

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 168, DE 2021

Apensado: PL nº 4.684/2024

Altera o inciso I e acrescenta parágrafo único ao artigo 2º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, a fim de redefinir a competência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Autora: Deputada CHRIS TONIETTO

Relatora: Deputada ANA PAULA LIMA

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto que prevê a alteração do inciso I do artigo 2º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, a fim de redefinir a competência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), fazendo cessar sua atuação normativa e tornando-a precipuamente consultiva.

O Projeto também pretende acrescentar o parágrafo único ao artigo 2º da referida Lei, estabelecendo vedação ao exercício, de qualquer forma, da competência normativa pelo Conanda.

Na Justificação, a Autora argumenta que, por ser um órgão não composto por representantes eleitos, a atuação normativa do Conanda seria inadequada, uma vez que, conforme a Constituição Federal, apenas os representantes eleitos possuem legitimidade para exercer o poder normativo.

A Parlamentar defende também que a mudança proposta visa a um maior alinhamento entre as políticas públicas e o Governo Federal, garantindo maior coerência política e estratégica na execução das políticas de proteção às crianças e aos adolescentes. Isto é, pelo fato de ser um órgão



colegiado e vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, não deveria dispor de competência normativa autônoma, mas meramente consultiva.

À proposição foi apensado o Projeto de Lei n.º 4.684, de 2024, de autoria do Deputado Pedro Aihara e outros, que altera dispositivos da Lei n.º 12.594, de 18 de janeiro de 2012, a fim de redefinir a competência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dos respectivos conselhos da criança e do adolescente estaduais, municipais e distrital.

O Projeto principal e seu apensado foram distribuídos às Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD).

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II, e art. 151, inciso III, ambos do RICD.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao Projeto, nesta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família.

Oferecido Parecer nesta Comissão pela aprovação da proposição com Substitutivo, no prazo regimental, foi oferecida, nesta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, uma Emenda ao Substitutivo, de autoria da Deputada Chris Tonietto, propondo alterar o inciso I e acrescentar o parágrafo único ao artigo 2º da Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991, a fim de reestabelecer da proposição original a vedação ao exercício de competências normativas no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

É o Relatório.



II - VOTO DA RELATORA

A proposta de transformar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda em um órgão exclusivamente consultivo, removendo suas competências normativas, apresenta fragilidades em seus pressupostos e pode ser rejeitada com base em premissas jurídicas e institucionais que destacam a importância do seu papel normativo, de modo que qualquer alteração em suas competências deve ser promovida com extrema cautela.

Embora o texto argumente que apenas representantes eleitos pelo povo possam exercer competência normativa, o Conanda não exerce poder legislativo, mas sim competência normativa técnica. Diversos conselhos, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)¹, o Conselho Nacional de Educação (CNE)² e o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN)³, têm o papel de regulamentar políticas públicas em áreas específicas, o que é uma prática consolidada em regimes democráticos.

Esses órgãos têm competência infralegal, ou seja, regulamentam políticas públicas de acordo com as necessidades específicas da área de atuação, em complemento ao Poder Legislativo, garantindo que políticas públicas sejam implementadas de forma técnica e eficaz, especialmente em áreas complexas como os direitos da criança e do adolescente.

Essa função também é amplamente utilizada por agências reguladoras que lidam com questões técnicas e complexas, como saúde e meio ambiente. O Conanda, ao exercer competência normativa, não usurpa a

¹ “Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: II - **normatizar** as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social.” **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em 10 out. 2024.

² “Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá **atribuições normativas**, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.” Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024compilado.htm. Acesso em 10 out. 2024.

³ “Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades: I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo **normativo e consultivo**.” Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em 10 out. 2024.



função legislativa, mas atua para garantir que as políticas públicas sejam aplicadas de forma técnica e específica. Essa prática permite o aprofundamento adequado em assuntos específicos e a gestão técnica, os quais, com expertise de conselhos especializados, desempenham um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas eficazes.

Além disso, conselhos como o Conanda exercem uma função de controle social e atuação participativa, assegurando que as normas e diretrizes sejam elaboradas de forma colaborativa e plural, o que é um valor democrático fundamental. Sob esta ótica, o argumento de que os membros do Conanda não são eleitos pelo povo falha ao reconhecer a importância da participação social qualificada no processo de formulação de políticas públicas, haja vista que o Conanda é composto por representantes do governo e da sociedade civil, incluindo ONGs, movimentos sociais e instituições que têm atuação direta e experiência na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Isso garante que o Conselho reúna conhecimento especializado e uma visão diversa e profunda sobre as necessidades desse grupo.

