

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.282, DE 2025

Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNPI, no âmbito da União.

Autora: Deputada LAURA CARNEIRO

Relatora: Deputada MARIA ARRAES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.282, de 2025, de autoria da Deputada Laura Carneiro, almeja instituir a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNPI) no âmbito da União, estabelecendo suas diretrizes, seus objetivos, seus eixos estruturantes, seus mecanismos de monitoramento, sua governança e sua execução orçamentária.

Argumenta a autora da proposição que a PNPI, embora já prevista no Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025, precisa ser elevada ao status de lei ordinária para se consolidar como política de Estado permanente, imune a alterações decorrentes de mudanças periódicas de governo e dotada de maior segurança jurídica.

A proposição foi distribuída às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF); de Finanças e Tributação (CFT) (mérito e art. 54 do RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (art. 54 do RICD).

Na CPASF, a relatora, Deputada Rogéria Santos, apresentou voto pela aprovação do projeto, com duas emendas, o qual foi aprovado pelo colegiado. A parlamentar arguiu que a proposta é importante e oportuna para tornar duradoura, sob a forma de lei, a Política Nacional Integrada da Primeira



Infância, garantindo que suas disposições vinculem os futuros governos e promovam maior efetividade no desenvolvimento infantil.

A Emenda nº 1 da CPASF altera a redação do § 2º do art. 2º do projeto para dispor que o atendimento à primeira infância considerará os diferentes contextos socioeconômicos, territoriais, regionais, culturais, de sexo e de condições relacionadas à deficiência, enquanto a Emenda nº 2 da CPASF altera o inciso III do art. 3º para prever o respeito às características das crianças brasileiras, consideradas as condições sociais e culturais que influenciam seu desenvolvimento e sua proteção.

Na CFT, o relator, Deputado José Airton Félix Cirilo, apresentou voto pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do projeto e das Emendas nºs 1 e 2 da CPASF, e, no mérito, pela aprovação de todos, o que foi aprovado pela Comissão. O relator fundamentou que a proposição possui caráter predominantemente normativo e institucional, limitando-se a consolidar em lei diretrizes já existentes e condicionando a execução das ações à disponibilidade orçamentária e financeira dos órgãos competentes.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II, e o art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

2026-13008



II - VOTO DA RELATORA

Nos termos do Regimento Interno, art. 32, inciso IV, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proferir parecer sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa do Projeto de Lei e das emendas a ele apresentadas.

No que tange à constitucionalidade formal, a matéria insere-se na competência concorrente da União para dispor sobre proteção à infância e à juventude (CF, art. 24, XV). A matéria é atribuição do Congresso Nacional, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48).

A proposição não incide em hipótese de iniciativa privativa de outro órgão da República, pois a Autora do Projeto teve o cuidado de adaptar o texto do Decreto nº 12.574, de 2025, que previa atribuições a órgãos determinados, para um projeto de lei de iniciativa legislativa. Removeu, assim, a fixação de novas competências a órgãos da Administração, respeitando a separação de Poderes.

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que não há violação de princípios, tampouco de normas da Constituição Federal. A proposição prestigia o art. 227, *caput*, da Constituição:

Art. 227. 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.

A proposição não padece de problemas em relação à juridicidade.

No que concerne à técnica legislativa, devem-se destacar lacunas que surgiram no PL com a transposição de um texto que era de decreto para uma proposição legislativa de iniciativa parlamentar. Em



observância à separação de Poderes, removeram-se menções a órgãos específicos, o que teve o efeito involuntário de prejudicar um tanto a coerência e a completude do texto legislativo. Como conceitua o Manual de Redação de Documentos Legislativos desta Casa¹:

A análise de **técnica legislativa** reside no exame de compatibilidade das proposições legislativas com o conjunto de técnicas e regras voltadas à produção de normas jurídicas claras, inteligíveis, concisas e coerentes, cuja redação, inclusive, expresse com fidelidade a vontade do legislador (grifos no original).

