



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2017 (Projeto de Lei nº 5.850, de 2016, na Casa de origem), do Deputado Augusto Coutinho, que *dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).*

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101, de 2017 (Projeto de Lei nº 5.850, de 2016, na Origem), de autoria do Deputado Augusto Coutinho, que *dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).*

A iniciativa pretende modificar os arts. 19, 39, 46, 47, 50, 51, 100, 101, 151, 152, 157, 158, 161, 162, 163, 166, 197-C e 197-E da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA); os arts. 391-A, 392-A e 396 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, e o art. 1.638, da Lei nº 10.406, de 2002,



além de acrescer à primeira os arts. 19-A, 19-B e 197-E, com o objetivo de agilizar os procedimentos relacionados à destituição de poder familiar e à adoção de crianças e adolescentes.

Na justificação, o autor argumenta que são especialmente nocivos os efeitos que a morosidade do Poder Judiciário pode acarretar aos menores de dezoito anos cujas tentativas de manutenção na família natural restaram infrutíferas. Por esse motivo, a proposição visa a aperfeiçoar procedimentos relacionados à adoção, com vistas a torná-los mais céleres e, assim, reforçar a supremacia dos direitos e interesses de crianças e adolescentes.

Além da CAS, deverão analisar a proposição as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Não houve emendas.

II – ANÁLISE

De acordo com art. 100, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS opinar sobre matéria correlata à assistência social, o que torna regimental o exame da proposição.

Estamos de acordo com o autor do projeto.

A Constituição Federal impõe à sociedade e ao Estado o dever de assegurar a crianças e adolescentes o direito à convivência familiar, seja junto à sua família biológica ou extensa, seja por meio da colocação em família substituta.

Como consequência dessa diretriz, o afastamento da criança ou do adolescente do seio da família reveste-se de caráter excepcional, a reclamar do Estado a sua pronta intervenção para apurar os motivos que levaram à sua institucionalização e para lhes garantir a reintegração à família, em tempo razoável e em segurança.

Sabemos, no entanto, que nem sempre essa possibilidade existirá. Neste caso, o Estado deverá propiciar a destituição do poder



familiar, o primeiro passo para que a criança ou o adolescente voltem a ter esperanças de integrar uma outra família e dela receber afeto e condições de desenvolvimento por intermédio de uma ação de adoção.

A Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, conhecida como a “Nova Lei de Adoção”, promoveu significativas alterações no ECA, com o objetivo de conferir maior celeridade aos procedimentos já previstos na lei, além de mais segurança aos operadores jurídicos, aos pretendentes à adoção e, sobretudo, às crianças e adolescentes acolhidos.

Hoje, oito anos depois, a realidade ainda se apresenta de uma forma inclemente para o grande número de crianças e adolescentes abrigados, resultado, entre outros fatores, de um processo demorado de destituição de poder familiar, que leva as crianças a praticamente crescerem em abrigos. Trata-se de uma postura sensivelmente contrária ao espírito da Constituição e do ECA.

Vários especialistas já apontaram as dificuldades que os pretendentes à adoção ainda têm de suportar, entre elas as inúmeras tentativas de entrega da criança à família extensa, a demorada destituição do poder familiar e a burocracia que contamina o processo de inscrição no cadastro de pretendentes, fatores que acabam por contribuir para a falência do sistema.

Embora o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA) registre cerca de 47 mil crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, menos de 20% estão inscritas no Cadastro Nacional de Adoção (CNA). Uma quantidade ainda menor (4.800) está realmente apta a adoção. Paradoxalmente, encontram-se cerca de 41 mil pretendentes à adoção registrados no CNA. Podemos afirmar que há, portanto, uma proporção de quase dez pretendentes para cada criança disponível para adoção.

Em nossa opinião, é necessário garantir o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar, levando em consideração o princípio da primazia da família natural materializado no *caput* do art. 19 do ECA. Não podemos esquecer, contudo, que em certas situações essa solução será incompatível com o seu melhor interesse.

O presente projeto busca equacionar tal problema, considerando, de um lado, o direito de crianças e adolescentes a permanecerem em sua família natural ou extensa e, de outro, o seu direito à colocação em família substituta na inviabilidade da primeira opção, sempre



tendo o seu superior interesse como farol a guiar o legislador pelos cenários de incertezas característicos de dramas humanos ligados ao abandono e à esperança.

