

## **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 6.583, DE 2013**

Dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Anderson Ferreira

**Relator:** Deputado Ronaldo Fonseca

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do ilustre Deputado Anderson Ferreira, para instituir em nosso ordenamento jurídico o Estatuto da Família para dispor sobre os direitos da família e estabelecer diretrizes de políticas públicas para a valorização e apoio à entidade familiar.

Em sua Justificação, o Autor informa que “a família é considerada o primeiro grupo humano organizado num sistema social, funcionando como uma espécie unidade-base da sociedade” e por essa razão “devemos conferir grande importância à família e às mudanças que têm alterado a sua estrutura no decorrer do tempo.”

Destaca que a própria Constituição estabelece proteção à família, mas não há regulamentação sobre políticas públicas efetivas voltadas especialmente para a valorização da família e ao enfrentamento das questões complexas sobre a estrutura da família nos dias atuais.

O Projeto de Lei aborda questões centrais que envolvem a família, como: o fortalecimento dos laços familiares a partir da união conjugal formada entre o homem e a mulher, ao estabelecer o conceito de entidade familiar; a proteção e a preservação da unidade familiar, ao estimular a adoção de políticas de assistência que levem, às residências e às unidades de saúde pública, profissional capacitado para orientação à famílias.

Além disso, o Autor propõe que a família receba assistência especializada para o enfrentamento do problema da droga e do álcool; que o Estado preste apoio efetivo às adolescentes grávidas prematuramente; que seja incluída no currículo escolar a disciplina “Educação para família”; prioridade na tramitação de processos judiciais e administrativos em demandas que ponham em risco à preservação e sobrevivência da entidade familiar; a criação do conselho da família no âmbito dos entes federados; o aperfeiçoamento e promoção à interdisciplinaridade das políticas voltadas ao combate da violência doméstica.

Em 2 de abril de 2014, foi instalada a Comissão Especial e eleitos os Deputados Leonardo Picciani para Presidência, Silas Câmara para 1ª. Vice-Presidência, Anderson Ferreira para a 2ª. Vice-Presidência, Fátima Pelaes para a 3ª. Vice-Presidência. Em 09 de abril de 2014, o Presidente designou a mim, Deputado Ronaldo Fonseca, Relator.

Em audiências públicas realizadas pela Comissão, foram ouvidos os seguintes expositores:

- Pastor Cláudio Duarte;

- Lindinalva Rodrigues, Promotora de Justiça do Estado do Mato Grosso;
- Sandra Maria Teodora Amaral, vice-presidente da ONG de Volta Pra Casa;
- Dr. João Luis Fisher, Juiz e coordenador da Justiça Estadual da Associação dos Magistrados Brasileiros;
- Édino Fialho, deputado estadual da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro;
- Maria Cristina Boaretto, representante do Instituto de Atenção Básica e avançada à Saúde – IABAS;
- Thiago Trindade, vice-presidente da Sociedade Brasileira de Medicina da Família e Comunidade;
- Júlio Rufino Torres, representante do Conselho Federal de Medicina;
- Lenise Garcia, Professora da UnB e membro da Comissão de Bioética da CNBB – Convenção Nacional dos Bispos Brasileiros;
- Andréa Pachá, Juíza de Direito da 4ª. Vara de Órfãos e Sucessões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro;
- Walter Gomes de Souza, Chefe da Seção de Colocação em Família Substituta, SEFAM da 1ª. Vara da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios;
- Roberto Tykanori, Coordenador da Saúde Mental do Ministério da Saúde;
- Leon Garcia, Diretor de Articulação e Coordenação de Políticas sobre Drogas, representando a Secretaria nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça;
- Enid Rocha Andrade Silva, representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA;

- Beatriz Cruz da Silva, Coordenadora Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ;
- Dr. Adriano Seduvin, vice-presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros.

Nas audiências públicas, foram debatidos os seguintes temas: 1) conceitos de família e importância da família para a sociedade; 2) adoção: atual legislação, estatísticas e importância do terceiro setor nesse cenário; 3) políticas públicas de saúde: Sistema Único de Saúde, Programa Saúde da Família, cadastramento de entidades familiares, criação de núcleos de referência com profissionais especializados na área de psicologia e assistência social, atendimento em instituições filantrópicas através de convênio com o poder público e atendimento domiciliar, assistência à gravidez na adolescência; 4) políticas públicas de internação compulsória e a importância da família nesse contexto, priorização de ações voltadas para proteção das famílias em situação de risco, vulnerabilidade social e que tenham em seu núcleo membros considerados dependentes químicos; recentes ações do Governo; 5) políticas de segurança pública direcionadas à entidade familiar abordando integração com as demais políticas voltadas à família; a prevenção e enfrentamento da violência doméstica; a promoção de estudos e pesquisas e a obtenção de estatísticas e informações relevantes para subsidiar as ações de segurança pública e permitir a avaliação periódica dos impactos das políticas públicas quanto às causas, às consequências e à frequência da violência entre membros das entidades familiares.

A partir das valiosas contribuições dos expositores, refletimos e elaboramos um Relatório alinhado aos preceitos constitucionais e valores morais e éticos de nossa sociedade, com o fim de garantir direitos e o desenvolvimento de políticas públicas para a valorização da família.

Foi apensado a este, o Projeto de Lei nº 6.584, de 2013, do próprio autor da proposição principal, no sentido de instituir a “Semana Nacional de Valorização Da Família”, que integrará o calendário oficial do País.