Assim, adaptando-se a técnica empregada para um diploma de iniciativa parlamentar, propomos a inclusão de artigo que preveja que o Poder Executivo disporá sobre a governança da política nacional, os órgãos competentes e as formas de atuação integrada, quer entre órgãos federais, quer entre entes federativos.

Ainda quanto à técnica legislativa, a proposição necessita de reparos para adequar-se aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, os quais providenciamos por meio de substitutivo. Similarmente, apresentamos subemendas às emendas apresentadas pela CPASF.

Dentre as alterações do substitutivo, destacamos:

- o aperfeiçoamento da organização do texto Projeto, com a inserção, em virtude de sua complexidade, de capítulos, o desmembramento de artigos e a realocização de alguns trechos;
- a remoção da expressão “no âmbito da União”, uma vez que se está a tratar de plano nacional, relacionando todos os entes federativos;
- a inserção do núcleo da ação a ser realizada no ora art. 4º, I e II.

¹ NARDON, Marcos Magro (Coord.); CORRÊA, Elanita Maria Lima; CONCEIÇÃO, Adilson; BÔAS FILHO, Waldemar Villas. **Manual de Redação**: Documentos legislativos. 5ª ed. revista e ampliada por TAVARES FILHO, Newton; HOLTHE, Leo Oliveira Van; BOECHAT, Luisa Couto; SOARES, Cristiano Quintela; QUEIROZ FILHO, Alberto Pinheiro de; LIMA, Artur Chaves; SABACK, Maria Fernanda de Almeida. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023, p. 65.



Ante o exposto, observadas as ressalvas aqui expostas, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa:

a) do Projeto de Lei nº 4.282, de 2025, nos termos do substitutivo apresentado;

b) das emendas da CPASF, nos termos das subemendas oferecidas.

É o voto.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada MARIA ARRAES
Relatora

2026-13008



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.282, DE 2025

Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNIPi.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNIPi.

Art. 2º A PNIPi tem como finalidade estabelecer coordenação intersetorial e integrada das políticas públicas setoriais destinadas à criança na primeira infância, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. Considera-se primeira infância o período a que se refere o art. 2º da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

Art. 3º A PNIPi atenderá à primeira infância em sua diversidade e considerará as interseccionalidades socioeconômicas, territoriais e regionais, étnico-raciais, de sexo e de deficiência.

CAPÍTULO II

DOS FUNDAMENTOS

Art. 4º São diretrizes da PNIPi:

I – observância do interesse das crianças, bem como de sua condição de cidadãos e de sujeitos de direitos;

II – promoção do desenvolvimento integral das crianças;

III – respeito à individualidade e à diversidade das crianças brasileiras, considerados seus contextos sociais e culturais;



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

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

VIII – articulação em âmbito federal e em regime de 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, bem como 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 PNPI;

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. 5º São objetivos da PNIPi:

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 São eixos estruturantes da PNIPi:

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 do cuidado integral em saúde;

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

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.

CAPÍTULO III

DA ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Art. 7º Fica instituída a Estratégia de Monitoramento e Avaliação da PNIPI, com os objetivos de:

I – assegurar o monitoramento e a avaliação da execução das ações e dos resultados alcançados na implementação do plano de ação estratégico da PNIPI;

II – assegurar a definição de métricas e a consolidação de indicadores para mensurar a evolução dos padrões de desenvolvimento integral da criança na primeira infância.

Art. 8º O monitoramento e a avaliação de que trata o inciso I do art. 7º serão realizados por meio da:

I – definição dos indicadores de monitoramento relativos à execução de ações para cada eixo estruturante da PNIPI;

II – coordenação da coleta, da sistematização e da divulgação de informações periódicas relativas:

a) à execução das ações de cada eixo estruturante da PNIPI; e

b) ao alcance dos resultados e das metas previstos no plano de ação estratégico da PNIPI; e

III – consolidação de relatórios periódicos, com a sistematização dos avanços e dos desafios para a implementação das ações necessárias à consecução das metas e dos objetivos do plano de ação estratégico da PNIPI.



