

ENTREGA VOLUNTÁRIA DE CRIANÇAS PARA ADOÇÃO: CAMINHOS PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA

Aline Arroxelas Galvão de Lima



RESUMO

O presente trabalho trata da entrega voluntária de crianças recém-nascidas para fins de adoção como política pública de proteção à primeira infância e defesa dos direitos humanos, ressaltando os papéis que o Ministério Público pode desempenhar de forma extrajudicial junto ao Sistema Garantia de Direitos e à sociedade em geral para garantia plena desse direito. Partindo-se do exame da legislação e da normativa correspondente, além de pesquisa bibliográfica baseada na literatura interdisciplinar, são propostas reflexões sobre a entrega voluntária e seus contextos sociais no Brasil, apontando-se possibilidades para atuação proativa e resolutiva do Ministério Público.

Palavras-chave: Entrega voluntária; Adoção; Criança e do Adolescente; Ministério Público.

ABSTRACT

This paper focuses on the voluntary surrender of newborn children for adoption as a public policy for protection of early childhood and defense of human rights, highlighting the roles that the Public Prosecutor's Office can potentially play along other institutions and society in general to fully guarantee this right. Based on an examination of the corresponding legislation and regulations, in addition to bibliographical research based on interdisciplinary literature, reflections are proposed on voluntary surrender and its social contexts in Brazil, pointing out possibilities for proactive and decisive action by the Public Prosecutor's Office.

Keywords: Voluntary Surrender; Adoption; Children's Rights; Public Prosecutor's Office.

INTRODUÇÃO

O direito à convivência familiar e comunitária é assegurado pela Constituição Federal como um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, a ser garantido pelo Estado, pela família e pela sociedade (art. 227). Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente ("ECA" - Lei nº 8.069/90) reconhece e reclama especial atenção ao direito de crescer em âmbito familiar (família natural, extensa ou ampliada, ou substituta), a fim de garantir o desenvolvimento integral dessas pessoas (art. 19). Essa perspectiva é igualmente adotada na Convenção dos Direitos da Criança da ONU, da qual o Brasil é signatário.

Tanto no campo da proteção de crianças e adolescentes quanto no tratamento axiológico da própria entidade familiar, a Constituição brasileira de 1988 materializou forte guinada no arcabouço jurídico das relações de parentesco e convívio, e do poder-dever

exercido por pais e mães em relação à prole. Lastreada no princípio da afetividade, a constitucionalização da entidade familiar amparou-se na perspectiva dos princípios da responsabilidade parental e da prevalência da família (Constituição Federal, art. 226, §§ 5º, 7º e 8º e ECA, art. 100, IX e X).

Esse quadro constitucional dialoga diretamente com o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes (art. 227 da Constituição), finalmente reconhecidos como sujeitos (prioritários) de direitos, daí advindo uma mudança no próprio cerne do poder familiar, que se afasta das raízes patriarcais e volta sua razão de existir para a proteção da dignidade e desenvolvimento sadio dos filhos – biológicos ou adotivos, sem distinção (art. 227, §6º da Constituição) – sob o prisma do superior interesse da criança (Lobo, 2008; Souza, 2019).

Entretanto, como anuncia título de obra da Prof. Ângela Pinheiro sobre a criança e o adolescente no Brasil, entre a lei e a realidade existe um abismo (Pinheiro, 2006). A sociedade brasileira, fundada em raízes profundamente patriarcais e patrimoniais (Carvalho, 2014), dá continuidade a processos de intensas e diversas violências estruturais, que representam violações de direitos contra crianças e mulheres (Pinheiro, 2006; Saffioti, 2013). De outra banda, sabe-se que a maternidade de ordem biológica não se confunde nem acarreta diretamente a maternagem, que envolve construções sociais (Iaconelli, 2023).

Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024) dão conta de que entre os anos de 2020 e 2023, mais de 5 mil crianças foram entregues voluntariamente para adoção através do Poder Judiciário. Em Pernambuco, o programa “Mãe Legal” (2ª Vara da Infância e da Juventude do Recife) atendeu, entre 2009 e 2019, aproximadamente 300 mulheres (CNJ, 2019), e o programa “Acolher” (Tribunal de Justiça de Pernambuco), que abrangia até 2022 um total de 29 comarcas, realizou entre 2012 e 2022, 169 atendimentos (TJPE/CIJ, 2023).

