



# SENADO FEDERAL

## PARECERES

**Nºs 1.150 e 1.151, DE 2008**

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2005, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que cria a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente.

### **PARECER Nº 1.150, DE 2008**

**(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)**

**Relator: 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, 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.

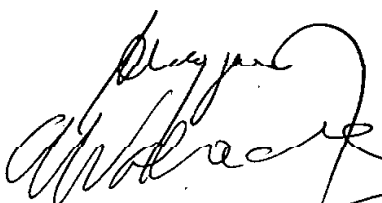
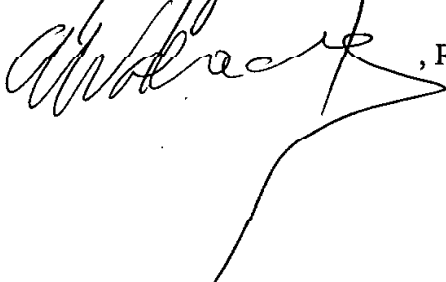
**Art. 7º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente é responsável pelo monitoramento e a avaliação, em conjunto com os órgãos responsáveis pelas atividades finalísticas e demais conveniados, da execução orçamentária dos recursos destinados aos programas, projetos, ações e atividades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

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 50 DE 2005

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 19/04/2006, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>[Assinatura]</i>	
RELATOR: <i>[Assinatura]</i> Sen. Antonio Carlos Valadares	
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES <i>(Presidente)</i>	1-ROMEU TUMA
CÉSAR BORGES	2-MARIA DO CARMO ALVES
DEMÓSTENES TORRES	3-JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO	4-JORGE BORNHAUSEN
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO <i>[Assinatura]</i>
JOÃO BATISTA MOTTA	6- TASSO JEREISSATI
ALVARO DIAS	7-EDUARDO AZEREDO <i>[Assinatura]</i>
ARTHUR VIRGÍLIO	8-LEONEL PAVAN
JUVÊNCIO DA FONSECA	9-LÚCIA VÂNIA <i>[Assinatura]</i>
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, <sup>(1)</sup> , PL e PPS)	
ALOIZIO MERCADANTE <i>[Assinatura]</i>	1-DELGÍDIO AMARAL
EDUARDO SUPICY	2- PAULO PAIM
FERNANDO BEZERRA	3-SÉRGIO ZAMBIASI
MAGNO MALTA <i>[Assinatura]</i>	4- PATRÍCIA SABOYA GOMES <i>[Assinatura]</i>
IDELI SALVATTI	5-SIBÁ MACHADO
<i>(RELATOR)</i> ANTONIO CARLOS VALADARES	6-MOZARILDO CAVALCANTI
SERYS SLHESSARENKO <i>[Assinatura]</i>	7-MARCELO CRIVELLA <sup>(2,3)</sup>
RMDB	
RAMEZ TEBET	1-LUIZ OTÁVIO <i>[Assinatura]</i>
MAGUITO VILELA	2-GERSON CAMATA
JOSÉ MARANHÃO	3-SÉRGIO CABRAL
ROMERO JUCÁ	4-ALMEIDA LIMA
AMIR LANDO	5-WELLINGTON SALGADO
PEDRO SIMON	6-GARIBALDI ALVES FILHO
PDT	
JEFFERSON PÉRES	1-OSMAR DIAS

Atualizada em: 05/04/2006.

(1) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(2) O Senador Marcelo Crivella filiou-se ao PMR em 28/09/2005.

(3) O Partido Municipalista Renovador (PMR) passou a denominar-se Partido Republicano Brasileiro (PRB), conforme certidão expedida pelo TSE em 27.03.2006.

**PARECER Nº 1.151, DE 2008**  
**(Da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa)**

Relator: Senadora Patrícia Saboya  
Relator Ad hoc: Sen. Geraldo Mesquita Júnior

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 50, de 2005, de autoria do Senador Cristóvam Buarque, tem por objetivo instituir a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente (ANPCA), para propor as diretrizes das políticas de proteção do público infante-juvenil, além de regular, controlar e avaliar a execução dessas políticas.

Nos termos da proposição, o órgão ficará subordinado à Presidência da República e poderá executar as políticas diretamente ou por meio de convênio. Deverá ele não só coordenar e elaborar a proposta orçamentária das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, mas também monitorar e avaliar a respectiva execução orçamentária. Ademais, deverá a agência esforçar-se para garantir os recursos financeiros e orçamentários necessários à continuidade do atendimento, bem como promover e estimular a garantia dos direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Na justificativa da proposta, o autor aponta a existência de um intolerável desequilíbrio entre as expectativas de proteção geradas desde a publicação da lei e, transcorridos mais de quinze anos, a resposta oferecida pelo Estado. Ressalta a ausência de um órgão catalisador das políticas de interesse do público infante-juvenil e o conseqüente desperdício de recursos destinados à área. Alega, então, que seu projeto busca estabelecer uma relação

verdadeira entre o poder público e a sociedade civil organizada, relação essa a ser supervisionada por agência capaz de conceber e executar, com eficácia, políticas de proteção à criança e ao adolescente.

O PLS nº 50, de 2005, foi distribuído à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), cabendo a esta proferir decisão terminativa sobre a matéria.

Na CCJ, foi aprovado nos termos de substitutivo que imprimiu natureza autorizativa à criação da agência, para sanar a inconstitucionalidade decorrente da usurpação de atribuição privativa do Presidente da República.

Na CDH, não recebeu emendas e foi inicialmente encaminhado à relatoria do ex-Senador Juvêncio da Fonseca, que – em razão do término da legislatura – não teve tempo hábil de ver seu voto apreciado. No entanto, as considerações que fez embasam o presente relatório.

## **II – ANÁLISE**

Em consonância com o art. 90, incisos I e XII, e com o art. 102-E, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre a esta Comissão emitir parecer quanto ao mérito do PLS nº 50, de 2005.

Essa é mais uma iniciativa do Senador Cristóvam Buarque voltada à proteção das crianças e dos adolescentes brasileiros, grande parte dos quais vive em situação de risco, por conta do descaso estatal, da violência, da miséria e do preconceito. Trata-se de 14 milhões de pessoas carentes de tudo, de acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Esse número engloba uma alta percentagem de crianças menores de 5 anos, sobretudo na região do semi-árido, com baixa estatura para a idade em decorrência da desnutrição crônica. Engloba, ainda, os mais de cinco milhões de jovens sujeitos ao trabalho infantil, mesmo em suas piores formas, a começar pelos cem mil expostos à exploração sexual e por outros quinhentos mil submetidos ao trabalho doméstico. Incorpora, também, aqueles que não têm acesso a serviços e benefícios públicos pela falta de registro, problema de 1/5 do total de crianças brasileiras com um ano de vida.



A realidade não é menos preocupante nos campos da saúde e da educação. Basta dizer que, de cada cinco gestantes no País, uma é adolescente. Além disso, pouco mais de 13% do total de crianças de 0 a 3 anos freqüentam creches, e, na faixa dos 15 aos 17 anos, apenas 44% dos adolescentes moradores das cidades e 22% dos residentes no campo vão à escola.

Infelizmente, o Estado não tem sido capaz de reverter esse quadro lamentável. Não obstante a prioridade conferida à criança e ao adolescente em nossa Lei Maior, as ações do governo nesse campo dispõem de um orçamento vergonhoso e estão sob a responsabilidade de três órgãos distintos, a saber: Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Nacional da Juventude e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. A profusão de órgãos dá origem a ações desconexas e descontínuas e dificulta o monitoramento delas. Assim, perdemos todos.

O projeto em análise tem o mérito de tentar resolver esse problema, mediante a criação de uma agência nacional. Esse caminho, entretanto, deve ser indicativo, visto ser da competência privativa do Presidente da República iniciar o processo legislativo em tal caso, conforme o parecer da CCJ.

### III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2005, nos termos do substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Sala da Comissão, 15 de outubro de 2008.

, Presidente

*Patrícia Saboya.*

, Relatora

SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CDH

EMENDA Nº 01 CCJ/CDH (SUBSTITUTIVO) AO  
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 50, DE 2005

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15/10/2003, OS SENHORES SENADORES

PRESIDENTE:	
RELATOR:	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT/PR/PSB/PC DO B/PRB/PP)	
FLÁVIO ARNS	1 - SERYS SLHESARENKO
FÁTIMA CLEIDE	2 - EDUARDO SUPLICY
PAULO PAIM	3 - MARINA SILVA
PATRÍCIA SABOYA	4 - IDELI SALVATTI
INÁCIO ARRUDA	5 - MARCELO CRIVELLA
JOSÉ NERY (vaga cedida ao PSOL)	
PMDB	
LEOMAR QUINTANILHA	1 - MÃO SANTA
GERALDO MESQUITA JÚNIOR	2 - ROMERO JUCÁ
PAULO DUQUE	3 - ROSEANA SARNEY
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	4 - VALTER PEREIRA
GILVAM BORGES	5 - JARBAS VASCONCELOS
BLOCO DA MINORIA (DEM/PSDB)	
CÉSAR BORGES	1 - (VAGO)
ELISEU RESENDE	2 - HERÁCLITO FORTES
ROMEU TUMA	3 - JAYME CAMPOS
GILBERTO GOELLNER	4 - VIRGÍNIO DE CARVALHO
ARTHUR VIRGÍLIO	5 - MÁRIO COUTO
CÍCERO LUCENA	6 - LÚCIA VÂNIA
MAGNO MALTA	7 - PAPALÉO PAES
PTB	
	1 - SÉRGIO ZAMBIASI
PDT	
CRISTOVAM BUARQUE	

SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL DA EMENDA Nº 01 CCJ/CDH (SUBSTITUTIVO)  
AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 50, DE 2005

BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB e PF)									
TITULARES	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
FLÁVIO ARNS	X				1 - SERYS SIHESARENKO	X			
FÁTIMA CLEIDE					2 - EDUARDO SUPLICY				
PAULO PAIM					3 - MARINA SILVA				
PATRICIA SABOYA					4 - IDELI SALVATTI				
INÁCIO ARRUDA					5 - MARCELO CRIVELIA				
JOSÉ NERY (vaga cedida ao PSOL)	X								
PMDB									
TITULARES	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
LEOMAR QUINTANILHA					1 - MÃO SANTA				
GERALDO MESQUITA JÚNIOR	X				2 - ROMERO JUCÁ				
PAULO DUQUE					3 - ROSEANA SARNEY				
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA					4 - VALTER PEREIRA				
GILVAM BORGES					5 - JARBAS VASCONCELOS				
BLOCO DA MINORIA (DEM/PSDB)									
TITULARES	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CESAR BORGES	X				1 - (VAGO)				
ELISEU RESENDE					2 - HERACLITO FORTES				
ROMEU TUMA	X				3 - JAYME CAMPOS	X			
GILBERTO GOELLNER	X				4 - VIRGINIO DE CARVALHO	X			
ARTHUR VIRGLIO					5 - MÁRIO COUTO				
CICERO LUCENA					6 - LÚCIA VÂNIA				
MAGNO MALFA					7 - PAPALÉO PAES				
PTB									
TITULARES	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
					1 - SÉRGIO ZAMBIASI				
PDT									
TITULARES	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CRISTOVAM BUARQUE	X				1 - (VAGO)				

TOTAL: 11 SIM 10 NÃO: 1 AUTOR: 1 ABSTENÇÃO: 1 PRESIDENTE: 1

Sala das reuniões, em

Presidente

O voto do autor da proposição não será computado, consignando-se sua presença para efeito de quorum, conforme art. 132, § 2º, do RISF.

Realizado em 26/08/2008 a última impressão em 26/08/2008 14:45

SENADO FEDERAL  
SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

**TEXTO FINAL**

**Projeto de Lei do Senado nº 50 de 2005, na Comissão de Direitos Humanos e  
Legislação Participativa que:**

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

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**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.

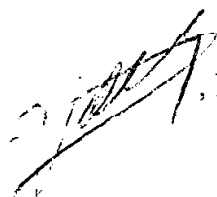
**Art. 7º** A Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente é responsável pelo monitoramento e a avaliação, em conjunto com os órgãos responsáveis pelas atividades finalísticas e demais conveniados, da execução orçamentária dos recursos destinados aos programas, projetos, ações e atividades 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, 5 de novembro de 2008.

, Presidente

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA- GERAL DA MESA

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....

Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

.....

### **LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.**

Vide texto compilado

Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE COMISSÕES**  
**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

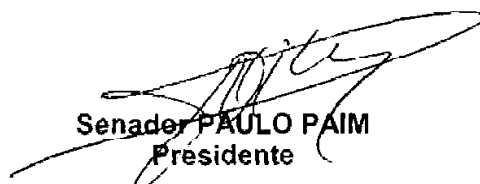
OF. Nº 371/08 - CDH

Brasília, 5 de novembro de 2008.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição combinado com o parágrafo 2º, do artigo 91 e art. 284, ambos, do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência, que não foram oferecidas emendas na discussão suplementar à **Emenda nº 01 – CCJ/CDH (Substitutivo) ao Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2005**, que “Cria a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente” e, portanto, esta Comissão adotou-o definitivamente.

Atenciosamente,

  
**Senador PAULO PAIM**  
**Presidente**

**Excelentíssimo Senhor**  
**Senador Garibaldi Alves Filho**  
**Presidente do Senado Federal**  
**Brasília - DF**

**DOCUMENTO ANEXADO NOS TERMOS DO ART. 250,  
PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO**

**RELATÓRIO**

**RELATOR: Senador JUVÊNCIO DA FONSECA**

**I – RELATÓRIO**

A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (CDH) recebe para apreciação o Projeto de Lei do Senado nº50, de 2005, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que propõe, no art. 1º, a criação da Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente (ANPCA), órgão vinculado diretamente à Presidência da República.

