de Justiça.

Para o professor de Políticas Públicas da UFABC (Universidade Federal do ABC) e também membro do comitê de monitoramento, Salomão Ximenes a ampliação do número de matrículas com "vagas de planilha" como ocorreu no ano passado precisa ser avaliada para evitar o prejuízo na qualidade do ensino nos próximos anos.

A determinação para que as crianças fossem matriculadas em vagas que ainda não existiam foi dada poucos meses antes da eleição a qual Covas concorria.

Em nota, a prefeitura disse que a medida serve para adequar o sistema de matrículas às turmas multietárias já existentes em algumas creches da capital e citou o caso de uma unidade, a CEI Suzana Campos, na Vila Clementino, na zona sul.

"Essa ação está alinhada aos eixos do currículo da cidade da educação infantil que são a interação e o brincar e que orientam a prática pedagógica nas escolas e faz com que a proposta seja mais qualificada, considerando o trabalho com grupos heterogêneos de crianças", diz. O texto afirma também que os grupos multietários são indicados em publicações curriculares federais e municipais sobre educação infantil.

A prefeitura de São Paulo atualmente conta com o Programa Mais Creche, instituído pela Lei Municipal 17.244, de 05 de dezembro de 2019, e regulamentado pelo Decreto 59.134,

de 12 de dezembro de 2019 para atender crianças não que encontram vagas em creches públicas e que são direcionadas às instituições particulares previamente cadastradas:

O Programa Mais Creche se destina as crianças que não conseguiram atendimento na Rede Municipal de Ensino. A concessão do benefício só ocorrerá de forma provisória e emergencial e nunca ultrapassando o valor de 10% do número de matrículas vigentes no município, ou seja, se o município em setembro de 2019 conta com cerca de 338 mil matrículas vigentes, atingirá no máximo 33 mil crianças.

Diante da dificuldade de atender as crianças que hoje estão pulverizadas no território, essa medida busca reduzir o tempo de espera, mas principalmente, garantir para as famílias mais vulneráveis o direito de ir à escola dos filhos, afirma o secretário de Educação, Bruno Caetano.

O Projeto de Lei prevê ainda que o pagamento para as escolas não será maior do que o valor per capita destinado para os CEIs parceiros. Também está previsto o acompanhamento dessas instituições de maneira descentralizada, realizado pelas 13 Diretorias de Ensino de São Paulo.

As principais diferenças entre o presente projeto de lei, com as alterações promovidas pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, e o Programa Mais Creche são:

Projeto de lei	Programa Mais Creche
Atende crianças até cinco anos.	Atende crianças até três anos.
Convênio com estabelecimentos privados.	Convênio com estabelecimentos privados sem fins lucrativos.
Valor do benefício pago ao responsável pela criança.	Valor do benefício pago ao estabelecimento que acolher a criança.
Será financiado pelo FUNCRECHE.	Possui dotação orçamentária própria.

Com o intuito de subsidiar a elaboração do parecer, esta Comissão de Administração Pública enviou um pedido de informações ao Poder Executivo para que ele se manifestasse acerca do inteiro teor da propositura, em especial sobre as similaridades e diferenças entre o programa que se pretende instituir e o já existente no Município de São Paulo.

O Poder Executivo, através da Secretaria Municipal da Fazenda e da Secretaria Municipal da Educação, atendeu ao pedido de informações (Docrec 397/2022, acostado às fls. 64 a 92 do projeto de lei) manifestando-se pelo veto da propositura apresentando, em apertada síntese, as seguintes considerações:

- Destacamos que nos manifestamos contrariamente à criação do FUNCRECHE (art. 6º), sem prejuízo de eventual vinculação de receitas ao programa em tela, em função da vedação disposta no art. 167 da Constituição Federal.