Nessa perspectiva fática é que se propõe uma reflexão sobre os papéis do Ministério Público no âmbito da entrega voluntária de crianças recém-nascidas para adoção. Não apenas como autor de ações de extinção ou destituição do poder familiar e fiscal processual necessário (arts. 155, 201, III, 202 e 204 do ECA), mas, de forma propositiva, como verdadeiro garantidor desse direito como política pública de direitos humanos e política pública de proteção à infância, em especial à primeira infância (Lei nº 13.257/2016).

Não se trata, neste trabalho, de uma perspectiva de incentivo ou direcionamento de casos, mas de sensibilização, conhecimento transversal e tratamento adequado às mulheres que buscam atendimento sobre a entrega legal, de modo que seus direitos sejam efetivamente respeitados, inclusive o direito ao não constrangimento e ao consentimento informado. O tema, delicado e complexo, e ainda pouco estudado no Brasil sob o prisma jurídico, reivindica olhares interdisciplinares. Discutir a proteção jurídica infantojuvenil acarreta também refletir sobre a situação de suas famílias (biológicas e socioafetivas), seus núcleos de existência e desenvolvimento psicossocial.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Escapa aos limites deste trabalho uma digressão histórica aprofundada sobre os temas da adoção ou da entrega voluntária de filho(a) para adoção. No entanto, é preciso estabelecer de pronto que a História da infância no Brasil é permeada por relações de dominação, de exploração, de abandono e de controle social (Freitas, 2016; Pinheiro, 2006; Rizzini e Pilotti, 2011).

Historicamente, o ponto de partida tradicional sobre o tema da entrega de crianças “indesejadas” revolve acerca das chamadas “Rodas dos Expostos”, ou “Roda dos Enjeitados”, que foram instituídas por entidades religiosas para conferir um caráter mais humanista ao recolhimento de infantes abandonados em locais públicos, muitos dos quais eram “devorados por animais” (Rizzini e Pilotti, 2011, p. 19). Essas rodas, instituídas no século XVIII, funcionaram em localidades brasileiras até o século XX (Rizzini e Pilotti, 2011; Vilar e Mafra, 2021), inclusive em Olinda e em Recife:

(...) A roda é uma espécie de tambor giratório com uma abertura que permite uma comunicação entre a rua e o interior de um edifício. (...) No caso tratado, eram entregues, anonimamente, por meio da roda, crianças com poucas horas de vida, a chamada Roda dos Expostos (...).

Em Pernambuco, havia uma roda em Olinda, com sua respectiva rodeira, que foi responsável por encaminhar as crianças ali depositadas à Casa de Expostos do Recife. No Recife, a Roda, embora funcionasse contígua ao Hospital do Paraíso sustentado pela Misericórdia, foi instituída pelo governador da capitania, Dom Tomás José de Melo, recebendo recursos régios para tal (Almeida e Bezerra, 2017, p. 151-152).

O tema também poderia ser iniciado tratado sob metodologia do direito comparado, tendo por exemplos notáveis o *couchement sous X* francês¹, cujas raízes remontam ao século XVI (Bonnet, 1999), as chamadas “*safe haven laws*”² americanas e o modelo *baby hatches*³, atualmente em uso em diversos países (Bartels, 2012). No entanto, tomando-se como referencial a legislação brasileira sob a Constituição Federal de 1988, identifica-se que o ECA, desde o nascedouro, já trazia a possibilidade (art. 166) de adesão expressa dos pais a pedido de colocação de criança em família substituta, através de petição apresentada ao Poder Judiciário. A partir da Lei n. 12.010/2009, passou-se a dispensar até mesmo a assistência de advogado para a formulação desse pedido.

Após as modificações trazidas pelas Leis 12.010/2009 e 13.509/2017, o art. 166 passou a ter sete parágrafos. Os dois primeiros tratam de procedimento: participação do Ministério Público, assistência jurídica na audiência, definição de que a sentença em tais casos importará

1 A expressão refere-se ao parto anônimo.

2 A expressão refere-se a leis americanas que descriminalizam a entrega de crianças ilesas a pessoas designadas, conferindo a tutela da criança ao Estado.

