

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

PROJETO DE LEI Nº 3.369, de 2015

Institui o Estatuto das Famílias do Século XXI.

EMENDA SUBSTITUTIVA

Dê-se ao Projeto de Lei nº 3.369/2015 a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Família e dispõe sobre os direitos da família, e as diretrizes das políticas públicas voltadas para valorização e apoio à entidade familiar.

Art. 2º Para os fins desta Lei, reconhece-se como família, base da sociedade, credora de especial proteção, em conformidade com o art. 226 da Constituição Federal, a entidade familiar formada a partir da união de um homem e de uma mulher, por meio de casamento ou de união estável, e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus filhos.

Parágrafo único. As relações de parentesco na linha ascendente ou colateral, bem como as relações derivadas de direito assistencial, mediante guarda ou tutela, gozam da proteção específica prevista em leis respectivas.

Art. 3º É dever do Estado, da sociedade e do Poder Público em todos os níveis assegurar à entidade familiar a efetivação do direito à vida desde a concepção, à saúde, à alimentação, à moradia, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania e à convivência comunitária.

Art. 4º Os agentes públicos ou privados envolvidos com as políticas públicas voltadas para família observarão as seguintes diretrizes:

I - desenvolver a intersetorialidade das políticas estruturais, programas e ações;

II - incentivar a participação dos representantes da família na sua formulação, implementação e avaliação;

III - ampliar as alternativas de inserção da família, promovendo programas que priorizem o seu desenvolvimento integral e participação ativa nos espaços decisórios;

IV - proporcionar atendimento de acordo com suas especificidades perante os órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população, visando ao

gozo de direitos simultaneamente nos campos educacional, político, econômico, social, cultural, ambiental e da saúde;

V - garantir meios que assegurem o acesso ao atendimento psicossocial da entidade familiar;

VI - fortalecer as relações institucionais com os entes federados e as redes de órgãos, gestores e conselhos da família;

VII - estabelecer mecanismos que ampliem a gestão de informação e produção de conhecimento sobre a família;

VIII - garantir a integração das políticas da família com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública; e

IX - zelar pelos direitos da entidade familiar.

Art. 5º É dever do Estado garantir à entidade familiar as condições mínimas para sua sobrevivência, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam a convivência saudável entre os seus membros e em condições de dignidade.

Art. 6º É assegurada a atenção integral à saúde dos membros da entidade familiar, por intermédio do Sistema Único de Saúde, garantindo-lhes o acesso em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial ao atendimento psicossocial da unidade familiar.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde dos membros da entidade familiar serão efetivadas por meio de:

I - cadastramento da entidade familiar em base territorial;

II - núcleos de referência, com pessoal especializado na área de psicologia e assistência social;

III - atendimento domiciliar, e em instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público;

IV - reabilitação do convívio familiar, orientada por profissionais especializados.

V - assistência prioritária à gravidez na adolescência.

§ 2º Incumbe ao Poder Público assegurar, com absoluta prioridade no atendimento e com a disponibilização de profissionais especializados, o acesso dos membros da entidade familiar a assistentes sociais e psicólogos, sempre que a unidade da entidade familiar estiver sob ameaça.

§ 3º Quando a ameaça a que se refere o parágrafo anterior estiver associada ao envolvimento dos membros da entidade familiar com as drogas e o álcool, a atenção a ser prestada pelo sistema público de saúde deve ser conduzida por equipe multidisciplinar e terá preferência no atendimento.

Art. 7º Todas as famílias têm direito a viver num ambiente seguro, sem violência, com garantia da sua incolumidade física e mental, sendo-lhes asseguradas a igualdade de oportunidades e facilidades para seu aperfeiçoamento intelectual, cultural e social enquanto núcleo societário.

Art. 8º As políticas de segurança pública voltadas à proteção da família deverão articular ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e ações não governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração com as demais políticas voltadas à família;

II - a prevenção e enfrentamento da violência doméstica;

III - a promoção de estudos e pesquisas e a obtenção de estatísticas e informações relevantes para subsidiar as ações de segurança pública e permitir a avaliação periódica dos impactos das políticas públicas quanto às causas, às consequências e à frequência da violência entre membros das entidades familiares;

IV - a priorização de ações voltadas para proteção das famílias em situação de risco, vulnerabilidade social e que tenham em seu núcleo membros considerados dependentes químicos.

Art. 9º Os pais têm direito a que seus filhos recebam a educação moral, sexual e religiosa que não esteja em desacordo com as convicções estabelecidas no âmbito familiar.

