



SENADO FEDERAL

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, da Deputada Laura Carneiro, que *altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, para dispor sobre a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI)*.

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei (PL) nº 1.924, de 2025, da Deputada Laura Carneiro, que *altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, para dispor sobre a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI)*.

A proposição está estruturada em 3 artigos, sendo o último a cláusula de vigência, que estabelece que a futura lei ordinária entrará em vigor na data de sua publicação.

O art. 1º estabelece o escopo do projeto, a saber, a alteração do Marco Legal da Primeira Infância para incluir a PNIPI como estratégia central de articulação intersetorial.

O art. 2º dispõe sobre as diretrizes, objetivos e eixos estratégicos da política, incluindo a abordagem integral, a coordenação pela União em articulação com estados e municípios e a observância de plano de ação definido para monitoramento, implementação e avaliação dos resultados alcançados.



SENADO FEDERAL

Na justificação, argumenta-se que a proposição tenciona dar ao tema da primeira infância visibilidade na agenda das políticas públicas e da legislação brasileira.

Cumprе destacar, todavia, que o Projeto de Lei dialoga diretamente com iniciativas recentes do Poder Executivo. O Decreto nº 12.574, de 2025, instituiu a Política Nacional Integrada da Primeira Infância no âmbito da administração federal. O teor legal do referido ato assemelha-se significativamente à proposição ora analisada, e foi objeto de questionamentos parlamentares materializados, por exemplo, nos Projetos de Decreto Legislativo nº 538, de 2025, do deputado federal Diego Garcia, e nº 539 do senador Eduardo Girão, que reforçaram a conveniência de que o tema fosse tratado em sede legislativa, garantindo maior legitimidade democrática e segurança jurídica à política pública.

A matéria foi distribuída para análise da CAS, da Comissão de Educação e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I a IV do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS opinar sobre temas alusivos à assistência social e assuntos correlatos. Portanto, é regimental o exame do projeto por este Colegiado.

A proposição insere-se no esforço de aperfeiçoamento do arcabouço normativo brasileiro destinado à proteção da infância, em especial à promoção do desenvolvimento integral das crianças nos primeiros anos de vida. Trata-se de matéria que dialoga diretamente com o disposto no art. 227 da Constituição Federal, segundo o qual é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, com absoluta prioridade, a efetivação de direitos fundamentais como vida, saúde, alimentação, educação, dignidade e convivência familiar e comunitária.



SENADO FEDERAL

No plano infraconstitucional, o Brasil avançou significativamente com a promulgação da Lei nº 13.257, de 2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, que estabeleceu princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas voltadas às crianças de até seis anos de idade. O Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, ora em análise, propõe aperfeiçoar esse marco ao instituir, de forma estruturada, a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPi), definindo diretrizes, objetivos, eixos estruturantes e mecanismos de coordenação intersetorial entre os entes federativos.

A relevância dessa iniciativa torna-se ainda mais evidente quando se observam os dados demográficos e sociais relativos à primeira infância no Brasil. Estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, baseadas no Censo Demográfico de 2022, indicam que o país possui aproximadamente 19 milhões de crianças entre 0 e 6 anos de idade, correspondendo a cerca de 9% da população brasileira. Trata-se de fase do desenvolvimento humano marcada por intensas transformações cognitivas, emocionais e físicas.

Evidências científicas oriundas da neurociência e da economia do desenvolvimento apontam que os primeiros anos de vida são determinantes para a formação das capacidades humanas. Estudos¹ amplamente reconhecidos indicam que cerca de 90% do desenvolvimento cerebral ocorre até os cinco anos de idade, período em que são estabelecidas as bases para habilidades cognitivas, socioemocionais e de aprendizagem ao longo da vida.

Nesse contexto, políticas públicas voltadas à primeira infância possuem elevado potencial de impacto social. Pesquisas conduzidas pelo economista James Heckman², laureado com o Prêmio Nobel de Economia, demonstram que investimentos realizados nos primeiros anos de vida apresentam taxas de retorno social superiores às intervenções realizadas em fases posteriores do ciclo educacional,

¹ Harvard Center on the Developing Child. *Brain Architecture*.
Link: <https://developingchild.harvard.edu/key-concept/brain-architecture/>

² Heckman, James J. *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. Science, vol. 312, 2006. Link: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1128898>



SENADO FEDERAL

em razão de seus efeitos cumulativos sobre educação, saúde, produtividade e inclusão social.

