

PROJETO DE LEI N. , DE 2016.
(Do Senhor Rafael Motta)

Dispõe sobre adoção. Altera as Leis n.ºs 8.069, de 13 de julho de 1990 e 12.010 de 3 de agosto de 2009 a fim de possibilitar a habilitação sumária de famílias substitutas em localidades desprovidas de abrigos de institucionalização ou de programas de acolhimento familiar, sem prejuízo dos Cadastros Estaduais e Nacional de adoção; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O §3º e o *caput* do art. 19 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família desde que tal providencia não se afigure temerária, inviável, impossível ou mesmo desaconselhável, e, alternativamente, em família substituta ou programas de acolhimento familiar, quando existentes, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

.....
.....
§ 3º
.....
.....”(NR)

Art. 2º O Art. 50 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo e das seguintes alterações:

“Art. 50.
§ 1º O deferimento da inscrição dar-se-á após prévia consulta aos órgãos técnicos do juizado, ouvido o Ministério Público, o Conselho Tutelar e autoridades policiais locais, sempre que possível;
.....

.....

§ 4º-A. Nas localidades desprovidas de abrigos de institucionalização ou de programas de acolhimento familiar, a autoridade judicial competente poderá habilitar, sumariamente, como família substituta, pessoas idôneas da própria região ou de outros entes federativos, ouvidos o Ministério Público, Conselho Tutelar e autoridades policiais locais, no que couber, sem prejuízo da regular marcha processual que, ao final dos trâmites, poderá deferir ou indeferir o pedido de adoção, revogando-se, neste caso, o Termo de Guarda e Responsabilidade Provisória judicial anteriormente concedido em proveito da família natural ou extensa que porventura decida reclamar o menor judicialmente;

§ 4º-B. Na hipótese do parágrafo anterior, a família natural ou extensa terá o prazo máximo de três anos para reclamar o menor judicialmente, a partir da concessão do Termo de Guarda e Responsabilidade Provisória, após o que a Guarda convolar-se-á em adoção, mediante sentença, à família substituta, de forma irrevogável e irretratável;

§ 4º-C. Em todo caso, observar-se-á não só as Leis nacionais como também Tratados e Acordos internacionais regulando o tema, dos quais o Brasil seja ou venha a ser signatário, com especial atenção àqueles que se refiram ao melhor interesse da criança;

§ 5º Serão criados e implementados pelo poder judiciário e Ministério Público cadastros municipais nas localidades desprovidas de abrigos de institucionalização ou de programas de acolhimento familiar, além dos estaduais e nacional de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e de pessoas ou casais habilitados à adoção.

.....

§ 7º As autoridades municipais, distrital, estaduais e federais em matéria de adoção terão acesso integral aos cadastros, incumbindo-lhes a troca de informações e a cooperação mútua, para melhoria do sistema.

§ 8º A autoridade judiciária providenciará, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a inscrição das crianças e adolescentes em condições de serem adotados que não tiveram colocação familiar na comarca de origem, e das pessoas ou casais que tiveram deferida sua habilitação à adoção nos cadastros municipais, distrital, estadual e nacional referidos no § 5º deste artigo, sob pena de responsabilidade.

.....”(NR)

Art. 3º O inciso II do art. 98 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 98.

.....

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; notadamente naquelas famílias naturais ou extensas com histórico de desapego afetivo, maus tratos, violência doméstica ou sexual contra menores, deficientes físicos ou mentais de qualquer idade, de crimes hediondo, de colaboração ou associação para o tráfico de pessoas, substâncias entorpecentes ilícitas ou afins.

.....”(NR)

“Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, desde que as medidas de reinserção familiar não se afigurem temerárias, inviáveis, impossíveis ou mesmo desaconselháveis.

.....

X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa de forma comedida e ponderada para que a insistência reiterada ou indeterminada delas não se torne erro diante de históricos familiares que possam colocar em risco a vida, o bem-estar, a saúde, o desenvolvimento regular e a integridade física e psíquica do menor, situações em que deverá ser priorizada a integração em família substituta ou a inserção em famílias inscritas em programas de

acolhimento familiar, quando existentes, nas localidades desprovidas de abrigos de institucionalização;

.....”(NR)

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

.....

VII - acolhimento institucional, quando existente;

.....