Uma emenda foi apresentada pelo Sr. Deputado Marcos Rogério, no sentido de tornar obrigação do Estado, da sociedade e do Poder Público em todos os níveis a efetivação do direito à vida desde a concepção, modificando o art. 3º do projeto.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A esta Comissão Especial compete analisar as propostas sob os aspectos de admissibilidade jurídica e legislativa (Art. 34, II, § 2º) do Projeto de Lei nº 6583, de 2013, do apenso, o PL nº 6.584, de 2013, ambos do Sr. Anderson Ferreira, que “dispõe sobre o Estatuto da Família” e “Institui a Semana de Valorização Família”, respectivamente, e da Emenda do Sr. Marcos Robério, sendo a apreciação conclusiva (art. 24, II do Regimento Interno).

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, o Projeto de Lei nº 6.583, de 2013, o seu apenso, o PL nº 6.584, de 2013, e a Emenda não apresentam vícios, porquanto observadas as

disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48) e da iniciativa (art. 61).

Entretanto, entendemos que o §1º do art. 13 do Projeto de Lei nº 6.583, de 2013, ao determinar que o Ministério Público e a Defensoria Pública promovam ações voltadas ao interesse da família no “Dia Nacional de Valorização da Família”, afigura-se-nos inconstitucional por vício de iniciativa, motivo pelo qual será o dispositivo excluído em nosso Substitutivo.

Quanto à constitucionalidade material, não se vislumbra conflito entre Projeto de Lei nº 6.583, de 2013 e o seu apenso, o PL nº 6.584, de 2013, a Constituição Federal, cujo objetivo é garantir a valorização e a proteção da família atendendo aos preceitos estabelecidos no art. 226 da Constituição Federal.

Quanto à emenda proposta no âmbito desta Comissão Especial, parece-nos igualmente atender às exigências de constitucionalidade.

Não há, outrossim, injuridicidade.

A técnica legislativa é adequada.

Quanto ao mérito, cremos que tem pleno fundamento a preocupação do autor ao pensar em mecanismos de defesa e valorização da família, instituindo o “Estatuto da Família”.

Esclarece com maestria o conceito positivado em nossa Constituição de 1988 - CF, quando estabelece, em seu artigo 226, o que se deve entender como família, para que receba especial proteção do Estado. Toda a preocupação contida no art. 226 foi

construída sob a égide da proteção da família por razões ligadas a seu papel de ser base da sociedade, vejamos:

“Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.”  
(grifos nossos)

Quanto a isso, cumpre dizer que o Capítulo VII da CF tem seu foco precípua na formação das crianças, que se tornam novos cidadãos independentes para a sociedade. Conforme se depreende das obrigações impostas à família em seu art. 227:

“Art. 227. É 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.”

Pois bem, para delimitarmos o conceito de família, que deve usufruir da ESPECIAL proteção do Estado e que deve arcar pessoalmente com as obrigações impostas pelo Estado no art. 227, deve-se identificar aquela entidade que cumpre esse papel, que a faz ser base da sociedade.

Não podia ser diferente, essa busca deve estar centrada na CF que tem a assertiva que fundamenta e consolida a lei menor que busca dar luz ao tenebroso momento em que vivemos de definição do conceito de família. Embora em sede de lei ordinária, o que deve ser valorado é o que diz a CF.

Três formatos o Constituinte delineou para ser compreendido como entidade familiar. Aquele advindo do

casamento civil, a União estável e o monoparental (a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes), art. 226, §4 da CF.

Com o advento do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF nº 132-RJ pela ADI nº 4.277-DF, com a aplicação da técnica da “interpretação conforme a Constituição” ao artigo 1.723 do Código Civil, foi introduzido na jurisprudência, ao meu ver equivocadamente, um novo conceito de família formada pelos pares homossexuais.

A realidade que temos hoje, são união estável e casamento civil de pessoas do mesmo sexo, não abarcados pelo art. 226 da CF, mas sustentados por decisão do STF e CNJ, recebendo o status de família “homoafetiva”.

O nosso voto não tem a pretensão de confrontar sistematicamente a decisão do STF, mas com todo respeito ao Excelso Tribunal, ficarei restrito ao mandamento constitucional do art. 226 e seus parágrafos, por entender que a decisão de criar a “família homoafetiva” não foi interpretativa, mas inovou, criando lei, *data vênia*, usurpando prerrogativa do Congresso Nacional.

Por outro giro, não se pode modificar texto constitucional por lei ordinária, restringindo assim este relator, a ficar adstrito à literalidade do texto constitucional. Tenho consciência das transformações sociais e culturais que proporcionam a existência de diferentes arranjos familiares, já atendidos pela Constituição, o que não se pode dizer das tais “famílias homoafetivas”.

Neste sentido, faz necessário diferenciar FAMÍLIA das RELAÇÕES DE MERO AFETO, convívio e mútua assistência; sejam essas últimas relações entre pessoas de mesmo sexo ou de

sexos diferentes, havendo ou não prática sexual entre essas pessoas.

Dos alicerces do direito de família se observam inúmeras obrigações e direitos advindos da consanguinidade entre pais e filhos, gerando o parentesco por linha reta e colateral. Dessa circunstância advém também o conceito de “paternidade responsável” um pressuposto inafastável da família.

É óbvio, mas necessário dizer, só ser possível a geração conjunta de novos cidadãos da união do homem com a mulher e, apenas dessa instituição, a família, que o Estado teria justificativa de exigir conjuntamente e pessoalmente o cumprimento do dever do art. 227 e de conferir ESPECIAL proteção do Estado. É importante asseverar que apenas da família, união de um homem com uma mulher, há a presunção do exercício desse relevante papel social que a faz ser base da sociedade.