Parágrafo único. As convicções de que trata o caput têm precedência sobre aquelas estabelecidas em programas oficiais públicos ou privados, quando relacionados à educação moral, sexual e religiosa.

Art. 10. Os conselhos da família são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas públicas voltadas à família e da garantia do exercício dos direitos da entidade familiar.

Art. 11. São atribuições do conselho da família:

I - auxiliar na elaboração de políticas públicas voltadas à família, em todos os níveis – federal, distrital, estadual e municipal –, que promovam e garantam o amplo exercício dos direitos dos membros da entidade familiar, em todos os âmbitos;

II - acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas públicas afetas à entidade familiar;

III - criar, estudar, analisar, discutir e propor parcerias de cooperação com a sociedade civil, visando à elaboração de programas, projetos e ações voltados para a valorização da família;

IV - promover e participar de estudos, seminários, cursos, congressos e eventos relativos à família, objetivando subsidiar o planejamento e acompanhamento das políticas públicas.

V - solicitar informações das autoridades públicas;

VI - sugerir ao Poder Executivo local a elaboração de planos, programas, projetos, ações e proposta orçamentária das políticas públicas voltadas à família.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a composição dos conselhos da família, observada a participação da sociedade civil, mediante critério, no mínimo, paritário com os representantes do poder público.

Art. 12. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais da Família é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Art. 13. Esta lei entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.”

JUSTIFICAÇÃO

A matéria versada neste projeto de lei foi objeto de amplo debate na comissão especial destinada a analisar o PL 6.583/2013 que institui o Estatuto da Família. No dia 24 de setembro de 2015, a Comissão Especial aprovou parecer de minha autoria que reconhece no artigo 2º a família como a entidade formada a partir da união de um homem e de uma mulher, por meio de casamento ou de união estável, e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus filhos. Como ressaltei no parecer, foram realizadas várias audiências públicas e encontros regionais, nos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Amazonas e Mato Grosso do Sul, de modo que o parecer aprovado na comissão especial foi precedido de vasta discussão com a sociedade e com os membros do colegiado, que, inclusive, era integrado pelo relator do presente projeto de lei, Deputado Jean Wyllys, que, ciente da legitimidade, legalidade e caráter democrático dos procedimentos adotados por essa comissão, penso

que deveria manifestar-se favorável ao entendimento majoritário de que família é a reconhecida nos termos desta emenda.

Transcrevo trechos do parecer aprovado na comissão especial que trata da importância de se reconhecer a família como a entidade formada a partir da união de um homem e de uma mulher, por meio de casamento ou de união estável, e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus filhos e da impossibilidade de se basear a família somente na afetividade:

“O Estatuto da Família aprovado na comissão especial se alicerça na Constituição Federal e, como tal, está cingido pelo texto da Norma Fundamental. Trata-se de competência do Congresso Nacional regulamentar, para maior eficácia, a especial proteção constitucionalmente garantida à família, base da sociedade. A maior parte das modalidades de convivência humana passa pelo casamento, pela união estável ou pela filiação, que são a base da sociedade. O Estatuto vem para colocar a família, base da sociedade, credora de especial proteção, no plano das políticas públicas de modo sistemático e organizado.

(...)

Como diz o autor do projeto sob exame, a família é o primeiro agrupamento. Ao mesmo tempo, oportuno é dizer que a Constituição do Brasil configura como tal, para efeitos de especial proteção do Estado, aquela entidade que se constitui em base da sociedade. Merece atenção do Parlamento, e de toda a população, duas expressões recolhidas no caput do art. 226 da Constituição: “base da sociedade” e “especial proteção”. São termos-chave, condicionantes da hermenêutica constitucional. Por isso, também se sugere sua incorporação ao art. 2º do PL.

Acerca da expressão “base da sociedade”, deve-se notar que traduz a ideia de condição de existência e subsistência. Ou seja, o constituinte, ao alocar a família no Título VIII, denominado, “Da Ordem Social”, teve em mente a família enquanto organização essencial para a sustentabilidade da própria sociedade civil. E apontou, de modo explícito e implícito, as notas necessárias dessa essencialidade. Não deixou a cargo dos cidadãos definirem os modelos de convivência a serem tidos como base, de modo subjetivo, pois a base neste caso se refere à sociedade como tal, e não ao indivíduo em si mesmo considerado, de modo isolado e particular. Nesse sentido, é necessário notar que se preserva, sempre, a liberdade de cada pessoa de organizar sua própria vida e relações como bem pretender, enquanto não afronte a lei. Ao mesmo tempo em que se reconhece em algumas dessas organizações traços reveladores de sua condição de matriz geracional da vida social. Portanto, a expressão base da sociedade opera o efeito de tipificação constitucional para a entidade que merecerá peculiar cuidado. Por outras palavras, a especial proteção deverá ser dada à situação constitutiva e necessária para a perpetuação da sociedade civil. Reconhece-se uma discriminação positiva na Constituição, legítima no Estado Democrático de Direito.

