

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 2020

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

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

**Autora:** Deputada PAULA BELMONTE

**Relatora:** Deputada LAURA CARNEIRO

### I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição em epígrafe, de autoria da Deputada Paula Belmonte, com o propósito de alterar "...a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, para estabelecer a primeira infância como prioridade na elaboração dos planos plurianuais".

Justifica a autora:

A primeira infância é o período que vai do nascimento aos seis anos de idade. É o momento que as experiências, aprendizados, descobertas e afetos são levados para o resto da vida. Sendo assim, as razões para investir arduamente na infância estão fortemente embasadas em pesquisas científicas. Ademais, diante da importância desta fase, os direitos devem ser resguardados desde o nascituro, ou seja, desde a vida intrauterina, ainda na fase de sua gestação.

Cientificamente, já foi comprovado que é nos primeiros anos de vida que o cérebro, se estimulado adequadamente, atingirá o seu potencial máximo de aprendizado. Nesta fase, o cérebro



da criança é moldado a partir das experiências vivenciadas no ambiente familiar.

Atualmente, é indiscutível que um País que investe na Primeira Infância aplica em seu próprio futuro, no seu desenvolvimento. Ademais, já voga, em caráter de prioridade absoluta, conforme consubstanciado no art. 227 da Constituição Federal, dentre outras proteções, preconiza de forma taxativa a Proteção Integral da Criança como dever do Estado, vejamos:

*“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*

*§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*

*I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;*

*II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*



*§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.*

*§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:*

*I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;*

*II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;*

*III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola; (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*

*IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;*

*V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;*

*VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;*

*VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*

*§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.*



*§ 5º A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.*

*§ 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.*

*§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.*

*§ 8º A lei estabelecerá: (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*

*I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens; (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)*

*II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas. (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)”*

Portanto, o constituinte pátrio previu que o Estado Brasileiro deve ter como supedâneo a ênfase sobre a destinação de recursos públicos, formação e execução de políticas públicas, recebimento de proteção e/ou socorro em quaisquer circunstâncias passíveis de atendimento e priorização da criança e do adolescente, neste caso, principalmente, do período de gestação até os seis anos de vida completo ou setenta e dois meses de vida da criança, o que corrobora com o intento da criação deste Programa, intitulado de PROGRAMA UNIVERSAL DE PROTEÇÃO INFANTIL.

Assim, a presente proposição tem o objetivo tornar obrigatório que a União, os Estados, o DF e os Municípios estabeleçam programas governamentais específicos com objetivo de resguardar os direitos e garantias da primeira infância, ou seja, das crianças com até 6 anos de idade (72 meses de vida), cujo



atendimento deverá ser prioritário, dentro dos planos plurianuais (PPA).

Entendemos que é necessário tornar obrigatório que a primeira infância passe a ser uma das prioridades absolutas dos planos plurianuais, considerando a ausência de um eixo articulador das políticas e programas setoriais entre os diversos entes federativos.

Em âmbito federal, o PPA 2020-2023 estabelece a primeira infância como uma de suas prioridades. Segundo o documento, o Brasil tem 20 milhões de crianças entre zero e 6 anos. Entre as metas fixadas estão ampliar o atendimento do Programa Atenção Integral à Primeira Infância dos atuais 357 mil beneficiários para 3 milhões até o fim de 2023, além de elevar a cobertura do Programa de Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena de 38,5% para 60% das crianças indígenas com menos de um ano. Além do PPA 2020-2023 da União, ressaltamos, ainda, a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 - Marco Legal da Primeira Infância, que positivou muitos direitos e garantias às crianças nesta fase da vida e a Lei nº 13.960, de 19 de dezembro de 2019, que Institui o Biênio da Primeira Infância – 2020/2021.

Dessa forma, em nível federal, temos iniciativas voltadas ao fortalecimento da primeira infância, mas consideramos essas iniciativas ainda incipientes diante da magnitude e importância que deve ser dada a essa matéria.

Nesse contexto, a primeira infância deve ser enxergada como um tema de Estado, como uma prioridade da sociedade e do desenvolvimento social e econômico do futuro do nosso País, e que, por tais motivos, deve ser obrigatória a sua priorização em todos os planos plurianuais, com a abrangência de programas, diretrizes, objetivos, metas e iniciativas, em todos os entes federativos.



Ao referido Projeto, foi apensado o PLP nº 194, de 2020, de autoria da Deputada Leandre, buscando modificar 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. Além disso, 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 Deputada Leandre também apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 228, de 2020, de igual forma apensado, que 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 eventual descumprimento injustificado das Metas estabelecidas para a Política de Atenção à Primeira Infância acarretaria a tipificação em crime de responsabilidade, com a sanção de inelegibilidade por oito anos a contar da data de condenação criminal em segundo grau.

