

**PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE EDUCAÇÃO;
DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA,
ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO; E
DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

PROJETO DE LEI Nº 1.924, DE 2025

Institui a Estratégia de
Desenvolvimento Infantil (EDI 0-5).

Autora: Deputada LAURA CARNEIRO

Relator: Deputado RAFAEL BRITO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, de autoria da Deputada Laura Carneiro, propõe instituir a “Estratégia de Desenvolvimento Infantil (EDI 0-5)”.

No art. 1º define-se: i) a duração de dez anos; ii) a faixa etária foco da iniciativa; iii) a efetivação por meio da conjugação de esforços dos entes federados e das áreas de políticas sociais de educação, saúde e desenvolvimento social.

No art. 2º estão elencadas as atividades abrangidas pela EDI 0-5, a saber: I) estimativa populacional; II) definição dos parâmetros de qualidade do atendimento; III) projeção da demanda desta faixa a ser atendida por território, a cada ano e por cada área das políticas sociais; IV) promoção das formas de articulação das áreas de políticas sociais de educação, saúde e desenvolvimento social; V) desenvolvimento de formas inovadoras das formas de articulação das áreas de políticas sociais.



O art. 3º menciona a mobilização das famílias, comunidade e organizações comunitárias, além das instituições oficiais e organizações da sociedade civil com incidência real ou potencial na área da primeira infância.

O art. 4º dispõe sobre busca ativa coordenada pela União, com a concorrência de Estados e Municípios, de crianças sem atendimento em creches e pré-escolas.

O art. 5º prevê a criação de instrumentos para a gestão intersetorial. Na sequência da estrutura normativa, com foco na faixa dos 0 a 5 anos de idade, a estratégia de desenvolvimento infantil é detalhada em seus fundamentos: os princípios (art. 6º), as diretrizes (art. 7º) e os objetivos (art. 8º). Os arts. 9º a 14 dedicam-se aos mecanismos de implementação, e os arts. 15 a 20 contêm disposições gerais.

Em sua justificação, a autora argumentou que o desenvolvimento infantil, especialmente na primeira infância (0 a 6 anos), é fundamental para garantir um futuro com dignidade e sustentabilidade social no Brasil. Acrescentou que essa fase, sobretudo a "primeiríssima infância" (0 a 3 anos), é a mais acelerada e estruturante do desenvolvimento humano, recebendo crescente atenção nas políticas públicas e na legislação. Destacou a criação do Núcleo de Ciência pela Infância (NCPI) em 2011, que consolidou esforços para fortalecer essa agenda. Lembrou que em agosto de 2023, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável (CDESS) formou o Grupo de Trabalho Primeira Infância, com o objetivo de construir uma Política Nacional Integrada da Primeira Infância, abrangendo da gestação aos 6 anos, priorizando a pauta no governo federal, promovendo debates, conhecendo práticas locais e pesquisando experiências internacionais. Por fim, aduziu que em junho de 2024, o grupo divulgou seu relatório final com recomendações importantes para a elaboração e implementação dessas políticas, reforçando a necessidade de cuidar e promover o desenvolvimento das crianças com base em evidências científicas.

A matéria foi distribuída à Comissão de Educação e à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, para análise de mérito, e à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão



de Constituição e Justiça e de Cidadania, para fins do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário, pendentes os pareceres das Comissões de Educação; de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Mérito

A proposição em tela visa promover o desenvolvimento integral da criança de 0 a 5 anos de idade, por meio de ações articuladas que assegurem o pleno atendimento em creche e pré-escola, bem como políticas de cuidado, nutrição, proteção e estímulo ao desenvolvimento cognitivo, emocional e social.

A criação da Estratégia de Desenvolvimento Infantil constitui proposta interessante, pois está ancorada na coordenação de políticas públicas para garantir o desenvolvimento integral da criança nos anos iniciais de vida.

Contudo, a proposição analisada deve melhor ajustar-se à Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, o Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, e ao Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025, que institui a Política Nacional Integrada de Primeira Infância (PNIPi), sobretudo para que não haja sobreposição de normas e ineficiência na conjugação de esforços e articulação intersetorial para garantir o desenvolvimento infantil.