IX - colocação em família substituta nos casos dos incisos I e II do art. 98, notadamente naquelas localidades ou regiões desprovidas de programa de acolhimento familiar e abrigos de institucionalização, situação em que pessoas idôneas poderão ser sumariamente habilitadas pela autoridade judicial, com o apoio de autoridades policiais e do Ministério Público, Conselho Tutelar e equipe multiprofissional de assistentes sociais locais mediante verificação de antecedentes criminais, históricos de violência doméstica ou de abuso sexual contra vulneráveis, aptidão material e afetiva da pretensa família substituta, dentre outras verificações que se fizerem necessárias, dada a excepcionalidade das circunstâncias, observadas, em todo caso, a ordem de fila que porventura se formar, as regras e princípios desta Lei ou dos Tratados e Acordos internacionais sobre o tema de que o Brasil faça ou venha a fazer parte;

.....

.....”(NR)

Art. 4º O art. 136 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 136.

.....

XIII. Entregar, mediante Termo de Responsabilidade, menor abandonado à confiança de pessoas dispostas a adotar, na impossibilidade de reinserção na família natural ou extensa, cuja idoneidade deverá ser previamente comprovada pelas autoridades

policiais e, oportunamente, ratificada pelo Poder Judiciário e Ministério Público, nas localidades desprovidas de abrigos de institucionalização ou de Programa de Acolhimento Familiar, na hipótese do abandono ocorrer em dias sem expediente forense, circunstância em que a pretensa família substituta deverá se apresentar à autoridade judicial imediatamente no dia útil subsequente para as providências cabíveis;
”(NR)

Art. 5º O § 3º do art. 165 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165.

.....
 § 3º. O consentimento dos titulares do poder familiar será colhido pela autoridade judiciária competente em audiência, presente o Ministério Público, garantida a livre manifestação de vontade, depois de esgotados esforços para manutenção da criança ou do adolescente na família natural ou extensa, desde que a insistência reiterada ou indeterminada delas não se torne erro diante de históricos familiares que possam colocar em risco a vida, o bem-estar, a saúde, o desenvolvimento regular e a integridade física e psíquica do menor, situações em que deverá ser priorizada a integração em família substituta ou a inserção em famílias inscritas em programas de acolhimento familiar, quando existentes, especialmente nas localidades desprovidas de abrigos de institucionalização;

.....” (NR)

Art. 6º O art.197-C da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, fica acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 197-C.

§3º. A habilitação sumária de pessoas idôneas às quais forem deferida imediatamente o Termo de Guarda e responsabilidade Provisória nas regiões desprovidas de abrigos de institucionalização ou de programas de acolhimento familiar não inibirá os procedimentos de

avaliação, a intervenção do poder judiciário e do Ministério Público sempre que necessários e o estudo psicossocial que vise aferir a capacidade e o preparo de postulantes para o exercício de uma maternidade ou paternidade responsável;

.....” (NR)

Art. 7º O art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, fica acrescido do seguinte inciso:

“Art. 260.

.....

III. Os gastos despendidos pelas famílias no processo de habilitação como substitutas vindas de outros entes federativos para aquelas localidades desprovidas de abrigos de institucionalização ou de programas de acolhimento familiar, tais como traslado, estada em hotel, alimentação dentre outros pertinentes serão integralmente deduzidas do Imposto de Renda, desde que não sejam declaradamente isentos e que as despesas possam ser efetivamente comprovadas segundo os critérios legais;

.....” (NR)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor:

I - em 3 de janeiro de 2017, quanto à redação do inciso III do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

II - na data de sua publicação, para os demais dispositivos.

Sala das Sessões, em 22 de março de 2016.

Deputado Rafael Motta
PSB/RN

JUSTIFICAÇÃO

Submeto ao Congresso Nacional o presente projeto de lei que visa, por meio de significativas alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, alterado pelas redações dadas pela Lei nº 12.010, de 2009, prestigiar o papel da família substituta no processo de adoção em cumprimento à política de proteção ao menor em pé de igualdade com a família natural ou extensa.

Uma das causas para o prestígio da família substituta deve-se ao fato de que em muitos municípios brasileiros não existem abrigos de institucionalização, tampouco programas de acolhimento familiar de que trata o ECA.

Além da falta de abrigos, outros tantos fatores se somam à deficiência na aplicação do ECA, de modo que, para melhor compreensão dos problemas envolvidos, é ideal que a abordagem do tema se faça por tópicos, na forma como apresentados, a fim de se conflitar a natureza e a essencialidade dos institutos envolvidos em proveito dos cuidados a serem confiados à família substituta.

