



**Movimento Nacional**  
Pró Convivência Familiar e Comunitária

**NOTA TÉCNICA DO MOVIMENTO NACIONAL PRÓ-CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA  
DE REPÚDIO À PROPOSTA DE LEI DA DEPUTADA JANAINA PASCHOAL APRESENTADA NA 106a  
SESSÃO ORDINÁRIA DA ALESP**

O Movimento Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária - MNPCFC é uma Rede Nacional de Organizações da Sociedade Civil, em parceria com gestores públicos do executivo, legislativo e judiciário, e demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direito da Criança e do Adolescente (conforme Resolução 113/2009 do CONANDA). Todos os membros do MNPCFC são atuantes e têm profunda experiência na promoção, proteção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Este Movimento promove incidência técnica e política nesta área de atuação com membros representantes em todos os Estados do Brasil. Mais de 100 Organizações e consultores externos estão associados ao Movimento

O Movimento Nacional Pro-Convivência Familiar e Comunitária (MNPFC) **REPUDIA VEEMENTEMENTE** a Proposta de Lei Estadual de iniciativa da Deputada Janaina Paschoal apresentado na 106a Sessão Ordinária da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo no dia 07 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a possibilidade de famílias que se encontram na fila para adoção serem inseridas no Programa Municipal de Famílias Acolhedoras e concedendo-lhes prioridade para adotar as crianças ou adolescentes que tenham acolhido. A proposta é absolutamente **INCONSTITUCIONAL**, pela pretensão de **usurpação de competência legislativa exclusiva da União, quanto à questão processual reservada constitucionalmente à Lei Federal, além de pretender dispor de norma de caráter geral, expressamente vedado pela Constituição Federal**. Proposta de Lei que se caracteriza pela **total inadequação às normas hierarquicamente superiores**, inclusive, todos os Tratados e Convenções Internacionais de que o Brasil é signatário.

**EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS:**

1) Os pressupostos processuais e as condições da ação para Adotar crianças e Adolescentes no Brasil, bem como, para Destituição ou Suspensão do Poder Familiar com observância do contraditório e da ampla defesa, estão previstos expressamente em Leis Federais (Código Civil, Código de Processo Civil e Estatuto da Criança e do Adolescente) e não podem ser objeto de Legislação Estadual, eis que se tratam de **questões processuais e normas de caráter geral**, portanto, de **competência privativa da União**, na forma preconizada pelos artigos 5º, LV; art.22, I; art.24, XV; art.24 § 1º da Constituição Federal.

2) Os Estados devem se pautar pelos princípios constitucionais, **sendo-lhes reservadas apenas as competências que não sejam vedadas expressamente pela Constituição Federal**, com fulcro no art.25, *caput* e § 1º da Carta Magna.

3) Ainda que a União, estados e municípios possam legislar sobre os direitos de crianças e adolescentes, é imprescindível que os estados e municípios sigam as diretrizes estabelecidas pela União. Neste sentido, não é possível haver uma lei estadual que contrarie leis federais, visto que a competência é concorrente. Os estados e municípios podem complementar leis federais, porém não podem se contrapor às existentes.

4) O legislador estadual não pode pretender se imiscuir em questões alusivas ao processo legal de Destituição do Poder Familiar; de Reintegração Familiar; de Acolhimento Institucional

ou Familiar; e colocação em família substituta, através de Adoção, Guarda ou Tutela, cujo regramento é previsto em legislações Federais específicas, que seguem as normativas internacionais, uma vez que o **direito processual brasileiro é uniforme** e de competência legislativa Federal exclusivamente. A previsão de uma regra processual para Adoção, específica para o Estado de São Paulo é absolutamente inconstitucional.

5) Embora absolutamente inconstitucional aludido Projeto de Lei, o seu manejo e a pretensão nele inserida, por si só, impõem que sejam tecidas considerações técnicas específicas. É importante ressaltar que a Legislação Brasileira, seguindo a normativa internacional, preconiza a primazia da manutenção da criança e do adolescente em sua família de origem.

6) A Adoção é Medida de Proteção Supletiva, utilizada apenas quando não for possível a reintegração aos pais biológicos. O Serviço de Família Acolhedora, que deve compor de forma prioritária a política de atendimento municipal na substituição do Acolhimento Institucional (Abrigos), pressupõe que os acolhedores recebam qualificação específica para o desempenho de suas atribuições. Art.101, VIII e IX da Lei 8.069/90.