Note-se que mesmo a faixa etária do público-alvo é praticamente idêntica, pois a primeira infância é definida no art. 2º do MLPI como o período que abrange os 6 primeiros anos da criança e a Estratégia de Desenvolvimento Infantil proposta no PL nº 1.924, de 2025, dedica-se à faixa etária de 0-5 anos de idade.



Entendemos que o PL nº 1.924, de 2025, ganha maior relevância e adequação ao marco jurídico vigente caso adote como foco a política nacional integrada para a primeira infância, prevista no art. 6º da Lei nº 13.257, de 2016.

No Substitutivo que ora propomos foram incorporados artigos ao MLPI, para dispor sobre as diretrizes, objetivos e eixos estruturantes da Estratégia Nacional de Desenvolvimento para a Primeira Infância (EDI 0-6). Outros aspectos importantes, como os planos para a primeira infância, a integração e interoperabilidade dos dados, objetivos da estrutura de governança, definição e monitoramento das ações estratégicas também foram tratados.

Além disso, incorporamos a primeira infância nos marcos setoriais da saúde e da assistência social, inserindo dispositivos específicos nas Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, com o objetivo de institucionalizar a intersetorialidade das áreas.

Entendemos que damos assim mais um passo no sentido de aperfeiçoar e atualizar o MLPI, como aconteceu com alterações recentes: i) a Lei nº 14.880, de 4/06/2024, que criou a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de 0 a 3 anos, para dar prioridade às crianças dessa faixa etária que necessitem de atendimento educacional especializado e que tenham nascido em condição de risco; ii) a Lei nº 15.220, de 26/09/2025, que cria o sistema nacional de informação sobre o desenvolvimento integral da primeira infância.

O Substitutivo, ao tempo em que acolhe a meritória preocupação da autora do PL nº 1.924, de 2025, garantindo uma estratégia nacional para o desenvolvimento da primeira infância, também assegura harmonia das normas jurídicas direcionadas à primeira infância e promove avanços no campo da integração das políticas setoriais, aspecto decisivo para que sejam ofertadas a esse grupo populacional efetivas chances de desenvolvimento integral. Como é de amplo conhecimento as experiências e oportunidades nessa faixa etária têm impacto duradouro na vida, influenciando sucesso escolar, saúde mental e física, e até a inserção social ao longo da



vida. Em suma, a primeira infância é fundamental para formar a base de um desenvolvimento saudável e adaptativo para a criança e para a sociedade.

II.2. Adequação financeira e orçamentária

Relativamente à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do projeto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do Projeto e do Substitutivo ora apresentado pela Comissão de Educação, observa-se que ambos têm caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União.

Em face do exposto, conclui-se 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 Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Educação.



II.3. Pressupostos de constitucionalidade

Quanto à constitucionalidade formal do Projeto, que compreende a verificação da competência legislativa da União, da legitimidade da iniciativa parlamentar e da adequação da espécie normativa utilizada, verifica-se que a matéria se insere no rol das competências comuns da União e demais entes federados (CF/88, art. 23, VIII). A iniciativa parlamentar é legítima, pois não incide em reserva atribuída a outro Poder (CF/88; art. 48, caput, e 61, caput). A espécie normativa utilizada também é adequada, uma vez que não se trata de matéria própria de lei complementar.

No que tange à constitucionalidade material, a proposição está em plena conformidade com os princípios e regras constitucionais, em especial com o art. 6º, que reconhece a alimentação como um direito social. Por seu turno, o Substitutivo oferecido pela Comissão de Educação prestigia a educação, a saúde, a alimentação e a assistência social, entre outros direitos.

Do mesmo modo, a proposição não afronta princípios gerais do direito que informam o ordenamento jurídico brasileiro, atendendo, assim, ao requisito de juridicidade.

Quanto à técnica legislativa, não se verificam reparos a serem feitos. Os textos observam a boa técnica legislativa e se mostram consentâneos com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

III – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Educação, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, na forma do Substitutivo que segue anexo.

Pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, na forma do Substitutivo da Comissão de Educação.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos 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 Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, e do Substitutivo da Comissão de Educação.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.924, de 2025, e do Substitutivo da Comissão de Educação.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado RAFAEL BRITO
Relator

2025-10921



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.924, DE 2025

Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, para dispor sobre a Estratégia Nacional de Desenvolvimento para a Primeira Infância (EDI 0-6); a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a previsão de metas específicas para a primeira infância nos instrumentos de planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS); e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para prever, nos planos de assistência social, planejamento específico de ações e iniciativas voltadas à atenção às crianças na primeira infância.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Estratégia Nacional de Desenvolvimento para a Primeira Infância (EDI 0-6).

Art. 2º A Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º A Estratégia Nacional de Desenvolvimento para a Primeira Infância (EDI 0-6) será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais, a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.

Parágrafo único. A implementação da EDI 0-6 será coordenada pela União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (NR)

“Art. 6º-A. São diretrizes da EDI 0-6:

I - interesse das crianças e sua condição de sujeitos de direitos;

II - desenvolvimento integral das crianças;

III - respeito à individualidade e à diversidade das crianças brasileiras, considerados seus contextos socioeconômicos,



culturais, territoriais e regionais, étnico-raciais, de sexo e deficiência;

IV - redução das desigualdades no acesso a bens e serviços públicos que atendam aos direitos das crianças na primeira infância, de suas famílias e responsáveis legais;

V - priorização de ações destinadas às crianças com deficiência ou cujas famílias se encontrem em situação de risco e vulnerabilidade social;

VI - abordagem participativa no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços públicos;

VII - intersectorialidade e integração de políticas públicas das áreas da saúde, da educação, da assistência social, da cultura, dos direitos humanos, da justiça, da habitação, da igualdade racial, entre outras;

VIII - articulação em âmbito federal e em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IX - proteção integral das crianças, garantidos o direito à vida, ao cuidado, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária;

X - igualdade de oportunidades, promoção da equidade e enfrentamento das diversas formas de discriminação;

XI - acesso das famílias com crianças na primeira infância às políticas públicas de transferência de renda, em articulação com as demais políticas;

XII - simultaneidade na oferta dos serviços para crianças na primeira infância e seus cuidadores, reconhecida a relação de interdependência entre ambos, nos termos do disposto na Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024;

XIII - fortalecimento do planejamento, do monitoramento e da avaliação como ferramentas centrais para a execução e o aprimoramento contínuo da EDI 0-6;

XIV - garantia de acessibilidade plena em todas as políticas públicas destinadas às crianças na primeira infância; e

XV - territorialização e descentralização dos serviços públicos ofertados, considerados os interesses das crianças na primeira infância e de seus cuidadores, nos termos do disposto na Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024.”

“Art. 6º-B. São objetivos da EDI 0-6:

I - garantir a absoluta prioridade das crianças ao acesso a direitos e políticas públicas, nos termos do disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;



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 seus cuidadores, nos termos do disposto na Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024;

III - fortalecer, ampliar e qualificar o acesso a bens e serviços públicos para as crianças na primeira infância e para seus cuidadores;

IV - promover a integração das políticas públicas setoriais relativas à primeira infância;

V - coletar, integrar gradualmente e manter atualizados os dados e as informações das políticas públicas setoriais relativas à criança e a seus responsáveis legais; e

VI - fortalecer a comunicação do Poder Público com famílias e responsáveis legais para prestar esclarecimentos sobre direitos e divulgar informações destinadas ao desenvolvimento de crianças na primeira infância.”

“Art. 6º-C. São eixos estruturantes da EDI 0-6, coordenados pelo órgão federal competente:

I - viver com direitos - garantia da proteção e da defesa dos direitos das crianças contra o abuso, o racismo e as diversas formas de discriminação e violência;

II - viver com educação - garantia de acesso e permanência na educação infantil de qualidade com aprendizagem e desenvolvimento integral;

III - viver com saúde - garantia ao cuidado integral à saúde;

IV - viver com dignidade - garantia ao cuidado, à proteção e à assistência social; e

V - integração de informações e comunicação com as famílias - criação de condições para a oferta de serviços públicos integrados e de comunicação do poder público com famílias e responsáveis legais.

