



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROOSEVELT VILELA - GAB. 14



PARECER Nº _____, DE 2021

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.592, de 2020, que "autoriza o funcionamento em horário noturno dos Centros de Educação Infantil e das Creches públicas e conveniadas, e dá outras providências".

AUTORA: Deputada JÚLIA LUCY

RELATOR: Deputado ROOSEVELT VILELA

I – RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1.592/2020, com nove artigos e ementa acima transcrita.

O art. 1º autoriza "os Centros de Educação Infantil e Creches públicas e conveniadas que atendam crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e 11 (onze) meses" a funcionarem no período noturno. Esse horário especial, de acordo com o parágrafo único do referido artigo, é destinado "aos pais e responsáveis que comprovem o exercício de atividade laboral ou acadêmica no período noturno".

Já o art. 2º prevê, no atendimento às crianças, "o desenvolvimento de atividades lúdicas, cuidados adequados a cada período do desenvolvimento infantil e às necessidades das crianças com deficiência".

Segundo o art. 3º, o atendimento noturno às crianças não afasta o período de escolarização, tampouco desobriga o Poder Público de oferecer-lhes vagas nos Centros de Educação Infantil e nas Creches Conveniadas. O parágrafo único desse artigo, no entanto, limita o somatório do período noturno e o em creche ao máximo de 10 (dez) horas diárias.

O art. 1º autoriza "os Centros de Educação Infantil e Creches públicas e conveniadas que atendam crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e 11 (onze) meses" a funcionarem no período noturno. Esse horário especial, de acordo com o parágrafo único do referido artigo, é destinado "aos pais e responsáveis que comprovem o exercício de atividade laboral ou acadêmica no período noturno".

Já o art. 2º prevê, no atendimento às crianças, "o desenvolvimento de atividades lúdicas, cuidados adequados a cada período do desenvolvimento infantil e às necessidades das crianças com deficiência".

Segundo o art. 3º, o atendimento noturno às crianças não afasta o período de escolarização, tampouco desobriga o Poder Público de oferecer-lhes vagas nos Centros de Educação Infantil e nas

Creches Conveniadas. O parágrafo único desse artigo, no entanto, limita o somatório do período noturno e o em creche ao máximo de 10 (dez) horas diárias.

Na justificação do projeto, a ilustre autora trata sobre a inserção da mulher no mercado de trabalho e a necessidade de confiar o cuidado de seus filhos a terceiros. Paralelamente, destaca o papel da infância na formação das crianças, especialmente os primeiros 3 anos de vida, bem como o direito à Educação Infantil, estampado na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

A nobre deputada também revela o crescente contingente de profissionais que trabalham no período noturno, que, segundo afirma, “traz consigo o aumento da demanda pelo cuidado com os filhos dos trabalhadores que estão entre zero a três anos e 11 meses”.

Conforme argumenta, muito são os casos de pais que acabam impedidos de trabalharem ou estudarem nesse período por conta de seus filhos, de modo que, para além de questões educacionais, o funcionamento noturno das creches também possui forte cunho social. Para a autora, esse serviço deve “ser garantido pelo Estado em forma de obrigação por se tratar de dignidade às famílias que precisam trabalhar e estudar a noite”.

A proposição foi lida em 1º de dezembro de 2020 e distribuída à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em votação na CAS o projeto foi aprovado na 1ª Reunião Extraordinária Remota, de 11 de maio de 2021.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

Posteriormente, foi apresentada a Emenda Modificativa nº 01 – Plenário, com objetivo de alterar a ementa da proposição e o seu art. 1º, caput, o qual passaria a ter a seguinte redação:

“Art. 1º. Dispõe sobre os Centros de Educação Infantil e Creches públicas e conveniadas que atendam crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e 11 (onze) meses, funcionarem no período noturno.”

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, II, ‘a’, do RICLDF.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a proposição que se coadune com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com a lei orçamentária anual e com as normas de finanças públicas.

As proposições que impliquem diminuição de receita ou aumento de despesa do Distrito Federal ou repercutam de qualquer modo sobre o seu orçamento devem, obrigatoriamente, ser submetidas ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

O PL nº 1.592/2020 visa autorizar os Centros de Educação Infantil e as Creches públicas e conveniadas a funcionarem em período noturno.

Inicialmente, convém esclarecer que, de acordo com a Resolução nº 05, de 17 de dezembro de 2009, da Câmara de Educação Básica do Ministério da Educação, o ensino infantil, o qual é composto pela creche e pela pré-escola, é apenas previsto na modalidade **diurna**. Em âmbito local, a Resolução nº 01, de 11 de setembro de 2012, do Conselho de Educação do Distrito Federal, igualmente estabelece o seu oferecimento em tal período por instituições públicas e privadas.

Não por outro motivo, o Caderno de Matrículas de 2018^[1] – o último disponível no sítio da Secretaria de Estado de Educação/SEEDF – apenas apresenta crianças registradas no **período diurno**. Não há, nos registros da secretaria, alunos matriculados no turno da noite, até mesmo por se tratar de modalidade de ensino não prevista nas diretrizes locais ou nacionais.

Embora esse descompasso com as normativas de regência deva ser considerado na avaliação do projeto por esta Casa, é necessário destacar que, no âmbito desta Comissão, deve-se analisar apenas a adequação orçamentária e financeira da proposição.

Nesse ponto, no entanto, não se vislumbra maiores preocupações.

Isso porque, a despeito de atualmente inexistirem turmas para o período noturno, a proposição em tela apenas apresenta uma **autorização** para o funcionamento das instituições de ensino no referido período. Não há, assim, obrigação de oferta desse serviço, seja por meio da realocação de verbas já previstas e da força de trabalho da SEEDF, seja por meio da criação de novas vagas, o que, no último caso, implicaria em aumento de despesas.

A norma preserva a prerrogativa do Poder Executivo em avaliar a conveniência e oportunidade de se oferecer essas vagas, em uma ponderação que, certamente, envolverá considerações sobre eventual disponibilidade orçamentária.

É válido frisar que a criação de turmas e de vagas no âmbito do ensino público do Distrito Federal envolve todo o planejamento da SEEDF, que, com base na Estratégia de Matrícula de cada ano, regula essa questão, conforme esclarece o Tribunal de Contas do Distrito Federal^[1]:

A SEE/DF anualmente elabora um documento denominado Estratégia de Matrícula, onde estão definidas as diretrizes que normatizam a oferta educacional das Unidades Escolares (UE) que compõem a Rede Pública de Ensino do Distrito Federal e Instituições Educacionais Parceiras, em todas as etapas e modalidades da Educação Básica, para o ano letivo subsequente.

Para subsidiar o planejamento e o adequado desenvolvimento do trabalho realizado pelas unidades escolares, conta-se com o Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Esse documento contempla princípios que devem permear a gestão educacional pública e regulamenta a organização pedagógico-administrativa das unidades escolares da Rede Pública de Ensino do DF, nos termos da legislação vigente. Sua elaboração é fruto do trabalho em conjunto das várias subsecretarias que compõem a Pasta da Educação.

No âmbito da Educação Infantil, o Manual de Procedimentos para Atendimento à Educação Infantil – Creche apresenta diretrizes gerais de acesso à rede pública, os critérios sociais de prioridade no atendimento, bem como os procedimentos de inscrição, classificação, seleção e encaminhamento de estudantes para ocupação das vagas.

A Estratégia de Matrículas de 2021^[1] igualmente não deixa dúvidas sobre o necessário planejamento dessa oferta, que deve seguir diversas diretrizes para sua ampliação:

A oferta de vagas nas diferentes etapas e modalidades de ensino e a constituição de turmas obedece os limites mínimo e máximo previstos na modulação, definida em função da capacidade de atendimento da UE, considerados os critérios pedagógicos (modulação mínima e máxima) e físicos (capacidade física) e sua alteração se dá mediante consulta e análise em parceria da UNIPLAT e UNIEB e, posteriormente, às áreas técnicas da SUPLAV, SUBEB e a SUAG para análise e manifestação.