7) A inserção da criança no Serviço de Família Acolhedora impõe a metodologia de medidas de **manutenção dos vínculos e promoção da reintegração familiar**, na forma preconizada pelo art.92, I da Lei 8.069 e a pretensão do acolhimento imediato da criança por famílias candidatas à Adoção contraria todos os preceitos legais atinentes à matéria, eis que possibilita a formação de vínculos com a família substituta antes de estabelecido ou possibilitado o contraditório em processo legal.

8) A inserção da criança no Serviço de Família Acolhedora pressupõe a suspensão judicial do poder familiar, sendo certo que, deve ser possibilitado o contraditório aos pais biológicos desde o primeiro momento de privação do convívio familiar.

9) O procedimento de Acolhimento Institucional ou Familiar de Crianças e Adolescentes, bem como, os procedimentos para Adoção e Destituição do Poder Familiar estão devidamente disciplinados por Leis Federais, observados os princípios constitucionais e vêm sendo regulamentados administrativamente por normas de âmbito nacional pelo Eg. Conselho Nacional de Justiça, garantindo plena segurança jurídica pela uniformização de procedimentos em todo o País.

10) A criança e o adolescente devem ser os destinatários de PRIORIDADE ABSOLUTA, como corolário da doutrina da PROTEÇÃO INTEGRAL e do postulado do MELHOR INTERESSE, devendo sua vontade ser considerada sempre que possível.

11) O Acolhimento Familiar é um **Serviço Municipal provisório e excepcional**. Art.101 da Lei 8.069 e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005).

12) **Adoção não é Política Pública**. É medida excepcional à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural, na forma do art.39 da Lei 8.069.

13) O Projeto de Lei Estadual apresentado confronta diversas normas hierarquicamente superiores, eivado de inconstitucionalidade e, por tais razões não é ratificado pelo MNPCFC, que se posiciona pela plena efetividade da Legislação em vigor, mediante o implemento efetivo das Políticas Públicas que concretizem o ideal de integração operacional do Sistema de

Justiça e de Assistência Social previsto na Lei 8.069/90, assegurando a permanência de crianças e adolescentes prioritariamente no âmbito de suas famílias de origem.

14) Considerando que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Federal nº 13.257, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, postulam a primazia da manutenção da criança em sua família de origem e, no caso do acolhimento, o retorno à família de origem, é fato que o acolhimento familiar não pode ser realizado por pessoas que estão na fila da adoção. Tal permissão contraria frontalmente as diretrizes previstas nas leis federais para que todos os esforços sejam realizados no sentido do retorno da criança para sua família de origem.

15) Ainda, o Art. 34 do ECA estabelece que a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional (casa-lar e abrigo institucional), observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida. O § 3 do Art. 34 estabelece que a “União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção (grifo nosso). Claramente o Estatuto postula a impossibilidade de famílias acolhedoras estarem na fila da adoção, já que há uma distinção clara e necessária entre objetivos, expectativas e funções de famílias que desejam um filho, daquelas que realizam o acolhimento de crianças e adolescentes afastados de suas famílias biológicas.

16) A Lei nº 12.010 (Lei Nacional de Adoção) trouxe o aperfeiçoamento da sistemática prevista na Lei nº 8.069 para garantir o direito à convivência familiar, impondo ao Poder Judiciário a obrigação da criação e manutenção de cadastros estaduais e nacional de adoção. É certo que a filiação pela adoção é tão importante quanto a biológica. Porém, deve-se levar em conta o complexo processo de construção da parentalidade. Para tanto, é fundamental que os candidatos possam se preparar para este novo papel. O § 3º do Art. 50 da Lei 12.010 estabelece que a “inscrição de postulantes à adoção será precedida de um período de preparação psicossocial e jurídica, orientado pela equipe técnica da Justiça da Infância e da Juventude, preferencialmente com apoio dos técnicos responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar”. Ora, a preparação para pessoas serem pais para a vida é muito diversa da preparação de uma família que deverá acolher uma criança por um tempo determinado.

17) As famílias acolhedoras por sua vez também precisam ter clareza do próprio papel e compreender a sua atuação a partir de uma política pública que se dá na relação com diferentes atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesta modalidade de acolhimento, famílias devem passar por um rigoroso processo de formação e acompanhamento, sendo o objetivo prioritário o retorno familiar e, quando não for possível, a adoção.