Para tanto, a proposição volta o olhar sobretudo para as questões da duração dos incidentes processuais, relacionados à destituição do poder familiar, e da adoção, entre outros, com o objetivo de reduzir o tempo de acolhimento – atualmente considerado o maior obstáculo à concretização do direito à convivência familiar.

Por esse motivo, com a redação proposta para os §§ 1º, 2º, 5º e 6º do art. 19 do ECA, por exemplo, a proposição determina a redução do prazo de reavaliação da situação da criança ou do adolescente em programa de acolhimento, bem como do prazo máximo de acolhimento, dos atuais 6 para 3 meses e de 2 anos para 1 ano e seis meses, respectivamente, com a garantia de convivência integral da criança com a mãe adolescente que estiver em acolhimento institucional, a qual será assistida por equipe especializada interdisciplinar.

No art. 19-A a ser acrescentado ao ECA por meio do art. 2º do PLC, a proposição estabelece regras específicas para o tratamento das situações de gestantes e mães de recém-nascidos encaminhadas à Justiça da Infância e Juventude. O primeiro passo é assegurar que a equipe interprofissional da Justiça da Infância e Juventude ouça essa mãe ou gestante e, em seguida, apresente relatório ao magistrado. Tal relatório poderá fundamentar o encaminhamento da gestante ou mãe, mediante sua expressa concordância, à rede pública de saúde e assistência social para atendimento especializado. Nesses casos, há a delimitação de prazo máximo de 90 dias para a busca da família extensa, ou seja, de um parente próximo que tenha interesse em assumir a responsabilidade pela criança.

Na ausência da indicação de pai ou de família extensa, o juiz decretará a extinção do poder familiar e colocará a criança sob a guarda de quem estiver habilitado a adotá-la ou entidade de acolhimento familiar. A intenção é, antes de tudo, possibilitar que a criança seja entregue exclusivamente pela mãe nos casos em que queira manter o sigilo sobre a entrega, sem que necessite realizar a indicação referida. Em contrapartida, também garante o direito de manifestação, na audiência, do pai que conste do registro ou que tenha sido indicado. O não comparecimento dos interessados à audiência provocará a suspensão do poder familiar da mãe e o deferimento da guarda provisória a quem estiver habilitado a adotar a



criança. Os detentores da guarda terão 15 dias para ajuizar a ação de adoção, uma vez finalizado o estágio de convivência.

A proposição também garante aos pais o direito de desistência da entrega, caso em que o juiz determinará o acompanhamento familiar por até 180 dias.

Ainda na perspectiva de garantir a crianças e adolescentes o estabelecimento de vínculos afetivos, o novo art. 19-B apresenta ao nosso ordenamento o instituto do apadrinhamento afetivo. Tal programa já é desenvolvido em alguns estados brasileiros e tem por meta proporcionar, a crianças e adolescentes que estão em acolhimento institucional, vínculos externos com pessoas que podem colaborar com o seu desenvolvimento emocional.

Seguindo a premissa do melhor interesse da criança e do adolescente, a proposição introduz, no art. 39 do ECA, o § 3º, no sentido de reforçar que, em caso de conflito entre direitos e interesses do adotando e de outras pessoas, inclusive seus pais biológicos, devem prevalecer os direitos e os interesses do primeiro.

Certas sugestões do projeto visam a enfrentar de modo efetivo a questão da indesejável morosidade processual, tão presente nas ações de adoção e demais procedimento correlatos.

Nesse sentido, destaca-se, no art. 46, a previsão do prazo máximo de noventa dias para o encerramento do estágio de convivência, de forma a evitar o risco de procrastinação da demanda. Outrossim, permite-se a prorrogação desse prazo, em casos excepcionais e a critério do magistrado. Igualmente, o estágio de convivência em âmbito internacional terá o prazo máximo de 45 dias, prorrogável por igual período, com a apresentação de laudo fundamentado ao seu final nos termos dos novos §§ 5º e 6º. Finalmente, a regra contida no novo § 7º permite que o estágio ocorra em cidade limítrofe àquela de residência da criança, respeitada a competência originária do juízo da comarca.

Outra boa ideia do projeto é a regra contida do novo § 10 do art. 47, que estabelece prazo máximo de cento e vinte dias para a conclusão da ação de adoção, prorrogável por igual período mediante decisão judicial fundamentada. Nesse sentido, o próprio Conselho Nacional de Justiça identificou a demora excessiva na tramitação de muitos processos que tratam de adoção ou de destituição do poder familiar e as consequências negativas



da morosidade caso o julgamento implique reversão de laços afetivos já constituídos. A fixação de um prazo máximo de duração do processo de adoção inspira-se, ainda, na diretriz de priorizar processos que tratam dos direitos das crianças e dos adolescentes, nos termos do art. 227, da Constituição, e do ECA.