Como se vê, o papel da família substituta dentro desse contexto caótico no qual se insere a realidade brasileira em incontáveis localidades espalhadas pelos mais recônditos rincões deste país, nada mais é que uma resposta eficaz à proteção da criança aos problemas logísticos e políticos que impossibilitam a existência, quiçá infraestrutura mínima, de abrigos ou programas de acolhimento familiar.

Feita as explanações iniciais, seguem-se os tópicos.

DA FAMÍLIA NATURAL OU EXTENSA

De início, sabemos que a preservação de vínculos familiares e o não-desmembramento de grupo de irmãos, previstos respectivamente nos incisos I e V do artigo 92, correspondem ao direito da criança e do adolescente de ser criado e educado no seio de sua família natural.

Do mesmo modo, a estima pela preservação dos vínculos com a família natural também é contemplada pelo princípio do inciso II, o qual determina que somente quando for realmente inviável a manutenção na família de origem, deverá o abrigo proceder à integração em família substituta. Ou seja, a inserção em família substituta é medida excepcional e subsidiária, devendo apenas ser aplicada quando

a manutenção dos vínculos com a família originária puder gerar riscos ou prejuízos ao desenvolvimento da criança e do adolescente.

Contudo, este modelo que trata a família substituta como alternativa excepcional merece ponderações e deve ser tratado com muita moderação, se considerarmos que a insistência reiterada, indeterminada e temerária do menor na família natural pode trazer mais malefícios do que benefícios diante da realidade do quadro social lamentável a que são expostos os menores, ainda que sob os cuidados da família biológica ou natural.

Muito embora o Supremo Tribunal Federal STF reconheça de maneira expressa que o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, previsto no art.227, da Constituição Federal, melhor explicitado pelo art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, estabeleça um comando que vincula o administrador, inclusive coercitivamente pela via judicial, a implementar as políticas e programas de atendimento necessários à plena efetivação dos direitos àqueles assegurados, não se prestando escusa de falta de recursos orçamentários justificativa para tanto, muitos município brasileiros, principalmente aqueles situados nas regiões mais remotas do Brasil, andam menosprezando os comandos constitucionais e infraconstitucionais para edificação de abrigos ou implementação de programas de acolhimento familiar.

E o que ainda é pior: enquanto as políticas públicas nesses interiores não se alinham à legislação nacional, menores abandonados, notadamente os recém-nascidos, são deixados à mercê da própria sorte, ou então submetidos às práticas inadequadas de apadrinhamento familiar, conduzidas no modo irregular e na modalidade 'à brasileira', sem crivo tampouco conhecimento do Estado.

Isso porque, além da burocracia legal, há letargia estatal para efetivação de medidas eficazes e urgentes ao problema do abandono, em nítida afronta à intenção do legislador originário, durante a fase de elaboração da Constituição Federal, que foi a de não só responsabilizar a família, neste contexto entendida a natural ou a extensa, como também a sociedade, além do Estado, pela priorização do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à familiar, nos exatos termos do art. 227, da Lei Maior.

Em outras palavras, o papel da família substituta no processo de adoção há que ter contornos e delineamentos mais efetivos, de modo a substituir a família

natural ou extensa de forma alternativa e não excepcionalmente, como pretendeu o ECA, em sua redação original, justamente naquelas circunstâncias em que a manutenção do menor no seio da família biológica, a julgar pelo histórico familiar e circunstâncias, não se mostra aconselhável ou mesmo inviável.

Noutro viés, seria um contrassenso sobrepujar a responsabilidade do papel da família substituta como solução excepcional ao problema do abandono, quando mais sendo ela parte representativa da sociedade brasileira, partindo-se da premissa de que, se à sociedade coube suportar o ônus da insegurança pelo abrandamento das condenações penais, como resultado de políticas criminais que visam a reintegração do menor infrator à sociedade a todo custo, com muito maior razão a esta mesma parcela da sociedade deveria ser dada o bônus disputar, sob guarda judicial imediata, a sorte da adoção do menor abandonado nas localidades vitimadas pela falta de políticas públicas voltadas à infância e juventude; afinal de contas, do brocardo latino *'a maiori, ad minus'*, quem pode o mais, pode o menos.

