

PROJETO DE LEI N° , DE 2003
(Da Senhora Maria do Rosário)

Altera os artigos 92, 155 e 157 da Lei 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O artigo 92 da Lei n.º 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e Adolescente, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

O parágrafo único passa a ser § 1º, com a seguinte redação: O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito, devendo o Estado garantir-lhe assistência jurídica para a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes institucionalizados.

§ 2º - Imediatamente após o acolhimento da criança ou adolescente, a entidade de abrigo elaborará um plano escrito de trabalho objetivando a preservação dos vínculos familiares.

§ 3º - Inviabilizado o retorno imediato da criança ou do adolescente à família natural, a entidade de abrigo encaminhará, no prazo de trinta dias, a contar da institucionalização, relatório ao Ministério Público, acompanhado do plano de trabalho, e, nas hipóteses de crime ou contravenção penal, do registro de ocorrência policial, com vistas a subsidiar a ação de suspensão ou perda do poder familiar.

§ 4º - Nas hipóteses de crianças e de adolescentes cujos pais foram suspensos ou destituídos do poder familiar, deverá o dirigente da entidade de abrigo informar semestralmente ao juízo as providências tomadas para a preservação dos vínculos familiares ou sua integração em família substituta.

Art. 2º. O artigo 155 da Lei nº. 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, passa a vigorar com a seguinte redação e acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 155 – O procedimento para a suspensão ou a perda do poder familiar terá início por provocação do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse.

§ 1º - Verificada a hipótese do parágrafo 3º. do art. 92 , o Ministério Público ajuizará, no prazo de trinta dias, a ação de suspensão ou destituição do poder familiar.

§ 2º - Ocorrendo, a qualquer tempo, a reinserção familiar da criança ou do adolescente, o Ministério Público requererá o arquivamento do feito à autoridade judiciária.

§ 3º - Homologado o arquivamento, a autoridade judiciária determinará o cumprimento das medidas de proteção cabíveis.

§ 4º - Discordando da promoção de arquivamento, a autoridade judiciária fará remessa dos autos ao procurador-geral de Justiça, mediante despacho fundamentado, e este proporá a ação, designará outro membro do Ministério Público para apresentá-la, ou ratificará o arquivamento, que só então estará a autoridade judiciária obrigada a homologar.

Art.3º. O art. 157 da Lei n.º 8.069, de 1990 – Esta tuto da Criança e do Adolescente, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único.

Parágrafo único – Estando a criança ou o adolescente em entidade de abrigo, a ação de suspensão ou destituição do poder familiar deverá tramitar com prioridade, com prazo máximo de seis meses para a sua conclusão, a contar da citação, salvo casos excepcionais, hipótese em que a autoridade judiciária lançará nos autos as razões da demora no julgamento do feito.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

J U S T I F I C A Ç Ã O

Em dezembro do ano de 2001, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados atravessou o país em sua VI Caravana Nacional de Direitos Humanos visitando abrigos de crianças e adolescentes, nos Estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul.

A realidade retratada foi dilaceradora.

Constatou a Comissão que, por todo o país, milhares de crianças e adolescentes vítimas de maus tratos, abuso sexual ou negligência estão amontoados em abrigos. O que deveria ser uma medida de proteção, provisória e excepcional, casa

de passagem, transformou-se para a maioria deles em situação definitiva, porque ficam confinados naqueles locais até completarem 18 anos. Todas essas crianças e adolescentes sonham com a possibilidade de terem uma família.

A população abrigada é de origem pobre, compreendendo crianças e adolescentes de idade, cor, raça variada, além de grupos de irmãos. Alguns são portadores de necessidades especiais, outros possuem marcas físicas e psíquicas da violência que experimentaram em seus lares. Todos, sem exceção, possuem histórias tristes, decorrentes da orfandade, da negligência, do abuso sexual e do abandono a que foram submetidos.

Foram negligenciados por suas famílias, mas, em geral, não encontram nos abrigos o necessário auxílio para a preservação de seus vínculos familiares, ou a integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem.