Para os demais agrupamentos permanece a proteção geral ou alguma outra que se queira dar, por outra motivação diferente daquela.

A Constituição, assim, harmonizou-se ao que se apresentava mais adequado. Foi reflexo da democracia em sua dimensão espacial e temporal. Na dimensão espacial, a Assembleia Constituinte trouxe representantes eleitos pela maioria dos cidadãos para conformarem o projeto do novo Estado-nação, naquele momento histórico, cientes de que balizariam a vida para o futuro. Trabalharam na identificação das entidades que traziam as notas necessárias de sustentabilidade da vida em sociedade. Também souberam respeitar a democracia em sua dimensão temporal: resguardaram percepções da Humanidade amadurecidas ao longo de séculos, sem se renderem a modismos que turbam a percepção do que é perdurable. Decidiram dar posicionamento constitucional às situações em conexão profunda com a natureza humana em sua condição social, ao tratar da família, base da sociedade, assim como em sua condição de individualidade, ao trazerem os direitos fundamentais de cada pessoa.

Trata-se de uma tradição constitucional no Brasil dispensar especial proteção à família que se reconhece como substantiva e necessária. O art. 144 da Constituição de 1934 atribuía ao Estado o dever de cuidar de modo especial da família: “A família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado”. A Constituição de 1937, por sua vez, afirmava que “a família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado”. Também destacava que “Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos”. Entendia-se como família um modelo condizente com o que se reputava essencial para a preservação da sociedade, objetivamente. Portanto, a família a receber especial proteção decorreria do casamento, segundo as Constituições de 1934, 1937, 1946 (art. 163) e 1967 (art. 167). Em 1988, como novidade, reconheceram-se como aptas à proteção qualificada outras duas situações, que traziam elementos fragmentados da modalidade exemplar, o casamento, ainda reconhecido como a referência máxima. Nesse momento se atribuiu especial proteção à união estável entre o homem e a mulher, bem como à comunidade formada por um dos pais e seus filhos. Ao mesmo tempo em que determinava que a lei deveria facilitar a conversão da união estável – entre o homem e a mulher – em casamento.

A família protegida, portanto, era aquela considerada base da sociedade, desde 1937. É sinal de maturidade reconhecer o valor dos conceitos forjados por aqueles que nos antecederam na História. Lapidaram, mediante reflexão, estudo e trabalho, institutos jurídicos vinculados à preservação do essencial para a vida em sociedade. São, desse modo, conquistas sociais que temos o dever de sustentar e transmitir para as gerações vindouras. Merecem perdurar em razão de descreverem o substancial e necessário. Desse modo, o texto constitucional manifesta sabedoria, tendo-se

alinhado a percepções comuns a todos os povos, avançadas durante milênios, em toda a geografia do planeta.

Nesse contexto, nas diversas civilizações humanas que a História e a Antropologia registram, comprova-se o traço comum da relação entre o homem e a mulher como o lastro substancial da família. Apesar da multiplicação dos estilos de convivência humana nos tempos atuais, e da tolerância com tais, a relação homem-mulher, sob as mais variadas incidências e perspectivas culturais, ainda é o principal fundamento de sustentabilidade social. A unidade entre homem e mulher traduz a máxima diversidade humana no mesmo projeto. Também biologicamente impera a necessidade de gametas masculino e feminino para a geração de novo ser humano. Essa reunião, como regra, opera-se na relação entre tais, sendo a principal fonte de reprodução das sociedades. Desse modo, há necessidade de participação do homem e da mulher na geração e perpetuação da condição humana. Trata-se de condição *sine qua non* da procriação.

