

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 5.619, DE 2020

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, para estabelecer medidas para assegurar o integral respeito ao direito à representação processual da criança, do adolescente e do jovem em situação de acolhimento institucional.

Autor: Deputado DANIEL FREITAS

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 5.619, de 2020, mediante o qual o se pretende acrescentar parágrafos ao art. 15 do Estatuto da Criança e do Adolescente a fim de estabelecer a necessidade de representação processual pela Defensoria Pública em todas as demandas judiciais nas quais crianças e adolescentes se encontrem desamparadas do poder familiar.

Ao justificar a proposta, o ilustre deputado Daniel Freitas argumenta que “*o Ministério Público possui múnus de representação na condição de fiscal da lei, agindo em nome próprio e não tutelando diretamente o direito da criança e do adolescente*”. Destaca ainda ser “*função privativa da Advocacia e da Defensoria Pública a representação processual dos interesses individuais perante o judiciário.*”

Como se trata de matéria na qual houve oscilação da jurisprudência de da legislação nos últimos anos, considerei importante a realização de audiência pública para ouvir especialistas no tema que pudessem nos ajudar a melhor entender a relação de custo-benefício entre assegurar, de



* C D 2 3 8 2 4 2 1 4 9 7 0 0 *

um lado, maior celeridade à tramitação dos processos e, de outro lado, mais uma instituição – a nobre defensoria pública - a cuidar dos interesses da criança e do adolescente.

Realizada a audiência pública no dia 18 de outubro de 2023, na qual tivemos o prazer de ouvir o Dr. Sérgio Luiz Ribeiro de Souza, Juiz Titular da 4ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca do Rio de Janeiro, a Sra. Raphaela Jahara Cavalcanti Lima Clemente, da Comissão da Infância e Juventude da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos; a Sra. Daniele Bellettato Nesrala, Defensora Pública do Estado de Minas Gerais; o Sr. Marco Aurélio Romeiro Alves Moreira, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Sra. Cristiana Mendes Carvalho de Oliveira, Presidente da Comissão dos Defensores Públicos do Instituto Brasileiro de Direito de Família — IBDFAM,; a Sra. Noeli Salete Tavares Reback, representante da Associação dos Magistrados Brasileiros, e a Sra. Paola Domingues Botelho Reis de Nazareth, Promotora de Justiça e Coordenadora da Comissão Permanente da Infância e da Juventude do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, passo a apresentar o voto.

Compete a esta comissão o exame do mérito da proposta.

II - VOTO DA RELATORA

A questão está em definir se é do melhor interesse da criança e do adolescente exigir a presença da defensoria pública como curadora especial do menor, mesmo naqueles casos nos quais o Ministério Público já estiver atuando como autor da demanda ou fiscal da lei.

A representação processual de crianças e adolescentes é tema polêmico naquelas hipóteses nas quais elas se encontram desamparadas do poder familiar ou têm interesses potencialmente em conflito com os dos genitores ou tutores. De um lado, o art. 178, inciso I, do CPC dispõe que o Ministério Público será intimado para intervir como fiscal da lei nos processos que envolvam interesses de incapaz. Na mesma linha, o art. 201, inciso VIII, do



* C D 2 3 8 2 4 2 1 4 9 7 0 0 *

ECA determina que compete ao Ministério Público “*zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis*”. Nos termos ainda do art. 155 do ECA, “*o procedimento para a perda ou a suspensão do poder familiar terá início por provocação do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse*”.

De outro lado, o art. 72, par. único, do CPC dispõe que o juiz nomeará curador especial ao incapaz, se não tiver representante legal, competindo a curatela especial à Defensoria Pública, nos termos da lei. Conforme ainda o parágrafo único do art. 142 do ECA, “*a autoridade judiciária dará curador especial à criança ou adolescente, sempre que os interesses destes colidirem com os de seus pais ou responsável, ou quando carecer de representação ou assistência legal ainda que eventual*”. Finalmente, o art. 4º, inciso XVI, da LC nº 80/94 consigna como uma das funções institucionais da defensoria pública o exercício da curadoria especial, nos casos previstos em lei.