Permanecem as crianças e os adolescentes nos abrigos mais tempo do que deveriam, sabido que a abrigagem é medida de proteção, provisória e excepcional, utilizável sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável.

Prevalece o direito que toda a criança ou adolescente tem de ser criado e educado no seio da sua família (ECA, art. 19), tanto que a entidade de abrigo deverá envidar esforços no sentido de buscar preservar os vínculos familiares. Todavia, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem, cabe ao Ministério Público intervir, ingressando com eventual ação de suspensão ou perda do poder familiar.

Não obstante tenha estabelecido a Constituição Federal de 1988 que a criança é prioridade absoluta e sua proteção é dever da família, da sociedade e do Estado (CF, art. 227), aprovando-se, na esteira da doutrina da proteção integral, a Lei no. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), festejada disciplina em matéria de defesa da infância e da juventude, milhares de crianças e de adolescentes continuam vivendo e crescendo nas ruas e nos abrigos, sem ver efetivado o direito de viver em família, em clara e dolorosa violação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Tão fundamental é o direito de ter uma família, que o ECA previu que esgotados os recursos de manutenção na família de origem, a criança ou o adolescente será colocado em família substituta, propondo laços de afeto, diante da falência dos laços de sangue.

Durante um ano, a partir de junho de 2001, importante e pioneiro trabalho voluntário, desenvolvido por iniciativa de Procuradores e Promotores de Justiça das áreas da Família, Infância e Juventude do Rio Grande do Sul, com a parceria do Instituto Amigos de Lucas, do Instituto Interdisciplinar de Direito de Família, da Associação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, da Secretaria

Estadual da Cidadania, Trabalho e Assistência Social, da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica e do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, além da colaboração do Juizado da Infância e da Juventude, constatou a necessidade da adoção de medidas urgentes para alterar a atual sistemática, que condena crianças e adolescentes ao abandono institucionalizado.

Consistindo na elaboração de um levantamento da situação jurídica das crianças e adolescentes que se encontram em abrigos no Estado, cujo estudo inicial recaiu sobre o Núcleo de Abrigos Residenciais de Belém Novo – NAR Belém, o trabalho apontou dados importantes, apesar de constituir uma amostra correspondente a 10% do total da população abrigada em Porto Alegre/RS. Destacamos, em suas conclusões:

Que o abrigo não tem constituído medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, em afronta ao art. 101, parágrafo único, do ECA;

Que os processos de suspensão e destituição têm longa tramitação, em média três anos, elevando a idade dos abrigados e praticamente inviabilizando a colocação da criança e do adolescente em família substituta.

Que existe grande desarticulação entre os órgãos responsáveis pela proteção dos abrigados;

Que é flagrante o descompasso entre o número de crianças/adolescentes abrigados, os pretendentes à adoção e as adoções realizadas.

Não se desconhece que a erradicação da miséria e do abandono somente será possível pela adoção de políticas públicas capazes de diminuir as desigualdades sociais, afastar o desemprego, disponibilizando saúde, moradia, educação, emprego e previdência social à população. É certo que a cadeia do abandono se inicia com a família e termina vitimando a parte mais frágil, as crianças e os adolescentes.

Também a insuficiência de programas oficiais de auxílio a famílias desestruturadas tem contribuído para a ameaça ou violação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, conduzindo estes ao abrigo.

Apesar de necessário, o abrigo não pode se afastar de seu caráter provisório e excepcional.

Nesse sentido, o presente projeto de lei, que contou com a colaboração de um conjunto de técnicos na área e de operadores do direito organizados pela ONG “Amigos de Lucas”, no RS, além de integrantes do Instituto Brasileiro de Direito de

Família, Seção RS, pretende reduzir o tempo de permanência de crianças e adolescentes abrigados, fazendo-os retornar à família de origem, quando possível, ou encaminhando-os à família substituta, na hipótese de inviabilizada a convivência com a família biológica.

