



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA sobre o Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, da Câmara dos Deputados, que *altera a Lei nº. 13.257, de 8 de março de 2016, para dispor sobre a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPi)*.

Relator: Senador **HUMBERTO COSTA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei (PL) nº 1.924, de 2025, de iniciativa da Deputada Federal 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).

O projeto é composto por três artigos: o art. 1º delimita o objeto da proposição, promovendo alteração no Marco Legal da Primeira Infância com o objetivo de incorporar a PNIPi como estratégia central de articulação intersetorial das ações voltadas à infância.

O art. 2º, por sua vez, estabelece as diretrizes, os objetivos e os eixos estratégicos da política, contemplando a adoção de abordagem integral no atendimento à primeira infância, a coordenação da política pela União em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como a observância de plano de ação destinado ao monitoramento, à implementação e à avaliação dos resultados alcançados.

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Humberto Costa

Por fim, o art. 3º contém a cláusula de vigência da futura norma, dispondo que a Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Em sua justificção, a autora destaca que em agosto de 2023, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável (CDESS) institui o Grupo de Trabalho Primeira Infância, com a finalidade de elaborar uma política nacional integrada voltada ao desenvolvimento infantil, promovendo debates técnicos, análise de políticas públicas e estudo de boas práticas nacionais e internacionais sobre o tema. Como resultado desse trabalho, em junho de 2024, foi divulgado o relatório final da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, documento que reúne importantes recomendações para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância, documento que motivou a apresentação deste projeto.

A proposição foi distribuída para análise das Comissões de Assuntos Sociais (CAS), onde foi aprovada com 1 (uma) emenda de redação, de Educação e Cultura (CE), e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Nesta CE, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I, do art. 102, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a este Colegiado opinar acerca de proposições que versem sobre normas gerais sobre educação, cultura e ensino, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação.

A matéria se insere no campo da competência concorrente da União para legislar sobre educação e proteção à infância e à juventude, nos termos do art. 24, incisos IX e XIV, da Constituição Federal. Ademais, a iniciativa se



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

harmoniza com o art. 227, da Carta Magna, segundo o qual incumbe à família, à sociedade e ao Estado assegurar à criança, com absoluta prioridade, a efetivação de direitos fundamentais, entre os quais se destacam o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade e à convivência familiar e comunitária.

O desenvolvimento infantil constitui uma das estratégias mais relevantes para a promoção da dignidade humana e da redução das desigualdades sociais. A literatura contemporânea já consolidou o entendimento de que nenhuma etapa da vida apresenta ritmo tão intenso de formação cognitiva, emocional, física e social quanto a primeira infância: é nesta fase que se estruturam capacidades fundamentais para o aprendizado, a convivência social e a saúde ao longo da vida.

Não por acaso, o tema vem adquirindo crescente centralidade na formulação das políticas públicas e na produção legislativa brasileira, inclusive em âmbito estadual e municipal, impulsionado pelos avanços das pesquisas interdisciplinares, especialmente nas áreas da ciência, educação e saúde.

Neste contexto, o Brasil promoveu importante avanço institucional com a promulgação da Lei nº. 13.257, de 2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, diploma que estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos voltados à formulação e implementação de políticas públicas destinadas às crianças de até seis anos de idade.

A legislação reconheceu a importância estratégica desta fase da vida como janela decisiva para o desenvolvimento neurológico, cognitivo, psicomotor e socioemocional. Entre os diversos temas contemplados pela norma, destacam-se a valorização do brincar e da estimulação adequada na primeira infância, a ampliação da licença-maternidade no âmbito do Programa Empresa Cidadã, a proteção de gestantes e mães em situação de vulnerabilidade, a priorização da qualificação de profissionais que atuam na área e a previsão de mecanismos voltados à efetivação de direitos das crianças e de suas famílias.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

A Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, cuja institucionalização é proposta por este projeto de lei, insere-se justamente nesse esforço de coordenação e integração das políticas públicas voltadas à infância. A iniciativa estabelece princípios, diretrizes e mecanismos de governança destinados à articulação federativa e intersetorial das ações relacionadas à primeira infância, contemplando áreas prioritárias como saúde, nutrição, educação, convivência familiar e comunitária, assistência social, cultura, lazer, prevenção da violência e proteção contra práticas de comunicação mercadológica abusiva direcionada às crianças.