Art. 9º A definição de métricas e a consolidação de indicadores de que trata o inciso II do art. 7º serão realizadas mediante definição do conjunto mínimo de dados para o acompanhamento do desenvolvimento integral da primeira infância e da criação de indicador nacional sintético para seu monitoramento periódico.

Parágrafo único. O indicador nacional sintético de desenvolvimento da primeira infância, de que trata o *caput*, será composto, no mínimo, por métricas e indicadores referentes à pobreza, à nutrição, à educação, à saúde e à proteção social das crianças.

Art. 10. Os dados de monitoramento e avaliação serão divulgados de forma desagregada, consideradas, sempre que possível, as dimensões étnico-racial, de deficiência, socioeconômica e regional, por ente federativo da população de crianças na primeira infância no País, nos termos do disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Art. 11. O tratamento de dados pessoais relacionados a crianças, no âmbito da PNIP, deverá observar as disposições da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

CAPÍTULO IV

DA EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 12. A implementação da PNIP obedecerá ao plano de ação estratégico, com período de vigência quadrienal.

Art. 13. Compete aos coordenadores dos eixos estruturantes de que trata o art. 6º, conforme plano de ação estratégico da PNIP:

I – elaborar planos de implementação de ações, considerados:

a) os programas e as ações de natureza setorial, dos quais sejam responsáveis pela gestão integral;

b) os programas e as ações de natureza intersetorial, em que atuem de forma colaborativa para a consecução de metas e objetivos compartilhados com outros Ministérios;

II – coordenar a implementação de ações;



III – estabelecer protocolos de atuação integrada nas políticas públicas setoriais, em articulação com os outros órgãos;

IV – oferecer apoio técnico aos entes subnacionais, no âmbito das respectivas políticas públicas setoriais, para expansão e qualificação dos serviços públicos; e

V – monitorar a implementação de ações.

Parágrafo único. Os coordenadores dos eixos estruturantes poderão revisar, na forma do regulamento, o plano de ação estratégico.

Art. 14. A governança da PNIPI observará os seguintes 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 PNIPI;

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 PNIPI.

CAPÍTULO V

DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

Art. 15. A execução financeira das programações orçamentárias identificadas na Lei Orçamentária Anual do exercício anterior destinadas às políticas da primeira infância será divulgada anualmente em relatório, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A identificação das programações orçamentárias na Lei Orçamentária Anual será realizada por meio das informações prestadas pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pelas políticas da primeira infância.



Art. 16. Os coordenadores dos eixos estruturantes de que trata o art. 6º deverão assegurar:

- I – a destinação de recursos, conforme disponibilidade orçamentária e financeira; e
- II – o suporte técnico necessário à implementação da PNIPI.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 17. O Poder Executivo disporá sobre:

- I – a governança da PNIPI, observados os objetivos estabelecidos no art. 14 desta Lei;
- II – os órgãos competentes para as atribuições previstas nesta Lei; e
- III – as formas de atuação integrada entre órgãos federais e entre entes federativos.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada MARIA ARRAES
Relatora

2026-13008



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**EMENDA Nº 1 DA COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA AO PROJETO DE LEI Nº 4.282, DE 2025**

Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNIPI, no âmbito da União.

SUBEMENDA Nº 1

Transforme-se a nova redação proposta ao § 2º do art. 2º em art. 3º, a fim de que haja consonância com o Substitutivo apresentado no âmbito desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada MARIA ARRAES
Relatora

2026-13008



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

EMENDA Nº 2 DA COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA AO PROJETO DE LEI Nº 4.282, DE 2025

Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNIPI, no âmbito da União.

SUBEMENDA Nº 1

Redija-se a nova redação proposta ao inciso III do art. 3º da seguinte forma:

Art. 4º.....
.....
.III – respeito às características das crianças brasileiras, consideradas as condições sociais e culturais que influenciam seu desenvolvimento e sua proteção.
.....
.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputada MARIA ARRAES
Relatora

2026-13008

