

PROJETO N. 1.712 DE 1964

Autoriza o Poder executivo a criar a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências.

(Do Sr. Cardoso de Menezes)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Orçamento e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

DA INSTITUIÇÃO, REGIME E FINS DA FUNDAÇÃO

Art. 1º. É o Poder Executivo autorizado a fazer doação dos bens federais presentemente afetos ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM), como patrimônio para criar a "Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor", à qual passarão a caber, com transferência das respectivas verbas, as atribuições do referido órgão.

§1º. A Fundação reger-se-á por esta lei e pelas cláusulas executórias constantes do ato da instituição, no qual o Ministro da Justiça e Negócios Interiores representará a União Federal.

§2º. A Fundação, subordinada diretamente ao Presidente da República, terá autonomia administrativa e financeira, jurisdição em todo o território nacional, e sede e fôro no Distrito Federal.

§3º. Constituirão patrimônio e receita da Fundação:

- a) o acervo do Serviço de Assistência a menores (SAM): bens móveis e imóveis pertencentes à União e atualmente ocupados, administrados ou utilizados por êsse Serviço;
- b) dotações orçamentárias e subvenções da União, dos Estados e dos Municípios;
- c) doações de autarquias, de sociedades mista, de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
- d) rendas eventuais, inclusive as resultantes de prestação de serviço.

§4º. O Orçamento da União destinará obrigatoriamente à Fundação 3% da receita tributária anual.

§5º. Os bens, rendas e serviços da Fundação são isentos de qualquer imposto federal, estadual ou municipal, nos termos do art. 31, V, "a", da Constituição Federal.

Art. 2º. Destina-se a Fundação a formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema, o planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executam essa política.

Art. 3º. Fixam-se como diretrizes para a política nacional de assistência a cargo da Fundação, além dos princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido e que resguardam os direitos do menor e da família:

I - Assegurar prioridades aos programas que visem à integração do menor na comunidade através da assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos.

II - Incrementar a criação de instituições organizadas de modo a aproximar-se das características da vida familiar e adaptação, nesse sentido, das entidades já existentes, só se admitindo internamento do menor na falta daquelas entidades ou por determinação judicial. Nenhuma internação se fará sem observância rigorosa de escala de prioridades fixadas em preceito regimental do CONBEM.

III - Respeitar, no atendimento às necessidades de cada região do País, as suas peculiaridades; incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas comunidades.

Art. 4º. Competirá à Fundação:

I - Realizar estudos, inquéritos e pesquisas para desempenho da missão que lhe cabe, promovendo cursos, seminários e congressos, e procedendo ao levantamento nacional do problema do menor.

II - promover a articulação das atividades públicas e privadas.

III - Propiciar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar necessário e seus objetivos.

IV - Opinar, quando solicitada pelo Presidente da República ou pelos Ministros de Estado, nos processos pertinentes à concessão de auxílios ou de subvenções pelo Governo Federal a entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema do menor.

V - Fiscalizar o cumprimento de convênios e contratos com ela celebrados.

VI - Fiscalizar o cumprimento da política de assistência ao menor, fixada por seu Conselho Nacional.

VII - Mobilizar a opinião pública no sentido da indispensável participação de toda a comunidade para solução do problema do menor.

VII - propiciar assistência técnica aos Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas que a solicitarem.

DOS ÓRGÃOS DA FUNDAÇÃO

Art. 5º. Serão órgãos da Fundação:

- o Conselho Nacional do Bem Estar do Menor (CONBEM);
- o Conselho Fiscal (CF);
- a Diretoria; e
- as Comissões Regionais (CR).

Art. 6º. O Conselho Nacional do Bem-Estar do Menor, abreviadamente Conselho Nacional e cuja sigla será CONBEM, compor-se-á de:

I - cinco representantes do Poder Executivo, designados respectivamente pelo presidente da república, pelos Ministros da Justiça e Negócios Interiores, Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, Saúde e Agricultura.

II - Um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, designado por seu Conselho Federal.

III - Um representante de cada uma das seguintes entidades:

- Campanha Nacional dos Deficientes Mentais;
- Confederação das Entidades Representativas da Coletividade Israelita do Brasil;
- Confederação Evangélica do Brasil;
- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB);
- Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB);
- Conselho Federal dos Assistentes Sociais (CFAS);
- Legião Brasileira de Assistência (LBA)
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC);
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI);
- Serviço Social Internacional (SSI)
- União Nacional das Associações Famílias (UNAF); e mais três pessoas, de notório saber no campo de proteção à família e ao menor, escolhidas em lista de nove a ser submetida ao presidente da República por êsses representantes.