As proposições foram distribuídas à Comissão de Seguridade Social e Família – agora Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família – para exame de mérito, recebendo parecer pela aprovação com Substitutivo.

Com isso – a formulação de Substitutivo –, a Deputada Carmen Zanotto, Relatora no referido colegiado, houve por bem propor uma unificação entre as proposições em análise, considerando a alteração levada a efeito 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”.

Ademais, o Substitutivo adaptou a redação das proposições ao que estatui o Marco Legal da Primeira Infância e, por fim, nele a Relatora buscou sistematizar a aplicação de sanções aos agentes que, de forma



injustificada, deixarem de cumprir as previsões concernentes às metas da primeira infância.

Enfim, para alcançar esse propósito, o Substitutivo da então Comissão de Seguridade Social e Família propôs alterações à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (que estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal), à Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (que define crimes de responsabilidade) e ao Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores).

A matéria foi também apreciada pela Comissão de Finanças e Tributação, que resolveu se manifestar:

- 1) pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do PLP nº 177/2020, do PLP nº 194/2020, PLP nº 228/2020 e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.
- 2) pela aprovação, no mérito, do PLP nº 177/2020, nº 194/2020, PLP nº 228/2020 nos termos do Substitutivo adotado pela Comissão de Seguridade Social e Família, com subemenda ao Substitutivo da CSSF.

Nos termos do despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos moldes do que determina o art. 54 do Regimento Interno.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

No âmbito da constitucionalidade, não temos óbices aos PLPs 177, 194 e 228, todos de 2020, nem ao Substitutivo da então Comissão de



Seguridade Social e Família e da subemenda ao mesmo apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação, eis que a matéria é de competência da União, nos termos do art. 23, II (“cuidar da saúde e assistência pública”), bem como por se constituir em competência legislativa concorrente, nos termos agora do art. 24, XII (“previdência social, proteção e defesa da saúde”), tema afeito às atribuições do Congresso Nacional, conforme preceitua o art. 48. Da mesma forma não encontramos vícios de iniciativa (art. 61).

Não temos restrições no que diz respeito à juridicidade, porquanto estão preservados os princípios informadores do nosso ordenamento jurídico, guardando, as proposições, pertinência e harmonia com os mesmos.

Ademais, consideramos adequada a técnica legislativa, tendo como referência os parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 95, de 1998, e suas alterações posteriores, sobretudo em consideração ao Substitutivo apresentado pela então Comissão de Seguridade Social e Família, corroborado pela Comissão de Finanças e Tributação, que aperfeiçoou a proposição principal que buscava inserir o § 7º no bojo da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, dispositivo a que tinha sido aposto, originariamente, um veto presidencial, bem como corrigiu, no PLP 228/2020, a inserção numérica do § 8º no art. 4º da mesma Lei Complementar nº 101, de 2000.

Não obstante, cremos que o intento do Relator da Comissão de Finanças e de Tributação, ilustre Deputado Luiz Lima, não foi adequadamente apresentado sob o ponto de vista formal, isto é, sendo mais preciso, a técnica legislativa empregada não corresponde ao seu desiderato.

Senão vejamos: sua Excelência teve por objetivo alterar pontualmente a redação que o art. 2º do Substitutivo da então Comissão de Seguridade Social e Família imprimiu como art. 3-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (alterando o *caput* e suprimindo o parágrafo único do referido artigo), não tendo o propósito, assim, de reduzir todo o art. 2º do Substitutivo a esta modificação pontual, o que acabaria por excluir todas as





demais propostas ali insertas, tais como as modificações aos arts. 4º, 5º e 9º da referida Lei Complementar.

Nesse sentido, apresentamos uma Subemenda de técnica legislativa à Subemenda apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação.

Considerando que o Substitutivo da então Comissão de Seguridade Social e Família (agora Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família) saneia imprecisões de técnica legislativa dos PLPs apensados de nºs 194 e 228, ambos de 2020, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos PLPs 177, 194 e 228, todos de 2020, nos termos do referido Substitutivo, bem como da Subemenda ao mesmo apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação, com nova Subemenda.

Sala da Comissão, em 27 de abril de 2023.



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

2023-3305



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 177, DE 2020**

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

**SUBEMENDA À SUBEMENDADA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

Dê-se a seguinte redação à Subemenda da Comissão de Finanças e Tributação:

“No art. 2º do Substitutivo da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, dê-se a seguinte redação ao art. 3º-A, mantendo-se os demais artigos modificados da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:



‘Art. 3º-A Os planos plurianuais deverão estabelecer objetivos e metas específicos voltados ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância, cujo atendimento deverá ser prioritário

Parágrafo único.....’ ”.

Sala da Comissão, em 27 de abril de 2023



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

2023-3305