A pluralidade de vozes no Conanda fortalece a elaboração de políticas públicas mais inclusivas e representativas, que refletem as reais demandas da sociedade civil. A presença de setores técnicos e organizações especializadas impede que o Conselho seja capturado por interesses exclusivamente políticos ou por grupos que não compreendem plenamente a realidade das crianças e dos adolescentes no Brasil.

Transformar o Conanda em um órgão meramente consultivo reduziria significativamente a sua capacidade de influenciar diretamente na criação de normas e regulamentos voltados à proteção dos direitos infantojuvenis. Ao enfraquecer a representatividade qualificada, o Projeto de Lei pode resultar em políticas públicas menos eficazes e mais sujeitas a variações políticas de curto prazo, em vez de serem construídas sobre uma base técnica e participativa.

Vale ressaltar que o Conanda é um dos principais órgãos responsáveis por garantir a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei n.º 8.069, de 1990, que estabelece o princípio da



proteção integral e trata crianças e adolescentes como sujeitos plenos de direitos, com prioridade absoluta nas políticas públicas. Ou seja, ao retirar do Conanda a capacidade normativa, o PL compromete diretamente a implementação de políticas que garantam a proteção integral. A competência normativa do Conanda permite que ele crie diretrizes específicas para a execução do ECA em diferentes contextos e realidades.

Esse papel é especialmente relevante, pois as crianças e adolescentes, sendo sujeitos em desenvolvimento, têm necessidades particulares que exigem uma regulação detalhada e especializada. Sem a competência normativa que este Projeto pretende retirar, o Estado ficaria menos preparado para reagir de forma ágil e eficaz às demandas emergentes de proteção da infância e adolescência, comprometendo a efetividade das políticas públicas voltadas a esses grupos vulneráveis.

Com relação ao alinhamento estratégico e político com o Governo Federal, frise-se que o referido alinhamento não deve ser político, mas técnico. O texto do PL argumenta que transformar o Conanda em um órgão consultivo facilitaria o alinhamento com o Governo Federal. No entanto, negligencia o fato de que órgãos normativos autônomos são, por definição, projetados para atuar com base em critérios técnicos e especializados.

A independência técnica é um pilar fundamental na gestão de políticas públicas voltadas a direitos humanos, particularmente no caso de grupos vulneráveis como crianças e adolescentes. A autonomia normativa do Conanda garante que suas decisões sejam baseadas em estudos, evidências e experiência prática, em vez de meramente refletir as orientações políticas ou econômicas de um governo específico.

Esse modelo de autonomia não só protege a elaboração de políticas públicas da interferência política indevida, mas também assegura a continuidade e a coerência das ações governamentais em prol das infâncias, independentemente de mudanças de governo. Ao enfraquecer o caráter normativo do Conanda, o Projeto pode acarretar uma politização excessiva das decisões e, conseqüentemente, políticas públicas menos focadas nas reais necessidades das crianças e adolescentes.



Por fim, a Autora cita o artigo 49, inciso XI, da Constituição Federal, que atribui ao Congresso Nacional à competência exclusiva de zelar pela preservação de sua competência legislativa. Entretanto, esse dispositivo não impede a criação de órgãos com competência normativa infralegal, como é o caso do Conanda.

Inclusive, a Constituição prevê a possibilidade de que órgãos especializados, conselhos e agências reguladoras emitam normas no âmbito de sua competência técnica, sempre em consonância com as leis vigentes. Esses conselhos não fazem leis, apenas regulamentam a aplicação de políticas públicas dentro de suas respectivas áreas, baseando-se em diretrizes legais previamente estabelecidas pelo Congresso Nacional. A regulamentação emitida pelo Conanda, portanto, não viola o princípio da separação dos Poderes, mas sim complementa o trabalho do Legislativo e do Executivo, garantindo que as normas sejam aplicadas de maneira adequada e eficiente.

Também a proposição apensada, Projeto de Lei n.º 4.684, de 2024, visa a remover a função normativa e deliberativa de conselhos voltados aos Direitos da Criança e do Adolescente, restringindo sua atuação ao caráter exclusivamente consultivo, com o que não concordamos.

Pelo exposto, tendo em vista que retirar a competência normativa do Conanda enfraqueceria a sua capacidade de cumprir seu papel constitucional e infralegal, resultando em uma diminuição da proteção oferecida a crianças e adolescentes, votamos pela rejeição do Projeto de Lei n.º 168, de 2021 e do Projeto de Lei n.º 4.684, de 2024, com a consequente prejudicialidade da emenda oferecida ao Substitutivo retirado.

Sala da Comissão, em 10 de março de 2026.

Deputada **ANA PAULA LIMA**
Relatora

MRF

