



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA FÁTIMA BEZERRA

PARECER Nº 2, DE 2016

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 14, de 2015 (Projeto de Lei nº 6.698, de 2013, na Casa de origem), do Deputado Osmar Terra e outros, que *dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, altera a lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.*

Relatora: Senadora **FÁTIMA BEZERRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao Plenário desta Casa o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14, de 2015 (Projeto de Lei nº 6.698, de 2013, na Origem), que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA); o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT); a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei em análise foi apresentado pelo Deputado Osmar Terra e outros parlamentares, em 2013, com o propósito de formular diretrizes para as políticas públicas direcionadas à primeira infância, além de determinar ações específicas, no ECA e em outros diplomas legais, que assegurem o efetivo atendimento aos direitos da criança na primeira infância.



SF/16308.72147-81

Página: 1/9 03/02/2016 18:43:36

bea2a7f1ea555b362a891d719b95573deea82ca



Naquela Casa, o projeto passou por diversas comissões, sendo posteriormente instalada Comissão Especial para proceder à sua análise.

No âmbito daquela Comissão, foi promovido o II Seminário Internacional: *Marco Legal da Primeira Infância*, em 2014, além de outros seminários regionais, audiências públicas e outros eventos externos, para discutir o projeto, com o aporte da sociedade civil e com contribuições do Poder Executivo e do Ministério Público.

Na justificação do projeto, o autor pontua a necessidade de “estabelecer maior sintonia entre a legislação e o significado do período da existência humana que vai do início da gestação até o sexto ano de vida”, pretendendo responder “à relevância dos primeiros anos na formação humana, na constituição do sujeito e na construção das estruturas afetivas, sociais e cognitivas que dão sustentação a toda a vida posterior da pessoa”.

O PLC nº 14, de 2015, é composto por 43 artigos, divididos da seguinte maneira: as políticas públicas sobre a primeira infância compreendem dezenove artigos (arts. 1º a 17 e arts. 39 e 40); as alterações no ECA compreendem dezenove artigos (arts. 18 a 36); a alteração na CLT está contida no art. 37; a alteração na Lei nº 11.770, de 2008, é veiculada pelo art. 38; a alteração no Código de Processo Penal está contida no art. 41; a alteração na Lei nº 12.662, de 2012, é veiculada pelo art. 42; e a cláusula de vigência é disposta no art. 43.

O projeto foi inicialmente distribuído à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em atendimento ao Requerimento nº 279, de 2015, foi distribuído também à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). Em atendimento ao Requerimento nº 1.420, de 2015, aprovado em 9 de dezembro último, o Projeto tramita em regime de urgência, nos termos dos arts. 336, II, e 338 do Regimento Interno do Senado Federal.

II – ANÁLISE

De uma maneira geral, no projeto, encontra-se preservada a competência legislativa para disciplinar a matéria, que é privativa da União, à vista do art. 22, inciso XXIV, e concorrente, relativamente ao tema de criança e adolescente, a teor do art. 24, inciso XV, todos da Constituição Federal de 1988.

Também é adequado o meio eleito (projeto de lei ordinária), uma vez que a matéria não está reservada pela Constituição à esfera da lei



complementar. Irretocável, ainda, é a origem da iniciativa de lei sobre a matéria, que não está reservada ao Presidente da República, nem ao Poder Judiciário.

Também quanto à juridicidade, a proposição se revela adequada: possui o atributo da generalidade, inova o ordenamento jurídico, apresenta potencial coercitividade e materializa-se como projeto de lei modificativa, em consonância com o disposto nos arts. 7º e 12 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Ademais, não vislumbramos obstáculos regimentais ao projeto. Quanto ao mérito, antes de tudo, é preciso destacar que as crianças e adolescentes têm recebido atenção especial do Poder Legislativo, sobretudo a partir da Constituição de 1988, que consagra a absoluta prioridade na garantia de seus direitos, por parte da família, da sociedade e do Estado. A despeito disso, havia uma lacuna legislativa quanto ao período específico da primeira infância, pelos cuidados especiais que ele inspira.

O PLC nº 14, de 2015, começa por definir a sua abrangência em termos etários, explicando que primeira infância compreende os seis primeiros anos completos da criança. Apesar de não haver consenso científico a respeito da delimitação desse período da vida da criança, o projeto adotou esse entendimento corroborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pela Rede Nacional Primeira Infância.

Levando em consideração a realidade socioeconômica do Brasil, a proposta visa a, inicialmente, garantir a sobrevivência das crianças, uma vez que, como se sabe, no País, ainda figuram, entre as principais causas da mortalidade infantil, doenças de fácil prevenção e cura, entendendo que o cuidado com o bem-estar da criança deve iniciar-se desde a concepção, compreendendo a garantia de condições mínimas de higiene no ambiente em que a criança viverá e a cobertura das principais vacinas, entre outras medidas.