§1º. A designação dos membros do Conselho Nacional, nos têrmos dêste artigo, será acompanhada da indicação de seus suplentes.

§2º. No caso de extinção ou desistência de entidade incluída no item III dêste artigo, caberá ao Conselho nacional, por maioria absoluta de seus membros, designar nova entidade que a substitua.

§3º. O representante do Presidente da República será o Presidente do Conselho Nacional e nessa qualidade, presidente da Fundação, com pôderes para representá-la em juízo e fora dêle, ativa e passivamente.

Art.7º. Ao Conselho Nacional do Bem-Estar do Menor, competirá:

- a) elaborar o regimento da Fundação;
- b) definir a política nacional do bem-estar do menor;
- c) designar e destituir os membros da Diretoria;
- d) aprovar anualmente os planos de trabalho, a êle submetidos pela Diretoria, e zelar por sua execução;

.....

Art. 12º. As Comissões regionais deverão submeter, até 30 de setembro de cada ano, ao Conselho Nacional planos de trabalho e proposta orçamentária e até 28 de fevereiro os relatórios do exercício anterior.

DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 13º. As entidades que receberem dotações compulsórias, subvenções ou auxílio de qualquer natureza, por parte dos poderes públicos, para a prestação de Assistência à família, à infância ou à juventude, serão obrigadas a planejar suas atividades em obediência às diretrizes traçadas pelo CONBEM e a submeter-lhe, anualmente, seus planos de trabalho e o relatório circunstanciado dos serviços executados.

Parágrafo único. O inadimplemento dessa obrigação importará na perda da subvenção ou auxílio.

Art. 14º. Os servidores da Fundação, inclusive os membros da Diretoria, serão contratados na conformidade das leis trabalhistas vigentes.

Parágrafo único. Os gastos com pessoal não poderão exceder de 10 % sobre o total do orçamento da Fundação.

Art. 15º. O Presidente da Fundação poderá requisitar técnicos dentre os servidores federais ou autárquicos da União, para exercerem cargos e funções na Fundação, sob o regime de tempo integral e sem ônus para as entidades públicas a que pertencem.

Art. 16º. Os servidores públicos lotados no SAM cujos serviços forem julgados dispensáveis pela Diretoria da Fundação serão apresentados ao órgão do pessoal do Ministério competente.

Parágrafo único. Os servidores - cuja lotação seja privativa do SAM, serão readaptados em funções compatíveis em qualquer órgão do serviço público federal.

Art. 17º. As dotações orçamentárias e os créditos destinados à Fundação serão registrados pelo Tribunal de Contas e automaticamente distribuídos ao Tesouro Nacional que os depositará no Banco do Brasil à disposição do Presidente da Fundação.

Art. 18º. As contas da Fundação com parecer do Conselho Fiscal, serão anualmente sujeitas ao exame e à aprovação do Tribunal de Contas.

Art. 19º. A Fundação por sua Diretoria ou suas Comissões Regionais poderá firmar acordos ou convênios com os Estados, Territórios e Municípios, através dos respectivos governos ou com entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras.

Art. 20º. Os membros dos Conselhos exercerão o cargo por três anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

§1º. Na primeira reunião após a instalação do Conselho, far-se-á, por sorteio, a designação dos conselheiros a que se referem os itens II e III do artigo 6º para efeito de fixação do mandato em 1, 2 e 3 anos, de forma a assegurar anualmente a renovação do Conselho pelo terço.

§2º. Perderá o mandato o conselheiro, titular ou suplente, que faltar a três sessões ordinárias consecutivas.

§3º. Perderá o direito de designar novo representante a entidade que tiver três representantes com mandatos cassados nos termos do parágrafo anterior.

§4º. No caso de perda da representação, a maioria absoluta do Conselho escolherá, em votação secreta a nova entidade a fazer se representar.

Art. 21º. A Fundação se instala na cidade do Rio de Janeiro, onde terá sede provisória, até o cumprimento do disposto no artigo 1º, §2º, in fine.

Art. 22º. Em caso de dissolução os bens da Fundação reverterão ao Patrimônio da União.

Art. 23º. Revogam-se as disposições em contrário, entrando esta lei em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

De há muito se vem sentindo a necessidade de uma mudança radical no sistema do menor no Brasil.

Em boa hora, pois, se constitui uma comissão encarregada de elaborar um anteprojeto de lei visando à solução da angustiante problema. Integram a Comissão os Srs. Doutores Eduardo Bartlett James, Dom Cândido Padin, O.S.B., D. Helena Iracy Junqueira, D. Lúcia Silva Araújo, Doutor Luiz Carlos Mancini, D. Maria Celeste Flôres da Cunha, Dr. Odylio Costa Filho e Dr. Pedro José Meirelles Vieira.

Cotejando vários anteprojetos preexistentes; procurando aproveitar sugestões e ouvir todo os antigos Diretores do Serviço de assistência a Menores; valendo-se outrossim, dos trabalhos da Comissão de Sindicância que tão meticulosas pesquisas fizera naquele Serviço, redigiu a Comissão um anteprojeto que me parece o que de melhor até agora já se fez nesse terreno.

Não se limitou a Comissão a propor a deslocação do Serviço de assistência a Menor do Ministério da Justiça para outro Ministério, mesmo porque, semelhante medida não resolveria os seus problemas tanto mais que estão eles ligados não a um, mais a vários Ministérios.

Após apurados, terminou a dita Comissão por adotar, como indispensável, a medida que sempre preconizei desde que, como Diretor do SAM no Governo Dutra, me aprofundara no assunto e por êle me empolgara: a de se dar ao Serviço, transformado em Fundação, plena autonomia técnica, financeira e administrativa.

Merece transcrita uma boa parte da introdução ao anteprojeto, que endosso e transformo em justificativa de praxe.

"A burocracia dos órgãos de govêrno não deve ter a faculdade de sobrepor-se ao destino de vidas humanas e é o que desgraçadamente vem acontecendo. Sem profunda e radical mudança na estrutura e nos métodos até agora usados nesse setor da vida de nosso país, será inútil qualquer providência ou medida simplesmente protelatória. Tenhamos todos a coragem de reconhecer a parte de cada um dos enormes erros até hoje cometidos contra o menor carenciado e que por isso mesmo de nós depende: na maioria das vêzes erros por omissão, erros de boa fé, mas que acabaram resultando na trágica realidade que não podemos mais ignorar à responsabilidade de enfrentá-la.

Vimos que se impunha, antes de mais nada, a fixação de alguns princípios básicos que viessem a constituir a diretriz fundamental para a solução, ao mesmo tempo humana e técnica, dêsse gravíssimo problema, indo mesmo à sua raíz, isto é, procurando estancar as fontes de abandono do menor.

"Nenhuma criança deverá ser privada de seu lar sómente por razões econômicas" - proclama a Carta dos Direitos da Criança; - mo entanto, continuamos a adotar, em nossos serviços estatais

e particulares de proteção e assistência ao menor, os processos onerosos e condenáveis de internação em massa, segregando-os da família. E, apesar dos preceitos salutares dos artigos 163, caput, e 164 da nossa Carta Magna, milhares de famílias brasileiras não tem recebido como deveriam "a proteção especial do Estado".

Essa proteção, essa assistência e êsse amparo devem ser efetivados e incentivados, como medida preventiva ao desajuste da família e conseqüente abandono do menor.

Se lhes dermos a necessária e urgente assistência a que têm direito, se lhes dermos dias melhores, estaremos evitando a torrente daqueles que se destinam em futuro próximo ou remoto, pelo abandono, aos reformatórios, presídios e penitenciárias.

A Nação e tôdas as suas fôrças vivas devem, na medida do possível, procurar resolver tão magno problema, mas - insistimos - não será com os atuais processos antiquados e onerosos, de internação em massa, segregando o menor da família, que conseguiremos resultados concretos. Amparando a família, assistindo o menor, porque o problema do menor é sobretudo um problema da família.

Urge uma ação de fortalecimento e amparo á família.

Êsse amparo, êsse fortalecimento, poderão ser efetivados:

- a) mobilizando e pondo a serviço da família necessitada todos os recursos orçamentários e compulsórios atualmente existentes em diversos organismos públicos e privados que atuam inteiramente divorciados e servirão de conjunto, no campo da assistência ao menor e a família;
- b) proporcionando oportunidade de educação para seus filhos através de escolas pré-primárias, primárias, vocacionais, profissionais e centros de recreação educativa;
- c) fiscalizando e forçando a observância dos dispositivos legais de defesa e proteção à família e ao menor.

É bem verdade que essa situação de desamparo de muitas famílias decorre de graves deformações da própria estrutura social e econômica vigente, baseada na acumulação de lucros e privilégios para pequenas minorias poderosas. Enquanto que as famílias de humilde condição não contam com os salários e recursos suficientes para resolver à adequada educação e proteção de seus filhos. Com propriedade, denunciou Pio XII tal deformação, afirmando: "Ao dever pessoal de trabalhador, inerente à natureza, corresponde um direito igualmente natural, o de poder o homem exigir que das tarefas realizadas lhe proponham para si e seus filhos os bens indispensáveis à vida" (Radiomensagem de 1 de junho de 1941). "Estamos diante da necessidade de uma transformação decisiva e urgente, isto é, da passagem para uma outra estrutura social em que a pessoa recupere tôda sua dimensão humana no uso da liberdade e dos recursos correspondentes a um digno padrão de vida" (Mensagem da Comissão Central da CNBB, de 30 de abril de 1963).

Os fatôres que contribuem para a cassação da vida familiar, ocasião em que sempre começa o desajustamento do menor, residem de um lado, e na maior parte das vêzes, na miséria econômica, no desemprego, na mancebia, na segregação dos pais de convívio social - e de outro lado, na irresponsabilidade e incapacidade de certos pais para manter e dirigir o lar com dignidade e autoridade - ou ainda na orfandade.

Para os primeiros, a solução é o fortalecimento e amparo à família. Para êstes últimos e sómente para êles, é que será necessário organizar todo um sistema que venha em parte substituir a família inexistente ou comprovadamente incapaz. A experiência aconselha, no entanto, que o Estado, ao invés de criar e manter obras próprias, se valha dêste esplêndido

pugilo de colaboradores que, no campo das obras particulares, vem desenvolvendo um trabalho humano e muitas vezes bastante esclarecido e eficiente.

Restam aqueles que, por culpa de uma sociedade que os não amparou em tempo, constituem toda essa legião de menores delinquentes ou infratores para os quais deverão ser criadas obras especializadas de recuperação, que, imbuídos de espírito profundamente humano e cristão, sejam entretanto senhoras das novas técnicas e recursos modernos, não só no campo da psicologia, como na orientação educacional.

Não receamos aconselhar que mesmo essas obras de recuperação do menor, já sob a proteção da lei, sejam confiadas a instituições particulares, especializadas nos problemas.

O escopo a atingir será:

- a) despertar, tanto quanto possível, uma consciência viva e atuante de solidariedade social, em torno do problema do menor, que outro não é o problema da família;
- b) restaurar as células familiares ameaçadas de desagregação;
- c) estabelecer medidas tutelares e assistências rápidas e práticas.

Lamentavelmente, a maior parte das instituições que atualmente se dedicam ao atendimento do menor carente ainda não se capacitou da necessidade de uma revisão nos princípios e métodos da sua atuação. Daí, ser urgente a instituição de um órgão ao qual seja atribuída por lei a função de implantar a política nacional de princípios acima expostos. Órgão de estudos, planejamento orientação e coordenação de todas as atividades dedicadas a esse setor de serviço social e assistência. Essa política deveria, evidentemente, levar em conta as diferenças regionais, tão acentuadas em nosso país, necessitando, portanto, de órgãos regionais, capazes de realizar a adaptação flexível do planejamento.

Resta assinalar que a natureza tão humana e mesmo afetiva da atividade junto aos menores exige uma cerdadeira definição vocacional da parte das pessoas que dela se ocupam. Ora, tal exigência dificilmente se coaduna com uma estrutura estatal da instituição dedicada a esse setor. Pelo menos, é o que a experiência tem demonstrado em nosso País. Basta lembrar as sérias crises havidas em instituições oficiais, quer da União quer dos Estados. O anteprojeto exarado optou pela fórmula que propicia uma inteira independência, tanto em relação à estrutura burocrática de uma repartição oficial, quanto em relação às influências de ordem política. O tipo de Fundação, e o seu órgão supremo composto principalmente de representantes das entidades que efetivamente se dedicam ao tratamento direto dos problemas de menores, é o que nos pareceu mais adequado para as nossas necessidades.