



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.343, DE 2025

(Do Sr. Alexandre Guimarães)

Institui o Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE, de caráter supletivo e subsidiário, para garantir matrícula de crianças de baixa renda em creches privadas na ausência de vagas na rede pública, e dá outras providências.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
EDUCAÇÃO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD



PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

(Do Sr. ALEXANDRE GUIMARÃES)

Institui o Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE, de caráter supletivo e subsidiário, para garantir matrícula de crianças de baixa renda em creches privadas na ausência de vagas na rede pública, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 1º Fica instituído, sob a coordenação do Ministério da Educação e execução articulada com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE, destinado a assegurar atendimento em creches privadas às crianças elegíveis, quando inexistir vaga imediata na rede pública local, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. O PROCRECHE tem natureza supletiva e subsidiária, sem prejuízo do dever prioritário do Município de ofertar educação infantil, e observará a cooperação federativa prevista no Sistema Nacional de Educação – SNE.

Art. 2º São princípios do PROCRECHE:

I – equidade nas políticas educacionais de ação afirmativa para a primeira infância;

II – padrão de qualidade alinhado às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, ao Custo Aluno Qualidade – CAQ e ao Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi;

III – liberdade de escolha da família entre instituições aderentes;

IV – eficiência do gasto e avaliação de resultados.

CAPÍTULO II

Do PÚBLICO-ALVO e dos CRITÉRIOS de Participação

maximo.elias - /tmp/temp-4-hours-expiration-20630896-72a8-4919-86d9-d104f80b69926326776895044687305.tmp

Câmara dos Deputados | Anexo IV, Gabinete 941 | CEP 70160-900 – Brasília/DF
Tels (61) 3215-5941/3941 | dep.alexandreguimaraes@camara.leg.br



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD253114844700>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexandre Guimarães



* C D 2 5 3 1 1 4 8 4 4 7 0 0 *



Art. 3º São elegíveis às vagas disponibilizadas no âmbito do PROCRECHE as crianças de 0 a 3 anos e 11 meses pertencentes a famílias:

I – com renda familiar per capita de até 1,5 (um e meio) salário-mínimo, com direito ao *voucher* integral;

II – com renda familiar per capita acima 1,5 (um e meio) e até 3 (três) salários-mínimos, com direito ao *voucher* parcial de até 50% (cinquenta por cento).

§ 1º A seleção observará, nesta ordem:

I – crianças em acolhimento institucional ou familiar;

II – pessoas com deficiência;

III – crianças com mães-solo; e

IV – critérios locais de proximidade e irmãos na mesma instituição.

§ 2º A emissão do *voucher* dependerá, cumulativamente, de:

I – comprovação de ausência de vaga na rede pública;

II – aceite da família em matrícula em instituição aderente dentro do perímetro educacional definido em regulamento.

Art. 4º O *voucher* terá vigência anual, renovável enquanto persistirem os requisitos, com portabilidade entre instituições aderentes sem ônus para a família.

Art. 5º É vedada a cobrança de quaisquer taxas, materiais ou aportes complementares aos beneficiários do PROCRECHE.

CAPÍTULO III

Da Adesão das Instituições e dos Padrões de Qualidade

Art. 6º A adesão das creches privadas é voluntária e será formalizada por meio de Termo de Adesão firmado com o Ministério da Educação, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com vigência de 5 (cinco) anos, sendo possível a renovação por meio de averbação do Termo de Adesão.

Art. 7º São condições para adesão e permanência:

I – regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária e sanitária;

II – atendimento aos padrões de qualidade definidos pelo Conselho Nacional de Educação;





- III – tratamento isonômico entre bolsistas e demais alunos;
- IV – vedação de qualquer processo seletivo discriminatório;
- V – alimentação escolar adequada;
- VI – integração ao Sistema Nacional de Informações do PROCRECHE, com prestação mensal de dados de frequência, carga horária e indicadores.

Art. 8º O Termo de Adesão fixará percentual mínimo de vagas ofertadas por unidade e metas de aprendizagem e desenvolvimento na educação infantil.

CAPÍTULO IV

Da Isenção Tributária

Art. 9º Em contrapartida à matrícula gratuita de beneficiários do PROCRECHE, a instituição aderente fará jus a isenção dos seguintes tributos federais, exclusivamente sobre as receitas próprias de educação infantil:

- I – Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ;
- II – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL;
- III – Contribuição ao PIS/Pasep;
- IV – Cofins.

§ 1º A fruição das isenções fica condicionada ao cumprimento mínimo de uma das seguintes modulações, a serem eleitas no Termo de Adesão:

- I – oferta de 1 (uma) bolsa integral para cada 10 (dez) alunos pagantes matriculados na creche; ou
- II – concessão de bolsas integrais e parciais de modo que o somatório dos benefícios equivalha, no mínimo, a 8,5% (oito e meio por cento) da receita bruta anual da educação infantil.