A partir daí, garantidas as condições mínimas para a sobrevivência, o PLC nº 14, de 2015, parte para a preocupação com o adequado desenvolvimento físico, intelectual e emocional das crianças. Diversos estudos nas áreas de neurociência, psicologia, cognição e educação demonstram a importância da atenção nos primeiros anos de vida, a fim de evitar morbidades futuras e garantir o bom desenvolvimento das habilidades físicas e motoras, ressaltando os cuidados com a nutrição e a saúde nesta faixa etária.



Para tanto, o PLC explicita, já em seu art. 3º, o princípio da prioridade absoluta na garantia dos direitos da criança na primeira infância, por parte do Estado, reforçando o que o ECA e a própria Constituição Federal já preveem em relação a crianças e adolescentes em geral.

O projeto também trata do direito de participação da criança (art. 4º), ampliando as hipóteses em que isso já ocorre (art. 28, § 2º – em caso de colocação em família substituta; art. 45, § 2º – consentimento com a adoção; art. 48, parágrafo único – pedido de acesso ao processo de adoção; e art. 51, inciso III – consulta ao adolescente no caso de adoção internacional, todos do ECA), em cumprimento ao disposto na Convenção sobre os Direitos da Criança, das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Passa, assim, a admitir a participação das crianças na formulação das políticas públicas, mediante processos adequados de escuta, respeitadas as especificidades de cada faixa etária (art. 4º).

Dessa forma, reconhece que é direito da criança estar envolvida nas decisões que digam respeito ao seu bem-estar e às condições de vida a que estão submetidas, promovendo-as a sujeitos ativos na construção da cidadania, respeitados os seus limites etários e de desenvolvimento.

Um dos pontos mais importantes do projeto é a determinação, no art. 6º, de que haja políticas setoriais e política nacional integrada. Por meio desse desenho, são dadas as diretrizes para as políticas públicas para a primeira infância, com a determinação de que elas se articulem para o atendimento de maneira integral e integrada, de forma a envolver todos os direitos de todas as crianças de até 6 anos de idade. Assim fazendo, busca fortalecer as políticas, articulando-as num todo multissetorial e multidimensional, para abranger toda a complexidade contida nas necessidades da primeira infância.

São igualmente meritórios os arts. 4º e 12, que adotam uma abordagem participativa, chamando a sociedade para que se envolva na construção da rede de direitos das crianças, sempre com o paradigma de que estes se constituem prioridade absoluta. Nesse ponto, sugerimos emenda de redação, para substituir, no art. 12, inciso VI, a expressão “formação humana”, por “desenvolvimento do ser humano”, que consideramos mais abrangente.

O art. 5º do projeto determina como área prioritária “a adoção de medidas que evitem a exposição precoce aos meios de comunicação”. Nesse ponto, sugerimos emenda de redação para evitar restrição excessiva à



comunicação benigna, inclusive de campanhas educacionais e de saúde pública, sendo bastante nítido que o propósito desse dispositivo não é tanto o de restringir a exposição “aos meios de comunicação” em caráter geral, mas o de evitar os excessos na “comunicação mercadológica” em particular. Corroboram esse entendimento o inciso IX do art. 4º, que fala no apoio dos meios de comunicação social à formação de uma cultura de proteção e promoção da criança, e o art. 5º, que fala em proteção contra a pressão consumista.

O PLC, em seu art. 18, modifica o ECA, introduzindo-lhe o art. 3º-A, para estabelecer que os direitos ali enunciados aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem qualquer discriminação, em consonância com o que é previsto na Constituição Federal. Sugerimos, neste ponto, emenda de redação, a fim de acrescentar um parágrafo único ao art. 3º, de igual teor, em vez de criar o art. 3º-A, em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Além disso, a proposta parte acertadamente da valorização dos profissionais que atuam na atenção às crianças, seja na área da saúde, seja na da educação, seja na da assistência social, apontando a necessidade de sua qualificação inicial e continuada (arts. 9º e 10º).

Em seguida, verifica-se que um dos aspectos com os quais o PLC nº 14, de 2015, mais se preocupa é a garantia da saúde na primeira infância (§ 3º do art. 14, arts. 19 a 24, art. 37 e art. 42), por considerar que, sobretudo durante os primeiros anos de vida, as condições de vida de uma criança dependem principalmente do acesso que ela tem a serviços básicos de saúde, nutrição, saneamento, entre outros, além da qualidade de tais serviços.

O § 1º do art. 19 determina que o pré-natal seja realizado no nível de “Atenção Básica” do Sistema Único de Saúde, visando a assegurar a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher. A expressão “Atenção Básica” é posteriormente utilizada também no §3º deste mesmo art. 19. Observe-se, entretanto, um problema de técnica legislativa, visto que não existe na Lei Orgânica da Saúde nenhuma menção à existência da Atenção Básica – esse termo foi cunhado na legislação infralegal, por meio de regulamentos e portarias.