Foi com base nessas evidências científicas e econômicas que o Brasil instituiu, em 2016, o Marco Legal da Primeira Infância, inaugurando uma agenda mais estruturada de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento infantil. Desde então, importantes avanços institucionais têm sido registrados no país. Um dos principais instrumentos de implementação dessa agenda é o Programa Criança Feliz.³, política de visitação domiciliar voltada ao acompanhamento de gestantes e famílias com crianças em situação de vulnerabilidade social. Lançado em 2016 e integrado ao Sistema Único de Assistência Social, o programa alcançou, até 2022, mais de 1,5 milhão de crianças e cerca de 383 mil gestantes, além de ter realizado mais de 16 milhões de visitas domiciliares, beneficiando aproximadamente 1,3 milhão de famílias em mais de 3 mil municípios brasileiros.

Além da sua ampla cobertura territorial, avaliações institucionais indicam que o programa tem contribuído para fortalecer vínculos familiares, ampliar o acesso das famílias a serviços públicos e promover práticas parentais mais adequadas ao desenvolvimento infantil, por meio de orientação às famílias sobre cuidados, estimulação precoce e acesso a políticas sociais⁴. Trata-se de uma das maiores iniciativas de visitação domiciliar para a primeira infância no mundo, concebida para apoiar famílias em situação de vulnerabilidade e estimular o desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças nos primeiros anos de vida.

Apesar dos avanços registrados na última década, avaliações institucionais apontam que as políticas voltadas à Primeira Infância ainda enfrentam desafios relacionados à coordenação intersetorial, à integração de dados administrativos e à articulação

³ Programa Criança Feliz. link <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz/o-crianca-feliz>

⁴ <https://www.scielo.br/j/neco/a/X9GN7WYzzB5zxJbPHfwL6YL/?lang=pt> e <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/estudo-linha-base-avaliacao-impacto-programa-crianca-feliz/>



SENADO FEDERAL

federativa entre os entes da Federação⁵. Em muitos casos, programas relevantes nas áreas de saúde, educação e assistência social operam de forma relativamente isolada, dificultando a construção de estratégias abrangentes voltadas ao desenvolvimento integral das crianças.

Esses fatores reforçam a necessidade de políticas públicas estruturadas e integradas que articulem diferentes áreas governamentais em torno de objetivos comuns voltados ao desenvolvimento infantil. É precisamente nesse contexto que o Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, apresenta contribuição relevante. Ao instituir a Política Nacional Integrada da Primeira Infância, a proposição busca estruturar um modelo de governança capaz de articular políticas públicas setoriais, promovendo maior integração entre programas e ações governamentais voltados às crianças de até seis anos e às suas famílias.

Entre os avanços propostos pelo texto legislativo destacam-se:

- a definição de diretrizes nacionais para a política de primeira infância, orientadas pela promoção do desenvolvimento integral das crianças;
- a organização da atuação estatal em eixos estruturantes que abrangem proteção de direitos, educação, saúde e assistência social;
- o fortalecimento da coordenação intersetorial entre políticas públicas, elemento essencial para a efetividade das ações voltadas à primeira infância;
- a criação de estratégia nacional de integração de dados e sistemas de informação, permitindo maior capacidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

⁵ Primeira Infância. Link: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2025/08/BRASIL-SEGUNDO-INFORME-DE-PROGRESSO-DE-POLITICAS-DE-PRIMEIRA-INFANCIA-%E2%80%93-2024-1.pdf>



SENADO FEDERAL

Esses instrumentos contribuem para superar um desafio recorrente da administração pública brasileira: a fragmentação institucional das políticas sociais, que muitas vezes compromete a eficiência e a efetividade das ações governamentais.

Diante dessas considerações, entende-se que o Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, contribui para o aprimoramento do marco institucional das políticas públicas voltadas à primeira infância no Brasil, ao fortalecer os mecanismos de coordenação federativa, planejamento estratégico, integração de dados e monitoramento de resultados. A proposição revela mérito social e institucional, ao consolidar instrumentos capazes de ampliar a efetividade das políticas destinadas às crianças na primeira infância e às suas famílias, em consonância com o princípio constitucional da prioridade absoluta à infância.

Em que isso pese, entende-se que a proposição pode ser objeto de aperfeiçoamentos pontuais de técnica legislativa e de redação normativa, com o objetivo de conferir maior precisão conceitual, evitar eventuais ambiguidades interpretativas e aprimorar a coerência sistêmica do texto em relação ao próprio Marco Legal da Primeira Infância e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Tais ajustes não alteram o mérito da iniciativa de instituir a Política Nacional Integrada da Primeira Infância, mas contribuem para maior clareza normativa, segurança jurídica e adequada operacionalização das disposições previstas na proposição.