O Estado nunca se motivou a proteger a família por simplesmente haver afeto, convívio ou mútua assistência entre os adultos que a compõe. O que se mostra relevante para o Estado é assegurar proteção à base da sociedade; que proporciona a geração, educação e profissionalização (independência) dos seus novos cidadãos.

O Estado é tão centrado na reprodução e na criança como fator motivador da proteção do Estado à família, que, se de um lado protege e impinge obrigações desde logo à união do homem com a mulher, da qual se presume reprodução e o cumprimento do art. 227 da CF, de outro vem a considerar também família sujeita à mesma proteção especial aquela unidade monoparental na qual já

há a figura da criança a ser protegida, segundo o § 4º do art. 226 da CF.

O Estado, desde o início de cada união de homem com mulher, confere proteção especial à família, porque, dada sua presunção de sustentação do relevante papel social que a faz base da sociedade, é desejável que seus integrantes tenham a tranquilidade das garantias especiais advindas do direito de família aos nubentes desde logo, seja pelas obrigações recíprocas impostas pela lei, pelos subsídios estatais, como a pensão, seja pelo auxílio estatal direto a seus futuros descendentes.

Em verdade, não justifica ao Estado subsidiar início de nova relação de dependência econômica entre adultos; se dela não se prever exercício do relevante papel social da família em gerar e criar filhos. Só deve haver ESPECIAL proteção para aqueles que tiverem atributos diferenciados em prol da continuidade sustentável da própria sociedade. O que não impede a associação de pessoas para o convívio com base no mero afeto.

Não faz sentido ao Estado proteger qualquer relação de mero afeto, pois dela **não** se presume reprodução conjunta e o cumprimento do papel social que faz da família ser base da sociedade. Não há atributos intrínsecos às relações de mero afeto que as façam ser merecedoras de especial proteção do Estado como tal.

Estender o arcabouço jurídico protetivo e obrigacional da família a pares homossexuais gera: a) enriquecimento sem causa por não se presumir deles o ônus de ser base da sociedade; b) discriminação contra o indivíduo não integrante desse tipo de relação; pois haveria o gozo de direitos especiais não extensíveis a

todos; não sendo justo obter subsídio Estatal pelo simples fato de conviver com outrem, ao contrário; c) injustiça, pois em nada estaria reconhecida a relevância e o reconhecimento do papel da união do homem e da mulher como sustentáculo da sociedade, razão da existência de especial proteção.

Em verdade, há enorme inadequação e não há motivo para o Estado aplicar as obrigações recíprocas entre o homem e a mulher sobre integrantes de relações de mero afeto, fazendo-os suportar, por exemplo, ônus de alimentos uns para com os outros; contra o próprio interesse estatal de haver novos cidadãos adultos independentes e que justifica inicialmente a proteção especial do Estado sobre a família. Além disso, outros exemplos seriam: o dever de consumir e dar assistência sexual, bem como a fidelidade, obrigações adquiridas com o casamento.

As relações de mero afeto não precisam e não devem ser tuteladas pelo direito de família, pois hoje tais relações são verdadeiramente livres e gozam de autotutela. Há no ordenamento jurídico vigente instrumentos válidos para que seus integrantes a formatem da maneira que desejarem. A verdade é a de que *“O direito brasileiro oferta às pessoas do mesmo sexo, que vivam em comunhão de afeto e patrimônio, instrumentos jurídicos válidos e eficazes para regular, segundo seus interesses, os efeitos materiais dessa relação, seja pela via contratual ou, no campo sucessório, a via testamentária”, ... A modernidade no direito não está em vê-lo somente sob o ângulo sociológico, mas também normativo, axiológico e histórico”*.

Cumpra aqui cotejar o acórdão do STF, prolatado no julgamento da ADPF 132/RJ e da ADI 4277/DE, já citado, que criou

a possibilidade de se reconhecer união estável entre pessoas de mesmo sexo para receberem benefícios no Estado do “Rio de Janeiro” e que acabou firmando sua jurisprudência, apesar de a maior quantidade numérica de decisões até então fossem em contrário.

Cumpra salientar que nos votos apresentados, afirmava-se “omissão” do Poder Legislativo, mas sabido já era que tais demandas haviam sido apresentadas ao legislativo; que não pôde encontrar em seu “consenso de maioria” razões que justifiquem extensão do direito de família às relações de mero afeto.

Ademais, lê-se do referido acórdão que há o “entendimento da impossibilidade de ortodoxo enquadramento da união homoafetiva nas espécies de família constitucionalmente estabelecidas.” Mostra-se ainda o entendimento de dois ministros sobre a questão que *“a coloca como matéria aberta à conformação legislativa”*. Decidiram por dever de ofício, mas esperam o pronunciamento do Legislativo sobre o devido tratamento da questão.

Esse processo do STF centrou-se na possibilidade de pagamento de benefícios governamentais a homossexuais e não tocou ou aprofundou sua análise sobre a conformação e adequação desse tipo de relação a ser tutelado pelo direito de família como um todo. Se de um lado o STF estendeu benefícios a esses, sob uma análise institucionalmente restrita, de outro, *data vénia*, não abordou a inadequação de impingir-lhes as obrigações advindas do direito de família.

De qualquer forma, esta Casa não se prende ao parâmetro do Poder Judiciário que possui limitações institucionais quanto ao espectro de sua análise.