A demora na tentativa de preservação dos vínculos familiares e na própria tramitação dos procedimentos (as ações de suspensão ou destituição do poder familiar), entre outras razões, têm constituído fator inibidor das adoções no Brasil, sabido que a destituição do poder familiar é pressuposto para que essas crianças e adolescentes possam ser encaminhados às listas de adoção. Cada dia passado dentro de um abrigo constitui um dia a menos nas chances de adoção, porque quanto maiores forem as idades, menores serão as possibilidades de crianças e adolescentes terem uma família substituta. No jargão utilizado pelos profissionais que trabalham nos abrigos, a maioria dessas crianças estaria “fora de faixa” ou seria “inadotável”, expressões reveladoras da realidade dramática de que permanecerão abrigadas.

Procura-se, através do projeto de lei, regular, desde o abrigo da criança e do adolescente, sua proteção jurídica, a forma do procedimento para preservação dos vínculos familiares, além de fixar prazos, corrigindo uma lacuna do Estatuto.

Observa-se que os abrigos, tanto governamentais como não governamentais, carecem de assistência jurídica, inviabilizando a postulação de medidas judiciais na defesa individual dos direitos e garantias da população institucionalizada. A legislação em vigor assegura, de forma expressa, a garantia de defesa técnica, através de advogado, apenas aos adolescentes infratores, deixando ao desamparo aqueles que se vêem privados do direito à convivência familiar. Sem pai, sem mãe, sem tutor, resta-lhes somente o guardião, representado pelo dirigente da entidade de abrigo (art. 92, parágrafo único, ECA). O trabalho voluntário realizado no NAR-BELÉM apontou que 12,1% das crianças/adolescentes abrigados não tinham expediente nem processo instaurado, 84,6 % dos destituídos do poder familiar não constavam no cadastro para adoção, 6,6% da população abrigada tinha seus processos arquivados no Arquivo Judicial, realidade que poderia ser diferente caso houvesse um advogado defensor dos direitos individuais das crianças e dos adolescentes institucionalizados.

A prática de instaurar procedimento de abrigo, *sem prazo determinado*, na tentativa de manutenção dos vínculos familiares, tem impedido a colocação das crianças e dos adolescentes em famílias substitutas, em face do longo tempo de tramitação do expediente que, via de regra, corre concomitantemente ou exclusivamente no Ministério Público e/ ou no Juizado da Infância e da Juventude.

A apresentação de um plano de trabalho do fortalecimento dos vínculos familiares é necessário, sob pena de desconhecer-se as providências tomadas pela entidade de abrigo para garantir preferencialmente à criança e ao adolescente o direito a ser criado e educado no seio da sua família natural.

Tem razão de ser a estipulação do prazo de 30 dias, para o envio pelo abrigo de parecer fundamentado ao Ministério Público, quando inviabilizado o retorno imediato da criança ou do adolescente à família natural. É que a ausência do prazo acarreta despreocupação com a remessa de informações para subsidiar a ação de suspensão ou perda do poder familiar, alongando o tempo de permanência da criança ou do adolescente em situação jurídica indefinida.

A exigência de que o registro de ocorrência policial, nas hipóteses de crime ou contravenção penal, acompanhe o parecer fundamentado do abrigo busca permitir, de forma especial, o controle do ajuizamento de ação penal para apurar a responsabilidade do autor de maus tratos ou violência sexual contra a criança e o adolescente. Tramitando no juízo cível a ação de suspensão ou perda do poder familiar, via de regra, não há a correspondente apuração do crime ou da contravenção penal praticada contra o abrigado. No levantamento a que nos referimos, observou-se que, embora 11% das crianças abrigadas no NAR Belém Novo tivessem sido vítimas de abuso sexual, somente em um único caso ocorreu a apuração da responsabilidade criminal do abusador.

A suspensão do poder familiar é provisória e deve ser mantida até quando convenha à criança ou ao adolescente. Por isso, é necessário ter conhecimento das medidas adotadas pelo abrigo para a preservação dos vínculos familiares ou verificação da permanência ou não da situação que originou a suspensão, de sorte a viabilizar o retorno do abrigado à família de origem ou o ajuizamento da ação de perda do poder familiar, nas hipóteses legais. Todos os esforços devem ser feitos, a fim de evitar que se torne definitiva a medida excepcional que determinou o abrigo, o que constituiria uma afronta à lei e aos direitos do abrigado.

A destituição do poder familiar é irrevogável, constituindo pressuposto para a adoção. Todavia, a prática tem demonstrado que nem todas os abrigados, cujos genitores tiveram destituído o poder familiar, estão incluídos no cadastro de adoção, ficando à margem da possibilidade de sua integração em família substituta. No trabalho voluntário antes citado, apurou-se que somente 15,4% das crianças destituídas do poder familiar constavam do rol dos candidatos à adoção do Juizado da Infância e da Juventude de Porto Alegre. Assim que, estando o dirigente da entidade de abrigo equiparado ao guardião (ECA, parágrafo único do art. 92), deve velar para que não se fechem as portas da adoção a nenhum dos abrigados, independente da idade, da saúde, da cor, da raça, ou de sua condição pessoal (pertencente a grupos de irmãos, por exemplo). Daí a obrigatoriedade de informar semestralmente ao juízo as providências tomadas.

A proposta de fixação de prazo ao Ministério Público, para o ajuizamento da ação de suspensão ou destituição do poder familiar, assim como as demais estipulações acerca do procedimento para eventual arquivamento do expediente, ou a determinação do cumprimento de medidas cabíveis tem por objetivo assegurar a celeridade, abreviando o tempo de permanência do abrigado em situação jurídica indefinida.

A fixação de prazo razoável, seis meses, a contar da citação, com possibilidade de prorrogação fundamentada, em casos excepcionais, para a conclusão do processo de suspensão ou perda do poder familiar, é medida *imprescindível para garantir o direito à convivência familiar do abrigado*. O trabalho voluntário antes nomeado indicou que os feitos dessa natureza tramitam, em média, durante três anos, circunstância que inviabilizaria a colocação da criança/adolescente em família substituta, em face da idade, sabido que a maioria dos pretendentes à adoção prefere bebês ou crianças em tenra idade.

Num País em que se pratica a exclusão social sem remorsos, o abandono das crianças – face mais cruel do descaso do Estado com seus cidadãos – está a exigir solução urgente, porque urgentes são suas necessidades, precisamente em função de sua condição de pessoa em desenvolvimento.

À evidência, não se está propondo, ao arrepio da Lei, que os pobres e miseráveis, maioria esmagadora da população brasileira, renunciem ao direito de constituir e manter uma família. Em boa hora o Estatuto pacificou que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para perda ou a suspensão do poder familiar. Inexistindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida extrema, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual, obrigatoriamente, devera ser incluída em programas oficiais de auxílio (ECA, artigo 23).

É com os olhos voltados para as crianças e adolescentes cuja preservação dos vínculos familiares resultou inviabilizada, mediante constatação expressa e fundamentada exarada pelos técnicos dos abrigos e do judiciário – que propomos a necessária alteração do ECA, especialmente para que passe a constar na lei prazo para o encerramento do processo de perda ou suspensão do poder familiar, oferecido como alternativa para otimizar as chances de o abrigado ingressar em uma nova família.

Para esse universo infanto-juvenil o tempo urge, porque é hoje - e não amanhã – que foi deflagrado o seu processo de crescimento e desenvolvimento. Impossível permanecermos todos, sociedade e Estado, impassíveis ao sofrimento das crianças e dos adolescentes abrigados, privados da convivência familiar.

O que se está propondo é um olhar solidário ao exército de crianças e adolescentes que cresce silenciosamente entre os muros dos abrigos e ruidosamente nas ruas, para as quais está inviabilizada a convivência ou permanência com sua família biológica. Crianças e adolescentes que amargam a falta de família e a ausência de afeto, devido à ineficiência do sistema de proteção. O que se pretende é dar voz aos que não têm voz, retirando-os do limbo da burocracia e da indiferença social e estatal, oferecendo-lhes recursos mais eficazes para o exercício da cidadania que a Carta de 1988 lhes outorgou.

Pelo exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em de abril de 2003.

MARIA DO ROSÁRIO
Deputada Federal
PT/RS