3 A expressão faz referência a dispositivos para entrega anônima de bebês em instituições caritativas, como por exemplo as rodas ou janelas que foram utilizadas no Brasil.

extinção do poder familiar (§1º)⁴, bem como a exigência de que, anteriormente à audiência, os titulares do poder familiar recebam orientações pela equipe interprofissional da Justiça da Infância e Juventude, em especial sobre a irrevogabilidade da adoção (art. 166, §2º). Garantiu-se, ainda, a livre manifestação de vontade dos detentores do poder familiar e o direito ao sigilo das informações (§3º), condicionando-se a validade do consentimento à ratificação da vontade em audiência (§4º) e ao não exercício do direito de arrependimento no prazo de dez dias desde a prolação da sentença (§5º)⁵. Além disso, previu-se que a aquiescência somente terá valor se manifestada após o nascimento da criança (§6º). Por fim, o art. 166 passou a prever o direito, tanto da família natural quanto da família substituta, à orientação preferencialmente articulada entre a equipe interprofissional atuante na vara judicial e os serviços da política municipal de garantia do direito à convivência familiar (§7º).

O art. 166, contudo, não continha a possibilidade de a mulher formalizar ao Poder Judiciário esse desejo de entrega do filho antes mesmo de seu nascimento.

A Lei 12.010/2009 passou a incluir no art. 13 (cujo *caput* trata da obrigação de notificação de casos suspeitos ou confirmados de maus tratos a crianças e adolescentes) a previsão de que gestantes ou mães que manifestassem interesse em entregar seus filhos para adoção seriam obrigatoriamente encaminhadas à Justiça da Infância e da Juventude⁶. Também incluiu no art. 8º (que trata do acesso a programas e políticas de saúde da mulher, da gestante, e de planejamento reprodutivo no âmbito do Sistema Único de Saúde) um §5º, garantindo assistência psicológica a gestantes e mães que manifestem esse interesse. Ainda, inseriu no ECA, como infração administrativa (art. 258-B), a conduta de médico, enfermeiro ou dirigente de estabelecimento de atenção à saúde de gestante que não encaminhe de imediato à autoridade judiciária caso de que tenha conhecimento de mãe ou gestante interessada em entregar seu filho para adoção (Brasil, 1990)⁷.

A Lei 13.257/2016 adicionou ao §1º do art. 13 a expressão “sem constrangimento”, buscando evitar que essa mulher se sinta ainda mais vitimizada do que protegida pela intervenção. Vilar e Mafra (2021) asseveram:

4 Vilar e Mafra (2021) chamam a atenção para o termo extinção do poder familiar, “uma vez que a perda constitui uma sanção decorrente de formas impróprias de tratar e cuidar da criança” (p. 101).

5 Enunciados administrativos do TJPE: Enunciado n. 90 - “No processo de entrega voluntária de criança para adoção, é recomendável a prolação de sentença extintiva do poder familiar em audiência, com a intimação pessoal da genitora, para fins de início imediato da contagem do prazo de arrependimento”; Enunciado n. 110 - “O prazo de arrependimento previsto no art. 166, §5º do ECA, não comporta renúncia”; Enunciado n. 111 - “O prazo de arrependimento previsto no art. 166, §5º do ECA pode ser prorrogado, com a finalidade de se evitar posterior alegação de vício de vontade por conta do estado puerperal”; Enunciado n. 113 - “No caso de entrega voluntária da criança para adoção, é recomendável assegurar, desde o despacho inicial, assistência jurídica integral à mulher, não apenas na audiência. Tais enunciados não são vinculativos, mas orientativos (Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/web/infancia-e-juventude/enunciados-administrativos>>. Acesso em 03 set. 2024).

6 Com o advento da 13.509/2017, a previsão passou a figurar no §1º.

7 Art. 258-B. Deixar o médico, enfermeiro ou dirigente de estabelecimento de atenção à saúde de gestante de efetuar imediato encaminhamento à autoridade judiciária de caso de que tenha conhecimento de mãe ou gestante interessada em entregar seu filho para adoção: Pena - multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais) (BRASIL, 1990).

Desde a incorporação de um único parágrafo destinado à entrega legal em 2009, atendendo um clamor da sociedade para resolver o problema da criança “indesejada” - e da mãe indesejada - diversas outras alterações foram realizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de solucionar as questões relativas à marginalização e à estigmatização da mulher (...) As inúmeras adequações ao ordenamento normativo parecem indicar o quão distanciado da realidade da mulher que entrega/abandona esteve o texto legal e, consequentemente, o entendimento de legisladores e operadores de Direito esteve e tem permanecido (p. 101).