A relevância dessa agenda também se evidencia a partir de estudos e avaliações internacionais recentes. O Estudo Internacional das Aprendizagens e Bem-Estar na Primeira Infância (IELS – em inglês), desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), trouxe dados importantes sobre o desenvolvimento de crianças brasileiras de cinco anos matriculadas na pré-escola. A pesquisa avaliou competências relacionadas ao letramento emergente, inclusive matemático, funções executivas e habilidades socioemocionais, além de examinar aspectos do ambiente familiar e das condições de aprendizagem.

Os resultados demonstram desempenho brasileiro próximo à média internacional em competências relacionadas à literacia e à empatia, mas também evidenciaram importantes desafios nas áreas de numeracia e funções executivas, especialmente entre crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Os dados do IELS revelam, ainda, que desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais já se manifestam de forma significativa na primeira infância, afetando o desempenho cognitivo e socioemocional das crianças antes mesmo do ingresso no ensino fundamental. O estudo identificou maiores dificuldades de aprendizagem entre crianças pretas, pardas, de povos originários e comunidades tradicionais, além de apontar desafios relacionados ao



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

ambiente de aprendizagem doméstico, à frequência de leitura realizada pelas famílias e ao uso excessivo de dispositivos digitais na infância.

Tais evidências reforçam a necessidade de políticas públicas integradas, contínuas e coordenadas, capazes de promover o desenvolvimento integral das crianças desde os primeiros anos de vida. Não obstante ao mérito da proposição, entende-se oportuno promover ajustes pontuais de redação, com vistas a aprimorar a clareza e a coerência sistêmica do texto. Estes aperfeiçoamentos, que não alteram o conteúdo material da iniciativa, somam-se às modificações já propostas pela Senadora Damares Alves em parecer aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais, contribuindo para maior precisão normativa e segurança jurídica da matéria.

O primeiro ajuste proposto consiste na inclusão de referência expressa à Lei nº. 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados, no inciso IV do art. 6º-A e no inciso III do art. 6º-B da proposição, este último na forma da emenda de redação aprovada pela Comissão de Assuntos Sociais. O objetivo é harmonizar a redação dos dispositivos, especialmente no que se referiu à substituição da expressão “cuidadores” por “seus responsáveis legais”, conferindo maior uniformidade terminológica e coerência sistêmica entre as políticas públicas relacionadas à proteção e ao cuidado na primeira infância.

O segundo ajuste refere-se à redação do inciso I do art. 6º-C, que trata dos eixos estruturantes da PNPI. A proposta busca compatibilizar a redação aprovada pela CAS com o texto originalmente apresentado, de modo a preservar referência expressa à proteção das crianças contra o abuso, o racismo, a discriminação e todas as formas de violência. Trata-se de aperfeiçoamento relevante não apenas sob a perspectiva da proteção integral da criança, mas também em razão da necessidade de alinhamento da proposição às diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 973, que



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

reconheceu a existência de racismo estrutural e determinou ao poder público a adoção de medidas concretas de enfrentamento às desigualdades raciais e de promoção da equidade no acesso a direitos e políticas públicas.

Ainda no âmbito do art. 6º-C, propõe-se ajuste no § 2º, com a inclusão da expressão “da Política e dos seus eixos” no dispositivo que trata da estrutura da PNIPI. O objetivo é conferir maior precisão à redação normativa, considerando que a governança geral da política será exercida pelo Comitê Executivo, enquanto a coordenação dos eixos estruturantes caberá aos respectivos Ministérios e órgãos tematicamente relacionados às ações desenvolvidas. No mesmo dispositivo, propõe-se aperfeiçoamento do inciso III, a fim de prever que o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas contemple mecanismos de comunicação não apenas com as famílias das crianças, mas também com gestores públicos envolvidos na execução da política, como direções de creches, coordenações de CRAS e demais estruturas da rede de atendimento. Ajuste semelhante é proposto no § 2º do art. 6º-E, em razão da necessária uniformidade textual entre os dispositivos.