Ainda na mesma trilha, citamos a) a nova redação do § 10 do art. 101, que reduz, de 30 para 15 dias, o prazo para que o Ministério Público ingresse com a ação de destituição do poder familiar, salvo se entender necessária a realização de estudos complementares ou de outras providências indispensáveis ao ajuizamento da demanda; e b) o texto do novo § 2º do art. 152, que tem por escopo afastar as regras do Novo Código de Processo Civil, de acordo com as quais os prazos processuais contam-se em dias úteis. Afinal, o prolongamento dos procedimentos do ECA pode pôr em risco a celeridade processual que as alterações visam justamente garantir.

No que concerne ao tema do cadastro de adoção, o § 10 do art. 50 passa a dispor que, uma vez consultado o cadastro, se não for encontrado pretendente habilitado residente no País com perfil compatível e interesse manifesto pela adoção de criança ou adolescente inscrito nos cadastros existentes, será realizado o encaminhamento à adoção internacional. Ademais, o novo § 15 assegura a prioridade no cadastro a pessoas interessadas em adotar crianças e adolescentes com deficiência, com doença crônica ou com necessidades específicas de saúde, além de grupo de irmãos.

A sugestão de alteração do art. 51 fez-se necessária para ajustar o texto, deixando-o mais preciso, bem como para adequá-lo à nova redação do § 10 do art. 50.

Em seguida, a proposição reforça, no art. 100, a prevalência de medidas que mantenham ou reintegrem crianças ou adolescentes na sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família adotiva. Destacamos que a redação atual do dispositivo é mais abrangente, pois permite a integração em família substituta (que abrange os casos de guarda, tutela e adoção).

Adiante, a conhecida carência de servidores públicos lotados nas Varas da Infância e Juventude habilitados a proceder às avaliações técnicas previstas no ECA, por sua vez, inspirou a inclusão de um parágrafo único junto ao art. 151 do Estatuto, para o fim de admitir, em relação àqueles feitos, a nomeação de peritos *ad hoc*.



No que pertine aos processos de destituição ou perda do poder familiar, a proposição acresce ao art. 157 um parágrafo único, com o objetivo de estabelecer a obrigatoriedade de estudo ou perícia com o objetivo de identificar a presença de causas de suspensão ou destituição do poder familiar. Referido estudo poderá ser consultado pelo juiz e o auxiliará a tomar a decisão mais acertada.

Na sequência, a proposição sugere alterações no art. 158, que trata da citação dos pais nas ações mencionadas, as quais visam conferir maior efetividade e celeridade a esse ato processual, por meio da citação por hora certa, cabível quando houver suspeita de ocultação com o objetivo de evitar a concretização do ato de citação. Alternativamente, o projeto admite a citação por edital, com prazo de dez dias, em publicação única, sendo dispensado o envio de ofícios para a localização.

De acordo com a nova redação proposta para o § 4º do art. 161, uma vez citados, os pais deverão ser ouvidos pela Justiça, salvo se não comparecerem em juízo.

As modificações ao art. 162 visam conferir mais clareza à norma enunciada pelo dispositivo, com o desmembramento do atual § 2º em dois parágrafos, com preservação de seu conteúdo, bem como estabelecer que não há necessidade de nomeação de curador especial em favor da criança ou do adolescente quando o procedimento de destituição do poder familiar for iniciado pelo Ministério Público.

Citamos, ainda, dentro da perspectiva de conferir racionalidade aos procedimentos de adoção, a prerrogativa dada ao magistrado pelo art. 163 para que, nos processos referidos, caso constate a inviabilidade de sua manutenção do poder familiar, dirigir esforços para preparar a criança ou o adolescente com vistas à colocação em família substituta.

Adiante, o projeto apresenta uma série de ajustes nos aspectos procedimentais dos pedidos de colocação em família substituta. Entre as inovações, mencionamos a do § 1º do art. 166, concernente à delimitação do prazo de 10 dias – a contar da data do protocolo da petição ou da entrega da criança em juízo – para que o juiz ouça os pais e colha a ratificação do pedido, declarando, em seguida, a extinção do poder familiar. A nova redação também garante que os pais terão a devida assistência jurídica.