Considerado o aparente conflito de normas, o Superior Tribunal de Justiça chegou a ser chamado a definir a questão em 2015, afirmando que caberia ao Ministério Público, não à Defensoria Pública, atuar na defesa de crianças e adolescentes, sendo desnecessária a nomeação da Defensoria como curadora especial em ação de destituição de poder familiar proposta pelo MP.¹

Posteriormente, o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 13.509/2017 (PL nº 5850/2016), que acrescentou o § 4º ao art. 162 do ECA estabelecendo que “*quando o procedimento de destituição de poder familiar for iniciado pelo Ministério Público, não haverá necessidade de nomeação de curador especial em favor da criança ou adolescente*”.²

¹Defesa de crianças e adolescentes exercida pelo MP dispensa intervenção da Defensoria Pública. In: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2015/2015-04-20_07-41_Defesa-de-criancas-e-adolescentes-exercida-pelo-MP-dispensa-intervencao-da-Defensoria-Publica.aspx#:~:text=%E2%80%9CTratando%2Dse%20de%20a%C3%A7%C3%A3o%20de,legis%E2%80%9D%C2%20afirmou%20o%20magistrado. Na ocasião, o ministro João Otávio Noronha chegou a afirmar que “*tratando-se de ação de destituição do pátrio poder movida pelo Ministério Público, não há necessidade de nomeação de curador especial, já que a defesa do menor está sendo promovida por esse órgão, que atua na condição de parte e na função de custos legis*”.

² Por ocasião da tramitação do PL nº 5850/2016, que deu origem à Lei nº 13.509/2017, a então Comissão de Seguridade Social e Família bem como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ressaltaram que a introdução do § 2º ao art. 162 do ECA tinha por objetivo conferir maior



* C D 2 3 8 2 4 2 1 4 9 7 0 0 *

No entanto, nem o acórdão proferido pelo STJ nem a lei aprovada em 2015, ao contrário do que se poderia imaginar, colocaram fim ao debate sobre a necessidade de participação da Defensoria Pública como curadora especial, naqueles casos nos quais já há intervenção ministerial no processo. Em caso aparentemente semelhante, o Superior Tribunal de Justiça, no ano de 2017, declarou não ser mais permitido pelo atual sistema jurídico brasileiro a possibilidade de o Ministério Público exercer, simultaneamente, as funções de fiscal da lei e de curador especial em processos de interdição³.

Na ocasião, a ministra Nancy Andrigi anotou que, muito embora artigos da legislação federal ainda atribuam a representação judicial ao Ministério Público, tais dispositivos contrariam o art. 129, IX, da Carta da República, segundo o qual são funções institucionais do Ministério Público “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”. Afirmou:

A função de *custos legis* é a de fiscalizar a estrita aplicação da lei, o que não necessariamente se compatibiliza com o interesse pessoal do interditando. Consequentemente, a cumulação de funções pelo Ministério Público pode levar à prevalência de uma das funções em detrimento da outra.⁴

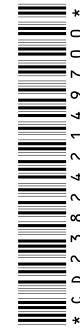
Feita a contextualização do tema, considerei importante a realização de audiência pública para ouvir especialistas que atuem nos juízos da infância e juventude, os quais ajudaram a esclarecer se a ausência de defensor público como curador especial, de fato, produz ou não prejuízo à defesa dos interesses de crianças e adolescentes.

Ouvidas as diferentes teses com todo o respeito às opiniões contrárias, coloco-me em conjunto com a corrente que entende que, nas demandas a envolver crianças e adolescentes, não há incompatibilidade entre o exercício da função de *custos legis*, exercida pelo MP, e a defesa do

agilidade ao processo de perda do poder familiar e, em consequência, maior celeridade ao processo de adoção.

3 Não compete ao Ministério Público a função de curadoria especial de interditando. In: https://www.stj.jus.br/sites/portalg/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-10-20_10-36_Nao-compete-ao-Ministerio-Publico-a-funcao-de-curadoria-especial-de-interditando.aspx

4 Idem.



* C D 2 3 8 2 4 2 1 4 9 7 0 0 *

interesse da criança e do adolescente. Concordo ainda com a posição de que a exigência legal de assistência jurídica pela defensoria pública em todos os processos acabaria por produzir inconveniência e sobreposição de funções com a atividade exercida pelo Ministério Público.

De início, destaco que, por ocasião da audiência pública, o Dr. Sérgio Luiz Riberio de Souza ressaltou o fato de ser equivocada a premissa de que a criança ou o adolescente não são ouvidos atualmente no processo, não tendo a sua própria perspectiva avaliada pelo magistrado. O magistrado, ao revés, salientou que crianças e adolescente têm voz e obrigatoriamente devem ser ouvidos por equipes técnicas e de acordo com seu grau de desenvolvimento. Podem ainda participar das audiências, se quiserem, ou ir a uma sala de depoimento especial.

Na mesma linha, o Dr. Marco Aurélio Romeiro Alves Moreira e a Dra. Paola Domingues B. R. de Nazareth salientaram a desnecessidade de dois substitutos processuais em todos os processos, o que traria mais morosidade ao sistema de proteção. Neste sentido, diferentes palestrantes falaram sobre a falta de estrutura de diversas defensorias públicas espalhadas pelo país e sobre as consequências desta falta para o atraso de processos ou para a realização de convênios que acabariam por implicar a atuação de advogados não especializados na área relacionada à proteção da criança e do adolescente.