Ao mesmo tempo, a fragilidade e dependência da pessoa recém-nascida torna imperiosa a presença de quem lhe apporte o necessário para sobreviver e se desenvolver, até que possa cuidar de si. Assim, como para existir se requisita material genético de um homem e de uma mulher, para que o humano criado possa vingar, bem como desenvolver-se, necessitará de quem lhe assista. Como regra essa atribuição cabe aos pais, preferencialmente encarregados dessa tarefa, pela natureza da vida e pela sociedade. Desse modo, a ordem jurídica lhes carreia o poder familiar. Na ausência de um deles, o referido poder recairá sobre o outro. A designação de pai e mãe diz com essa necessidade humana de ter papéis complementares na função educativa realizada pelo homem e a mulher. Afinal, essa mesma pessoa deverá, durante sua vida, relacionar-se com homens e mulheres e, sempre, em sua gênese estará a participação de um homem e uma mulher. Na ausência de um ou outro dos pais, o direito consolida o poder familiar no remanescente. Tal assistência é essencial para seu desenvolvimento e, logo, para o bem comum. Desse modo, a Constituição de 1988 estendeu a especial proteção à comunidade formada por um dos pais e seus filhos. Por isso se protege, sabiamente, a família monoparental, desde 1988. Como decorrência disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente permitiu também a adoção unipessoal, desde 1990. Pode-se assim configurar uma família monoparental mediante adoção. O Estado conferirá a tal comunidade a especial proteção, reconhecendo-a, portanto, oficialmente, como entidade familiar. Trata-se de atribuição da proteção especial ao mínimo necessário. Inexoravelmente, a família monoparental também está vinculada ao fenômeno da procriação, que somente com a criação amadurece como fato de sustentação da base social. Essa vinculação é de fácil reconhecimento por quem não esteja de olhos vendados ideologicamente.

Vale notar que a expressão “especial proteção”, por si mesma, é restritiva. A palavra “especial” não admite extensão a ponto de servir

a todas as situações. “Especial” se opõe a “comum” ou “geral”. Por isso mesmo, aplicar tal proteção a somente três categorias de entidade não significa, de modo algum, excluir, injustamente, outras quaisquer, se a “especial proteção” tem fundamento próprio em atributo da entidade destinatária. Opera-se, portanto, a incidência sobre aquela entidade que faz jus ao tratamento particularizado.

No caso da Constituição Federal de 1988, reforce-se: o critério para a tutela diferenciada foi o reconhecimento dos traços de essencialidade da instituição, naturalmente habilitada para a procriação e a criação. Fora de tais contextos, para situações de livre união de cidadãos que não se configuram como base da sociedade, o Estado e a lei disporão de outros meios e recursos para assisti-los. Por exemplo, a criança e o adolescente sem pai ou mãe serão atendidos pelos institutos da guarda e tutela, que devem igualmente ser bem aplicados no melhor interesse da criança, preferencialmente exercitado na família extensa ou ampliada. Mas a fundamentação não é mais o art. 226, senão o 227 da Constituição Federal. A família extensa ou ampliada, na verdade, é derivação e sombra da família nuclear.

O Constituinte de 1988 definiu na Norma Fundamental o dever de proteção especial às situações essencialmente necessárias para a constituição e preservação da sociedade, uma vez relacionadas à procriação e à criação. Ao redor dessas realidades se renova a sociedade humana, sem qualquer subterfúgio. São situações de autopoiese da sociedade civil, estabelecidas mediante enlace voluntário entre o homem e a mulher, expressos no casamento ou união estável, ou derivados da relação de paternidade e filiação, mesmo subsistindo apenas um pai ou uma mãe.

(...)

Pelos argumentos acima alinhavados, nota-se que o fulcro da proteção especial não é o afeto individual, tampouco relações sexuais, ou qualquer modelo de relacionamento querido e “desejado” pelas pessoas na diversidade das possibilidades. Antes se trata de conferir especial auxílio à situação que se identifica como básica na sociedade, revelando-se objetivamente necessária para a geração e criação do gênero humano em sociedade.

(...)

Convém notar que, a despeito de a afetividade compor, com frequência, a vida de relação, especialmente nas situações familiares, em razão de sua instabilidade e internalidade, o Direito não poderia, sobre tal, apoiar os deveres jurídicos mais importantes da vida, e mais perduráveis, como aqueles derivados das relações familiares. Ao mesmo tempo, desde uma perspectiva filosófica, o amor, enquanto relação de solidariedade, também não se identifica com o afeto. Este permanece na dimensão da sensibilidade passiva, realizando-se na sensação de um, enquanto aquele se vincula à dimensão da voluntariedade ativa, exaurindo-se no serviço ao outro, em uma conduta, antes que em uma sensação. Recorde-se que “conduta” vem de “conduzir-se”, ato deliberado. De todo modo, não cabe ao Direito impor ou administrar sentimentos, mas sim regular

condutas da vida em sociedade, estabelecendo os mínimos necessários à vida social, compaginando a liberdade individual com a responsabilidade, sendo que ambas as realidades se concretizam em sociedade.

