



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 49, DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o processo Projeto de Lei da Câmara nº101, de 2017, 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).

PRESIDENTE: Senadora Marta Suplicy
RELATOR: Senador Armando Monteiro

11 de Outubro de 2017



SF/17214.25355-52

PARECER N° , 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

SF/17214.25355-52

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



SF/17214.25355-52

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 acrescido 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



SF/17214.25355-52

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


SF/17214.25355-52

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*.

SF/17214.25355-52

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

SF/17214.25355-52

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,

SF/17214.25355-52

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.”

SF/17214.25355-52

EMENDA N° -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 N° -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


SF/17214.25355-52



Relatório de Registro de Presença
CAS, 11/10/2017 às 09h - 48ª, Extraordinária
Comissão de Assuntos Sociais

PMDB		
TITULARES	SUPLENTES	
HÉLIO JOSÉ	1. GARIBALDI ALVES FILHO	
WALDEMAR MOKA	2. VALDIR RAUPP	PRESENTE
MARTA SUPLICY	3. ROMERO JUCÁ	
ELMANO FÉRRER	4. EDISON LOBÃO	PRESENTE
AIRTON SANDOVAL	5. ROSE DE FREITAS	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
ÂNGELA PORTELA	1. FÁTIMA BEZERRA	
HUMBERTO COSTA	2. GLEISI HOFFMANN	
PAULO PAIM	3. JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE
PAULO ROCHA	4. JORGE VIANA	
REGINA SOUSA	5. LINDBERGH FARIAS	

Bloco Social Democrata (DEM, PSDB, PV)		
TITULARES	SUPLENTES	
DALIRIO BEBER	1. FLEXA RIBEIRO	
EDUARDO AMORIM	2. RICARDO FERRAÇO	
RONALDO CAIADO	3. JOSÉ AGRIPIINO	
MARIA DO CARMO ALVES	4. DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
SÉRGIO PETECÃO	1. OTTO ALENCAR	
ANA AMÉLIA	2. WILDER MORAIS	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PODE, PPS, PSB, PCdoB, REDE)		
TITULARES	SUPLENTES	
LÍDICE DA MATA	1. ROMÁRIO	
RANDOLFE RODRIGUES	2. VANESSA GRAZZIOTIN	

Bloco Moderador (PTC, PR, PSC, PTB, PRB)		
TITULARES	SUPLENTES	
CIDINHO SANTOS	1. ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE
VICENTINHO ALVES	2. EDUARDO LOPES	

Não Membros Presentes

ATAÍDES OLIVEIRA

DECISÃO DA COMISSÃO
(PLC 101/2017)

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA PARECER FAVORÁVEL AO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 101, DE 2017, DE AUTORIA DO DEPUTADO AUGUSTO COUTINHO, COM AS EMENDAS NºS 1-CAS A 4-CAS.

11 de Outubro de 2017

Senadora MARTA SUPLICY

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais