

PARECER Nº DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 394, de 2017, do Senador Randolfe Rodrigues, que “dispõe sobre o Estatuto da Adoção de Criança ou Adolescente”.

RELATORA: Senadora **ROSE DE FREITAS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 394, de 2017, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que “dispõe sobre o Estatuto da Adoção de Criança ou Adolescente”.

A proposição é composta de cento e oitenta e um artigos, assim distribuídos ao longo de seus dez capítulos:

- Capítulo I – Direitos Fundamentais: arts. 1º a 12;
- Capítulo II – Direito à convivência familiar e comunitária: arts. 13 a 16;
- Capítulo III – Relação Familiar: arts. 17 a 20;
- Capítulo IV – Preferência da Reinserção Familiar: arts. 21 a 26;
- Capítulo V – Acolhimento Familiar ou Institucional: arts. 27 a 41;
 - Seção I – Plano individual de atendimento: art. 32;



SF/19686.03543-86

- Seção II – Acolhimento Familiar: arts. 33 a 36;
- Seção III – Acolhimento Institucional: arts. 37 a 41;
- Capítulo VI – Fiscalização das entidades de acolhimento institucional: art. 42 a 44;
- Capítulo VII – Apadrinhamento afetivo: art. 45;
- Capítulo VIII – Perda, suspensão e extinção da autoridade parental: arts. 46 a 53;
- Capítulo IX – Guarda e adoção: arts. 54 a 129;
 - Seção I – Disposições gerais: arts. 54 a 58;
 - Seção II – Guarda: arts. 59 a 67;
 - Seção III – Adoção: arts. 68 a 129;
 - Subseção I: Registros locais e Cadastro Nacional de Adotandos e Adotantes: arts. 88 a 95;
 - Subseção II: Habilitação dos pretendentes à adoção: arts. 96 a 102;
 - Subseção III: Adoção internacional: arts. 103 a 108;
 - Subseção IV: Habilitação de residente no exterior: arts. 109 a 111;
 - Subseção V: Adoção internacional por brasileiro: arts. 112 a 120;
 - Subseção VI: Organismos credenciados: arts. 121 a 129;
- Capítulo X – Acesso à justiça: arts. 130 a 181;



- Seção I – Disposições gerais: arts. 130 a 134;
- Seção II – Justiça da Criança e do Adolescente: arts. 135 a 141;
- Seção III – Autoridade judiciária: arts. 142 e 143;
- Seção IV – Ministério Público: arts. 144 a 148;
- Seção V – Advogado ou Defensor Público: art. 149;
- Seção VI – Procedimentos: arts. 150 a 154;
- Seção VII – Recursos: arts. 155 a 161;
- Seção VIII – Ação de perda, suspensão ou extinção da parentalidade: arts. 162 a 171;
- Seção IX – Ação de adoção: arts. 172 a 179;
- Seção X – Disposições Finais: arts. 180 e 181.

Por ser suficientemente esclarecedora e concisa a síntese sobre a matéria elaborada pelo Senador Paulo Paim – que foi relator deste PLS no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) –, dela nos valeremos no presente relatório, fazendo alguns poucos acréscimos e alterações que julgamos pertinentes.

Em seu **Capítulo I**, o PLS nº 394, de 2017, reverbera os direitos fundamentais da criança e do adolescente acolhidos pelo art. 227 da Constituição Federal, arrolando ainda, a fim de compor essa mesma categoria de direitos, um conjunto minudente de outras tantas garantias e prerrogativas.

O **Capítulo II** trata do direito à convivência familiar e comunitária, realçando o direito do menor à criação e à educação em ambiente sadio, no seio de uma família, bem como à igualdade de direitos entre filhos biológicos e adotivos.



O **Capítulo III** dispõe sobre a relação familiar, conceituando *núcleo familiar* como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços biológicos, de afinidade ou afetividade, e *família extensa*, como aquela para além da unidade entre pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente convive e mantém vínculos de afetividade.

Em seguida, o **Capítulo IV** versa sobre a preferência da reinserção familiar sobre a adoção, enunciando princípios a serem observados quando do afastamento do menor de seu convívio familiar e dispondo sobre a suspensão da autoridade parental e sobre a possibilidade de assunção da guarda por integrante da família extensa.

O **Capítulo V** trata do acolhimento familiar ou institucional, ressaltando que tal medida é emergencial, provisória e excepcional, não devendo se prolongar por mais de um ano. Na **Seção I** desse capítulo aborda-se a necessidade de elaboração, por equipe técnica, de um plano individual de atendimento, o qual visará à reinserção familiar, à colocação na família extensa ou à adoção. A **Seção II** dispõe sobre o acolhimento familiar, fixando sua prioridade sobre o acolhimento institucional nas hipóteses em que sejam beneficiários grupos de irmãos ou crianças maiores de oito anos, com deficiência, doença crônica ou necessidades específicas de saúde. Por outro lado, a **Seção III** cuida do acolhimento institucional, atribuindo uma série de obrigações, deveres e responsabilidades às entidades que desenvolvam programas relacionados a tal atividade.

Por meio do **Capítulo VI**, confere-se ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares competência para proceder à fiscalização das entidades de acolhimento e, sendo o caso, aplicar-lhes as possíveis sanções, que também são elencadas nesse capítulo.

O **Capítulo VII**, por sua vez, versa sobre o apadrinhamento afetivo – programa aberto à participação de crianças e adolescentes que se encontrem em acolhimento familiar ou institucional, reservada a prioridade a menores com remota chance de reinserção familiar ou de adoção.

Na sequência, o **Capítulo VIII** traz as disposições normativas sobre perda, suspensão e extinção da autoridade parental, que pode ocorrer nos casos de violência, tratamento degradante e negligência contra a criança ou adolescente, bem como na hipótese em que os genitores optem por entregar seu filho à adoção. Cumpre destacar sobretudo o art. 46 desse



capítulo, consoante o qual a hipossuficiência material não constitui motivo para a perda ou suspensão da autoridade parental.

O **Capítulo IX**, por sua vez, versa sobre a guarda e a adoção. De sua **Seção I** constam as disposições gerais do capítulo, dentre as quais se destaca a ênfase à necessidade de um ambiente familiar adequado para o deferimento da adoção, a qual, por sua vez, deverá ser precedida de preparação gradativa e de acompanhamento posterior. Ao disciplinar a guarda, a **Seção II**, reafirma a necessidade de se levarem em conta o grau de parentesco, a relação de afetividade e o superior interesse da criança ou do adolescente.

Por ser consideravelmente extensa, a **Seção III** do mesmo capítulo merece uma atenção particular, embora, em linhas gerais, reforce direitos já existentes na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), corroborando, por exemplo, a exigência, para a conclusão da adoção, de consentimento do próprio adotando que seja maior de doze anos de idade e a previsão de um estágio de convivência prévio à adoção, por prazo fixado pela autoridade judiciária. Há seis subseções nesse trecho: a **Subseção I** cuida dos registros locais e do cadastro nacional de adotandos e adotantes, determinando que o cadastro de menores em condições de serem adotados seja mantido pela autoridade judiciária em cada comarca; a matéria da **Subseção II** é a habilitação dos pretendentes à adoção, dispondo-se sobre as obrigações a serem cumpridas pelos potenciais adotantes, inclusive a submissão a estudo psicológico e social; a **Subseção III** dispõe sobre a adoção internacional, que só poderá ser deferida quando não existirem interessados brasileiros, sejam ou não residentes no Brasil; a **Subseção IV** minudencia as regras atinentes à habilitação dos residentes no exterior que se pretendam adotantes; a **Subseção V** diz respeito à adoção internacional por brasileiro; e a **Subseção VI** refere-se aos organismos credenciados para intermediar pedidos de habilitação à adoção internacional.