Ao Direito interessam, desse modo, as relações de alteridade em sua dimensão de exterioridade. Neste sentido, o afeto, em si mesmo, não é considerado elemento jurídico. Para corroborar esse fato, vale lembrar que no casamento civil a lei não exige verificação do afeto entre os nubentes, senão que leva em consideração a declaração de vontade negocial das partes, após o cumprimento de outros requisitos objetivos que permitam a habilitação; o mesmo com relação à união estável: os fatos objetivos que servirão a comprovar a relação, caso esteja ela em juízo, não são declarações de afeto, mas conformações ao “estado de casado”; deveres entre pais e filhos também não são condicionados pelo afeto; nos alimentos prestados entre cônjuges e companheiros, ou ex-cônjuges e ex-companheiros, idem. Até mesmo no dever de cuidar dos filhos, cuja omissão tem levado alguns a pleitearem “indenização por abandono afetivo”, o que a lei exige, e o juiz poderá determinar seja reparado, decorre da falta de uma conduta objetiva, externa, dos pais, antes que de uma ausência de sentimento. A esse respeito, dizia a Ministra Fátima Nancy Andrichi, do Superior Tribunal de Justiça, que se pode impor o dever de cuidado – conduta –, mas não se pode imperar sobre o amor – liberalidade –, ou o afeto – passividade. Metaforicamente, podemos recordar que também o pensamento, enquanto operação imanente do indivíduo, não tem avaliação jurídica, porquanto permanece no interior da pessoa. Mas, quando ganha externalidade, adentra no âmbito da liberdade de expressão que, por sua vez, pode ser medida e deve respeitar certos limites. Isso se dá somente quando se converte em comportamento e se exterioriza como ação concreta sobre as pessoas.

Portanto, os deveres jurídicos familiares nascem antes da imposição de condutas de solidariedade decorrente das relações estruturais da sociedade, ao redor da criação e procriação humanas, expressando-se especialmente nos vínculos entre o homem e a mulher, com o fim de constituição de família, e nos vínculos entre pais e filhos. A família, desde a perspectiva do Direito, desse modo, tem fundamento objetivo. Os deveres de conduta jusfamiliares decorrem de situações estabelecidas voluntariamente entre homem e mulher que se unem, desimpedidos legalmente para tanto, e de situações de paternidade, factuais, estabelecidas de modo jurídico, natural ou mediante adoção. São deveres estáveis e permanentes, aptos a conferir segurança aos seus membros. O afeto, enquanto subjetivo e individual, nesse contexto, não poderia ser elemento apto para sustentar deveres jurídicos. Ele, afeto, pode estar presente, ou não, na gênese das relações voluntárias ou da procriação. Sua ausência, não obstante, não leva ao desaparecimento de deveres intrínsecos aos vínculos oriundos da relação familiar estabelecida na relação de casamento ou união estável entre homem e mulher, ou na relação de filiação.

Também em face do divórcio, nas situações em que não mais existe qualquer afeto, o vínculo de solidariedade jurídica permanece. Subsiste a imposição legal do dever de assistência para toda a vida, cumpridos alguns requisitos, dentre os quais os de necessidade de um e capacidade de auxílio do outro. O mesmo com relação aos filhos: não desaparece o dever de prestar cuidado em razão da inexistência de afeto entre pais e filhos. O que fundamenta juridicamente o dever de assistência entre pais e filhos é a solidariedade jurídica e não a afetividade.

Tanto pela Lógica, quanto pela Antropologia e pela Teoria Geral do Direito, o afeto não é o elemento adequado e necessário para atribuição de deveres jurídicos em matéria de família. De rigor, o afeto, enquanto elemento interno a cada pessoa, não é requisitado pelo Direito para a constituição jurídica do casamento, da união estável e da filiação.”¹

Pelo exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente emenda, que visa reconhecer família como a união entre homem e mulher e a comunidade formada pelos pais e filhos em observância aos preceitos constitucionais e aos debates realizados com a sociedade e com os membros da comissão especial instaurada para debater e votar o Estatuto da Família.

Sala da Comissão, de de 2015.

Diego Garcia

PHS-PR

¹ Disponível em:
http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1390195&filename=SBT+3+PL658313+3D3E+PL+6583/2013. Acesso em dez./2015.