Posteriormente, a Lei n. 13.509/2017 (que, como referido, modificou parcialmente a redação do art. 166), trouxe novo artigo ao ECA, numerado como 19-A. O Estatuto passou a conter a previsão expressa de que a mulher que manifeste interesse em entregar o filho para adoção, mesmo que ainda gestante ou puérpera⁸, seja encaminhada à Justiça da Infância e da Juventude, onde deve ser ouvida por equipe interprofissional especializada, que “apresentará relatório à autoridade judiciária, considerando inclusive os eventuais efeitos do estado gestacional e puerperal” (Brasil, 1990). A norma também passa a prever que, *mediante sua expressa concordância*⁹, possa ser encaminhada para atendimento nas redes de saúde e assistência social (§2º).

O art. 19-A garante o sigilo sobre o nascimento (§9º¹⁰) e é evidente que a genitora não pode ser constrangida a revelar a paternidade da criança. Por outro lado, o § 3º do art. 19-A prevê prazo de noventa dias para a busca da família extensa, prorrogável por igual período. Ou seja, caso fosse tal previsão levada ao extremo¹¹, a criança cuja mãe buscou a Vara da Infância e Juventude para entrega à adoção poderia ter que esperar os seis primeiros meses de vida, cruciais para seu desenvolvimento, para a colocação em família substituta¹². Tal orientação evidentemente não atenderia ao superior interesse da criança (art. 100, IV do ECA).

Contudo, se a genitora opta por não indicar o pai da criança, ou familiar apto a receber a guarda, a situação (ao menos em tese) se simplifica: será decretada a extinção do poder familiar e determinada a colocação da criança sob a guarda provisória de quem estiver habilitado no Sistema Nacional de Adoção, ou de entidade de acolhimento familiar ou institucional (art. 100, §4º),

8 O *caput* do art. 19-A anuncia sua aplicação “antes ou logo após o nascimento” (Brasil, 1990).

9 Frisou-se a expressão a fim de chamar a atenção para a necessidade de que a mulher expresse seu consentimento com tais encaminhamentos, na perspectiva de que não pode o Poder Judiciário, de forma alguma, constrangê-la a passar por acompanhamentos ou intervenções indesejadas, procedimento que feriria a sua dignidade pessoal.

10 É expressamente ressalvado o direito ao conhecimento quanto à origem biológica, de regra após a maioridade (art. 48 do ECA).

11 Dois enunciados administrativos na área de infância e juventude do Tribunal de Justiça de Pernambuco são pertinentes: Enunciado n. 86 - “Nas hipóteses de entrega de criança para adoção, optando, a genitora, por manter em sigilo a identidade paterna, não é cabível a realização de investigação incidental da paternidade”; e Enunciado n. 87 - “O direito ao sigilo do nascimento, garantido à genitora, na entrega voluntária de crianças para adoção, deve prevalecer sobre o dever de busca pela família extensa e pelo genitor.” (Disponível em: <https://www.tjpe.jus.br/web/infancia-e-juventude/enunciados-administrativos>. Acesso em 03 set. 2024).

12 O §6º do art. 19-A prevê que “na hipótese de não comparecerem à audiência nem o genitor nem representante da família extensa para confirmar a intenção de exercer o poder familiar ou a guarda, a autoridade judiciária suspenderá o poder familiar da mãe, e a criança será colocada sob a guarda provisória de quem esteja habilitado a adotá-la” (Brasil, 1990).

fixando-se (§7º) prazo de quinze dias, a partir do término do estágio de convivência, para que os pretendentes à adoção proponham a ação competente. Observa-se que o §5º do art. 19-A repete o art. 166 na necessidade de ratificação da vontade em audiência, garantindo o sigilo da entrega.

Por fim, a lei prevê acompanhamento familiar, por 180 (cento e oitenta) dias, acaso haja desistência da intenção de entrega, em audiência ou perante a equipe interprofissional. Em Pernambuco (TJPE/CIJ, 2023), a maior parte dos casos atendidos pelo Poder Judiciário tem resultado na permanência da criança na família.

Tais previsões se alinham com o Plano Nacional de Proteção, Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que também acolhe a entrega voluntária de bebês para adoção e o atendimento adequado dessas mulheres/famílias nos Sistemas de Saúde, Assistência social e de Justiça como estratégica. No Eixo 4 de seu Plano de Ação (“Mobilização, Articulação e Participação”), está “Incluir atendimento qualificado às gestantes e às famílias que entregaram ou que estão em vias de entregar seus filhos para adoção, nas ações da Saúde, da Assistência Social e do Poder Judiciário, entre outros” (Brasil, 2006, p. 97)¹³.

A Resolução nº 485/2023 do CNJ regulamentou, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, os procedimentos “sobre o adequado atendimento de gestante ou parturiente que manifeste desejo de entregar o filho para adoção e a proteção integral da criança”, acompanhada de Manual informativo¹⁴.