E em que pese ser guarda judicial provisória medida precária porquanto passível de revogação a qualquer tempo, ou que a solução de mérito final venha a ser desfavorável ao final do trâmite processual, o que inevitavelmente haveria ser resolvido não só à luz do ordenamento jurídico pátrio como também à exegese dos tratados e acordos internacionais disciplinando o melhor interesse da criança de que o Brasil seja ou venha a ser signatário, é melhor que pessoas idôneas sofram as amarguras da sucumbência do que vulneráveis sujeitando-se à sorte das ruas ou às desgraças do abandono.

Isso porque, ao lado da lamentável burocracia estatal judicial no processo de reintegração social do menor abandonado na família de origem, que na maioria das vezes tem como causa a gravidez indesejada, foco do presente trabalho legislativo, caminham as tentativas reiteradas e desmedidas de reintegração por um prazo demasiadamente longo, e que em muitos casos não passam de investidas inúteis, temerárias, desaconselháveis ou mesmo impossíveis diante do quadro de degeneração afetiva dos genitores, ou ascendentes e descendentes direitos ou colaterais dentro desse mecanismo desmedido de reinserção familiar a todo custo.

De fato, a insistência indeterminada de reintegração do menor abandonado na família natural ou extensa, na forma como preconizada pela atual redação do ECA, deixa a desejar à medida que indicadores oficiais do Estado têm demonstrado que, apesar do sucesso aparente da reinserção familiar em algumas situações, em

muitos casos os menores reintegrados pela pressão estatal permanecem desamparados afetiva e materialmente no seio familiar natural, tendo por companhia a sorte e o acaso como as únicas esperanças de um futuro melhor.

Evidentemente que o escopo da presente propositura não é a desvalorização da família natural ou extensa dentro do processo desenvolvimento válido e regular da criança e do adolescente, já que sendo ela a base de formação da sociedade, não haveria a menor possibilidade social e legal de supressão total em proveito da família substituta, até porque programas relacionados a política social advém de normas constitucionais de eficácia plena.

Por outro lado, a família natural ou extensa não pode ser encarada como sendo sempre a melhor solução ao problema do abandono, independentemente da causa, seja ela de origem psíquica, permanente ou transitória, seja então por uma mera deficiência material, de modo a submeter a criança, que tem necessidades imediatas do tipo afeto, alimento, saúde, lazer, educação, aguarde confinado por tempo indeterminado em abrigos ou em programas de acolhimento, tempo demasiadamente longo em abrigos ou programas de acolhimento enquanto não lhe sobrevém sorte melhor;

Nesse particular, a realidade tem mostrado resultados bem diferentes daqueles esperados pela legislação, a começar pelo fato de que os dois anos de acolhimento institucional são sempre superados devido a inúmeros fatores, dentre os quais a burocracia estatal e judicial no trato com o processo de reinserção familiar e de habilitação de substitutos eventuais.

Só para constar, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) identificou mais de 20 mil crianças e adolescentes abrigadas, sendo a carência de recursos materiais o motivo mais frequente para a internação.

A pesquisa destacou, ainda, o tempo de permanência nos abrigos, revelando que 47,7% dos abrigados vivia nas instituições há mais de dois anos, enquanto 32,9% estavam por um período entre dois e cinco anos, 13,3%, entre seis e dez anos, e 6,4%, por mais de dez anos, o que levou estudiosos da lápide de FANTE E CASSAB (2007) a realizarem uma extensa revisão teórica sobre o direito a convivência familiar das crianças abrigadas e a identificação da morosidade que envolve os processos de reintegração familiar.

Nesta linha de abordagem, em que pese as exceções do tipo perda do pátrio poder em decorrência do conhecimento tardio do poder público envolvendo maus

tratos, risco social, violência doméstica ou sexual contra menores e adolescentes dentro do próprio círculo familiar, conclui-se que em muitas outras situações, a permanência acima dos dois anos regulamentares previstos pelo ECA em instituições de acolhimento deve-se em grande parte a burocracia estatal, enquanto pessoas idôneas dispostas a adotar aguardam, por tempo indeterminado em longas e intermináveis filas, o momento oportuno enquanto não sobrevém a conveniência e o veredicto do Estado;