§ 1º A coordenação de cada eixo estruturante da EDI 0-6 deve considerar a atuação integrada das políticas públicas na gestão dos programas e das ações de natureza intersetorial.

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

I - articular e coordenar a integração de políticas públicas setoriais destinadas à garantia dos direitos das crianças na primeira infância;

II - promover a articulação com os entes federativos para a implementação da EDI 0-6;



III - coordenar a integração de dados sobre a primeira infância e o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para a comunicação com as famílias; e

IV - coordenar a estratégia de monitoramento e avaliação da EDI 0-6.”

“Art. 6º-D. A implementação da EDI 0-6 obedecerá a plano de ação estratégico, com periodicidade de vigência quadrienal, definido para monitorar a implementação das ações, bem como avaliar a sua execução e os resultados alcançados.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, a estratégia de monitoramento e avaliação da EDI 0-6 deve assegurar a definição de métricas e a consolidação de indicadores capazes de mensurar a evolução dos padrões de desenvolvimento integral da criança na primeira infância.”

“Art. 6º-E. A União coordenará a implementação de uma estratégia nacional de integração de dados sobre a primeira infância, para reunir e articular informações, no âmbito de programas e serviços públicos, provenientes dos sistemas de informação dos entes federativos relativos às gestantes, às crianças de zero a seis anos de idade e aos seus responsáveis legais.

§ 1º A estratégia de integração de dados de que trata o caput deste artigo:

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

II - constará do conjunto de ações do plano para a primeira infância da União, no eixo estruturante referente à integração de informações e comunicação com as famílias e responsáveis legais, de que trata o inciso V do art. 6º-C desta Lei.

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

“Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitês intersetoriais de políticas públicas da primeira infância com a finalidade de:



I - assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos;

II - coordenar, acompanhar e articular a implementação dos respectivos planos para a primeira infância.

.....”
(NR)

“Art. 8º

§ 1º

§ 2º Os planos para a primeira infância elaborados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão estar articulados com a (EDI 0-6) e garantir participação da sociedade civil e das instâncias de controle social na elaboração, no acompanhamento e na fiscalização dos planos.

§ 3º Caberá a cada ente federativo designar, por ato do Poder Executivo, o órgão responsável pela coordenação geral do respectivo plano para a primeira infância e os órgãos responsáveis por cada um dos eixos estruturantes de seu plano, em consonância com a EDI 0-6.

§ 4º Os planos de que trata o § 1º deste artigo contemplarão:

I - objetivos, iniciativas, indicadores de acompanhamento e metas relacionados à primeira infância no respectivo território.

II - no mínimo, os cinco eixos estruturantes da EDI 0-6, de que trata o art. 6º-C desta Lei;

III - a necessidade de elaboração de planos de ação com metas e indicadores, com periodicidade de vigência quadrienal.” (NR)

Art. 3º O art. 36 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do § 3º com a seguinte redação:

“Art. 36.....

.....

§ 3º Os planos de saúde e outros instrumentos de planejamento utilizados no âmbito do SUS deverão trazer metas relacionadas com a implementação de ações e programas de saúde voltados à primeira infância, de forma integrada com outras políticas específicas para essa faixa etária desenvolvidas pela respectiva esfera de governo, e deverão ser contemplados nos planos mencionados no § 1º do art. 8º da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, e no § 1º-A do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.” (NR)



Art. 4º. A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 19-A. A Política Nacional de Assistência Social deve conter planejamento específico de ações e iniciativas voltadas à atenção às crianças na primeira infância, em articulação com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento para a Primeira Infância (EDI 0-6) e os Planos Nacionais de que trata o § 1º-A do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.”

“Art. 30-D. O Plano de Assistência Social do Município, do Estado e do Distrito Federal, previsto no inciso III do art. 30 desta Lei, deverá conter planejamento das políticas de assistência social voltadas à primeira infância, de forma integrada ao respectivo plano estadual, distrital e municipal para a primeira infância, de que trata o art. 8º da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.”

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

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado RAFAEL BRITO
Relator

2025-10921