Em seu art. 2º ficam estabelecidas as competências da Agência, a saber: regular, acompanhar e avaliar a execução das políticas de proteção da criança e do adolescente; e propor diretrizes para as políticas de proteção à criança e ao adolescente.

Consta no art. 3º que a referida Agência “promoverá, estimulará e executará, diretamente ou por meio de convênios, as políticas de proteção à criança e ao adolescente emanadas do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA).” Em seu parágrafo único, fica determinado que a promoção e a interação das políticas públicas do interesse de crianças e adolescentes compreende as executadas nos níveis de governo federal, estadual e municipal, além daquelas de iniciativa da sociedade civil.

Os aspectos orçamentários estão contemplados nos arts. 4º, 5º e 6º. A Agência deverá coordenar a elaboração da proposta orçamentária das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, enquanto aos órgãos



responsáveis pela execução caberá a responsabilidade da gestão orçamentária. A ANPCA também será responsável, *em conjunto com os órgãos responsáveis pelas atividades finalísticas e demais conveniados*, pela monitoração e avaliação da execução orçamentária.

No art. 7º consta que a Agência desenvolverá esforços para garantir os recursos necessários à execução das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, enquanto o art. 8º determina que a exigência promoverá e estimulará a garantia dos direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O projeto recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), com apresentação de substitutivo para sanar vício de inconstitucionalidade, decorrente da usurpação de atribuição privativa da Presidência da República.

Na CDH, não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Sem dúvida, a situação das crianças no Brasil merece toda a atenção do Governo e da sociedade, pois grande número delas encontra-se em situação de risco, causada pela violência, pela miséria e pelo preconceito. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome devido à desnutrição crônica, 6,6% das crianças menores de 5 anos, em 307 municípios do semi-árido brasileiro, apresentam baixa estatura para a idade.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004, do total de crianças de 0 a 3 anos no País, pouco mais de 13% freqüentavam creches. E que apenas 44% dos adolescentes entre 15 e 17 anos, freqüentavam a escola, percentual que baixava para 22% nas zonas rurais.

A situação de risco em que se encontra grande parte das crianças e adolescentes no Brasil, justifica, do ponto de vista do mérito, qualquer projeto cuja intenção seja melhorar essa realidade. Entretanto, como foi bem colocado no Parecer apresentado na CCJ, o projeto de lei, na forma em que foi apresentado, incorre em vício de inconstitucionalidade, pois a criação de

órgãos da Administração Pública Federal, de acordo com o § 1º, do art. 61, da Constituição Federal, é atribuição privativa do Presidente da República.

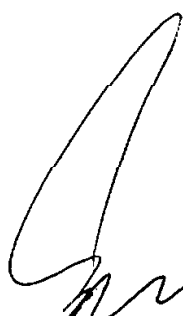
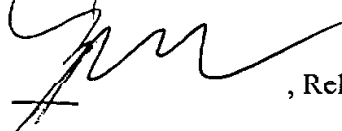
A solução proposta para sanar o vício de inconstitucionalidade, na CCJ, foi a apresentação de um substitutivo, na forma de um projeto de lei autorizativo, já que o Senado Federal aceita apreciar esses projetos com base no Parecer nº 527, de 1998, também da CCJ, de autoria do eminente Senador Josaphat Marinho.

Outro aspecto a ser mencionado respeita à denominação utilizada para a organização a ser criada, pois o termo agência é entendido como um órgão destinado a regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos, especialmente quando os prestadores desses serviços são empresas privadas, que atuam dentro dos parâmetros econômicos de mercado. Assim, a utilização do termo agência, embora não configure erro capaz de inviabilizar o mérito do projeto, pode induzir a interpretações sobre o propósito do legislador. Entretanto, como se trata de projeto de lei autorizativo, se o Executivo acatar a proposta, pode alterar a denominação da entidade a ser criada.

### III – VOTO

No que se refere ao mérito, é válida qualquer proposta que apresente como objetivo a melhoria da situação das crianças e adolescentes no Brasil. Como o problema do vício de inconstitucionalidade foi sanado, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2005, nos termos do substitutivo aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Sala da Comissão,

  
\_\_\_\_\_, Presidente  
  
\_\_\_\_\_, Relator

Publicado no Diário do Senado Federal, de 25/11/2008.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

(OS:16893/2008)