O Poder Judiciário por vezes não se prende às razões históricas e fáticas da existência do direito analisando um pleito que evoca apenas e tão-somente a igualdade de alguns atributos, nos quais não se assenta a razão da existência do direito, para a sua concessão. Assim, a igualdade corre o risco de ser trampolim para aquisição de direitos injustificáveis.

O Poder Legislativo, ao contrário, quando propõe e aprova um Projeto de Lei concedendo um incentivo fiscal, subsídio ou outro direito, aprecia sempre a justificação do que o acompanha. Nesse sentido, não há direito que surja no âmbito legislativo dissociado de sua causa justificativa identificável no grupo que se deseja beneficiar ou proteger. Para se configurar a suposta igualdade no caso, o STF teve de identificar e afastar a diferença, qual seja: a reprodução. No entanto, é exatamente nesse quesito que se reside a razão da existência de especiais direitos protetivos à família. O eminente Ministro Aires Brito erroneamente afirmou citando uma advogada sabidamente militante dos homossexuais: “*Maria Berenice Dias afirma que “agora não se exige mais a tríplice identidade: família-sexo-procriação”.*

O Poder Judiciário, a contrário do Poder Legislativo, não tem a obrigação de considerar o impacto orçamentário e financeiro da demanda e demais reflexos e ônus para a sociedade, pois a ele é dado interpretar a Lei (e não inovar, como o fez). O Poder

Legislativo deve necessariamente considerar o custo da concessão de novos direitos e sua importância relativa frente à sociedade que se quer ter, dita por ela mesma na figura de seus representantes.

No caso específico, na extensão da proteção do Estado às relações de mero afeto, há também o inconveniente de se direcionar mais recursos para adultos em detrimento do que pode ser alocado em políticas de assistência e proteção de crianças e adolescentes, motivo da existência de proteção especial à família.

Ademais, o STF pratica verdadeira injustiça e discriminação por não poder, com suas limitações institucionais adstritas ao processo, estender esses direitos para as demais relações de mero afeto não homossexuais. Quando se cria direitos por via judicial, apenas aqueles que demandam são eventualmente beneficiados, deixando-se os demais iguais fora da análise e dos seus efeitos. No caso, nem os primeiros poderiam obtê-los.

O comportamento e os arranjos das relações de mero afeto e convívio são muito antigos. O que acontece é que eventual aceitação pela sociedade da existência do comportamento não transforma e não cria, *de per se*, novo 'papel social' identificável nessas relações e não se mostra possível reprodução advinda da união que as possibilite gozar da presunção dada às famílias pelo enlace do homem com uma mulher.

Qualquer pessoa pode denominar como família sua relação de afeto e convívio com quem quer que seja, no entanto, estamos aqui definindo o que é família para efeito da proteção especial do Estado, bem como qual entidade é legítima a estar subordinada e beneficiada pela instituição jurídica da família.

Observe que o enfoque da especial proteção estatal está na proteção à criança e não em propiciar satisfação cerimonial aos nubentes, premiando seu enlace e afeto, fazendo-os gozar de benefícios injustificáveis além dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

Exatamente para não haver dúvidas das razões que justificam ao Estado proteger e impingir obrigações à família, que no §3º do art. 226 da CF inseriu-se literalmente a referência ao Homem e a Mulher como integrantes da União Estável passível de gozo da especial proteção do Estado como família, ressaltando-se ainda que o ideal é que a família se reja pelos ditames jurídicos do casamento, algo reservado ao casal, homem e mulher, in verbis:

“ § 3º - Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.”

Apesar dessa literalidade do mandamento constitucional, insculpido no art. 226 da CF, no qual se reconhece a união estável apenas entre o homem e a mulher para efeito de proteção especial do Estado, o STF em seu posicionamento do acórdão, ao meu ver, afrontou a racionalidade da lógica formal de interpretação de qualquer texto jurídico. Para tal, se transcreve o achismo de um dos votos: *“Mas é exato que a referência expressa a homem e mulher garante a eles, às expressas, o reconhecimento da união estável como entidade familiar, com os consectários jurídicos próprios. Não significa, a meu ver, contudo, que se não for um homem e uma mulher, a união não possa vir a ser também fonte de iguais direitos.”* Por que seria necessário dar expressamente o direito para a união do Homem com a Mulher e se consideraria implícito esse mesmo direito para aqueles que o pleitearam no judiciário mais de

25 anos depois? Ao judiciário não é dado fazer juízo de valor, mas aplicar a lei buscando seu motivo balizador original e fático.

No entanto, na função desta Casa, discutindo-se um projeto de lei, é necessário enxergarmos o pensamento do constituinte de 1988, identificando suas razões na construção do Estado brasileiro e na concessão de ESPECIAL proteção à família, pois é nesse contexto que se pode haver decisão.

Devemos também lembrar a opção do Estado brasileiro em seu preâmbulo:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, **sob a proteção de Deus**, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” (grifos nossos)

Desse modo, apesar de o Estado ser laico, por não possuir religião oficial, nem influência de autoridades eclesiásticas no Estado, todo o arcabouço jurídico que o constituinte coloca, incluindo-se a dignidade da pessoa humana, a igualdade perante a lei e demais direitos fundamentais, individuais e coletivos, é dado sob a proteção de Deus.

Nesse sentido, deve-se também esperar respeito dessa Casa ao credo reconhecidamente balizador dos valores da maioria absoluta de religiosos e não religiosos e que construiu nossa sociedade brasileira, bem como todo o ocidente. Isso, indiscutivelmente faz trazer como família admissível a iniciada com

um homem e uma mulher, não é à toa a preocupação de colocá-la de maneira literal na CF (art. 226, § 3º, para não haver dúvidas).

Ademais, não se pode considerar que a família seja invenção da religião, mas ela é reconhecida na Religião como algo essencial à sociedade e merecedora de respeito por parte do Estado; que não deve querer modificá-la, apenas pode ver motivos para protegê-la. Não se trata, portanto, de uma questão religiosa, mas de respeito à opinião da população que, além de ver razões fáticas que fazem da família uma instituição merecedora de proteção e normatização, a consideram o centro do ensino, desenvolvimento e orientação do indivíduo sob a proteção de Deus.

Não se pode pensar que todos os direitos especiais especificamente dado aos integrantes da família, e somente à ela, sejam ensejadores de discriminação, já que o próprio constituinte estava imbuído dos demais princípios da sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, sob a proteção de Deus.

Deve-se ressaltar que “diferenciar” não se confunde com “discriminar”. Ademais, para se exigir respeito à diversidade e afastar a discriminação, exige-se, *a priori*, identificação de diferenças, respeito a elas e reconhecimento de sua importância, no caso, a reprodução.

Entendemos que a interpretação do STF no art. 226, § 3º sobre o conceito de entidade familiar, incluindo a união entre pessoas de mesmo sexo, é equivocada, afronta a lógica interpretativa, e contraria todos os requisitos e motivos que foram postos pelo constituinte para proteger de maneira especial a família. O STF não se debruçou sobre o que faz da família ser a Base da

Sociedade e informou que sua opinião seria a de que família é um “lugar de felicidade” que deve ser dado a todos. O STF não percebe que felicidade é sentimento subjetivo interno e que família é família ainda que sem afeto ou felicidade.

Não é o querer e nem seria possível ao Estado conferir felicidade a alguém, sobretudo por meio de uma formalidade e um arcabouço jurídico formal que, antes de beneficiar, impinge obrigações. Promover “o bem estar de todos”, objetivo da República Federativa do Brasil, segundo o art. 3º da CF não se confunde com dar felicidade ao indivíduo. Se o raciocínio de estender os direitos protetivos especiais da família às relações de mero afeto se assentar no raciocínio adotado no STF com base na “promoção do bem estar de todos”, faria com que esses direitos deixassem de ser ESPECIAIS e deveriam ser considerados integrantes do rol de “direitos e garantias fundamentais” e não poderiam existir apenas para os que mantêm relacionamentos, mas a qualquer indivíduo.

Todo o direito protetivo especial do Estado à família é dirigido, direta, ou indiretamente ao bem estar da criança e adolescente; é isso que se percebe do art. 227 em especial de seu § 3º.

Por essas razões, concordamos, no mérito, com a proposta do Autor, mantendo a redação do art. 2º da proposição.

De modo semelhante, o instituto da adoção tenta preservar o interesse da criança tanto nas suas necessidades materiais quanto sentimentais, se possível. Pois bem, toda criança que se torna passível de adoção sofreu a perda de seu pai e de sua mãe por circunstâncias diversas. Assim, com a adoção se busca o suprimento dessa perda, que não se resume a aspectos materiais.

Nesse sentido, o Estado possibilita e até incentiva a que casais venham a adotar, pois assim, tanto a figura do pai, quanto da mãe, estariam supridas.

Nesse sentido, não podemos subordinar as crianças a obterem adoção que cristalize a impossibilidade de suprirem o trauma da perda e falta de convívio com seu pai e sua mãe. Nas relações de mero afeto, sobretudo nas que as pessoas que a compõe forem de mesmo sexo, a criança que sob essa hipótese fosse adotada passaria a ter de maneira irremediável a ausência da figura do pai, ou da mãe.

Importa dizer que a adoção por solteiro ou por uma única pessoa, não teria esse condão contrário à plenitude do interesse da criança e teria o paralelo com a família monoparental. Lembra-se, no entanto, que, em qualquer caso, a concretização da adoção deve se subordinar ao interesse e atendimento da criança, sendo obrigação das autoridades envolvidas fazer avaliação disso em seu deferimento.

Como se busca restituir a situação original da criança, pelo menos sob o aspecto sentimental ligado à sua estrutura familiar, mostra-se contrário inseri-la em outra estrutura, que para ela é completamente anômala. Neste caso, não há para a criança, nesse momento de seu desenvolvimento, de carência e fragilidade, a possibilidade de se rejeitar tal inserção no bojo de uma relação de mero afeto.

Em verdade, admitir adoção por duas pessoas de mesmo sexo conjuntamente, afasta a verdadeira priorização e razão de existência do instituto jurídico da adoção, pois em vez de se buscar restituir a condição anterior da criança, priorizando o seu interesse e

carência, se privilegia o atendimento de adultos; que possuem inviabilidade natural de terem filhos conjuntamente.

Ademais, o advento da concessão pelos Tribunais da “adoção homoafetiva”, desconsidera o fato de que o tema dos pares homossexuais formando famílias, ainda não está pacificado na sociedade. Trazer a criança para o meio de um furacão é no mínimo desprezo à proteção dos direitos desse menor, que sofrerá consequências enormes.

Em verdade, despido de qualquer preconceito, mas na busca de construir um conceito alicerçado em análise científica e comportamental, analisando trabalhos científicos, observa-se que, a despeito de ter sido retirado o termo homossexualismo da relação de doenças da OMS há 21 anos, tal atitude não proveio de estudos científicos cabais que fizessem considerar tal comportamento como normal. Ainda são feitos trabalhos científicos que apontam comportamentos ligados ao homossexualismo como relacionados a distúrbios, objeto de estudo na medicina. Como tais assuntos não estão cabalmente definidos pela academia científica, não se pode subordinar a direção da vida de crianças a potenciais riscos.

Deve-se reconhecer o papel fundamental que a existência do convívio com a figura do pai e da mãe têm para o bom desenvolvimento da criança e da própria sociedade; algo observável pelos séculos, testado pela sociedade e amplamente reconhecido como algo bom.

Por outro giro, não se pode admitir o Instituto da adoção voltado tão somente a atender os desejos do adotante, ao contrário, deve prevalecer em qualquer pleito, quer seja de pares homossexuais ou casais héteros, o interesse absoluto em atender

os direitos da criança ou adolescente. Dos arts. 39 a 52 do ECA (com as modificações da Lei 12.010/09), temos tais exigências legais e a do art. 43, com efeito, é a mais relevante: “a adoção será deferida quando apresentar reais vantagens para o adotando e fundar-se em motivos legítimos”. Em direção semelhante, o art. 1.625 do Código Civil prevê que “somente será admitida a adoção que consistir efeito benefício para o adotando”.

Nesse raciocínio, é necessário observarmos que, o fato de crianças estarem em abrigos, como alguns alegam, “abandonadas”, não deve ser uma justificativa para, simplesmente, entregá-las à adoção a casais homoafetivos.

Prevalecendo essa tese, não teríamos mais de 30 mil casais héteros na fila para a adoção. Já se teria feito uma limpa nos abrigos de menores. Mas não é assim, a lei rigorosamente privilegia DIREITOS constituídos à essa criança, que ao meu ver, *a priori*, tem o direito de ter uma mãe e um pai.

As decisões judiciais concedendo a adoção a pares homossexuais, estão fundamentadas na jurisprudência que consentiu como entidade familiar as “uniões homoafetivas”, o que o Estatuto da Família vem em sentido contrário.

Em sede de recurso na Apelação que autorizou a adoção por par homossexual pelo STJ, o Ministério Público do Estado de São Paulo argumenta quanto direito subjetivo da criança e do adolescente, *in verbis*:

(...) não se vislumbra a existência de 'reais vantagens' para a adotanda. Realmente, a adotanda, hoje uma criança, amanhã uma adolescente, passará por uma série de constrangimentos e discriminações, sempre que exhibir em seus documentos pessoais sua inusitada condição de filha de duas mulheres.

A lei diz que nenhuma criança será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação etc. (ECA, art. 5º), porém é notório que a presente adoção fornece elemento propício a gerar futura discriminação, de sorte que se afigura lícito concluir pela inexistência de reais vantagens à adotanda, estando ausente o requisito a que alude o artigo 43 do ECA. (fls. 293/294, e-STJ).

Em consonância com esse entendimento, temos recente explanação do Cardeal Angelo Bagnasco,<sup>1</sup> da Conferência Episcopal Italiana (CEI), usou nesta segunda-feira (10/11/2014) uma metáfora curiosa - para dizer o mínimo - para comentar implicitamente eventuais aberturas da Igreja Católica a homossexuais.

Segundo ele, as "novas figuras" da família têm o único objetivo de confundir as pessoas e criar uma espécie de Cavalo de Troia, invenção utilizada pelos gregos na Antiguidade para invadir e destruir a cidade homônima.

"Os filhos não são objetos para se produzir ou se pretender, não estão a serviço dos desejos dos adultos. São os sujeitos mais frágeis e delicados, eles têm direito a um pai e a uma mãe", afirmou o religioso, que é também arcebispo de Gênova.

O assunto é bem mais complexo, do que simplesmente consentir com os ditos avanços da sociedade. Um olhar mais atencioso para OMS (Organização Mundial da Saúde) na categoria das classificações de doenças, SID 10, servirá para a construção definitiva de parâmetro para decidir quanto a adoção por pares homossexuais.

Considerando tudo isso, não se pode admitir adoção de crianças simplesmente com base no mero afeto e por pares do

---

<sup>1</sup> Portal Terra.com.br, de 10/11/2014.

mesmo sexo, razão pela qual inserimos o tema em nosso Substitutivo.

Nas diretrizes gerais, o projeto merece encômios. Políticas públicas voltadas para a família, como hoje já está acontecendo nos mais variados órgãos públicos competentes, têm de ser norteadas por princípios que levem em conta as particularidades de todos os protegidos.

Com muita propriedade, assevera Sílvio de Salvo Venosa (Direito de Família, Ed. Atlas, 7ª ed.):

*“... trata-se do campo do direito mais bafejado e influenciado por ideias morais e religiosas. Os chamados direitos de família constituem na verdade um complexo de direitos e deveres, como o pátrio poder ou poder familiar. O direito de família está centrado nos deveres, enquanto nos demais campos do direito de índole patrimonial o centro orientador reside nos direitos, ainda que também orientados pelo cunho social, como a propriedade.”*

A proposta estabelece, do art. 5º ao 13, direitos que devem ser garantidos à entidade familiar, de forma a permitir sua sobrevivência

O Projeto de Lei mostra-se positivo ao propor um cadastramento das famílias para atendimento domiciliar por instituições públicas ou filantrópicas conveniadas com o Poder Público e auxílio no processo de reabilitação do convívio familiar e assistência à gravidez na adolescência.

Através das audiências públicas, cujas contribuições foram importantíssimas, identificamos que a questão da saúde da família deve estar atrelada a ideia de prevenção. O cadastramento e mapeamento das famílias é de suma importância para identificarmos os problemas e colocar em prática políticas públicas.

Como afirmado pela representante do Instituto de Atenção Básica e avançada à Saúde – IABAS, “se o Poder Público estiver apenas no posto de saúde, sem partir para verificar o que acontece no recinto, na residência das pessoas, não verá a realidade”. E encerra, afirmando que “o Estatuto da Família contempla de modo satisfatório o problema da saúde das pessoas, formadoras do núcleo familiar”.

Outra questão importante relacionadas à saúde é a internação compulsória e o processo de reabilitação do dependente químico.

Entendemos que a internação compulsória é necessária em determinados casos, especialmente, naqueles em que os membros da família não sabem mais como ajudar o adolescente ou familiar viciado em drogas e que, muitas vezes, encontra-se a vagar pelas ruas, como um zumbi. Por essa razão, acrescentamos em nosso Substitutivo, a internação compulsória.

No que diz respeito à segurança pública concordamos com a proposta do Autor, que ao nosso ver atende às demandas das famílias por políticas integradas entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal que promovam a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica.

Quando pensamos em educação, a proposta inova ao estabelecer uma base curricular nacional comum com a inclusão da disciplina “Educação para a Família”. Além disso, propõe a criação de conselhos nas escolas para formular e implantar medidas de valorização da família no ambiente escolar e traz os pais para escola.

“O Dia Nacional de Valorização da Família”, Lei 12.647/2012, criado recentemente, veio para fomentar atividades no âmbito escolar sobre a importância da família para a construção de uma sociedade com valores e princípios.

Nesse sentido, no que diz respeito ao Projeto de Lei nº 6.584, de 2013, apensado, que cria a “Semana Nacional de Valorização da Família”, entendemos que o mesmo está prejudicado, considerando a existência da Lei nº 12.647/2012, que trata do mesmo tema.

Quanto à prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais, em qualquer instância, em que o interesse versado constitua risco à preservação e sobrevivência da entidade familiar, somos favoráveis e se alinha à ideia de proteção e fortalecimento da entidade família.

No concernente ao Conselho da Família, verificamos que a criação desse órgão dependerá da boa vontade dos Poderes envolvidos, quer federais, estaduais, municipais ou distritais, mas isto, a exemplo dos Conselhos Tutelares, não se apresenta infactível. Somente algumas atribuições, como expedir notificações, assessorar o Poder Executivo, podem ser tidas como exorbitantes dos ditames constitucionais.

Normas programáticas, bem o sabemos, mas algo tem de ser feito para que a família, célula *mater* da sociedade, não venha a se extinguir, colocando em risco a existência do próprio Estado.

Pelo exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.853, de 2013 e do Projeto de Lei nº 6.584, de 2013, apensado, e da

Emenda apresentada; e no mérito pela aprovação do Projeto de Lei n.º 6.853, de 2013, e da Emenda apresentada, na forma do Substitutivo em anexo; e pela rejeição do Projeto de Lei nº nº 6.584, de 2013.

2014. Sala da Comissão, em de de

Deputado Ronaldo Fonseca  
Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO  
PROJETO DE LEI Nº 6.583, DE 2013**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.583, DE 2013**

Dispõe sobre o Estatuto da  
Família e dá outras providências.

**Autor:** Deputado Anderson Ferreira  
**Relator:** Deputado Ronaldo Fonseca

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Família e dispõe sobre os direitos da família, e as diretrizes das políticas públicas voltadas para valorização e apoio à entidade familiar.

Art. 2º Para os fins desta Lei, define-se entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

Art. 3º É obrigação do Estado, da sociedade e do Poder Público em todos os níveis assegurar à entidade familiar a efetivação do direito à vida desde a concepção, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania e à convivência comunitária.

Das diretrizes gerais

Art. 4º Os agentes públicos ou privados envolvidos com as políticas públicas voltadas para família observarão as seguintes diretrizes:

I - desenvolver a intersetorialidade das políticas estruturais, programas e ações;

II - incentivar a participação dos representantes da família na sua formulação, implementação e avaliação;

III - ampliar as alternativas de inserção da família, promovendo programas que priorizem o seu desenvolvimento integral e participação ativa nos espaços decisórios;

IV - proporcionar atendimento de acordo com suas especificidades perante os órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população, visando ao gozo de direitos simultaneamente nos campos da saúde, educacional, político, econômico, social, cultural e ambiental;

V - garantir meios que asseguram o acesso ao atendimento psicossocial da entidade familiar;

VI - fortalecer as relações institucionais com os entes federados e as redes de órgãos, gestores e conselhos da família;

VII - estabelecer mecanismos que ampliem a gestão de informação e produção de conhecimento sobre a família;

VIII - garantir a integração das políticas da família com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública; e

IX - zelar pelos direitos da entidade familiar.

Dos direitos

Art. 5º É obrigação do Estado, garantir à entidade familiar as condições mínimas para sua sobrevivência, mediante a

efetivação de políticas sociais públicas que permitam a convivência saudável entre os seus membros e em condições de dignidade.

Art. 6º É assegurada a atenção integral à saúde dos membros da entidade familiar, garantindo-lhes o acesso em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial ao atendimento psicossocial da unidade familiar.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde dos membros da entidade familiar serão efetivadas por meio de:

I – cadastramento da entidade familiar em base territorial;

II – núcleos de referência, com pessoal especializado na área de psicologia e assistência social;

III – atendimento domiciliar, e em instituições públicas, filantrópicas ou sem-fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público;

IV – reabilitação do convívio familiar orientada por profissionais especializados.

V – assistência prioritária à gravidez na adolescência.

§ 2º Incumbe ao Poder Público assegurar, com absoluta prioridade no atendimento e com a disponibilização de profissionais especializados, o acesso dos membros da entidade familiar a assistentes sociais e psicólogos, sempre que a unidade da entidade familiar estiver sob ameaça.

§ 3º Quando a ameaça a que se refere o parágrafo anterior deste artigo estiver associada ao envolvimento dos membros da entidade familiar com as drogas e o álcool, a atenção a ser prestada pelo sistema público de saúde deve ser conduzida por equipe multidisciplinar e terá preferência no atendimento.

Art. 7º Todas as famílias têm direito a viver num ambiente seguro, sem violência, com garantia da sua incolumidade física e mental, sendo-lhes asseguradas a igualdade de oportunidades e facilidades para seu aperfeiçoamento intelectual, cultural e social enquanto núcleo societário.

Art. 8º As políticas de segurança pública voltadas à proteção da família deverão articular ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e ações não governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração com as demais políticas voltadas à família;

II - a prevenção e enfrentamento da violência doméstica;

III - a promoção de estudos e pesquisas e a obtenção de estatísticas e informações relevantes para subsidiar as ações de segurança pública e permitir a avaliação periódica dos impactos das políticas públicas quanto às causas, às consequências e à frequência da violência entre membros das entidades familiares;

IV - a priorização de ações voltadas para proteção das família sem situação de risco, vulnerabilidade social e que tenham em seu núcleo membros considerados dependentes químicos;

Art. 9º É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais, em qualquer instância, em que o interesse versado constitua risco à preservação e sobrevivência da entidade familiar, devendo a parte interessada justificar o risco em petição endereçada à autoridade judiciária.

Art. 10 Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter em sua base nacional comum, como componente curricular obrigatório, a disciplina “Educação para família”, a ser especificada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, de acordo com as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

Art. 11 É garantida a participação efetiva do representante dos interesses da família nos conselhos e instâncias deliberativas de gestão democrática das escolas.

Art. 12 As escolas deverão formular e implantar medidas de valorização da família no ambiente escolar, com a divulgação anual de relatório que especifique a relação dos escolares com as suas famílias.

Art. 13 O Dia Nacional de Valorização da Família, que ocorre no dia 21 de outubro de cada ano, nos termos da Lei nº 12.647, de 16 de maio de 2012, deve ser celebrado nas escolas públicas e privadas com a promoção de atividades no âmbito

escolar que fomentem as discussões contemporâneas sobre a importância da família na sociedade.

Parágrafo único. Na data a que se refere o *caput* deste artigo, o Poder Público, em todos os níveis, promoverá ações voltadas ao interesse da família, com a prestação de serviços e orientação à comunidade.

#### Do conselho da família

Art. 14 Os conselhos da família são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas públicas voltadas à família e da garantia do exercício dos direitos da entidade familiar, com os seguintes objetivos:

I - auxiliar na elaboração de políticas públicas voltadas à família que promovam o amplo exercício dos direitos dos membros da entidade família restabelecidos nesta Lei;

II - utilizar instrumentos de forma a buscar que o Estado garanta à família o exercício dos seus direitos;

III - colaborar com o Poder Público no planejamento e implementação das políticas voltadas à família;

IV - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor a celebração de instrumentos de cooperação, visando à elaboração de programas, projetos e ações voltados para valorização da família;

V - promover a realização de estudos relativos à família, objetivando subsidiar o planejamento das políticas públicas;

VI - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor políticas públicas que permitam e garantam a integração e a participação da família nos processos social, econômico, político e cultural no respectivo ente federado;

VII - promover e participar de seminários, cursos, congressos e eventos correlatos para o debate de temas relativos à família;

VIII - desenvolver outras atividades relacionadas às políticas públicas voltadas à valorização da família.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a composição dos conselhos da família, observada a participação da sociedade civil, mediante critério, no mínimo, paritário com os representantes do poder público.

Art. 15 São atribuições dos conselhos da família:

I - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da família garantidos na legislação;

II - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

III - expedir notificações;

IV - solicitar informações das autoridades públicas;

V – sugerir ao Poder Executivo local a elaboração de planos, programas, projetos, ações e proposta orçamentária das políticas públicas voltadas à família.

Art. 16 O § 2º do art. 42 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 42. Podem adotar os maiores de dezoito anos, independentemente do estado civil.*

.....

*§ 2º. Para adoção conjunta, é indispensável que os adotantes sejam casados civilmente ou mantenham união estável, constituída nos termos do art. 226 da Constituição Federal, comprovada a estabilidade da família,.*

.....(NR)

Art. 16. O art. 9º da Lei 10.216, de 6 de abril de 2001 – Estatuto da Criança e do Adolescente passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo único:

*“Art. 9º .....*

*Parágrafo único. O dependente de drogas ilícitas será internado compulsoriamente, pelo juiz*

*competente, ouvido o Ministério Público. quando vagar pelas ruas ou a pedido dos familiares, (NR)*

Art. 18 Esta lei entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

2014. Sala da Comissão, em de de

Deputado Ronaldo Fonseca  
Relator