Considerado ainda o princípio da proteção do melhor interesse da criança, que possui estatura constitucional, acho difícil encontrar hipótese na qual defesa da ordem jurídica não coincida com a defesa do interesse da criança e do adolescente. Em outras palavras, conflitos de atuação eventualmente causados pelo exercício da função de *custos legis* em outras situações, ao menos em tese, são de pouca probabilidade nas demandas a envolver crianças e adolescentes, tendo em vista a prevalência da norma constitucional sobre a legislação ordinária, a qual exige a proteção do melhor interesse da criança ou do adolescente.

No entanto, chamaram-me bastante atenção falas, como a Dra. Daniele Bellettato Nesrala, no sentido de que defensores públicos têm acesso



* C D 2 3 8 2 4 2 1 4 9 7 0 0 *

negado a locais de acolhimento institucional ou de cumprimento de medida socioeducativa em distintas localidades do Brasil. Preocupou-me também o relato da Dra. Cristiana Mendes de Carvalho Oliveira sobre crianças que “*são reintegradas várias vezes à sua família e depois retornam várias vezes à entidade de acolhimento, sem escuta ou consentimento, sem falar naquelas que fogem dos abrigos em razão da demora de uma decisão judicial para uma situação mais definida sobre ela*”.

Creio, portanto, ser importante que esteja expresso no Estatuto da Criança e Adolescente a garantia de acesso da defensoria pública aos locais de acolhimento institucional e às unidades de cumprimento de medidas socioeducativas, pois também é dever do legislador assegurar os meios para que a defensoria pública possa cumprir suas atribuições institucionais.

Em resumo, não acredito que seja benéfico para a criança ou o adolescente a obrigatoriedade de participação da defensoria em todos os processos, pois atualmente: a) a criança é ouvida por meio de equipes técnicas multiprofissionais, b) a defesa da ordem jurídica e do interesse público dificilmente não coincidem com a proteção individual da criança ou do adolescente, considerado o status constitucional do princípio da proteção do melhor interesse; e c) em virtude de a premissa anterior acabar por implicar uma sobreposição de funções entre Ministério Público e Defensoria Pública nos casos relacionados à infância e adolescência.

Saliento ainda que a falta de estrutura da defensoria pública em grande parte do país, a meu ver, pode acarretar efetivo atraso dos processos ou atendimento a crianças e adolescentes por profissionais não especializados. Enfim, não compete à Lei, uma norma geral, ignorar a relação de custo-benefício que uma regra impositiva genérica desta natureza produz, ainda que sejam atualmente constatadas falhas em casos concretos.

No entanto, acredito também ser fundamental à Lei assegurar os meios para que a Defensoria Pública possa atuar quando, considerando a necessidade jurídico/social e sua própria capacidade de atendimento, entender sua atividade como indispensável.

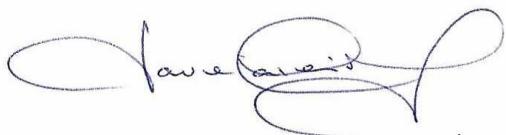


* C D 2 3 8 2 4 2 1 4 9 7 0 0 *

Vale dizer que, além de o ECA assegurar à Defensoria Pública o ajuizamento de medidas de natureza individual, o próprio Supremo já deixou clara a sua legitimidade para propor ações coletivas. E, se o art. 141 do ECA também garante o acesso da criança ou adolescente à Defensoria Pública, os meios para que este acesso seja oportunizado há de ser igualmente caucionado para os casos nos quais elas estão em acolhimento institucional ou em cumprimento de medida socioeducativa.

Ante o exposto, meu voto é pela aprovação do PL nº 5.619, de 2020, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2023.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-19971



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD238242149700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro



COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA SUBSTITUTIVO AO PL N° 5.619, DE 2020

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar à Defensoria Pública acesso aos locais de acolhimento institucional ou de cumprimento de medida socioeducativa.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, para assegurar à Defensoria Pública acesso aos locais de acolhimento institucional ou de cumprimento de medida socioeducativa.

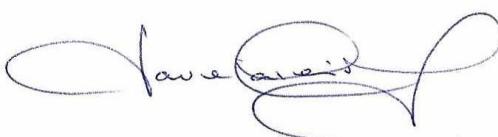
Art. 2º O art. 141 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art.
141.

.....
§ 3º É garantido à Defensoria Pública livre acesso aos locais de acolhimento institucional e de cumprimento de medida socioeducativa. (NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da publicação.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2023.



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora**

2023-19971