Nada obstante os entraves burocráticos, pessoas idôneas dispostas a adotar são, em tese, mais preparadas psíquica e estruturalmente do que aquelas pessoas que se tornam pais por obra do acaso; daí a necessidade de revisão do papel da família substituta neste processo de acolhimento dos indesejados e desamparados pelo Estado, de forma a atribuir as suas prerrogativas o tamanho das responsabilidades consagradas pelos mandamentos constitucionais previstos no *caput* do art. 227, da Constituição Federal de 1988, que determina o seguinte:

“Art. 227, da Constituição Federal de 1988: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Da simples e perfunctória análise deste dispositivo constitucional, nota-se que o legislador originário nada mais fez que chamar a sociedade à luta, ao lado da família e do Estado, ao prever que a segurança do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além da proteção contra a negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão não seriam deveres exclusivos da família natural ou extensa, senão à toda sociedade da qual a família substituta é mera espécie.

Portanto, a tarefa da sociedade pelo resguardo e proteção da infância há que assumir maior relevância nas localidades onde as mãos do estado não alcançam.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cerca de 578 crianças foram adotadas no Brasil desde 2008. Ainda assim, de acordo com o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), aproximadamente 4.760 aguardam um novo lar e mais de 27.200 pessoas querem adotar.

Segundo a redação disponibilizada sobre o tema da adoção no Brasil, no site do Senado Federal¹ datado do dia 28.05.2013, existem hoje cerca de 5.500 crianças em condições de serem adotadas e quase 30 mil famílias na lista de espera do Cadastro Nacional de Adoção (CNA), enquanto há 44 mil crianças e adolescentes atualmente vivendo em abrigos, segundo o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes (CNCA).

Ou seja, para cada criança pronta para adoção, há seis pessoas dispostas a acolhê-las na família.

Em que pese o perfil esperado e a realidade encontrada ser um dos maiores entraves à efetivação da adoção, sabe-se que ele não é o único, quando levado em consideração à enorme burocracia existente para desenlace da adoção, dentre as quais a insistência excessiva, inútil e temerária de reinserção pelo Estado de menores abandonados comparado nas famílias naturais ou extensa, absolutamente inaptas à criação, dado o quadro de instabilidade psíquica, material e afetiva que desaconselham a reintegração do menor em sua família original, o que faz do Estado um dos maiores vilões na triste história de menores abrigados diante de uma lógica perversa e politicamente danosa que tem na burocracia desmedida, inútil e indefinida, o seu *modus operandi*.

E sem desconhecer de tantos outros fatores igualmente danosos, além da burocracia estatal para desenlace da adoção no Brasil, cite-se ainda o problema da devolução de menores adotados pela família adotante.

Sobre isso, a Mestre em psicologia escolar e do desenvolvimento humano, no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP), Maria Luiza Ghirardi escreveu uma dissertação exatamente sobre a questão — A Devolução de Crianças e Adolescentes Adotivos sob a Ótica Psicanalítica (2008).

No estudo, explicou que, muitas vezes, a criança adotada e a relação com ela são “supervalorizadas” pelos novos pais. Não se admite o surgimento de dificuldades, tão comuns em qualquer relação do gênero, o que leva a uma “decepção”. E prossegue dizendo ainda que “A devolução chama muito mais nossa atenção porque se constitui como uma experiência que reedita o abandono. É desse ângulo que se enfatiza que as consequências para a criança podem ser

¹ <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/adocao/realidade-brasileira-sobre-adocao.aspx>, acessado em 19.10.2015.

intensificadas em relação aos seus sentimentos de rejeição, abandono e desamparo”.

Porém, antes do aprofundamento da questão envolvendo devolução de menores adotados, no Brasil, é preciso saber se a devolução é regra ou exceção.

Logicamente que a intenção da presente reformulação legal não é a de questionar a funcionalidade dos abrigos, sobrepujar as famílias naturais, as filhas, tampouco propiciar meios artificiosos de adoção, senão a de complementar e subsidiar a metodologia legal pré-existente, de maneira a acelerar os cuidados pela guarda àqueles vulneráveis que não podem ter a sorte postergada face as necessidades vitais, prementes e imediatas por alimentos, amor e atenção prementes pela inércia do Estado que mais se preocupa com discursos do que com ações, no que toca a implantação de políticas ou gerenciamento de recursos públicas voltados ao abrigo e acolhimento de crianças abandonadas desde os primeiros segundos de vida extrauterina.

Com efeito, quando a insistência de reintegração familiar do menor abandonado é desmedida, inútil, temerária e desarrazoada, diversos são os efeitos colaterais decorrente do erro estatal a começar pelo abandono afetivo, material ou ambos.

A propósito, família dentro do contexto de política de proteção à Infância e Juventude há que ser entendido, *latu sensu*, como as pessoas que criam, educam e amam incondicionalmente, independentemente do sangue que corre em suas veias.

A bem da verdade, a figura materna e paterna se constrói a partir da convivência e da evolução dos laços afetivos, onde a criança passa a ter nos criadores o seu duplo referencial, pouco importando a ela, em um primeiro momento, suas origens.

Se os laços sanguíneos fossem o único e o mais verdadeiro elo de ligação do menor à família original, a ponto de caracterizar maior certeza quanto ao desenvolvimento válido e regular do menor, certamente os números alarmantes de infanticídios, violência doméstica e sexual envolvendo vulneráveis sob cuidados da família natural ou extensa certamente seriam irrisórios.

Porém, os fatos nos mostram outra realidade em casos de maternidade ou paternidade irresponsável, com o menor fruto de uma gravidez indesejada ou de uma relação conturbada, onde os índices de violência com requinte de crueldade

são assustadores, graças ao desleixo, burocracias desnecessárias e à própria paraplegia do estado que já nasceu cadeirante;

Resultado disso são os inúmeros casos de violência sexual ou exposição do menor à situações de risco social ou circunstâncias que inibem o seu regular e válido desenvolvimento que acabam contribuindo, inevitavelmente, para o aumento do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), em que os menores de quatorze anos, são forçados a trabalhar para ajudar na manutenção e sustento do lar, em detrimento de sua alfabetização escolar, sem desconhecer de tantos outros envolvendo homicídios contra crianças e adolescentes, segundo dados amplamente divulgados pela mídia, em que os genitores ou os ascendentes são, em regra, os verdadeiros protagonistas de incontáveis desastres sociais com resultado final morte, por conta da opressão familiar e do abuso de direito sobre vulneráveis desprovidos de quaisquer chances de defesa.

Um dos mais proeminentes vilões dessa problemática toda envolvendo o risco social de menores abandonados no Brasil desde os primeiros segundos de vida por parte da família natural ou extensa, ao lado da hipossuficiência material, vem a ser próprio desapego afetivo decorrente de uma gravidez indesejada, ou mesmo da própria imaturidade dos genitores, agravados ainda pelo quadro de degeneração da família biológica.

DOS ABRIGOS

Tecnicamente, abrigos, segundo FERREIRA (1995)², encontra várias definições, entra as quais 'lugar que abriga'; 'refúgio'; 'abrigadouro'; casa de assistência social onde se recolhem pobres, velhos, órfãos ou desamparados, dentre outras.

Sem desconhecer da essencialidade dos 589 (quinhentos e oitenta e nove) abrigos de institucionalização conhecidos e oficializados, muito menos da honestidade e nobreza de propósito embasaram a sua criação *ex lege*, a intenção do legislador não foi outra senão a de socorrer e promover segurança a todos aqueles que não tiveram o beneplácito de advir de uma família estruturada.

² FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. São Paulo: Folha de São Paulo, 1995.

Para alguns teóricos do assunto, o acolhimento em abrigos se revela como uma das garantias dos direitos humanos para a criança e para o adolescente, caracterizando um espaço com possibilidade ou não de reinserção familiar.

Muitos deles, que podem ser tanto entidades privadas quanto públicas, adota-se o sistema de casas lares, com famílias acolhedoras investidas na função de pais sociais, em ambiente que protetivo e com atendimentos em pequenos grupos, onde as faixas etárias se misturam como se tudo não passasse de uma grande família.

Todavia, é preciso separar a teoria da realidade quando se está diante de menores que encontram-se sob os cuidados do estado pelas mesmas ou similares razões, se considerado o fato de que, com a evolução a criança adquirirá consciência social das reais circunstâncias que a transportaram para abrigo, de modo que, se isso não for muito bem trabalhado, especialmente quando as tentativas reiteradas de reinserção familiar restam fracassadas, os traumas psíquicos tendem a se tornar irreversíveis, a ponto de colocar em dúvida seus projetos de vida futuros.

Em se tratando de Brasil, onde as políticas públicas previstas em legislação específica para medidas protetivas à criança ou ao Adolescente, não se efetivam ou quando existentes, muitas funcionam mal, a tal ponto de somente existirem 589 abrigos em comparação aos 5.570 Municípios existentes espelhados pelos 27 entes federativos³, donde se deduz que, se assim for, pelo menos 4.981 municípios estão inadimplentes com as políticas públicas para implementação de abrigos, a que tanto se refere o ECA.

Em outras palavras, apenas 10,57% dos municípios brasileiros preocuparam-se, bem ou mal, em por em prática as determinações legais impostas com base nos arts. 90, I e IV c/c art. 101, IV e VII do ECA. Enquanto isso, os outros quase 90% inadimplentes, ao ignorar solenemente os comandos legais, colocam em risco menores abandonados desde o momento em que os colocam à mercê de sua própria sorte, tanto é que são inúmeras e incontáveis as morosas Ações Cíveis Públicas que tramitam nas mais diversas cortes brasileiras para alocação de verba orçamentária em nome da construção dos estabelecimentos ou programas acolhedores em localidades desprovidas deles.

³ Fonte: site <http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos> do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acessado em 22.10.2015.

E quando existentes, não há se olvidar dos efeitos negativos e severos suportados por crianças e adolescentes abrigados ou acolhidos em programas familiares enquanto a sorte de uma adoção feliz não lhes sorri.

De fato, em virtude do rápido processo de evolução cognitiva, crianças com três ou pouco mais anos de vida passam a entender os reais motivos de sua estada em abrigos ou programas de acolhimento provisório e excepcional, assim como as razões que a mantêm sob custódia do Estado, notadamente quando o processo de adoção não se concretiza, seja pela idade avançada do menor seja pela burocracia estatal, tendo por resultante traumas e mágoas muitas vezes insuperáveis.

Não bastassem ainda os traumas e mágoas naturais como consequência do processo sintomático de abandono, só para constar, no Brasil existem ainda incontáveis ações judiciais tramitando pelo Poder Judiciário a respeito de maus tratos e tratamentos inadequados dispensados à crianças abandonadas, fatos que, de *per si*, não que justificar a valorização da família substituta como solução ao problema da adoção no Brasil.

[“TJRS – Apelação Cível nº 70014430052 – Acórdão ECA. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AFASTAMENTO DE DIRETORA E FUNCIONÁRIOS DE ABRIGO MUNICIPAL. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO, TRATAMENTO INADEQUADO E MAUS-TRATOS INFLIGIDOS ÀS CRIANÇAS ABRIGADAS. Litisconsortes com procuradores diversos têm prazo em dobro para recorrer. Descabidas alegações de ilegitimidade passiva e nulidade do processo por haver previsão de procedimento judicial para afastamento de diretor de qualquer entidade, governamental ou não, que se destine a atender crianças e adolescentes \(art. 191, ECA\). Análise da extensa prova – testemunhal e documental – colhida nos autos aponta para a ocorrência dos fatos descritos, todos incompatíveis com as funções exercidas pelos requeridos na entidade. Inobservância do dever de garantir o devido cuidado, proteção e assistência necessária, permitindo às crianças abrigadas um desenvolvimento sadio e digno de seres humanos. Sentença mantida. REJEITADAS AS PRELIMINARES E NEGADO PROVIMENTO A AMBOS OS APELOS.](#)

.....
 TJSP - Apelação Cível nº 99.693.0/0-00 - Acórdão
 Ação Civil Pública visando o afastamento de dirigentes de entidade filantrópica, não governamental, voltada ao abrigo de crianças, adolescentes, adultos desamparados, idosos, tratamento de pessoas enfermas, de doentes mentais e à recuperação de toxicômanos. Constatação de irregularidades quanto ao desenvolvimento de programas para o abrigo de crianças e adolescentes. Tratando-se de entidade não governamental, em lugar do afastamento definitivo de seus diretores, cabível a imposição de uma das penalidades

preconizadas pelo artigo 97, inciso II, do ECA. Sentença parcialmente alterada para esse fim.

