

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.047, DE 2014.

(Apensados: PL nº 7.562/2014, PL nº 958/2021 e PL nº 1.852/2022)

Cria o Programa Família Acolhedora na Família Extensa, conforme art. 227 da Constituição Federal e arts. 4º, 25 e 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, visando propiciar o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por decisão judicial.

Autor: Deputado PAULO FREIRE

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.047, de 2014, pretende instituir o Programa Família Acolhedora na Família Extensa. A inovação legislativa consiste em permitir a compensação financeira aos membros da família extensa (parentes próximos com os quais a criança conviva), de modo que funcionem de modo similar ao programa de acolhimento familiar,¹ no qual uma família (e não uma instituição) recebe a criança judicialmente afastada do convívio com os pais (família natural).

A proposição estabelece em seu artigo inaugural os objetivos do programa, entre eles, a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, a oferta de atenção especial a crianças e adolescentes, o rompimento do ciclo da violência, a

¹ A propósito, estabelece o art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): “Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar. § 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. § 2º Na hipótese do § 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta Lei”.



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *

inserção e acompanhamento sistemático na rede de serviços. Atribui aos municípios a gestão do serviço de acolhimento, competindo-lhe, por meio dos órgãos executores, selecionar e capacitar as famílias ou indivíduos habilitados como família acolhedora extensa, acompanhar a família extensa e o desenvolvimento da criança, atender e acompanhar a família de origem. Estabelece requisitos para que os familiares participem do programa, sendo sua seleção avaliada preliminarmente por Supervisões de Assistência Social (SAS), seguida de avaliação da equipe interdisciplinar da Vara da Infância e da Juventude, e disciplina o acompanhamento dos cadastrados. Enuncia direitos dos familiares acolhedores, entre eles o de ter conhecimento da previsão do tempo de acolhimento, bem como responsabilidades a eles atribuídas. As hipóteses de extinção do acolhimento são igualmente abordadas na proposição. Por fim, autoriza o Poder Executivo municipal a conceder à família acolhedora o valor de um salário-mínimo para cada criança ou adolescente acolhido, com variações, a depender de especificidades do acolhido ou do número de crianças e adolescentes recebidos pela mesma família.

Em sua justificativa, o autor do projeto, o ilustre Deputado PAULO FREIRE, argumenta que uma das dificuldades que impede a criança ou adolescente de ficar com a família extensa é a falta de recursos materiais. Por isso, entende necessária a ruptura com o paradigma da institucionalização e o fortalecimento da proteção integral, com a preservação dos vínculos familiares e comunitários. A proposta estimularia o acolhimento por parentes próximos e aliviaria os custos de programas oficiais em instituições. Nas palavras do autor:

Daí que a proposta em ser estabelecido um valor, em dinheiro para que seja destinado ao familiar, previamente selecionado pela Supervisão da Assistência Social (SAS) do domicílio e, em seguida, indicado pelo Juiz da Infância e da Juventude, com parecer do Ministério Público, em muito atenderá o compromisso constitucional de garantir o direito fundamental da criança e do adolescente ao convívio familiar.

Por outro lado, o elevado custo dos abrigados, para a Assistência Social, será sensivelmente diminuído, vez que o valor aproximado pago, nos convênios da Prefeitura, em São Paulo (por exemplo), Capital, de R\$ 2.900,00, inclui despesas



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *

que vão desde aluguel, até material de limpeza e roupas dos acolhidos.

Ao projeto em comento foram apensados os seguintes:

- 1) PL nº 7.562, de 2014, do Deputado ARNALDO JORDY, que altera o art. 34 da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), para estender à família extensa que pretenda adotar a criança ou adolescente os benefícios atribuídos à família acolhedora.
- 2) PL nº 958, de 2021, da Deputada ROSE MODESTO, que determina o acompanhamento psicossocial durante o acolhimento familiar, e estabelece que o repasse de recursos à família acolhedora (ECA, art. 34, § 4º) dar-se-á mediante a “concessão de benefício eventual por acolhimento temporário de criança ou adolescente afastado do convívio familiar enquanto durar a guarda judicial”. Ademais, altera o art. 22 da Lei nº 8.742, de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), para dispor sobre o benefício.
- 3) PL nº 1.852, de 2022, do Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO, que institui o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora como política pública permanente e obrigatória a ser gradualmente ampliada pelo Poder Público. O projeto determina o aumento da razão entre os assistidos em acolhimento familiar e os assistidos em acolhimento institucional, fixando-a em, no mínimo, 10% em 2024, 15% em 2025 e 20% a partir de 2026. Acrescenta artigo à LOAS, para instituir o referido serviço como integrante da Política Nacional de Assistência Social, que compreenderá transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.

A Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF) proferiu parecer pela rejeição do PL nº 7.562,



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *

de 2014, e pela aprovação dos demais, na forma do substitutivo que apresentou. O texto constante do substitutivo manteve o Programa Família Acolhedora na Família Extensa (PL nº 7.047, de 2014), excluindo as disposições relativas ao valor dos benefícios a serem custeados pelos municípios, acrescentou à LOAS o art. 23-A para instituir o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (PL nº 1.852, de 2022) e Família Acolhedora Extensa como integrantes da Política Nacional de Assistência Social, ambas como políticas permanentes e obrigatórias. Além disso, estabeleceu, com base no PL nº 1.852, de 2022, razões mínimas entre os acolhidos em família acolhedora ou família extensa e os acolhidos em instituições. Por fim, deu nova redação aos arts. 19 e 34 do ECA para explicitar que o acolhimento na família extensa é preferencial a outras modalidades.

O bloco de proposições está sujeito à apreciação conclusiva das comissões e tramita sob o regime ordinário.

Compete a esta Comissão o exame de admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa) e a deliberação quanto ao mérito. Transcorreu o prazo regimental sem a apresentação de emendas.

É o Relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Os projetos de lei em análise versam sobre o acolhimento de crianças e adolescentes afastados do convívio na família natural ou de origem. As propostas têm em comum o objetivo de evitar a institucionalização de crianças e adolescentes, preferindo o acolhimento, seja por famílias acolhedoras cadastradas para a prestação desse serviço, seja por membros da família extensa (constituída por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade).

Os projetos e o Substitutivo da CPASF foram elaborados em obediência à competência legislativa da União para dispor sobre proteção à infância e à juventude (CF, art. 24, XV), bem como sobre normas gerais em



matéria de assistência social (CF, art. 204, I). Cabe em relação a tais matérias a iniciativa parlamentar e a deliberação do Congresso Nacional (CF, art. 48). Foi eleita a espécie normativa adequada: a lei ordinária. Ademais, foram observadas as disposições constitucionais relativas à proteção dos direitos da criança e do adolescente com absoluta prioridade pelo Estado, pelas famílias e pela sociedade (CF, art. 227). Impõe-se, portanto, o juízo positivo quanto à **constitucionalidade formal e material**.

No que concerne à **juridicidade**, as proposições e o Substitutivo da CPASF são dotados dos atributos de generalidade, coercitividade, abstração, inovação e se coadunam aos princípios gerais de direito.

Nada a reparar quanto à **técnica legislativa** empregada nas proposições e no Substitutivo da CPASF, pois observados os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto ao **mérito**, ressalvada a proposta constante do PL nº 7.562, de 2014, somos pela aprovação da proposição principal e dos demais apensados. A preocupação do bloco de projetos que apreciamos repousa sobre a garantia do direito à convivência familiar, assegurado a crianças e adolescentes no art. 227 da Constituição. Diante de situações em que o afastamento dos filhos da família nuclear se impõe, é recomendável a preservação dos vínculos socioafetivos com a família extensa, em caráter preferencial em relação aos serviços públicos de acolhimento, seja na modalidade familiar, seja na modalidade institucional.

Não obstante, por diversas razões, inclusive de ordem cultural e da falta de qualificação técnica de alguns profissionais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, esse direito acaba por não ser observado e efetivado. O acolhimento institucional, considerado a última alternativa aplicável na seara protetiva, não raras vezes é empregado de forma generalizada e mesmo ilícita, o que dá margem à violência institucional, fonte de sofrimento e novas violações de direitos daqueles que a lei pretende proteger.



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *

O projeto principal, ao dispor sobre a inclusão de membros da família extensa em programa de acolhimento vai no caminho de mitigar essa realidade, promovendo a convivência familiar. Cremos que a medida comporta aprovação, mas sem referência ao serviço público de acolhimento, como faz o projeto principal, que propõe a designação “família acolhedora na família extensa”, de modo a evitar confusão entre situações distintas. Em realidade, o programa deve contemplar a família extensa justamente para que a criança ou adolescente em situação de vulnerabilidade não tenha prejudicado outros laços familiares para além do prejuízo inerente ao seu afastamento do núcleo familiar. Dessa forma, nos parece adequado e conveniente aproveitar, com algumas modificações, a ideia encampada pelos ilustres autores, na forma de um Substitutivo.

A proposta que apresentamos se baseia em normativas e experiências internacionais, dentre as quais merece destaque as ações da rede internacional “Família para Todas as Crianças” (*Family for Every Child – FFEC*), aliança global, de 43 organizações locais que trabalham em 37 países para melhorar a vida de crianças necessitadas. A rede possui trabalho específico sobre “Cuidados de Crianças junto à Família Extensa”, que concluiu que “*apesar de ser uma das formas mais proeminentes de cuidado das crianças em todo o mundo, muitas vezes este era informal, não reconhecido e recebia pouco apoio, o que potencialmente colocava as crianças em maior risco*”.²

É imperioso, portanto, que incluamos no ordenamento jurídico disposições que fomentem os cuidados na família extensa, a fim de que as diversas instâncias estatais envolvidas no atendimento à criança e ao adolescente os priorizem na formulação e implementação de políticas públicas.