O primeiro ajuste redacional diz respeito à substituição do termo “cuidadores” por “famílias”. Assim como o ECA, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 2016) utiliza de forma sistemática as expressões “família”, “pais” e “responsáveis”, não adotando o termo “cuidador” como categoria jurídica autônoma. A introdução dessa nova terminologia no corpo da lei pode gerar imprecisão conceitual e inconsistência normativa, sobretudo por não haver definição legal clara do alcance da expressão. À luz da técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95, de 1998, recomenda-se a preservação da coerência terminológica no interior do diploma legal que se pretende alterar, evitando a introdução de conceitos não previamente definidos. Assim, propõe-se substituir as referências a



SENADO FEDERAL

“cuidadores” por “famílias ou responsáveis legais”, conforme a sistemática já adotada nas legislações vigentes sobre primeira infância.

Propõe-se, ainda, ajuste redacional no inciso I do art. 6º-C do texto proposto para a Lei nº 13.257, de 2016. A redação aprovada pela Câmara dos Deputados estabelece como eixo estruturante da política “a garantia da proteção e da defesa dos direitos das crianças contra o abuso, o racismo, a discriminação e a violência”. Todavia, sob o ponto de vista da técnica legislativa, a formulação apresenta imprecisão semântica, uma vez que tais condutas – abuso, discriminação ou violência – são dirigidas contra as pessoas, e não contra os direitos em si. Nesse sentido, a proteção jurídica deve recair sobre a criança enquanto sujeito de direitos, e não sobre os direitos abstratamente considerados.

Adicionalmente, entende-se oportuno ajustar igualmente a redação do inciso I do art. 6º-A para explicitar que a consideração do interesse da criança deve observar o estágio de seu desenvolvimento e sua capacidade progressiva de compreensão e tomada de decisão. O ajuste busca alinhar o dispositivo à doutrina da proteção integral consagrada no art. 227 da Constituição Federal e ao reconhecimento, presente no Marco Legal da Primeira Infância e no ECA, de que crianças e adolescentes se encontram em condição peculiar de desenvolvimento, razão pela qual sua participação em processos decisórios deve ser considerada de forma compatível com sua maturidade e capacidade de discernimento.

Por fim, sugere-se aperfeiçoamento da redação do inciso II do art. 6º-C, relativo ao eixo estruturante “viver com educação”, de modo a explicitar que a promoção da aprendizagem e do desenvolvimento integral das crianças deve ocorrer em articulação com o papel da família no cuidado e na educação na primeira infância. A medida está alinhada ao princípio já consagrado na Constituição Federal, segundo o qual a família exerce função central na formação e no desenvolvimento de crianças e adolescentes (arts. 226 e 227).

Tal compreensão também encontra respaldo no próprio Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 2016), que reconhece expressamente a família como ambiente prioritário para o



SENADO FEDERAL

desenvolvimento infantil e estabelece, entre suas diretrizes, o fortalecimento dos vínculos familiares e o apoio às famílias no exercício de suas funções de promoção, em todas as áreas, das crianças na primeira infância, conforme previsto, entre outros dispositivos, nos arts. 12 e 13 da referida lei. Dessa forma, o ajuste proposto preserva o objetivo de garantir o acesso à educação infantil de qualidade, ao mesmo tempo em que reafirma a importância da participação e da liberdade das famílias no processo educativo das crianças.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº 1, DE 2026 (DE REDAÇÃO)

O Art. 2º do Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

‘Art. 6º-A

I – interesse das crianças e sua condição de sujeitos de direitos, observado o estágio de seu desenvolvimento e sua capacidade progressiva de compreensão e de tomada de decisão;

.....

XII - simultaneidade na oferta dos serviços para crianças na primeira infância e suas famílias ou responsáveis legais, reconhecida a relação de interdependência entre ambos, nos termos da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024;

.....

XV - territorialização e descentralização dos serviços públicos ofertados, considerados os interesses das crianças na primeira infância e de suas famílias ou responsáveis legais, nos termos da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024.” (NR).



SENADO FEDERAL

“Art. 6º-B

.....

II - garantir o direito ao cuidado às crianças na primeira infância sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre as crianças e suas famílias ou responsáveis legais, nos termos da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024;

III - fortalecer, ampliar e qualificar o acesso das crianças na primeira infância e de suas famílias ou responsáveis legais a bens e serviços públicos;” (NR).

“Art. 6º-C

I – viver com direitos: garantia da proteção e da defesa das crianças contra todas as formas de violência, discriminação e preconceito;

II - viver com educação: garantia de acesso e permanência na educação infantil de qualidade com aprendizagem e desenvolvimento integral, em articulação com o papel da família no cuidado e na educação na primeira infância.’

.....” (NR).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora