



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

**PARECER N° , DE 2018**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2018, da Senadora Marta Suplicy, que *institui o Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e Adolescentes.*

**RELATOR:** Senador HUMBERTO COSTA

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei do Senado nº 439, de 2018, de autoria da Senadora Marta Suplicy, que pretende instituir o *Marco Regulatório Nacional do Acolhimento de Crianças e de Adolescentes*. Em seus 109 artigos, a proposição busca dar clareza e concretude a disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

O capítulo I traz as disposições preliminares que informam a base legal já existente inspiradora da matéria e seus objetivos, qual seja: a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social, e a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Destaca que seu o objetivo é detalhar o contido no art. 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que trata do funcionamento dos abrigos institucionais.

O Capítulo II é organizado em sete seções. A primeira enfatiza, na toada do ECA, que o afastamento familiar deve ser medida excepcional; a segunda seção trata da provisoriiedade do afastamento do convívio familiar; a terceira seção trata da preservação e do fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários de crianças e adolescentes; a quarta pormenoriza as garantias de acesso e o



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/18815.99483-42

respeito à diversidade e de não discriminação; a quinta seção trata da oferta do acolhimento oferecido como um serviço personalizado e individualizado; a sexta seção cuida da garantia de liberdade de crença, não-crença e de religião; e, por fim, a última seção traz dispositivos a respeito da autonomia da criança e do adolescente.

Esse capítulo, portanto, contém as regras gerais e os princípios norteadores de toda a política de atendimento a crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por força de medida protetiva.

O Capítulo III discrimina os métodos a serem adotados quando o acolhimento for necessário. É dividido em cinco seções. Esse capítulo é, na verdade, o ponto central do projeto, uma vez que assume a necessidade de que as crianças e adolescentes precisam eventualmente serem acolhidos institucionalmente e prevê, inclusive, que possam ficar por mais de dois anos afastados do convívio familiar, ainda que reforce não ser esta a situação desejada.

Esse capítulo trata, portanto, dos métodos a serem adotados no acolhimento. Começa, por meio da seção I, estabelecendo a necessidade de um Estudo Diagnóstico, que será elaborado em conjunto pelo Conselho Tutelar, a Justiça da Infância e da Juventude e a equipe de referência do órgão gestor da assistência social. Esse documento será utilizado para embasar a decisão a respeito do afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar.

Em seguida, na seção II do Capítulo III, a proposição trata da elaboração do Estudo Diagnóstico, que é o Plano de Atendimento Individual e Familiar, documento orientador das ações dos órgãos públicos responsáveis pelos cuidados com a infância e a juventude para 1) a superação das condições que levaram a criança ou o adolescente a serem afastados do lar; 2) a estratégia a ser adotada no seu acolhimento; e, 3) eventualmente, a respeito de medidas a serem adotadas para que o poder familiar seja suprimido e haja o encaminhamento para adoção.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/18815.99483-42

A seção III do Capítulo é dedicada a orientar o acompanhamento da família de origem. Pesquisas mostram que grande parte das crianças e adolescentes acolhidos continuam a ser visitados por seus parentes, ou seja, continuam a manter laços familiares. Em razão disso, é crucial trabalhar também para compreender a dinâmica do lar de origem, buscando, assim, entre outros, o sucesso do Plano de Atendimento Individual e Familiar elaborado para que seja alcançado a melhor situação de bem-estar da criança ou do adolescente.

Para que esses documentos tenham a capacidade de refletir, de fato, as possibilidades de cuidados disponíveis, é crucial que sejam adotadas medidas que articulem a ação dos diversos setores envolvidos, com destaque para a assistência social, a saúde, a educação e com o sistema de Justiça. A seção IV do Capítulo III é dedicada a essa temática.

Na seção seguinte, a de número V, são definidos os parâmetros mínimos para a elaboração do Projeto Político-Pedagógico da instituição que se propõe a acolher crianças e adolescentes.

A Seção VI, por seu turno, trata da gestão do trabalho e da educação dos profissionais que atuam no acolhimento a crianças e adolescentes. O capítulo traça o perfil desejado para as diversas funções e estabelece normas relacionadas à sua capacitação e formação continuada.

O Capítulo IV dispõe sobre o padrão de funcionamento das entidades acolhedores. Define abrigo institucional, casa-lar, família acolhedora e república, estabelecendo quais são os seus requisitos mínimos de infraestrutura física e de recursos humanos.

Em seguida, o Capítulo V é dedicado ao acolhimento de crianças e adolescentes ameaçados de morte que, enfrentando o máximo grau de risco, carecem de diferenciação em seu tratamento e no de sua família, a fim de lhes preservar a integridade física, sem se perder de vista a necessidade de que os danos causados pelo necessário afastamento possam ser reduzidos ao máximo.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/18815.99483-42

Por fim, o Capítulo VI contém as disposições gerais, que tratam das crianças e adolescentes já em acolhimento, para definir a necessidade de que sua situação seja avaliada por meio do Plano de Atendimento Individual e Familiar. Também modifica a Lei no 7.644, de 18 de dezembro de 1987, para substituir a expressão “mãe social” por “educador ou cuidador”.

O último artigo, de número 109, estabelece que a Lei entra em vigor seis meses após sua publicação oficial.

A proposição foi distribuída à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CDH, foi aprovado o relatório da Senadora Regina Sousa, que passa a constituir o Parecer daquela Comissão, favorável ao Projeto.

Até o momento, não houve apresentação de emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS discutir e votar proposições que versem sobre relações de trabalho, seguridade e previdência social. Analisando a proposição, não vislumbramos obstáculos constitucionais, jurídicos ou regimentais.

No tocante ao mérito, ao instituir a Política Nacional de Atendimento a Crianças e Adolescentes em regime de acolhimento familiar ou institucional, o projeto demonstra preocupação com crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar e que fazem uso de instituições tais como abrigos, casas-lares, famílias acolhedoras e repúblicas, mas não configuram indivíduos aptos para adoção. Ressalto que a proposta é uma diretriz na tentativa de organizar, nacional e minimamente, a atuação dessas instituições.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

O Cadastro do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de crianças e adolescentes em instituições ou em famílias substitutas mostra o registro de aproximadamente 47 mil afastadas do convívio familiar. Em 2005, o levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou que cerca de 20 mil crianças e adolescentes viviam em pouco mais de 500 abrigos.

Já a Associação Brasileira de Magistrados (AMB) realizou em 2008 a pesquisa “Percepção da População Brasileira sobre a Adoção” e estimou em 80 mil crianças e adolescentes que podem estar à espera de uma família em abrigos, casas-lares e instituições de acolhimento.

Note-se que, mesmo que sejam 47 mil crianças e adolescentes abrigadas, conforme o Cadastro do CNJ, a disponibilidade de apenas cerca de 7 mil para adoção evidencia a necessidade premente de que o acolhimento seja organizado para funcionar como lar verdadeiro e fonte de segurança para crianças e suas famílias, uma vez que permanece o convívio com parentes.

Dessa forma, essas crianças e adolescentes encontram-se, de fato, indisponíveis para adoção, mas extremamente necessitadas de amparo socioassistencial. Muitos passam a semana inteira nessas instituições e voltam para casa durante a semana. Outros, foram afastados do convívio familiar por questão de segurança (mas podem voltar depois que o problema for resolvido). São muitas crianças e muitos adolescentes que passam por esse “limbo” ou nele vivem sem previsão de retorno a seus lares.

Parte das instituições de abrigo é estatal. A maioria delas, entretanto, é composta por entidades filantrópicas certificadas para atuar na área. O intuito do projeto é, portanto, organizar de maneira mais homogênea a atuação desses espaços, definindo três documentos cruciais que olham para crianças ou adolescentes carentes de cuidados extrafamiliares.

SF/18815.99483-42



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/18815.99483-42

Os documentos são o Projeto Político-Pedagógico, que trata da atuação da própria entidade; o Estudo Diagnóstico, que orienta o processo de afastamento do convívio familiar; e o Plano de Atendimento Individual e Familiar, que traça as estratégias de cuidados e acolhimento das crianças, adolescentes e suas famílias, prevendo a ação articulada dos setores responsáveis por políticas públicas voltadas aos cuidados infanto-juvenis.

Note-se que o projeto leva em conta a atuação de inúmeras instâncias participativas em nível nacional e local que vêm se debruçando há anos sob a delicada questão das crianças mantidas em acolhimento institucional. O projeto, também, coaduna-se com as Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças.

A proposição enfatiza a necessidade de que a criança ou o adolescente mantido em acolhimento deve ser cuidado em conjunto com sua família de origem, também destinatária de atenção especial. Essa é a regra geral. Ficam ressalvadas, entretanto, as situações em que a própria família seja a causa do afastamento do lar de origem e, ainda, quando houver ameaça de morte.

O projeto destaca cuidados com os próprios abrigos acolhedores e leva em conta que a maior parte da crianças e adolescentes afastados do convívio familiar permanecem nessas instituições por mais de dois anos, que é tempo máximo preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A matéria proposta visa auxiliar na organização dos trabalhos das diversas modalidades de acolhimento, de maneira a que se possa traçar um quadro mais fidedigno da infância e da juventude brasileira. Por meio dessa iniciativa, haverá uma espécie de prontuário nacional, que permitirá conhecer a situação de cada localidade e traçar metas administrativas mais condizentes com as respectivas necessidades objetivas.

Por fim, vale chamar atenção que a política pública instituída pelo projeto nada mais faz do que regular de maneira geral o funcionamento de órgãos



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

já existentes. Não cria fundos e não pressupõe despesas extras, uma vez que se trata de configurar atividades de maneira mais homogêneas, a partir de rotinas já em andamento.

A política contida na proposição tem a prerrogativa de estabelecer conexões entre os diversos órgãos envolvidos nos cuidados da infância e da juventude, racionaliza a ação do Estado e pugna por assegurar, da maneira possível, os direitos das crianças, dos adolescentes e de suas famílias.

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do PLS nº 439, de 2018.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de dezembro de 2018

, Presidente

, Relator

SF/18815.99483-42