

## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 2020

Apensados: PLP nº 194/2020 e PLP nº 228/2020

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais.

**Autora:** Deputada PAULA BELMONTE

**Relatora:** Deputada CARMEN ZANOTTO

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2020, tem por finalidade incluir nos planos plurianuais programas específicos destinados a resguardar os direitos e garantias das crianças na primeira infância, estabelecendo atendimento prioritário. O projeto também altera o § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), para incluir os programas destinados às crianças em primeira infância entre as despesas não sujeitas a limitação de empenho e movimentação financeira.

Na justificação da proposição, a ilustre Deputada Paula Belmonte, sua autora, ressalta a importância da destinação de recursos públicos para as crianças de até seis anos de idade, faixa etária crucial para o desenvolvimento psicofísico da pessoa. Aponta que, no âmbito federal, o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023) estabelece a primeira infância como uma de suas prioridades, o que reforça a necessidade de tornar obrigatório o estabelecimento de programas específicos também para Estados e Municípios e de fortalecer as medidas de atendimento a essas crianças.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210217716100>

\* CD210217716100\*

Em dezembro de 2020, o Presidente da Câmara dos Deputados determinou o apensamento do Projeto de Lei Complementar nº 194, de 2020, para tramitação conjunta. O apensado modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal, para vedar a programação orçamentária em reservas de contingência de natureza primária ou financeira dos créditos de fontes de doações ou de recursos vinculados aos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança e do Adolescente. A proposição exclui do âmbito de incidência das limitações orçamentárias para atendimento de metas de resultado primário ou nominal os créditos orçamentários financiados por doações e os programados nos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança e do Adolescente.

A ilustre Deputada Leandre, autora do projeto apensado, expõe em sua justificação a necessidade de recursos que concretizem as disposições constitucionais que enunciam a prioridade absoluta dos direitos conferidos a crianças e adolescentes. Relata, contudo, que os fundos da criança e do adolescente, com os quais contribui a sociedade, têm sido limitados pelo Poder Executivo. Aponta que essa “manobra orçamentária” desvirtua o uso dos recursos, que têm destinação legal específica.

Também de autoria da Deputada Leandre, o Projeto de Lei Complementar nº 228, de 2020, apensado em julho de 2021, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para determinar que Anexo de Metas destinadas à Primeira Infância integre o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, estabelecendo os itens que dele devem constar. O descumprimento das Metas estabelecidas para a Política de Atenção à Primeira Infância, sem adequada justificativa, seria considerado crime de responsabilidade, com a sanção de inelegibilidade por oito anos a contar da data de condenação criminal em segundo grau.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade. Foi distribuída a esta Comissão para análise de mérito, por versar sobre os direitos de crianças e adolescentes (Regimento Interno, art. 32, inciso XVII, alíneas r e t)

É o relatório.



## II - VOTO DA RELATORA

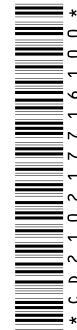
As proposições submetidas à apreciação desta Comissão modificam regras de direito financeiro, sobretudo com a finalidade de evitar o contingenciamento de valores destinados a programas de atendimento à criança e ao adolescente de forma geral, como prevê o PLP nº 194, de 2020, e, especificamente, às crianças na primeira infância, como consta do projeto de lei principal. O objetivo que perpassa os projetos analisados é o de tornar efetivos os comandos normativos que dizem respeito aos direitos de crianças e adolescentes.

O PLP nº 177, de 2020, e o PLP nº 194, de 2020, estabelecem exceções com repercussões sobre a administração do orçamento, aspecto que será analisado oportunamente na comissão temática competente para se manifestar sobre o tema. Nesta ocasião, nos debruçamos sobre a conveniência e oportunidade da proposta do ponto de vista da satisfação dos direitos da criança e do adolescente, assim como sob a ótica das relações familiares.

É sempre conveniente rememorar, neste órgão colegiado, a mudança de paradigma operada pela Constituição de 1988 e reforçada com a internalização, no direito brasileiro, da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente: abandonou-se a perspectiva legislativa voltada predominantemente ao “menor em situação irregular”, socialmente marginalizado, tratado como objeto de institucionalização, e caminhou-se na direção de um sistema que vê a criança como titular de direitos fundamentais e destinatária de políticas públicas que propiciem o pleno desenvolvimento de sua personalidade.