A proposta, constante tanto da proposição principal quanto do Substitutivo anexo, consiste em incluir membros da família extensa como destinatários de recursos assistenciais para o cuidado de criança ou adolescente afastado do núcleo familiar. Porém, o atendimento não se restringe aos parentes próximos ou ao amparo material: o órgão executor do programa deve acompanhar a integração e o desenvolvimento da criança ou

² Paradoxo do Cuidado de Parentesco - ‘*Family For Every Child*’, 2019.



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *

adolescente acolhido, colher informações sobre sua situação, orientar os familiares que o recebem, entre outras medidas de prevenção e proteção.

- 1) Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 7.047, de 2014, e de seus apensados, PLs nº 7.562, de 2014, nº 958, de 2021, e nº 1.852, de 2022, assim como do Substitutivo adotado pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF).
- 2) No mérito, votamos pela REJEIÇÃO do PL nº 7.562, de 2014 (apensado), e pela APROVAÇÃO do PL nº 7.047, de 2014 (principal), e dos PL nº 958, de 2021, e PL nº 1.852, de 2022 (apensados), na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2024.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2024-7343



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.047, DE 2014.

(Apensados: PL nº 958/2021 e PL nº 1.852/2022)

Institui o Programa de Cuidados na Família Extensa, como parte integrante da política de atendimento à criança e ao adolescente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa de Cuidados na Família Extensa, como parte integrante da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Art. 2º O Programa de Cuidados na Família Extensa será realizado com os seguintes objetivos:

I – fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II – garantia do direito à convivência familiar e comunitária;

III – oferta de atenção especial às crianças e adolescentes, bem como às suas famílias, através de políticas públicas, visando preferencialmente ao retorno da criança e do adolescente de forma protegida à família natural;

IV – rompimento do ciclo da violência e da violação de direitos;

V – inserção e acompanhamento sistemático na rede de serviços, visando à proteção integral da criança e do adolescente e de sua família natural e extensa.

Art. 3º Compete aos Municípios e ao Distrito Federal a gestão do Programa de Cuidados na Família Extensa.

Art. 4º Compete aos executores do Programa de Cuidados na Família Extensa:



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *

I – articular a rede para o atendimento integral e integrado das crianças, dos adolescentes e de suas famílias;

II – acompanhar a integração e o desenvolvimento da criança e do adolescente na família extensa;

III – acompanhar sistematicamente a família extensa;

IV – garantir que a família natural mantenha vínculos com a criança ou o adolescente, nos casos em que não houver vedação de contato por decisão do Poder Judiciário;

V – contar minimamente com dois profissionais capacitados para o acompanhamento sistemático de até 20 (vinte) famílias nucleares e 20 (vinte) famílias extensas;

VI – ofertar capacitação continuada para os integrantes da equipe técnica do Programa.

Art. 5º A inclusão dos integrantes da família extensa interessados em participar do Programa está vinculada à avaliação da equipe técnica do Programa de Cuidados na Família Extensa.

Parágrafo único. O estudo psicossocial envolverá a família natural e extensa.

Art. 6º A família extensa deverá:

I – prestar informações sobre a situação da criança ou adolescente atendido aos profissionais que acompanham o caso;

II – contribuir na preparação da criança ou adolescente para o retorno à família natural, sempre sob orientação técnica dos profissionais do Programa de Cuidados na Família Extensa;

III – comunicar imediatamente à equipe técnica do Programa a impossibilidade de manutenção dos cuidados, responsabilizando-se pela criança ou adolescente atendido até novo encaminhamento.

Art. 7º O integrante da família extensa poderá ser desligado do Programa pelo descumprimento das obrigações e responsabilidades de cuidado.



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *

Art. 8º Fica o Executor do Programa autorizado a conceder à Família Extensa o valor que estabelecer como ajuda de custo para cada criança ou adolescente atendido, durante o período em que perdurarem os cuidados, nos termos do regulamento.

§ 1º Em casos de crianças ou adolescentes com deficiência ou com demandas específicas de saúde, devidamente comprovadas com laudo médico, o valor da ajuda de custo poderá ser ampliado em no mínimo 1/3 (um terço).

§ 2º Em caso de atendimento, pela mesma família, de mais de uma criança ou adolescente, o valor da ajuda de custo será proporcional ao número de crianças e ou adolescentes.

Art. 9º Ficam os Municípios e o Distrito Federal autorizados a conceder aos integrantes da família extensa isenção do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), em razão dos cuidados prestados em favor da criança ou adolescente atendido.

Art. 10. O Executor do Programa editará normativas e orientações técnicas para implementação do programa, não podendo a ausência dessas normas ser impeditivo para a sua efetivação.

Art. 11. A União e os Estados apoiarão a implementação de Programas de Cuidados em Família Extensa como política pública.

Art. 12. Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais, inclusive dos Fundos Especiais, desde que cumpridos os requisitos legais, para a manutenção dos Programas de Cuidados em Família Extensa, facultando-se o repasse de recursos para o integrante da família extensa.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2024.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora



* C D 2 4 3 2 7 3 8 0 1 2 0 0 *