

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

[PL 4556/2008](#) - do Senado Federal - Cristovam Buarque - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente".

Relatora: Deputada GORETE PEREIRA.

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO ROBERTO SANTIAGO

I – Relatório

O projeto em questão, pretende apenas autoriza o Poder Executivo a criar um órgão da administração pública federal, vinculado diretamente à Presidência da República. Trata-se da Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente com atribuições, entre outras, propor diretrizes para as políticas de proteção à criança e ao adolescente, promover, estimular e executar diretamente as políticas emanadas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, coordenar a elaboração da proposta orçamentária, monitorar e avaliar a execução orçamentária, promover e estimular a garantia dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Recebido nesta Comissão, obteve parecer favorável pela Relatora, Deputada Gorete Pereira, estando em fase de apreciação na CTASP. Antes porém, o PL foi apreciado na Comissão de Seguridade Social e Família sendo vencedor o parecer pela rejeição deste projeto. Em seguida tramitará pelas Comissões de Finanças e Tributação, seguindo para a Comissão de Constituição



e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Ressaltando que a proposição é conclusiva pelas Comissões.

Em sede de justificativa, o autor traz à baila sua sensibilidade e a relevância do tema ao revelar as destacadas preocupações do ilustre senador Cristovam Buarque com a proteção à infância e juventude.

No âmbito da CTASP, a deputada relatora também refere-se à justificativa do autor da proposição que argumenta:

“... que o Estado não consegue prestar aos menores de dezoito anos de idade a assistência preconizada pelo Estatuto da Criança e dos Adolescentes. Segundo o parlamentar, a causa do problema seria a falta de um órgão catalisador das políticas menoristas, conectando as várias frentes de luta destinadas a proteger crianças e adolescentes. A solução, portanto, seria estabelecer uma relação verdadeira entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, com a supervisão da entidade aventada capaz de traçar, com eficácia, da concepção à execução das políticas de proteção aos menores.”

Na CSSF, mesmo sendo ressaltada a louvável intenção, o voto vencedor aponta a inconstitucionalidade de origem do projeto autorizativo, acrescentando que, no mérito:

“... é desnecessária a criação desta nova estrutura, já que todas as atribuições mencionadas nos artigos que constituem a normativa proposta, são hoje de competência e responsabilidade de órgãos já em atuação.”

É o relatório.

II – Voto.

Sem dúvida, o tratamento das políticas públicas relativas a crianças e adolescentes ainda necessitam grande atenção e investimento do estado brasileiro. Conhecedor dessa matéria, o Senador Cristóvão Buarque ao propor a criação de uma Agencia específica busca uma efetividade de ação, porém,



infelizmente, esta alternativa não é capaz de assegurar nem eficácia ou aprimoramento ou mesmo efetividade social das políticas públicas.

O PL em análise repete as competências atualmente previstas em diversas fontes legislativas que compõe o sistema integral de proteção a criança e adolescente (CF, ECA, Lei que institui o CONANDA etc.) apresentando como destino de tais “funções” uma “nova” Agência regulatória.

Da Inconstitucionalidade

Cumprе ressaltar que o projeto padece de vício de origem inescusável.

A iniciativa para proposição legislativa dessa natureza é restrita constitucionalmente ao próprio Poder Executivo, nos termos do *Art 61, §1º, inciso II, alínea “e”*, da Constituição Federal de 1988 estabelece que “*são de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observados o disposto no art. 84, VI*”.

Mesmo não sendo no âmbito da CTASP o ambiente mais propício para o embate dessa matéria constitucional, este defeito no nascedouro contamina toda a tramitação da matéria.

O prosseguimento de proposições com vício irreparável da inconstitucionalidade repercute negativamente para a sociedade, por um lado, porque pode criar expectativa de uma legislação específica; por outro, afrontando a economia processual que deve também pautar o sistema legislativo.

O projeto tem natureza autorizativa, que em si enfrenta o **vício de origem** que gera a inconstitucionalidade. Já deliberado nesta Casa e reconhecido como vício intransponível pelo STF.

A ressalva técnica quanto ao vício de iniciativa e da inadequação de projeto de Lei autorizativo está registrado pela CCJ que emitiu Súmula de Jurisprudência nº 1:



“Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”.

Por economia processual legislativa, e pelas impossibilidade de superar o vício de origem é imprescindível a rejeição de PL's autorizativos, como o ora em questão.

Do mérito na CTASP

A criação de uma Agência como a pretendida no presente Projeto segue em sentido contrário à trajetória de toda a política de proteção da criança e adolescente em nosso país. Atualmente, o campo envolve de maneira articulada as ações governamentais e não-governamentais para construção e efetividade social das política, sempre numa perspectiva de alcance e responsabilização dos três entes federativos.

A re-centralização que advém da reunião da regulação de determinada área na forma de uma Agência contraria a tendência descentralizadora contemporânea das políticas sociais e, especificamente do conjunto de políticas desenvolvidas a partir do ECA.

Conforme Nota Técnica disponibilizada pela Subsecretaria de Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA/SEDH), vinculada à Presidência da República, em **18/06/2009**, há uma estrutura coerente e complexa em funcionamento, articulada nos seguintes termos:

“No âmbito federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA), instituído pela Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, possui a função de elaborar as normas gerais da política nacional dos direitos da criança e do adolescente, de controlar e fiscalizar as ações de execução da política relativa à implementação dos direitos desse segmento. Entre 2003 – 2007



foram editadas pelo CONANDA mais de quarenta resoluções orientadoras da política de atendimento à criança e ao adolescente. Além disso, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, presta apoio aos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares e aos órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Ao mesmo tempo o CONANDA tem a função de acompanhar o reordenamento institucional das estruturas públicas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes.