O projeto reafirma, com as novas redações conferidas aos §§ 3º, 5º e 7º do art. 166 do ECA, a livre manifestação de vontade dos detentores



do poder familiar, o direito ao sigilo das informações e o direito de a família natural e a família substituta serem orientadas por equipe interprofissional, com vistas à garantia do direito à convivência familiar. Igualmente, assegura a retratabilidade do consentimento, porém antecipa o final do prazo para exercê-la: a data da realização da audiência. Já o direito de arrependimento poderá se manifestar nos dez dias seguintes à intimação sobre a decisão de extinção do poder familiar.

Adiante, no art. 197-C do ECA, o projeto reconhece o esforço de entidades da sociedade civil em prol do direito de crianças e adolescentes acolhidos. Em razão desse reconhecimento, sugere que os grupos de apoio à adoção habilitados junto à Justiça da Infância e Juventude auxiliem a realização dos programas de preparação dos adotantes, os quais, inclusive, deverão abranger o contato com as crianças e adolescentes em regime de acolhimento, nas redações propostas para os §§ 1º e 2º do mencionado artigo.

Já o novo § 3º do art. 197-C recomenda a preparação das crianças e adolescentes acolhidos por equipe interprofissional antes da inclusão em família adotiva, para que esse processo seja feito de forma mais segura e tranquila para os adotados.

Sobre esse assunto, outras propostas de alteração foram feitas ao art. 197-E com o objetivo de determinar a renovação trienal da habilitação e de prever a reavaliação da habilitação quando houver recusas injustificadas à adoção de crianças ou adolescentes com o perfil indicado, bem como a exclusão dos cadastros de adoção na hipótese de desistência do pretendente depois de transitada em julgado a sentença de adoção. Com a inserção do art. 197-F, pretende-se, em suma, abreviar o prazo para a conclusão da habilitação de pretendentes a adoção (120 dias).

Identificamos, por fim, a oportunidade do projeto de intensificar a garantia de direitos trabalhistas e previdenciários do pai ou da mãe adotante, levada a efeito nos arts. 391-A, 392-A e 396 da CLT. Mencionamos, ainda, a introdução, no art. 1.638 do Código Civil, de um novo inciso V, que dispõe sobre mais uma hipótese de perda de poder familiar por ato judicial, a saber, a entrega irregular de filho a terceiros para fins de adoção. A medida visa a coibir os numerosos casos de entrega de crianças recém-nascidas a terceiros, sem a chancela do Poder Judiciário.

Reconhecemos a envergadura do projeto. Julgamos que são oportunas as inovações propostas e que elas contribuirão sobremaneira para a abreviação dos procedimentos relacionados à adoção. Em última análise,



entendemos que as alterações trazidas pelo PLC nº 101, de 2017, facilitarão o encontro de um novo lar para as muitas crianças e adolescentes brasileiras que, hoje, encontram-se sem chance de integração à sua família natural ou extensa. Apenas sugerimos algumas emendas de redação com o objetivo de adaptar alguns dispositivos do projeto às regras de técnica legislativa.

III – VOTO

Em razão do exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2017, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº -CAS

Dê-se ao art. 152 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, na forma do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2017, a seguinte redação:

“Art. 152.

.....

§ 2º Os prazos estabelecidos nesta Lei e aplicáveis aos seus procedimentos são contados em dias corridos, excluído o dia do começo e incluído o dia do vencimento, vedado o prazo em dobro para a Fazenda Pública e o Ministério Público.”(NR)

EMENDA Nº -CAS

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2017, a seguinte redação, renumerando-se para art. 6º o atual art. 5º:

“Art. 5º. Renumere-se para § 1º o atual parágrafo único do art. 152 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.”



EMENDA Nº -CAS

Dê-se ao art. 162 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, na forma do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2017, a seguinte redação:

“**Art. 162.**

.....

§ 2º Na audiência, presentes as partes e o Ministério Público, serão ouvidas as testemunhas, colhendo-se oralmente o parecer técnico, salvo quando apresentado por escrito, manifestando-se sucessivamente o requerente, o requerido e o Ministério Público, pelo tempo de vinte minutos cada um, prorrogável por mais dez minutos.

§ 3º A decisão será proferida na audiência, e poderá a autoridade judiciária, excepcionalmente, designar data para sua leitura no prazo máximo de cinco dias.

§ 4º 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.”(NR)

EMENDA Nº -CAS

Acrescente-se ao Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2017, o seguinte art. 7º:

“**Art. 7º.** Fica revogado o § 1º do art. 162 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