§ 2º O regulamento definirá a metodologia de equivalência das bolsas parciais, a comprovação das receitas elegíveis e os procedimentos de glosa proporcional de isenção quando descumpridos os percentuais mínimos.

§ 3º É vedada a acumulação da isenção de que trata o *caput* deste artigo com benefícios tributários de natureza equivalente, inclusive aqueles vinculados a certificação de entidades benfeitoras para fins de imunidade previdenciária, sem prejuízo da opção mais vantajosa pela instituição de ensino.

§ 4º As pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional poderão fruir redução proporcional da parcela do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS)

maximo.elias - /tmp/temp-4-hours-expiration-20630896-72a8-4919-86d9-d104f80b69926326776895044687305.tmp



* C D 2 5 3 1 1 4 8 4 4 7 0 0 *



correspondente aos tributos federais elencados no *caput*, na forma disciplinada pelo Comitê Gestor do Simples Nacional.

§ 5º O descumprimento das condições implicará perda do direito à isenção no exercício, com lançamento de ofício dos tributos devidos, acréscimos, sem prejuízo de outras sanções previstas no regulamento.

CAPÍTULO V

Da Governança

Art. 10. A implementação do PROCRECHE observará a governança interfederativa prevista no Sistema Nacional de Educação – SNE, com:

- I – pactuação anual de metas e distribuição territorial pela Comissão Interfederativa do SNE;
- II – integração com listas de espera municipais e com o Censo Escolar;
- III – apoio técnico do Ministério da Educação, em parceria com o FNDE.

Parágrafo único. O Ministério da Educação instituirá plataforma única, com dados abertos, para emissão e gestão de vouchers, cadastro e habilitação de instituições, monitoramento de vagas, acompanhamento de frequência e outras informações.

CAPÍTULO VI

Das Medidas de Compensação

Art. 11. A renúncia de receita decorrente das isenções tributárias instituídas por esta Lei será compensada mediante a utilização do superávit financeiro do Fundo Social – FS, apurado no exercício imediatamente anterior, nos termos do art. 47, I, da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Parágrafo único. O Poder Executivo enviará, antes da vigência desta Lei, estimativa de impacto financeiro e orçamentário por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

CAPÍTULO VII

Das Disposições Finais e Transitórias

Art. 12. A Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

maximo.elias - /tmp/temp-4-hours-expiration-20630896-72a8-4919-86d9-d104f80b69926326776895044687305.tmp

Câmara dos Deputados | Anexo IV, Gabinete 941 | CEP 70160-900 – Brasília/DF
Tels (61) 3215-5941/3941 | dep.alexandreguimaraes@camara.leg.br



* C D 2 5 3 1 1 4 8 4 4 7 0 0 *



“Art. 8º-B. Ficam reduzidas a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep incidentes sobre as receitas próprias de prestação de serviços educacionais na educação infantil auferidas por pessoas jurídicas aderentes ao Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE.

§ 1º O benefício de que trata este artigo não alcança receitas financeiras estranhas à prestação de serviços educacionais.

§ 2º O descumprimento das condições legais ou regulamentares sujeita o contribuinte à glosa da redução e ao lançamento das contribuições devidas, com os acréscimos legais.”

Art. 13. A Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“Art. 8º-C. Aplicam-se às contribuições para a Cofins devidas pelas pessoas jurídicas aderentes ao Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE as disposições do art. 8º-B da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, no que couber.”

Art. 14. A Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“Art. 5º-A. Ficam reduzidas a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre as receitas próprias de prestação de serviços de educação infantil, auferidas por pessoas jurídicas aderentes ao Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE, observado o disposto no art. 8º-B da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, no que couber.”

Art. 15. A Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, passa a vigorar acrescida seguinte dispositivo:

“Art. 3º-A. As pessoas jurídicas aderentes ao Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE ficam isentas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL relativamente ao resultado apurado nas atividades de educação infantil.

§ 1º Quando a pessoa jurídica exercer outras atividades, o resultado isento será determinado por rateio proporcional entre as receitas da atividade de educação infantil e a receita bruta total, ou por sistemas de custeio reconhecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, conforme dispuser o regulamento.

§ 2º O descumprimento das condições legais ou regulamentares ensejará a perda da isenção no período de apuração, com exigência integral da contribuição e dos acréscimos legais.”

Art. 16. A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“Art. 39-A. Ficam isentas do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ as pessoas jurídicas aderentes ao Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE, relativamente ao lucro decorrente das atividades de educação infantil.



* C D 2 5 3 1 1 4 8 4 4 7 0 0 *



§ 1º Quando a pessoa jurídica exercer outras atividades, o resultado isento será determinado por rateio proporcional entre as receitas da atividade de educação infantil e a receita bruta total, ou por sistemas de custeio reconhecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, conforme dispuser o regulamento.

§ 2º O descumprimento das condições legais ou regulamentares ensejará a perda da isenção no período de apuração, com exigência integral da contribuição e dos acréscimos legais."