No âmbito nacional, estadual e municipal os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, bem como acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas.

Em todas as três esferas governamentais – federal, estadual e municipal, os conselhos estão instituídos e em funcionamento. Eles são compostos paritariamente por membros do governo e da sociedade cível organizada, conforme preconiza o art. 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente.

(...)

Além disso, a recém criada estrutura da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA/SEDH/PR) tem orçamento próprio e articula hoje as ações orçamentárias de 14 Ministérios responsáveis pela Agenda Social Criança e Adolescente, somando esta última um total de aproximadamente três bilhões de reais. De 2004 para 2007 a execução dos recursos do Fundo subiu de 34,5% para 94,5%, as doações públicas e privadas ao Fundo subiram de 4 milhões no ano 2000 para 41 milhões em 2008, representando um aumento de 1000%. Também o orçamento da



Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente passou do seu primeiro ano de existência de 10 milhões para 70 milhões de reais, e a execução orçamentária chegou a 99% em 2007.”

Assim, a criação de uma estrutura que extrai a competência e atribuições dos órgãos existentes gera uma nova fase de fragilização e desconstrói os consolidados avanços alcançados nesse campo social.

São graves, complexos e amplos os problemas e as demandas que envolvem crianças e adolescentes. Todavia, exatamente a partir de uma presente e inteligente luta de vários segmentos e setores da sociedade e dos governos, foi criada uma estruturação e organicidade administrativa muito boa e que garante a segurança institucional dessas políticas sociais.

Portanto, o Brasil tem sido referencia internacional nos aspectos formais e institucionais na proteção da criança e adolescente. Mas a efetividade social tem sido lenta e insuficiente. O que ainda carece significativamente é a implementação e efetividade de algumas políticas dessas estruturas existentes.

É nesse sentido que compreendemos absolutamente relevante a temática tratada na proposição e a legitimidade do senador atuante na área, porém, inadequada e desviante a forma proposta para execução de nossas políticas existentes.

É preciso garantir eficiência no atendimento de crianças e adolescentes, mas para que isso ocorra não precisamos criação ou reformulação de estruturas administrativas, o que se requer são: investimento público; destinação e execução dos recursos orçamentários; responsabilidade das gestões federais, estaduais e municipais; funcionalidade dos conselhos e; maior controle e envolvimento da sociedade.

Sobre o PL em questão o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – **CONANDA** emitiu **Nota Pública** para refletir sobre os impactos da criação de uma Agencia, como pretendido no projeto em análise. Nessa peça, vários elementos merecem destaque, especialmente quando demonstra que a

luta se faz no âmbito da defesa dos direitos fundamentais da pessoa, ou seja, nas palavras da Nota Pública precisam ser fortalecidos os órgão para que cumpram seus papéis institucionais no desenvolvimento social de nosso país.:

“... direitos infanto-juvenis devem ser promovidos, protegidos e garantidos dentro de uma perspectiva mais ampla de garantia dos direitos humanos, e que, portanto o CONANDA, órgão que articula e delibera sobre as políticas para garantia dos direitos desta população, junto com a Secretaria Especial de Direitos Humanos/SPDCA”

Na condição de membro desta Comissão cabe analisar os projetos sob os aspectos de mérito, especialmente relativo ao Direito Administrativo e das relações entre capital e trabalho e serviços públicos, nos termos do Art. 32, XVIII, do Regimento Interno da Casa.

Além da apreciação pela CCJC no âmbito também de sua competência também não se pode deixar de mencionar os vícios flagrantes de inconstitucionalidade que torna inviável o prosseguimento do feito, senão pela responsabilidade legislativa, mas também pela economia processual que também deve pautar todo o processo legislativo.

Portanto, o objeto do projeto em análise avança na interdisciplinariedade cuja apreciação não poderá ser feita num sentido único, sem a devida observação de toda a sua dimensão temática.

É nesse contexto que cumpre apontar para os variados aspectos que impelem à **discordância com o parecer da relatora, rumo à rejeição do projeto**, em que pese a relevância do tema A matéria em seu conteúdo e forma não merece prosperar.

Essas disposições acima citadas, **além de incorrerem no grave vício de iniciativa** em relação à matéria orçamentária que é de exclusiva proposição do Presidente da República (Art. 61, §1º, II, b) da CF/88); no âmbito de competência dessa CTASP, não se pode transigir com disposições legislativas que não respondam aos princípios que fulcram os atos e a gestão administrativas. Mesmo que boas idéias e altas inspirações sejam importantes para alimentar mudanças, a viabilidade e adequação para implementação dessas idéias deve

pautar-se nos limites éticos e da responsabilidade republicana. Atos administrativos precisam ser respaldados em dispositivos legais, com garantia e segurança jurídica, observado o interesse público e a relevância social, de maneira responsável.

Por todo o exposto, opino pelo **voto contrário à relatora**, para que o PL seja rejeitado, em razão do descabimento formal, nos termos do Art. 61, §1º, II, da CF/88, e no mérito pela inadequação administrativa da proposta, mesmo ressaltando a importância e sensibilidade demonstrada na iniciativa, pelas razões acima expostas.

Voto pela rejeição do PL 4556/2008.

Sala das Sessões, em de de 2010.

ROBERTO SANTIAGO
Deputado Federal – PV