Por tal motivo, sugerimos nesses parágrafos a substituição da expressão “Atenção Básica” por “atenção primária”, em letras minúsculas, por considerá-la uma expressão ao mesmo tempo equivalente e genérica, não



implicando vinculação com uma expressão apenas utilizada em normas infralegais.

Da mesma forma, o art. 20 do PLC também altera o ECA, em seu art. 9º, mantendo o *caput* e acrescentando-lhe os §§ 1º e 2º, que cuidam de obrigar as Unidades Básicas de Saúde a promover o aleitamento materno e as unidades de terapia neonatal a contar com bancos de leite humano. Novamente temos problemas de técnica legislativa, vez que há referência à expressão “Unidades Básicas de Saúde”, definida apenas em normas infralegais. Em coerência com os comentários anteriores, sugerimos emenda de redação, para substituir essa expressão por “unidades primárias de saúde”, em letras minúsculas.

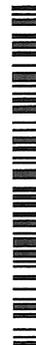
O art. 21 modifica o *caput* do art. 11 do ECA e os seus §§ 1º e 2º. No § 2º, estende a terapêutica prestada a crianças e adolescentes, acrescentando o termo "órteses" – a redação original desse dispositivo só citava medicamentos, próteses e “outros recursos relativos ao tratamento”. É de nossa opinião, entretanto, que seria apropriado acrescentar o termo “tecnologias assistivas”, por ser mais abrangente e englobar novos avanços tecnológicos na área que porventura surgirem, pelo que sugerimos uma emenda de redação a respeito.

Já o art. 23 acrescenta um § 2º ao art. 13 do ECA e, embora seu *caput* não informe, modifica a redação do atual parágrafo único, renumerando-o para § 1º, para inserir a expressão “sem valorização moral” em seu texto. Sugerimos, entretanto, a substituição da expressão "sem valorização moral" por “sem constrangimento”, que consideramos mais objetiva e adequada ao que se pretende veicular.

Basicamente, o PLC nº 14, de 2015, amplia e detalha o direito à saúde de crianças e adolescentes em nosso país. Para alcançar esse fim, a proposta também concede direitos às gestantes, mães e pais, de forma que o desenvolvimento na infância ocorra com seu apoio. A concretização das mudanças sugeridas ocorre majoritariamente por intermédio da atuação do SUS, que tem o dever constitucional de prestar assistência integral à saúde na infância.

Em relação à seara dos direitos trabalhistas, o projeto traz dois aspectos importantes.

O art. 37 do PLC acrescenta os incisos X e XI ao art. 473 da CLT para conceder ao trabalhador celetista dois novos tipos de licença: por até dois dias, para acompanhar consultas médicas e demais exames



complementares durante o período de gravidez de sua esposa ou companheira; e de um dia por ano, para acompanhar filho de até seis anos em consulta médica.

Por sua vez, o art. 38, ao prorrogar por quinze dias a duração da licença-paternidade, além dos cinco dias estabelecidos no § 1º do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), assinala de modo incisivo o entendimento de que o cuidado dos filhos deve ser partilhado pelos pais.

III – VOTO

Por todo o exposto, opinamos pela **aprovação** do PLC nº 14, de 2015, com os seguintes ajustes de redação:

EMENDA Nº – PLEN (De Redação)

Substitua-se, no art. 5º do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, a expressão “aos meios de comunicação” por “à comunicação mercadológica”.

EMENDA Nº – PLEN (De Redação)

Substitua-se, no art.12, VI, do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, a expressão “na formação humana” por “no desenvolvimento do ser humano”.

EMENDA Nº – PLEN (De Redação)

Dê-se ao art. 18 do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, a seguinte redação:



“Art. 18. O art. 3º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

‘Art. 3º

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião e crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (NR)”

**EMENDA Nº – PLEN
(De Redação)**

Substitua-se, na redação dada pelo art. 19 do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, aos §§ 1º, 3º e 9º do art. 8º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, as expressões “Atenção Básica” e “Atenção Primária” por “atenção primária”.

**EMENDA Nº – PLEN
(De Redação)**

Substitua-se, na redação dada pelo art. 20 do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, ao § 1º do art. 9º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a expressão “Unidades Básicas de Saúde” por “unidades primárias de saúde”.

**EMENDA Nº – PLEN
(De Redação)**

Substitua-se, na redação dada pelo art. 21 do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, ao § 2º do art. 11 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a expressão “outros recursos tecnológicos relativos” por “outras tecnologias assistivas relativas”.



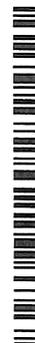
**EMENDA Nº – PLEN
(De Redação)**

Substitua-se, na redação dada pelo art. 23 do Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2015, ao § 1º do art. 13 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a expressão “valorização moral” por “constrangimento”.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora



SF/16308.72147-81

Página: 9/9 03/02/2016 18:43:36

bea2a7f1ea555b362a891d719b95573deea82ca