- Em nossa avaliação, pelo teor dos incisos do artigo 6º da minuta apresentada, temos claro que não há necessidade de criação de fundo, uma vez que as receitas lá dispostas já seriam vinculadas pelo ato que as transferiu ao município ou fazem parte da programação orçamentária e financeira da prefeitura (em especial no caso do inciso I), não sendo observada a exceção da vedação supracitada.

- Considerando a criação de despesa trazida pela proposta, cumpre-nos informar que esta deverá estar em consonância às disposições contidas aos Arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

- Não obstante o prescrito à parte final do Art. 1º do PL em comento (condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira), temos que o aludido disposto não afasta a exigibilidade de observância da LRF, sobretudo, quanto à necessidade de apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro para exercício em que a lei deva entrar em vigor, bem como para os dois exercícios subsequentes.

- Recomendamos, com vistas à melhor gestão dos recursos aplicados ao projeto, a exigência de comprovação de matrícula/vinculação da criança ao estabelecimento privado integrante do Programa.

• verifica-se que a criação almejada é de competência privativa do Prefeito Municipal, conforme disposição do inciso XVIII, do Art. 69 da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

(...) XVIII - propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos.”

• A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo é pacífica no sentido de considerar inconstitucionais leis de iniciativa do Legislativo que instituem fundos públicos.

• A finalidade do PROCRECHE, s.m.j., parece-nos similar à do Programa Mais Creche, instituído pela Lei Municipal nº 17.244, de 05/12/2019. Ademais, para as crianças de 4 e 5 anos, o art. 6º da Lei Municipal nº 17.437, de 12 de agosto de 2020, instituiu o Programa Mais Educação Infantil.

• Tanto o Mais Creche quanto o Mais Educação determinam o pagamento às entidades credenciadas e não a família dos alunos.

• O município, porém, no mesmo normativo do Mais Creche, criou a Bolsa Primeira Infância, cujo objetivo era atingir as crianças não contempladas pelo Mais Creche. Nesse caso, a bolsa era destinada diretamente às famílias, nos mesmos termos do substitutivo, e foi declarado inconstitucional. A mesma determinação judicial ocorreu em relação ao Programa Mais Educação Infantil (Lei municipal 17.437/2020).

• Desse modo, de uma maneira geral, pode-se afirmar que o substitutivo não inova em relação aos Programas Mais Creche e Mais Educação e, naquilo que inova credenciamento de unidades privadas com fins lucrativos e previsão de pagamento direto as famílias, o TJSP já determinou a impossibilidade.

• A título de informação, observamos que o PL ao propor o PROCRECHE, abrangendo a faixa etária até 5 anos de idade não atende o contido no artigo 30 da Lei nº 9.394/96-LDB, que define creche para crianças até três anos de idade.

De acordo com a devolutiva do Executivo, a aprovação do projeto de lei poderia ocorrer se fosse descartada a criação do FUNCRECHE. Ademais, a criação do PROCRECHE deveria vir instruída com estimativa de despesas e indicação de fonte de recursos, conforme demanda a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se também alterarmos o pagamento direto para as famílias (declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo) para as entidades privadas sem fins lucrativos, o Programa PROCRECHE ficaria idêntico aos Programas Mais Creche e Mais Educação.

Ante o exposto, em que pesem as nobres intenções dos autores, e, também, amparada pelas informações prestadas pelo Poder Executivo, a Comissão de Administração Pública entende que os Programas Mais Creche e o Mais Educação já atendem a finalidade da propositura; sendo, portanto, contrário o parecer ao projeto.

Sala da Comissão de Administração Pública 22/ 06 /2022

Ver. GILSON BARRETO (PSDB) - Presidente

Ver. FERNANDO HOLIDAY (NOVO) - Contrário

Ver. ARSELINO TATTO (PT)

Ver. ELI CORRÊA (UNIÃO) - Relator

Ver. ERIKA HILTON (PSOL)

Ver. GEORGE HATO (MDB)

Ver. MILTON FERREIRA (PODE)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/06/2022, p. 98

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.