Por fim, no inciso I do § 1º do art. 6º-E, que dispõe sobre as competências da União na coordenação da PNIPI, propõe-se adequação da redação para estabelecer que a estratégia de integração de dados relativos à primeira infância deverá assegurar a integração entre registros administrativos e promover, progressivamente, a interoperabilidade entre os sistemas. O ajuste visa conferir maior realismo técnico e operacional ao dispositivo, considerando que a interoperabilidade plena entre bases de dados governamentais demanda elevado grau de maturidade tecnológica, investimentos estruturais e desenvolvimento contínuo de sistemas, circunstância ainda não integralmente observada em importantes bases públicas nacionais. Desse modo, entende-se mais adequado distinguir conceitualmente integração e interoperabilidade, permitindo avanço gradual e factível na estruturação dos sistemas de informação relacionados à primeira infância.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Diante do exposto, entende-se que os ajustes de redação propostos neste relatório possuem caráter estritamente técnico e buscam aprimorar a clareza normativa, a coerência sistêmica e a adequada operacionalização da Política Nacional Integrada da Primeira Infância, sem promover qualquer alteração no mérito da iniciativa originalmente apresentada. As modificações sugeridas visam conferir maior precisão conceitual ao texto, harmonizando-o com o ordenamento jurídico vigente, com políticas públicas correlatas e com as alterações já aprovadas no âmbito da Comissão de Assuntos Sociais.

Assim, o Projeto de Lei nº. 1.924, de 2025, revela-se oportuno e socialmente relevante ao buscar consolidar, em âmbito legislativo, uma política para a primeira infância, fortalecendo mecanismos de articulação federativa, planejamento estratégico, monitoramento de resultados e integração entre políticas setoriais. A proposição contribui para o aprimoramento do marco institucional brasileiro voltado a esta fase da vida, em consonância com o princípio constitucional da prioridade absoluta, além de representar importante instrumento para a promoção do desenvolvimento humano, da redução das desigualdades e da ampliação das oportunidades para milhões de crianças brasileiras e suas famílias.

III – VOTO

Em razão do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº. 1.924, de 2025, nos termos das emendas de redação abaixo, e da Emenda nº. 1 – CAS (de redação), com as modificações promovidas pela subemenda de redação que ora apresentamos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SUBEMENDA Nº , DE 2026 (DE REDAÇÃO)
(à Emenda nº 1 – CAS, de redação)

Os arts. 6º-B e 6º-C, na forma do art. 2º do Projeto de Lei nº. 1.924, de 2025, nos termos da Emenda nº 1 – CAS, de redação, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º
.....

Art. 6º-B

.....
III – fortalecer, ampliar e qualificar o acesso das crianças na primeira infância e de suas famílias ou responsáveis legais a bens e serviços públicos nos termos da Lei nº. 15.069, de 23 de dezembro de 2024;”

Art. 6º-C.....

.....
I – viver com direitos: garantia da proteção e da defesa dos direitos das crianças contra o abuso, o racismo, a discriminação e todos os tipos de violência;
.....”

EMENDA Nº , DE 2026 (DE REDAÇÃO)

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



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

“Art. 2º.....
.....

Art. 6º-A.....
.....

IV – redução das desigualdades no acesso a bens e serviços públicos que atendam aos direitos das crianças na primeira infância, de suas famílias e de seus responsáveis legais, nos termos da Lei nº. 15.069, de 23 de dezembro de 2024;

.....

Art. 6º-C.....
.....

§ 2º A estrutura de governança da Política e dos seus eixos estruturantes, definida em regulamento, terá como objetivos:

.....

III – coordenar a integração de dados sobre a primeira infância e o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para a comunicação com os gestores públicos e com as famílias das crianças; e

.....

Art. 6º-E.....
.....

§ 1º.....

I – deverá assegurar a integração e promover a interoperabilidade entre os registros administrativos, com o objetivo de apoiar o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas direcionadas à primeira infância;



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

.....

§ 2º As informações integradas deverão possibilitar a implementação, por parte da União e dos demais entes federativos, de estratégias de comunicação direta com os gestores públicos, com as famílias e com os responsáveis legais das crianças, atendidos os princípios da finalidade, da necessidade, da minimização e da segurança da informação, bem como as demais disposições da Lei nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).”

.....”

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator