

Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016

Marco da Primeira Infância

Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel - Procuradora de Justiça da Infância e da Juventude do MPRJ, Vice-Presidente da Comissão da Infância e da Juventude do IBDFAM

Qual é a importância do Marco da Primeira Infância?

O primeiro argumento para a elaboração de uma lei especial para a primeira infância diz respeito à valorização da família nuclear, muitas vezes monoparental, e à maior inserção da mulher nos vários campos da atividade econômica, social, cultural e política, que carece de apoio do Estado para auxiliá-la no cuidado e educação de seus filhos pequenos; o segundo argumento diz respeito à efetivação da justiça social, pois enquanto algumas crianças, por disporem de condições econômicas favoráveis, têm um ambiente estimulante de desenvolvimento na família e em instituições, outras são excluídas, acentuando-se e agravando-se as diferenças de desenvolvimento e aprendizagem. O argumento pedagógico, igualmente, surge na justificativa, posto que é notório afirmar que as crianças que têm um ou mais anos de interação com outras e com professores qualificados num espaço educativo aprendem melhor, formam valores, desenvolvem a iniciativa, reforçam a criatividade e têm maiores facilidades no prosseguimento dos estudos nas etapas seguintes da educação básica. O argumento econômico também foi considerado, uma vez que a educação infantil é o melhor investimento de médio e longo prazo que um país pode fazer. A todos esses importantes contextos acrescentou-se a contribuição da neurociência, uma vez que está comprovado por pesquisas nesta área que as experiências vividas pela criança nos primeiros anos de vida têm um impacto duradouro sobre a arquitetura do cérebro em desenvolvimento.

Por derradeiro, o argumento mais forte e indiscutível foi o jurídico: fortalecer o rol de direitos fundamentais, insculpidos no art. 227 da CF, que devem ser assegurados com absoluta prioridade pelos corresponsáveis lá enumerados e que possibilitarão às crianças viverem a infância como valor em si mesmo, ou seja, uma vida plena de criança feliz, em que suas necessidades são atendidas e seus sonhos respeitados, e, de outra parte e na mesma dinâmica, criando condições adequadas para que elas alcancem progressivos graus de desenvolvimento em vista da vida adulta.

Aliás, a definição de primeira infância foi estampada na referida lei, logo no art.2º, como o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

A importância da lei, em resumo, é assegurar à pessoa humana nos seus primeiros 72 meses maior grau de proteção e prioridade absoluta, de tal modo os direitos fundamentais específicos deste momento, indispensáveis que são para a formação e desenvolvimento do ser humano, de maneira que se formem como verdadeiras cidadãs.

Qual o objetivo do Marco?

Como dito, os direitos das gestantes, recém-nascidos, infantes, crianças e adolescentes já estavam preceituados na CF/88 e na Lei nº 8.069/90 – Estatutoda Criança e do Adolescente.

O objetivo da Lei nº 13.257/2016 foi enfatizar os cuidados para com esta faixa etária da pessoa humana, estabelecendo princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas integradas, direcionados para os seus direitos especiais, tendo em vista que são mais específicos, haja vista que no período de vida de 0 até 6 anos ocorre a maior transformação física, psicológica e afetiva do ser humano. A lei, no entanto, acabou por seguir mais adiante ao aperfeiçoar normas preexistentes que cuidam de direitos de todas as crianças e adolescentes, como veremos a seguir.

Neste sentido, várias alterações foram pontualmente efetuadas no ECA nos seguintes dispositivos: art. 3º parágrafo único; art. 8º e seus parágrafos; art. 9º, §§1 e 2º; art. 11 e §§1º, 2º e 3º; art. 12; art. 13, §§1º e 2º; art. 14, §2º 3º e 4º, art. 19, §3º; art. 22, parágrafo único; art. 23, §1º; art. 34, §§3º e 4º, inciso II do art. 87; art. 88, incisos VIII, IX e X; arts. 92, 101, inciso IV; art. 102, §§ 5º e 6º; art. 129, I; §§1º-A e 2º do art. 260; 265-A.

E mais: altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); acrescenta incisos ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; e acrescenta parágrafos ao art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

Quais os benefícios desse Marco?

A Lei nº 13.257/2016 apresenta inúmeras mudanças que afetarão a vida das pessoas até os seis anos, incluindo os nascituros. Tendo como pano de fundo a realidade social da família trabalhadora brasileira, que não dispõe de recursos para assegurar um ambiente propício para o cuidado durante a gestação e após o nascimento dos filhos até seis anos, se imprimiu uma rede de proteção mais fortalecida para as famílias com prole nesta faixa etária.

Como benefício de relevo incluiu-se na Consolidação das Leis do Trabalho a licença de dois dias aos pais para acompanharem consultas médicas e exames complementares da esposa ou companheira e de um dia por ano para acompanhar o filho de até seis anos em consulta médica (art. 473, X e XI da CLT). Por evidente, o benefício da licença de dois dias pode ser usufruído a qualquer momento durante o período de gestação.

A Lei nº 11.770, por sua vez, que institui a adesão ao Programa Empresa Cidadã, também foi alvo de aperfeiçoamento pela Lei nº 13.257/2016. Esta acrescentou a licença maternidade com duração de 60 dias e a licença-paternidade de 15 dias, além dos cinco dias estabelecidos no §1º do art. 10 das disposições constitucionais transitórias, inclusive para o caso de o empregado adotar uma criança ou obtiver a guarda judicial para fins de adoção. A extensão do benefício só existia para funcionárias públicas. O Programa permite que a empresa deduza de impostos federais o total da remuneração integral da funcionária. A empresa que adere ao Programa pode abater do Imposto de Renda devido valores dos dois salários extras. Este direito, em boa hora, foi estabelecido em prol dos filhos, deixando-se de lado a cultura machista de que a prole, especialmente os recém-natos, deve ser cuidada exclusivamente pela genitora. Todavia, deve se ter muita cautela na fiscalização do exercício deste direito, haja vista que ele se destina exclusivamente para os cuidados diretos ao filho e não pode ser

usufruído para outros fins. Prevê a lei, então, como sanção, caso os pais exerçam atividade remunerada no período da licença, a perda do direito à prorrogação da licença.

No Código de Processo Penal, por sua vez, as alterações efetuadas pela Lei nº 13.257/2016 se referem a questionamentos acerca da eventual situação do preso com relação aos filhos. Neste sentido, a lei dispõe que, até mesmo no interrogatório ou na lavratura do auto de prisão em flagrante, deve-se arguir o preso acerca da existência de filhos, as respectivas idades, se estes possuem deficiência e o nome e contato de eventual responsável pelos cuidados daquele (art. 6º, X; §2º do art. 185, §4º do art. 304). Certamente estas informações coletadas devem ser enviadas para a equipe psicossocial do sistema prisional e para o Ministério Público, a fim de que sejam adotadas medidas de proteção acerca da prole do preso, cuidando para que esta tenha um responsável e, se possível, possa manter convivência familiar com o genitor

Ainda nesta seara, a lei prevê modificação no art. 318 do CPP com a substituição da prisão preventiva pela domiciliar quando se tratar de gestante (IV); mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos (V) e homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos (VI). Deve-se ter bastante cautela na implementação deste benefício, posto que a exclusividade no exercício do poder familiar ou da guarda que justifica a prisão domiciliar deve estar plenamente comprovada.

A Lei nº 13.257/2016, ainda, altera a Lei nº 12.662/2012, que trata da Declaração de Nascido Vivo, e implementa uma interoperabilidade com o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, inclusive com os estabelecimentos de saúde públicos e privados, concedendo o prazo de 1 ano para se interligarem às serventias de registro civil existentes nas unidades federativas que aderirem ao sistema do CNJ (art. 5º, §§3º e 4º), movimento este que favorecerá bastante a redução de infantes desprovidos de certidões de nascimento ou que possuam sub-registros, ou seja, sem os dados parentais completos no RCN.

Quais são as principais mudanças e deficiências da nova lei?

A tônica da Lei nº 13.257/2016 foi enfatizar o princípio do cuidado direcionado à primeira infância (mencionado que foi inúmeras vezes no texto da lei). Esta foi uma mudança de peso, pois somente com a Lei Menino Bernardo (Lei nº 13.010/2014) o cuidado foi inserido no ECA.

Dentre as principais mudanças tem-se a preocupação da lei de assegurar a participação da criança como cidadã na formulação de políticas e ações que lhe dizem respeito, afirmando que “esta voz” se dará através da escuta por profissional qualificado em formas de expressão infantil (parágrafo único do art. 4º). Esta regra é uma consagração do art. 12 da Convenção dos Direitos da Criança, que estabelece que a criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos tem o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos a si relacionados, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade, sendo ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente, quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional. Esta regra da Lei nº 13.257, cumpre adicionar, está em consonância com o princípio da manifestação e participação da criança, previsto no ECA no art. 100, parágrafo único, inciso XII.

De maneira totalmente inovadora, igualmente, está o disposto no art. 15 da novel lei, que estabelece que as políticas públicas criem condições e meios para que, desde a primeira infância, a criança tenha acesso à produção cultural e seja reconhecida como produtora de cultura.

A novel lei, também, destacou áreas sensíveis e prioritárias para a primeira infância, além daquelas enumeradas no art. 227 da CF, tais como os direitos fundamentais à saúde, alimentação e educação e convivência familiar e comunitária. Assim, o art. 5º acrescentou nestes direitos as ações para as políticas públicas de nutrição, educação infantil, assistência social à família da criança, o brincar, o espaço e o meio ambiente, proteção de toda forma de violência e pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

O apoio às famílias vulneráveis teve especial consideração na redação do art.14, que preceitua a criação de políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, que buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança. § 1º Os programas que se destinam ao fortalecimento da família no exercício de sua função de cuidado e educação de seus filhos na primeira infância promoverão atividades centradas na criança, focadas na família e baseadas na comunidade. § 2º As famílias identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, terão prioridade nas políticas sociais públicas. § 3º As gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes e educação sem uso de castigos físicos, nos termos da Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, com o intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância. § 4º A oferta de programas e de ações de visita domiciliar e de outras modalidades que estimulem o desenvolvimento integral na primeira infância será considerada estratégia de atuação sempre que respaldada pelas políticas públicas sociais e avaliada pela equipe profissional responsável. § 5º Os programas de visita domiciliar voltados ao cuidado e educação na primeira infância deverão contar com profissionais qualificados, apoiados por medidas que assegurem sua permanência e formação continuada.

Vê-se, portanto, que a lei estabeleceu um olhar de cuidado para com a criança desde a concepção (nascituro) até os seis anos. Nesta seara foram ampliadas as ações específicas voltadas às gestantes e às famílias com crianças na primeira infância, que deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral, prevenção de acidentes e educação com respeito à integridade física do infante.

Pode-se pontuar, ainda, a previsão de qualificação dos profissionais voltados para o atendimento desta faixa etária, conforme estabelecido no art. 10, que dispõe que os profissionais que atuam nos diferentes ambientes de execução das políticas e programas destinados à criança na primeira infância terão acesso garantido e prioritário à qualificação, sob a forma de especialização e atualização, em programas que contemplem, entre outros temas, a especificidade da primeira infância, a estratégia da intersetorialidade na promoção do desenvolvimento integral e a prevenção e proteção contra toda forma de violência contra a criança.

A corresponsabilidade da sociedade na garantia dos direitos primordiais infantis (art. 227 da CF) ficou mais evidente ao enumerarem-se os modos e maneiras de sua efetivação: Art. 12. A sociedade participa solidariamente com a família e o Estado da proteção e da promoção da criança na primeira infância, nos termos do caput e do § 7º do art. 227, combinado com o inciso II do art. 204 da Constituição Federal, entre outras formas: I – formulando políticas e controlando ações, por meio de organizações representativas; II – integrando conselhos, de forma paritária com representantes governamentais, com funções de planejamento, acompanhamento, controle social e avaliação; III – executando ações diretamente ou em parceria com o poder público; IV – desenvolvendo programas, projetos e ações compreendidos no conceito de responsabilidade social e de investimento social privado; V – criando, apoiando e participando de redes de proteção e cuidado à criança nas comunidades; VI – promovendo ou participando de campanhas e ações que visem a aprofundar a consciência social sobre o significado da primeira infância no desenvolvimento do ser humano.

Apesar de ser uma lei voltada para a primeira infância, aperfeiçoou a redação do ECA quanto aos direitos de todas as crianças e adolescentes, notadamente ao acrescentar no art. 3º o parágrafo único que enuncia que a lei infantojuvenil se aplica a todas as crianças e adolescentes sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. Esta regra deixa claro que o estatuto infantojuvenil não se destina somente a crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade, mas a todas as pessoas até 18 anos incompletos. Portanto, o sistema de garantia de direitos e a rede protetiva devem trabalhar em prol de toda a população infantojuvenil, não importando a sua condição familiar, social etc.

O art. 8º do ECA também sofreu alteração de relevo, com acréscimo de vários parágrafos acerca das garantias às gestantes, especialmente àquelas que desejam entregar o filho em adoção e às em situação de privação de liberdade.

O art. 11 do ECA, de igual modo, foi aperfeiçoado ao incluir dispositivo acerca do atendimento de saúde de criança e adolescente com deficiência, impondo ao poder público o fornecimento gratuito de medicamentos, órteses, próteses e outras tecnologias para o tratamento, habilitação e reabilitação de crianças enfermas.

Nessa mesma toada, o art. 12 do ECA passou a prever que os estabelecimentos de atendimento à saúde, inclusive as unidades neonatais, de terapia intensiva e de cuidados

intermediários, deverão proporcionar condições para a permanência em tempo integral de um dos pais ou responsável, nos casos de internação de criança ou adolescente.

Destaque-se a alteração do art. 19 do ECA, que recebeu uma redação mais abrangente. Excluiu-se a recomendação constante da parte final do referido dispositivo, que assegurava a convivência familiar e comunitária, “em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” e inseriu uma complementação mais adequada. Ao garantir a convivência familiar e comunitária em “um ambiente que garanta seu desenvolvimento integral”, a Lei nº 13.257 concedeu interpretação que mais se coaduna com a

Doutrina da Proteção Integral Na linha das Leis nº 11.698/2008 e 13.058/2014 (que tratam da guarda compartilhada), a nova lei reforça o compartilhamento de direitos, deveres e responsabilidades dos pais no cuidado e na educação da criança, prevendo que este exercício conjunto resguarda o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas (parágrafo único do art. 22 do ECA).

O §1º do art. 23 do ECA, igualmente, foi alargado de maneira a garantir que a família de origem deva ser obrigatoriamente incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e proteção, de modo a evitar que medida mais drástica seja aplicada.

Também, a nova lei estabelece que a União apoie a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública e prevê atenção especial à atuação de educadores de referência nos serviços de acolhimento institucional de crianças até três anos (art. 34, §§3º e 4º do ECA), o que fortalece sobremaneira esta medida de proteção que, na redação dada pela Lei nº 12.010/09 ao ECA, é denominada de “acolhimento familiar”.

Norma relevante no que tange ao atendimento de crianças institucionalizadas em entidade de acolhimento familiar ou institucional foi inserida no §7º do art. 92 do ECA: “Quando se tratar de criança de 0 (zero) a 3 (três) anos em acolhimento institucional, dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias”, denotando a preocupação da lei de assegurar aos pequeninos referências de afetividade mesmo em ambiente adverso por haver a ruptura da convivência com os pais.

De modo a favorecer ainda mais a regularização dos subregistros de nascimento, o art. 102 do ECA, que cuida da medida protetiva de averbação de paternidade, sofreu alteração pela nova lei, que incluiu dois novos parágrafos assegurando que os registros e certidões necessários à inclusão, a qualquer tempo, do nome do pai no assento de nascimento são isentos de multas, custas e emolumentos, gozando de absoluta prioridade e que são gratuitas, a qualquer tempo, a averbação requerida do reconhecimento de paternidade no assento de nascimento e a certidão correspondente.

Como se observa, a maior parte das alterações foram efetivadas no ECA. Algumas importantes mudanças, como o aperfeiçoamento da redação dos artigos 3º, 8º e 19º, enquanto outras mais pontuais e de duvidosa pertinência.

Pode-se afirmar que a Lei nº 13.257 acabou por adentrar em questões que abrangem direitos além dos da primeira infância, para a qual a lei foi destinada. Da leitura inicial do Marco Legal

da Primeira Infância tem-se, no entanto, a certeza que a sua função foi dar visibilidade aos direitos das gestantes e das crianças pequenas, de maneira que venham a usufruir de seus direitos de maneira mais efetiva, especialmente os que se referem aos cuidados específicos da pessoa humana desde a concepção. Imensos desafios na implementação da presente lei sempre são esperados, pois, lamentavelmente, a falta de articulação da rede protetiva e a ineficiência das políticas públicas ainda são obstáculos para que nossas crianças possam usufruir plenamente de seus direitos fundamentais. Cabe a cada brasileiro exercer o seu papel de corresponsável nesta empreitada de formar crianças cidadãos e fazer com que a lei saia do papel.