Tamanha é a importância desta fase da vida que a Constituição, em seu artigo 227, impõe, não só ao Estado, como também à família e à sociedade a garantia de seus direitos com prioridade absoluta.

Nessa trilha, são notáveis os aperfeiçoamentos legislativos que tramitaram neste Congresso Nacional e se converteram em lei, no sentido de especificar em que consistem os direitos relacionados à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, ao lazer, entre tantos outros.



No entanto, o esforço de aprimoramento de políticas de atendimento à criança e ao adolescente correm o risco de ser obstaculizadas e até inviabilizadas pelo contingenciamento de recursos destinados aos programas respectivos. No caso de afastamento familiar, por exemplo, serão insuficientes as melhores garantias legais de reintegração à família, de participação desta em programas de atendimento psicossocial e até mesmo do acolhimento familiar se não estiverem ladeadas de recursos garantidores da implementação das disposições legislativas.

As proposições, portanto, conferem coerência ao ordenamento jurídico. Afinal, é no mínimo problemático falar-se no caráter *absoluto* da prioridade atribuída aos direitos da criança e do adolescente, como faz a Constituição, enquanto a legislação infraconstitucional autoriza o contingenciamento dos recursos necessários ao atendimento das políticas que implementam esses mesmos direitos para a consecução de outros objetivos, como o atingimento de metas fiscais.

A prioridade é absoluta porque sem ela restam vulnerados a promoção da igualdade de oportunidades, o desenvolvimento saudável, a autonomia pessoal, a dignidade humana e as próprias bases da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º I).

Nesse sentido, merece especial destaque o Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que estabelece políticas públicas para as crianças de até 6 (seis) anos de idade, que são de extrema relevância em razão das peculiaridades do desenvolvimento da pessoa nesse período, com impactos de médio e longo prazo.

A atenção à primeira infância, trazida à baila pelo projeto principal, se opera pelo apoio a relacionamentos responsivos, à redução de fatores de estresse e ao fortalecimento das competências essenciais para a vida, o que passa necessariamente pelo reforço ao emprego de recursos em caráter prioritário.

Com o passar dos anos acumularam-se estudos que demonstram que os relacionamentos responsivos e experiências ricas de



\* C D 2 1 0 2 1 7 7 1 6 1 0 0 \*

comunicação para as crianças nessa faixa etária ajudam a construir base sólida de êxito escolar. Em outras palavras, o potencial de aprendizagem está ligado à saúde física e mental. Há também evidências de que as bases da saúde ao longo da vida são construídas precocemente. A resposta biológica a situações de estresse ou adversidade permanente durante a primeira infância pode ter repercussões negativas de longo prazo, aumentando o risco de doenças como obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, distúrbios respiratórios, depressão e outras.

Assim, os investimentos em primeira infância reduzem a lacuna entre a alta e a baixa renda familiar, promovem justiça e equidade social, além de produtividade na economia e em outros âmbitos sociais. Isso significa que investir em programas para a primeira infância tem melhor custo-benefício do que pagar mais tarde por consequências deletérias que poderiam ter sido prevenidas.

Tampouco se pode desconsiderar a importância do aprimoramento da disseminação dos direitos da criança e do adolescente, da capacitação de pessoal, dos cuidados de saúde e das medidas que proporcionam a convivência familiar e comunitária. Muitas têm sido as discussões no âmbito desta Casa Legislativa sobre questões como adoção, acolhimento familiar, período de institucionalização, entre outros. Aqui ressalta a relevância do PLP nº 194, de 2020, que exclui do contingenciamento os recursos provenientes de doação e os destinados aos Fundos da Criança e do Adolescente. A proposição atua no sentido de conferir maior efetividade a direitos e garantias estabelecidos na Constituição e na legislação ordinária.

Na mesma direção, o PLP nº 228, de 2020, que estabelece a necessidade de fixação de metas para a Primeira Infância no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, além de caracterizar o descumprimento das metas como crime de responsabilidade. As medidas favorecem a efetivação de direitos nessa fase tão importante da vida das crianças, constituindo importante passo para instituir, na prática, sua priorização de caráter absoluto.