Nesse contexto, eventual oferta de vagas no período noturno, mesmo com a aprovação da proposição em análise, dependeria de uma decisão do Poder Executivo, que, com base na sua estrutura física, no seu quadro de profissionais e no orçamento previsto para o ano, poderia avaliar o oferecimento desse serviço, por meio de instituições públicas ou conveniadas.

Não obstante, esse panorama pode ser alterado caso haja aprovação da Emenda Modificativa nº 01 – Plenário, que aparenta retirar a faculdade da Administração Pública em abrir vagas no período noturno em centros de educação infantil e creches.

De fato, o texto proposto ao caput do art. 1º trata do funcionamento dessas instituições utilizando-se do presente do indicativo, sem qualquer tipo de ressalva, que poderiam ser estabelecidas, por exemplo, a partir do uso do verbo “autorizar”, “facultar”, ou até mesmo locuções, como “a critério da Administração Pública”.

Assim, ao apresentar texto que trata do funcionamento sem qualquer ressalva, é patente o risco de se obrigar o Distrito Federal a ofertar esse novo serviço, o que certamente ensejaria maior dispêndio público, inclusive com despesas com pessoal e com duração superior a dois exercícios.

Assim, deveria a proposição, **na redação apresentada em emenda**, atender aos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que considera não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao previsto nos arts. 16 e 17, reproduzidos a seguir, com grifos editados:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;**

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, **considera-se:**

I - **adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente**, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A **estimativa** de que trata o inciso I do caput **será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.**

.....

Art. 17. Considera-se obrigatória de **caráter continuado a despesa corrente derivada de lei**, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a **obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a **estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem**

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de **comprovação de que a despesa** criada ou aumentada **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus **efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

.....

Ademais, o aumento de despesa de pessoal deve, necessariamente, observar os limites de gasto fixados na LRF, ter prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e autorização na lei de diretrizes orçamentárias, sendo nulo o ato que não atenda a esses requisitos, conforme disposto na LRF e na CF:

LRF, Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

.....

CF, Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da

administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Visto que **a emenda** não cumpre as exigências supracitadas da LRF, conclui-se por sua inadmissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira.

O mesmo, no entanto, não ocorre com **a proposição em sua redação original**, pois, como visto, sob o ponto de vista orçamentário e financeiro, essa não provocaria aumento de despesa pública, tampouco redução de receita orçamentária, bem como não iria de encontro às leis orçamentárias e de finanças públicas em vigor.

Dessa forma, preservando-se **essa redação**, conclui-se por sua admissibilidade nesta Comissão.

No que tange à análise de mérito com fundamento na alínea 'a' do inciso II do art. 64 do RICLDF, aventada no início do voto deste parecer, tendo em vista que **a proposição é adequada justamente porque não tem repercussão sobre o orçamento distrital, nem contraria dispositivo da legislação orçamentária ou de finanças públicas**, entende-se que não cabem a apreciação e a consequente emissão de parecer de mérito por esta Comissão.

Pelo exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **admissibilidade do PL nº 1.592/2020, em sua redação original**, entendendo-se pela **inadmissibilidade da Emenda Modificativa nº 01 – Plenário**, nos termos do art. 64, II, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

Deputado AGACIEL MAIA

Presidente

Deputado ROOSEVELT VILELA

Relator

[1] Disponível em: <http://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/10/Caderno_Estrategia_de_Matricula_2021_fev.pdf>

[1] Disponível em: <<https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-e-Decisao-11728-19.pdf>>

[1] Disponível em: <http://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Caderno-de-Matr%C3%ADculas-2018_30jul19.pdf>

[1] Disponível em: <http://www.educacao.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Caderno-de-Matr%C3%ADculas-2018_30jul19.pdf>



Documento assinado eletronicamente por **ROOSEVELT VILELA PIRES - Matr. 00141, Deputado(a) Distrital**, em 08/11/2021, às 14:38, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0542590** Código CRC: **BD3E3C45**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 14 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8142
www.cl.df.gov.br - rooseveltvillela.cldf@gmail.com

00001-00017439/2021-86

0542590v4