



## PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 123/2021

### INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

### À MESA DIRETORA

**Processo Legislativo. Projeto de lei.  
Apadrinhamento Afetivo de Crianças e  
Adolescentes. Competência. Sistema de  
Freios e Contrapesos. Comentários.**

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO SERVIÇO FAMÍLIA ACOLHEDORA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*”.

O conteúdo foi analisado no Parecer ao Projeto de Lei n.º 57/2021, que reproduzimos na íntegra, por seus jurídicos fundamentos.

*“O tema, precioso, já possui regulamentação em âmbito municipal através da Lei n.º 7.746, de 18 de outubro de 2019, que instituiu o “apadrinhamento afetivo” no município. O projeto traz importantes modificações a respeito do assunto.*

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*A finalidade do projeto é proporcionar ajuda material, prestacional ou afetiva às crianças e adolescentes acompanhadas pela Vara da Infância e da Juventude da Comarca.*

2. *Sob o aspecto formal, pode-se afirmar que a Constituição Federal indica, com clareza, constituir dever da sociedade assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a proteção integral (art. 227). Portanto, consoante defende Guilherme de Souza Nucci<sup>1</sup>, somos todos responsáveis, de um modo geral, pelo insucesso ainda predominante nas políticas públicas empregadas em benefício de crianças e adolescentes em situação de risco.*

*Preceitua o art. 227 da Constituição Federal ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Neste dispositivo estão concentrados os principais direitos da pessoa humana, voltados especificamente à criança e ao adolescente. Evidencia-se, pois, o princípio da absoluta prioridade (art. 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente), que implica também a proteção integral do infante contra a negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

*Com a reforma oriunda da Lei Federal n.º 12.010/2009, passamos a ter o acolhimento institucional e o acolhimento familiar, em substituição aos abrigos.*

1 NUCCI, Guilherme de Souza. Estatuto da criança e do adolescente comentado: em busca da constituição federal das crianças e dos adolescentes. Rio de Janeiro, Forense: 2014

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*De acordo com o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), existem no Brasil mais de 46 mil crianças e adolescentes em situação de acolhimento, ou seja, que vivem atualmente em quase 4 mil entidades acolhedoras credenciadas no Judiciário em todo o país<sup>2</sup>.*

*Nem todas as crianças acolhidas estão disponíveis para adoção, havendo, segundo registros do Cadastro Nacional de Adoção (CNA), da Corregedoria do CNJ, cerca de 7,2 mil crianças cadastradas para adoção no país, ou seja, cujos genitores biológicos perderam definitivamente o poder familiar<sup>3</sup>.*

*Esclarece Idenilse Maria Moreira<sup>4</sup> que a criança ou o adolescente é encaminhado a um serviço de acolhimento quando se encontra em situação de risco e foram esgotadas as possibilidades que permitiriam colocá-lo em segurança. Quase sempre o acolhimento ocorre quando o Conselho Tutelar entende necessário o afastamento do convívio familiar e comunica o fato ao Ministério Público, prestando esclarecimento sobre os motivos de tal entendimento e sobre as providências já tomadas no sentido da orientação, apoio e promoção social da família. O afastamento da criança ou do adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária.*

2 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Especialistas debatem as consequências de abrigos para crianças. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85200-especialistas-debatem-as-consequencias-de-abrigos-para-criancas-1%20>>. Acesso em 29/07/2019.

3 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Adoção de criança: um cadastro mais transparente e ágil. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84692-adoacao-de-crianca-um-cadastro-nacional-mais-transparente-e-agil>>. Acesso em: 29/07/2019.

4 MOREIRA, Idenilse Maria. Acolhimento institucional e qualificação profissional: implicações da medida protetiva na vida do jovem egresso. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013. [Orientadora: Rosemary de Oliveira Almeida], pg. 69.

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





*Ainda que a legislação sobre o assunto haja avançado significativamente, o Poder Judiciário, não menos atento às deficiências normativas e estruturais, observou em instituições de acolhimento de diversos Estados do Brasil a cada vez maior presença e colaboração de **voluntários**, de pessoas interessadas em contribuir – material ou afetivamente – para minimizar a aflição dos menores em situação de abrigamento. Surgem então em diversos Estados do Brasil (São Paulo, Santa Catarina, Paraíba, Pernambuco, Ceará, Pará e Espírito Santo) os denominados programas de apadrinhamento.*

