

**PARECER N° \_\_\_\_\_, DE 2006**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei  
do Senado nº 50, de 2005, que *cria a Agência  
Nacional de Proteção à Criança e ao  
Adolescente*.

**RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES**

## I – RELATÓRIO

O Senador CRISTÓVAM BUARQUE propõe ao Senado Federal o Projeto de Lei de que ora tratamos, que tem por objeto instituir a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente, órgão que seria diretamente vinculado à Presidência da República.

A competência desse novo ente público seria regular, acompanhar, controlar e avaliar a execução das políticas públicas respectivas, e propor diretrizes para as mesmas políticas.

A nova Agência *promoverá, estimulará e executará, diretamente ou por meio de convênios, as políticas de proteção à criança e ao adolescente emanadas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)*. Essa atividade compreende a promoção e a interação das políticas públicas de que se trata, compreendidas as executadas pelos diversos entes da federação, e *também as de iniciativa da sociedade civil organizada*.

A proposição legislativa trata, igualmente, das questões orçamentárias respectivas, do monitoramento e da avaliação da execução orçamentária, dos *esforços para garantir recursos financeiros e*

*orçamentários, e, por fim, da vinculação da Agência com a garantia dos direitos a que se refere o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecido por Lei.*

Conforme o Senador CRISTÓVAM BUARQUE, seu autor, o Projeto de Lei destina-se a estabelecer uma relação verdadeira entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, a ser supervisionada por agência que seja capaz de traçar, com eficácia, da concepção à execução, políticas de proteção às crianças e aos adolescentes, *pois não é possível dar continuidade às políticas de tentativa e erro que se vem dedicando aos menores deste País.*

Não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei nº 50, de 2005.

## II – ANÁLISE

Escusado comentar a natureza dos propósitos que animaram a apresentação desse Projeto: sem qualquer dúvida, cuidar de nossas crianças e adolescentes é atribuição, dever, incumbência que a sociedade e o Estado devem eleger como prioridade nacional.

O veículo utilizado para viabilizar essa vontade, entretanto, a proposição legislativa que ora se examina, padece de impropriedades jurídicas que devem ser saneadas para viabilizar a proposta do Senador CRISTÓVAM BUARQUE. É que a Constituição brasileira é clara ao dispor a respeito do poder para a iniciativa de projetos de lei que tratam da criação de órgãos da Administração Pública Federal: essa atribuição é concedida, de maneira privativa, ao Presidente da República:

**Art. 61.** .....

1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II – disponham sobre:

e) criação e extinção de órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

Ressalte-se que o inciso VI do art. 84 da Constituição, citado, trata da competência do Presidente da República para dispor, por decreto, sobre *a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos* (alínea *a* do inciso VI do art. 84).

A doutrina jurídica brasileira, e assim a jurisprudência dos tribunais, o Supremo Tribunal Federal, nomeadamente, têm assinalado, de maneira cada vez mais reiterada, que nem mesmo eventual chancela do Presidente da República à usurpação de sua competência privativa, mediante sanção a projeto em que se observa o vício apontado, tem o condão de sanear a sua inconstitucionalidade formal.

O caminho para viabilizar a aprovação da matéria seria, então, conferir-lhe a condição de projeto autorizativo. Também com relação a estes projetos há polêmica, do ponto de vista constitucional. Entretanto, este Senado Federal adota as conclusões do Parecer nº 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pelo qual *o efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de um ato de sua competência. Os poderes são autônomos, porém harmônicos, o que permite procedimento conjugado.*

O Projeto de Lei sob exame, então, autorizaria o Poder Executivo a criar a Agência a que se refere. Outra polêmica, a esse respeito, reporta-se à própria instituição de uma “agência” para tratar dessa matéria. Agências, conforme o entendimento especializado, são as instituições adequadas para regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos – como telecomunicações ou energia elétrica – sobretudo quando a competência para o provimento desses serviços é delegada à iniciativa privada.

Na espécie, não se trata de serviço público, nem tampouco de atribuição estatal delegável a outrem. Dessa forma, escapam-nos os motivos pelos quais não possa a administração pública direta cuidar do assunto, e seja necessário o estabelecimento de um ente da administração indireta para fazê-lo. Entretanto, poderá o Poder Executivo, a partir do presente projeto, propor ao Congresso Nacional a criação, para cuidar dessa matéria, do ente que lhe parecer mais adequado e pertinente.

### III – VOTO

Em decorrência dessas considerações, e ressaltando a intenção generosa de seu Autor, opinamos no sentido da aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2005, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 50 (SUBSTITUTIVO), DE 2005**

Autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente.

**Art. 1º** Fica o Poder Executivo autorizado a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente.

**Art. 2º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente é órgão diretamente vinculado à Presidência da República.

**Art. 3º** Compete à Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente, entre outras atribuições:

I – regular, acompanhar, controlar e avaliar a execução das políticas de proteção da criança e do adolescente;

II – propor diretrizes para as políticas de proteção à criança e ao adolescente.

**Art. 4º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente promoverá, estimulará e executará, diretamente ou por meio de convênios, as políticas de proteção à criança e ao adolescente emanadas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

*Parágrafo único.* A promoção e a interação de políticas públicas do interesse da criança e do adolescente compreende as executadas pelo Governo Federal, pelos governos estaduais e pelos governos municipais, e também as de iniciativa da sociedade civil organizada.

**Art. 5º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente coordenará a elaboração da proposta orçamentária na parte

relacionada aos recursos destinados ao desenvolvimento de políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes.

**Art. 6º** A gestão orçamentária das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes competirá aos órgãos responsáveis pelas atividades de execução das políticas e dos entes e órgãos conveniados.

**Art. 7º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente é responsável pelo monitoramento e a avaliação, em conjunto com os órgãos responsáveis pelas atividades finalísticas e demais conveniados, da execução orçamentária dos recursos destinados aos programas, projetos, ações e atividades voltadas ao atendimento às crianças e adolescentes.

**Art. 8º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente desenvolverá esforços para garantir os recursos financeiros e orçamentários necessários à execução das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, e para evitar a solução de continuidade na sua execução.

**Art. 9º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente promoverá e estimulará a garantia dos direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para assegurar a sistematização e a interação entre órgãos e setores, na concepção e na execução das políticas de interesse de crianças e adolescentes.

**Art. 10.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 19 de abril de 2006.

, Presidente

, Relator