.....
 TJSP – Agravo de Instrumento nº 179.796.0/3-00 – Acórdão
 Agravo de Instrumento - Ação Civil Pública - Decisão liminar a afastar provisoriamente os dirigentes de entidade privada de acolhimento de crianças e adolescentes - Possibilidade - Presença dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora* - Prova suficiente da plausibilidade do direito invocado - Prova documental que constitui, nesta fase de cognição, indícios veementes de violação aos direitos das crianças e adolescentes - Medida legalmente prevista - Artigo 191, parágrafo único, do ECA. - Probabilidade de dano irreparável às crianças e adolescentes a justificar a concessão da liminar - Perda superveniente de parcial interesse recursal de alguns dos agravantes, diante de nova decisão a reconduzi-los à Diretoria da Instituição - Via inadequada para discussão sobre outras questões de mérito - Necessidade de observância ao duplo grau de jurisdição - Conhecimento parcial do agravo e, na parte conhecida, negado provimento. ”

Ainda que louvável a honestidade de propósito dos abrigos de institucionalização de menores, assim como a atuação exemplar de muitos assistentes que neles desempenham suas funções com abnegação, dedicação e amor ao próximo, o ambiente de confinamento institucional e o familiar são incomparáveis, a começar pela privacidade e individualização de cuidados no trato com o menor, sem falar na rápida evolução dos laços parentais e afetivos que se desenvolveriam caso fosse oportunizada à criança, o privilégio de criação no seio de uma família substituta desde a mais tenra idade.

Tanto é assim que a próprio legislador ordinário, na fase de elaboração do art. 34 da Lei da Infância e da Juventude, com redação alterada pela Lei nº 12.010, de 2009, previu que a inclusão da criança em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, nos termos seguintes:

“Art. 34, da Lei nº 8.069, de 1990 (ECA): O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar

§ 1 A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. ”

Ao que parece, a intenção do legislador ordinário no que se refere a edificação de abrigos de institucionalização de menores ou mesmo instituição de programas de acolhimento familiar como soluções temporárias, diga-se de

passagem, não foi outra senão a de se resguardar o menor da amargura das ruas enquanto não se afigura outra solução melhor.

Logo, o pronto acolhimento de crianças abandonados por Termo de Guarda e responsabilidade nas localidades desprovidas de abrigos de institucionalização mostra-se não só razoável como também a solução mais prática e eficaz contra os efeitos negativos gerados pela falta de suporte estatal, por conta dos benefícios diretos que se obtém tanto para quem tem a guarda quanto para o que é guardado, se considerado o fato de que o tempo de fila pode ser mitigado com de formação de cadastros locais, que, em tese, possuirão menor número de famílias em espera, dado o baixo número da população local em relação à estadual e à nacional.

E por mais harmonia e decência que haja em abrigo de institucionalização ou em programas de acolhimento familiar, a convivência no seio de uma família substituta é de longe a melhor solução, haja vista a preservação da privacidade, da afetividade individualizada, do referencial paterno e maternos adquiridos pela convivência e do desenvolvimento dos laços afetivos já sob os cuidados dos pretensos adotantes.

CONCLUSÃO

É premente a necessidade de reformulação do ECA na parte que toca a adoção pelo fortalecimento do papel da família substituta no processo, mediante abreviação do rito nas localidades desprovidas de abrigos ou programas de acolhimento familiar, sem prejuízo das filas cadastradas no CNA, já que o ônus do pretendente à adoção sumária consiste em trocar tempo por segurança em decorrência da medida precária, que mesmo judicial, pode reverter-se, ao contrário do que sucede com os pretendentes regularmente cadastrados em fila, onde há inverso, ou seja, o CNA garante segurança, sem possibilidade de reversão, sem, contudo, livrar o casal pretendente do ônus da longa espera.

Ademais, a presente reformulação é por demais benéfica, pois, além de dar agilidade de cuidados a quem precisa imediatamente, garantirá à criança um futuro melhor, com mais perspectivas, em virtude de uma paternidade/maternidade afetiva responsável, porquanto esperada e desejada, longe da triste realidade dos abrigos, quando existentes, das ruas, na ausência deles, ou do sofrimento no lar causado por genitores irresponsáveis a quem a lei confere privilégios e prioridade extremos, sem

falar na correção da lógica perversa do ECA, existente em sua redação original, que, se por um lado procura proteger o infrator menor de idade a qualquer custo, por outro relega a boa criação do menor abandonado a segundo plano.

Realizadas tais considerações, e por entender ser de grande relevância a presente iniciativa, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação da matéria.

Deputado Rafael Motta
PSB/RN