*Nos programas de apadrinhamento brasileiros, aos padrinhos afetivos compete prestar assistência moral, afetiva, física, educacional, emocional, completando o trabalho desenvolvido nas unidades de acolhimento que, por mais bem organizadas e estruturadas que sejam, normalmente, não conseguem dispensar toda atenção e o afeto que uma criança necessita .*

*Diante do bom desempenho dos programas de apadrinhamento infanto-juvenil em diversos abrigos do país, a experiência passa a ser de interesse do Conselho Nacional de Justiça e diversos Tribunais brasileiros<sup>5</sup>, os quais observaram a necessidade de estabelecer regramentos para a consecução dos projetos de apadrinhamento afetivo,*

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acerca dos Programas de Apadrinhamento Afetivo e Apadrinhamento Financeiro. Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Provimentos CG no 36/2014 (artigos 2º e 3º) e 40/2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/ApadrinhamentoAfetivo>>. Acesso em 29 julho 19.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Programa de Apadrinhamento Afetivo Conta Comigo. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Coordenadoria-Estadual-da-Infancia-e-da-Juventude---CEIJ/1221-PROGRAMA-DE-APADRINHAMENTO-CONTA-COMIGO.xhtml>>. Acesso em: 29 julho 19. ;

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Apadrinhamento efetivo. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/web/infancia-e-juventude/apadrinhamento-afetivo>>. Acesso em 29 julho 19.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <[http://ftp.tjmg.jus.br/informativo/informativo\\_157.pdf](http://ftp.tjmg.jus.br/informativo/informativo_157.pdf)>. Acesso em 29 julho 19.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Núcleo de Apadrinhamento é criado no Fórum da Infância e da Juventude. Disponível em: <<http://www.tjpb.jus.br/nucleo-de-apadrinhamento-e-criado-no-forum-da-infancia-e-da-juventude/>>. Acesso em: 29 julho 19.

**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





*com o escopo de propiciar a crianças e adolescentes em medida de acolhimento institucional, com esperanças remotas de reinserção familiar e adoção, a oportunidade de construir laços de afeto e apoio material mediante amparo educacional e profissional de pessoas da sociedade civil que possuam disponibilidade emocional ou financeira para se tornar padrinho (ou madrinha), proporcionando-lhes, por meio do investimento material e do vínculo socioafetivo, a possibilidade de um desenvolvimento saudável, além da oportunidade de deixarem o ciclo da exclusão e da invisibilidade social <sup>6</sup>.*

*No Espírito Santo, especificamente, o Tribunal de Justiça editou o Ato Normativo Conjunto n° 13/2015, que estabelece quais são as modalidades de apadrinhamento; o perfil das crianças e adolescentes que podem ser apadrinhados e os procedimentos necessários para a habilitação e o exercício do apadrinhamento pelos eventuais interessados.*

### **Responsabilidade Fiscal**

*O art. 7º, do projeto, que cria cargos, incide em vedação imposta pela Lei Complementar n.º 173/2020 – Lei da Pandemia, que proíbe a criação de cargos até 31 de dezembro de 2021 aos entes federados que receberam verbas federais para combate ao Covid-19<sup>7</sup>.*

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. [Programa de apadrinhamento de crianças e adolescentes é regulamentado na Comarca de Linhares](#). Disponível em <http://www.tjes.jus.br/?s=apadrinhamento>. Acesso em 29 julho 19.

6 CUSTÓDIO, André. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, p. 22-43, jan. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657/454>>. Acesso em: 30 julho 2019. pg. 38.

7Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021**, de:

.....  
**II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;**  
**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





*Da mesma forma, o art. 14, que institui o auxílio financeiro mensal a ser repassado à família acolhedora, cria **despesa de caráter continuado**. Para que a ação orçamentária seja regularmente aprovada, não incidindo na vedação do inciso VII, do Art. 8º (nota de rodapé nº 7), o PL deve atender aos preceitos dos parágrafos 1º e 2º do art. 8º, aqui mencionados:*

*“§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.*

*§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:*

*I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e*

*II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.”*

*As demonstrações financeiras de que o PL atende aos requisitos da Lei da Pandemia e sua regularidade fiscal não acompanham o texto.*

**III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;**

**IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento** que não acarretem aumento de despesa, as **reposições decorrentes de vacâncias** de cargos efetivos ou vitalícios, as **contratações temporárias** de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; [\(Vide\)](#)

**VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado**, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*Opinamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, apenas no que tange à solicitação de documentação demonstrando a regularidade financeira do PL. No mais, pelo encaminhamento regular.”*

É o parecer para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 16 de dezembro de 2021.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

*Procurador*

OAB ES 6339

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