O acesso à justiça é o tema encartado no **Capítulo X**, que se divide em dez seções: a **Seção I** traz as disposições gerais, garantindo a qualquer criança ou adolescente a possibilidade de assistência pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário; a **Seção II** dispõe sobre a Justiça da Criança e do Adolescente, determinando a criação de varas especializadas e exclusivas nas capitais e comarcas com mais de cem mil habitantes; a **Seção III** trata da autoridade judiciária, dispondo sobre suas competências; a **Seção IV** trata do Ministério Público e de suas competências; a **Seção V** exige que o patrocínio dos procedimentos discriminados na lei porventura resultante da proposição seja feito por advogado ou defensor público; entre outras medidas, a **Seção VI** confere



prioridade absoluta à tramitação de tais procedimentos, determina que o Código de Processo Civil seja subsidiariamente aplicado às regras que doravante os disciplinarão e atribui ao Juízo do domicílio da criança ou adolescente a competência para julgá-los; a **Seção VII** versa sobre os recursos cabíveis; a **Seção VIII** trata da ação de perda, suspensão ou extinção da parentalidade, que deve ser promovida tão logo constatada a impossibilidade de permanência da criança ou do adolescente junto ao núcleo familiar e desde que não se tenha apresentado alguém da família extensa pleiteando sua guarda; a **Seção IX** tem como tema a ação de adoção, a qual deve ser proposta por quem tem a guarda legal ou de fato da criança ou adolescente; e, por fim, a **Seção X** apresenta as disposições finais, notadamente a cláusula de vigência, com prazo de 60 dias.

Na justificação, dá-se ciência de que a proposição é, na verdade, iniciativa do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), entidade técnico-científica sem fins lucrativos cujo objetivo é “desenvolver e divulgar o conhecimento sobre o Direito das Famílias, além de atuar como força representativa nas questões pertinentes às famílias brasileiras”. Este projeto seria, assim, o resultado de um debate entre grandes especialistas no tema sobre formas para tornar mais céleres e eficientes os processos de adoção no Brasil.

Tendo sido apresentado em 18 de outubro de 2017, o PLS nº 394, de 2017, foi distribuído às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CDH, tendo como relator o já referido Senador Paulo Paim, a matéria foi tida por prejudicada e, por conseguinte, rejeitada, em 5 de dezembro de 2018. O projeto foi, então, enviado a esta CCJ, para apreciação em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLS nº 394, de 2017, pois *i)* compete privativamente à União legislar sobre direito civil e direito processual, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), assim como lhe compete concorrentemente legislar sobre a proteção à infância e à juventude, consoante se depreende do subsequente art. 24, inciso XV; *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii)* os termos da proposição não importam em



violação de cláusula pétrea; e iv) não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, no entanto, o projeto incorre em vício, porquanto, embora i) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) seja o adequado; ii) o projeto possua o atributo da *generalidade*; iii) seja consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e iv) se afigure dotado de potencial *coercitividade*; v) a matéria nele vertida **não** inova o ordenamento jurídico.

Com efeito, conforme pontuou o Senador Paulo Paim, em seu relatório exarado no âmbito da CDH, havia sido aprovado, apenas um ano anteriormente, um outro projeto de semelhante teor, que deu origem à Lei nº 13.509, de 22 de novembro de 2017, cuja matéria consiste precisamente na adoção.

Aquele relator destacou, ademais, que essa lei ostenta o benefício de manter o tratamento legal da adoção integralmente no corpo do ECA, evitando, desse modo, a indesejável existência de duas leis a tratar do mesmo assunto, o que, cumpre observar, de fato iria de encontro ao disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*). Assim, tendo, por sinal, entrado em acordo com o próprio autor da matéria, o Senador Randolfe Rodrigues, o Senador Paim concluiu pela prejudicialidade do PLS nº 394, de 2017.

Com efeito, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), art. 334, inciso I, o PLS nº 394, de 2017, perdeu oportunidade, diante do advento da Lei nº 13.509, de 2017, a qual promoveu profundas e extensas alterações no texto do Estatuto da Criança e do Adolescente, concernentes aos procedimentos de adoção. Diante disso, resta-nos aderir à conclusão do relatório aprovado na CDH, opinando pela rejeição do projeto, com fundamento, ainda, no art. 133, § 1º, do RISF.



III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 394, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