18) O Art. 5º do Marco Legal da Primeira Infância afirma que são áreas prioritárias para as políticas públicas, dentre outras, a assistência social à família da criança. O § 1º do Art. 14 estabelece que os “programas que se destinam ao fortalecimento da família no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos na primeira infância promoverão atividades centradas na criança, focadas na família e baseadas na comunidade”. Na medida em que o PL prioriza a possibilidade de adoção via uma família acolhedora, naturalmente há um enfraquecimento das ações sociais de fortalecimento da família da criança previstas nos artigos citados.

19) O Art. 19 do ECA estabelece que é “direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”. Importante destacar que a redação anterior previa um “ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes”, mas a nova redação é clara quanto ao fato da dependência de drogas não ser a priori razão para a perda da guarda dos filhos. As mães e pais que fazem uso abusivo ou são dependentes de drogas precisam de políticas de saúde e assistência efetivas para que possam continuar provendo os cuidados de seus filhos, sendo importante que possam contar com uma rede de apoio e com sua família extensa. Tal aspecto é aqui relevante visto que na Justificativa do PL, a “drogadição” é citada como um fator que por si só justificaria a perda da guarda e consequente validação de adoções sem os cuidados necessários já previstos em lei.

20) Ainda, o mesmo Art. 19 do ECA é claro quanto à excepcionalidade da colocação em família substituta. Ora, se é excepcional, então não é possível que a criança seja colocada em família substituta antes da suspensão do poder familiar. Ainda, o § 1º do Art. 19 afirma claramente que acolhimento familiar e a colocação em família substituta são circunstâncias diversas. Neste sentido, o PL representa uma tentativa de driblar o Estatuto na medida em que a família acolhedora também poderá ser a família substituta da criança. Seguindo o que está previsto no ECA, a família substituta não pode servir como família acolhedora.

21) Por sua vez, o § 1º do Art. 19-B do ECA situa que o apadrinhamento afetivo é um vínculo externo à situação de acolhimento para fins de convivência familiar e comunitária. Se o apadrinhamento é vínculo externo, a família substituta também é vínculo externo e não pode ser confundida com acolhimento familiar.

22) Por último, é imprescindível retomar que antes da promulgação do ECA em 1990, as instituições responsáveis pelas crianças e adolescentes que não podiam estar com suas famílias eram chamadas de orfanatos ou internatos, termos atualmente equivocados para se referir a um serviço de acolhimento. Os Códigos de Menores, de 1927 e de 1979, operavam a partir de uma lógica de controle e não ofereciam estratégias de enfrentamento para problemas sociais estruturais, retirando crianças e adolescentes da convivência familiar e comunitária. O ECA instaura o paradigma da proteção integral e traz consigo a possibilidade de proteger as crianças, os adolescentes e suas famílias que até então eram reprimidas e estigmatizadas pela antiga lei. As famílias pobres, em sua maioria negras, sempre foram alvo da ausência de políticas públicas e acabaram sendo penalizadas por sua condição. É por isto que a pobreza não é razão para o acolhimento e que tanto a Constituição Federal, o ECA, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o Marco Legal da Primeira Infância preconizam a fundamental importância de haver investimentos em políticas sociais voltadas às famílias biológicas. O PL em questão, de forma camuflada, carrega a concepção de que crianças estarão melhor protegidas no seio de uma família com melhores condições econômicas, que tem o “motivo nobre o desejo de dar a uma criança vulnerável um futuro melhor”, conforme explicitado na justificativa do documento. É claro que diante de violações de seus direitos, crianças e adolescentes precisam de medidas de proteção, e a própria legislação é clara quanto ao fato do acolhimento ser uma medida excepcional e provisória para tais situações, sendo a adoção uma possibilidade desejável quando não há o retorno à família de origem.

Ainda, nos causa espanto que esteja havendo ampla movimentação pela adoção de bebês e crianças, já que esses de fato (salvo exceções) não possuem problemas maiores para colocação em famílias substitutas.

Pelas razões expostas o Movimento Nacional Pro-Convivência Familiar e Comunitária se posiciona contra a Proposta de Lei da nobre Deputada Janaina Paschoal e se coloca à disposição para dialogar e propor alternativas aos problemas e situações apresentadas na justificativa do documento.