Art. 17. O Poder Executivo regulamentará esta Lei em até 180 (cento e oitenta) dias, inclusive quanto a: procedimentos de adesão, equivalência de bolsas, fiscalização, sanções, integração de bases de dados e fruição das isenções.

Art. 87. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do exercício financeiro subsequente.

JUSTIFICATIVA

A presente proposição institui o Programa Nacional de Acesso à Creche – PROCRECHE com a finalidade de ampliar o acesso à creche de crianças de baixa renda por meio de adesão voluntária de creches privadas e contrapartida social em bolsas, integrais ou parciais, compensada por isenções tributárias federais condicionadas, a exemplo da arquitetura bem-sucedida do Programa Universidade para Todos – PROUNI no ensino superior.

A razão de existir deste projeto parte de um problema social objetivo, que é a insuficiência de vagas em creches públicas, sobretudo para a faixa etária de 0 a 3 anos. Em 2023, apenas 38,7% das crianças nessa idade frequentavam creche. A meta de 50%, constante do Plano Nacional de Educação (PNE), não foi atingida. Em 2024, somente São Paulo e Santa Catarina superavam 50% de atendimento, revelando uma forte desigualdade territorial na oferta de creches.

Esse déficit pressiona, sobretudo, mães-solo, para quem a ausência de vaga converte-se em barreira direta à inserção no mercado de trabalho. Em 2022, por exemplo, as mulheres eram responsáveis por 49,1% dos lares (IBGE, 2022).

O projeto também busca reduzir as desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III), por meio da ampliação de vagas em creches. O STF, no Tema 548, assentou a eficácia imediata do direito à creche e pré-escola, impondo ao Poder Público o dever de assegurar a vaga, inclusive por tutela judicial individual. O mesmo Tribunal reconheceu a constitucionalidade do Prouni (ADI 3330), validando a técnica de isenções tributárias condicionadas a bolsas como instrumento legítimo de política educacional. Com esse projeto, propomos replicar esse modelo agora na educação infantil e conserva o seu caráter supletivo e subsidiário, com cooperação federativa e padrões nacionais de qualidade.

Um estudo econômico realizado com dados da cidade de São Paulo mostra que expandir a oferta de creche eleva a participação das mães no mercado de





trabalho e aumenta a renda¹. A expansão do número de creches na cidade gerou 0,33 vaga por criança, e cada vaga adicional, por sua vez, representou em média R\$ 490,00 nas rendas médias anuais, indicando ganhos de produtividade e de arrecadação induzida.

Por fim, destaca-se que o desenho por adesão voluntária de creches privadas protege a liberdade econômica, evita substituição de oferta ao exigir expansão líquida de vagas, e gera produtividade ao mobilizar a força de trabalho de mães hoje fora do mercado. Trata-se, portanto, de política constitucionalmente adequada, fiscalmente responsável e justa do ponto de vista da justiça social, inspirada em um modelo já validado pelo STF e calibrada às especificidades da primeira infância.

Sob a ótica fiscal, a proposta não cria despesa primária de custeio, pois a contrapartida é entregue diretamente pela creche aderente em forma de bolsas, e a compensação dá-se por isenções de tributos federais, a mesma solução do Prouni.

Para compensar a renúncia de receita do Poder Executivo Federal, vinculamos o superávit financeiro do Fundo Social – FS, uma vez que o financiamento de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento na educação (art. 47, I, Lei n. 12.351/2010) é uma das possibilidades de destinações dos recursos do Fundo.

Com essas razões, contamos com o apoio dos colegas deputados ao presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

Deputado ALEXANDRE GUIMARÃES

¹ GARCIA, João; LATHAM-PROENÇA, Rafael; MELLO, Marcela. Free Childcare and the Motherhood Penalty: Evidence from São Paulo. NEUDC 2022, LACEA 2022, GeFam Workshop. Disponível em: https://jmbvgarcia.github.io/assets/pdf/Childcare_SP.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

maximo.elias - /tmp/temp-4-hours-expiration-20630896-72a8-4919-86d9-d104f80b69926326776895044687305.tmp



* C D 2 5 3 1 1 4 8 4 4 7 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
 Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

LEI N° 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010	https://www2.camara.leg.br/legin/ed/lei/2010/lei-12351-22dezembro-2010-609797-normapl.html
LEI N° 10.637, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2002	https://www2.camara.leg.br/legin/ed/lei/2002/lei-10637-30dezembro-2002-491384-normapl.html
LEI N° 10.833, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2003	https://www2.camara.leg.br/legin/ed/lei/2003/lei-10833-29dezembro-2003-497045-normapl.html
LEI N° 9.249, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1995	https://www2.camara.leg.br/legin/ed/lei/1995/lei-9249-26-dezembro1995-349062-normapl.html
LEI N° 7.689, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1988	https://www2.camara.leg.br/legin/ed/lei/1988/lei-7689-15-dezembro1988-368252-normapl.html

FIM DO DOCUMENTO