Sendo as propostas convenientes e oportunas, ambas merecem acolhimento por esta Comissão, com a unificação e consolidação do



\* CD210217716100\*

texto em substitutivo, que (1) leva em consideração a recente alteração promovida pela Lei Complementar nº 177, de 2021, que acrescentou no § 2º do art. 9º da LRF as despesas destinadas ao fundo de inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, (2) adapta a redação às disposições do Marco Legal da Primeira Infância e (3) sistematiza a proposta de aplicação de sanções criminais e políticas aos agentes que deixarem de cumprir injustificadamente as previsões relativas às metas da primeira infância.

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2020, assim como do apensados, Projeto de Lei Complementar nº 194, de 2020, e Projeto de Lei Complementar nº 228, de 2020, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Deputada CARMEN ZANOTTO  
Relatora

2021-11997



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210217716100>

## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 2020

Apensados: PLP nº 194/2020 e PLP nº 228/2020

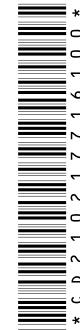
Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1968, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais; vedar a constituição de reserva de contingência os recursos provenientes de doação e os destinados aos fundos da Criança e do Adolescente; excluir de limitação de empenho e de pagamento os recursos dos fundos da Criança e do Adolescente, os destinados a políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância e os provenientes de doação; instituir a obrigatoriedade de inclusão de metas para a primeira infância no projeto de lei de diretrizes orçamentárias e tipificar o seu descumprimento injustificado como crime de responsabilidade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Altera a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1968, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais; vedar a constituição de reserva de contingência os recursos provenientes de doação e os destinados aos fundos da Criança e do Adolescente; excluir de limitação de empenho e de pagamento os recursos dos fundos da Criança e do Adolescente, os destinados a políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância e os provenientes de doação; instituir a obrigatoriedade de inclusão de metas para a



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210217716100>



primeira infância no projeto de lei de diretrizes orçamentárias e tipificar o seu descumprimento injustificado como crime de responsabilidade.

**Art. 2º** A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º-A. Os planos plurianuais deverão estabelecer programas governamentais específicos voltados ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância, cujo atendimento deverá ser prioritário.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput deste artigo.”

“Art. 4º .....

.....

§ 5º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas destinadas à Primeira Infância, onde serão detalhadas, para cada exercício, as metas necessárias à garantia dos direitos das crianças na primeira infância estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, e em leis especiais.

§ 6º O Anexo de que trata o § 5º conterá, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao exercício anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, acompanhado de memória, metodologia e indicadores econômico-sociais considerados na definição dos objetivos pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência dessas metas com as premissas e os objetivos preconizados pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

§ 7º O descumprimento por quatro semestres, consecutivos ou não, das Metas estabelecidas para a Política de Atenção à Primeira Infância, sem adequada justificativa, importará na prática de crime de responsabilidade.” (NR)

“Art. 5º .....

.....

IV – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com as metas constantes do documento de que trata o § 5º do art. 4º.



\* C D 2 1 0 2 1 7 7 1 6 1 0 0 \*

.....  
 § 8º É vedada a programação orçamentária dos créditos de fontes de doações ou de recursos vinculados aos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança e do Adolescente em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.” (NR)

“Art. 9º .....

.....

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas:

I – que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida;

II – relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade;

III – as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias;

IV – destinadas ao atendimento dos programas governamentais específicos voltados ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância;

V – cujas fontes sejam oriundas de doações;

VI – programadas nos Fundos Nacionais, Estaduais, Distritais ou Municipais da Criança ou do Adolescente.

.....” (NR).

Art. 3º O art. 10 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar acrescido do seguinte item 13:

“Art. 10. ....

.....

13) Descumprir, por quatro semestres, consecutivos ou não, as metas estabelecidas para a Política de Atenção à Primeira Infância, sem adequada justificativa.” (NR)

Art. 4º O Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 1º .....

.....

XXIV - descumprir, por quatro semestres, consecutivos ou não, as metas estabelecidas para a Política de Atenção à Primeira Infância, sem adequada justificativa.



.....” (NR)

“Art. 4º .....

XI - descumprir, por quatro semestres, consecutivos ou não, as metas estabelecidas para a Política de Atenção à Primeira Infância, sem adequada justificativa.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

**Deputada CARMEN ZANOTTO**  
**Relatora**

2021-11997



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carmen Zanotto  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210217716100>