Em Pernambuco, entretanto, cumpre reconhecer que o Tribunal de Justiça estadual já possui, há mais de uma década, projetos em favor da entrega voluntária de crianças recém-nascidas: o Programa “Mãe Legal”, pioneiro, na 2ª Vara da Infância e da Juventude do Recife, e o “Acolher”, que abrange outras comarcas. O programa Acolher tem como parâmetro metodológico o trabalho em rede com demais atores do Sistema de Garantia de Direitos (Albuquerque, 2021), e, de acordo com Paulo André Sousa Teixeira (2021) tem como objetivo central:

oferecer espaços de escuta e acolhimento para mulheres que manifestem interesse em entregar o filho para adoção. Dentro de uma concepção interdependente da Rede de Proteção Infantojuvenil, o Programa preconiza várias portas de entrada para a mulher que deseja exercer seu direito de não maternagem, atendendo aos princípios da legislação vigente, especialmente a Lei n. 8.069/90 – ECA. Conselhos tutelares, maternidades, Unidades Básicas de Saúde – UBS, Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, Varas da Infância e Juventude e outros equipamentos da saúde, assistência e do Sistema de Justiça podem ser acionados para uma primeira escuta dessas mulheres (p. 35).

A análise desse conjunto de normas legais, regulamentares e administrativas materializa a entrega voluntária de bebês para adoção como ato não somente lícito e protegido, mas de responsabilidade, cuidado e coragem.

13 Também em consonância com o art. 21, “a”, da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU.

14 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/manual-entrega-voluntaria-18-09-23-web.pdf>. Acesso de 03 set. 2024.

MÉTODOS E TÉCNICAS

O presente trabalho tem como percurso a visão geral sobre o direito da mulher (e da criança) à entrega voluntária de bebês para adoção, especialmente no arcabouço legislativo aplicável ao Direito brasileiro, para relacioná-lo ao *munus* institucional do Ministério Público como parte integrante do Sistema de Garantia de Direitos e como propulsor e defensor das políticas públicas de defesa prioritária da primeira infância e dos direitos humanos. Para além das previsões legais, visou-se delinear um campo de atuação proativa e resolutiva do Ministério Público brasileiro, com reflexões sobre suas potencialidades, fragilidades e desafios, além dos contextos sociais a serem considerados para se garantir integralmente os direitos das pessoas envolvidas.

Para tanto, realizou-se revisão bibliográfica como suporte teórico e interpretativo às premissas e proposições desenvolvidas, além do exame de normativas legislativas e administrativas relacionadas. A análise de cunho eminentemente teórico foi complementada por dados observacionais baseados na experiência profissional da autora.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A ENTREGA VOLUNTÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA

A ciência vem demonstrando a importância fundamental da primeira infância – período de vida que compreende a faixa de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade – com desdobramentos durante toda a vida do indivíduo. De acordo com o Núcleo Ciência pela Primeira Infância¹⁵, integrado por pesquisadores de diversas organizações nacionais e internacionais, é nessa fase da vida que o cérebro humano registra cerca de um milhão de sinapses por segundo, ao final da qual as crianças terão estabelecido 90% do total de suas conexões neuronais. O desenvolvimento infantil nesse período tem papel decisivo nas capacidades, habilidades, adaptações, aprendizados que a criança vivenciará durante toda a vida, unindo as informações biológicas herdadas com as condições do ambiente:

É importante elucidar o impacto positivo que as interações saudáveis na primeira infância têm na formação dos cidadãos. As experiências e oportunidades de bons relacionamentos, nos primeiros anos de vida, auxiliam na criação de um forte alicerce, gerando valores, habilidades cognitivas e sociabilidade. Essa etapa é crucial para o desenvolvimento humano, pois nela acontecem importantes maturações físicas e neurológicas, aprendizados sociais e afetivos. Já é consenso entre especialistas de diversas áreas que boas condições de vida, nos primeiros anos, podem ter impactos positivos futuros na formação humana (Abuchaim et al, 2016, p. 4).

Assim, ao mesmo tempo em que a primeira infância é fase de grande vulnerabilidade do ser humano, que necessita de intensos cuidados, é uma verdadeira janela de oportunidades para o olhar privilegiado do Poder Público, para investimento em políticas públicas de impacto, tanto

15 Disponível em: <https://ncpi.org.br/>. Acesso em 03 set. 2024.

no campo individual como coletivo, inclusive para mitigação ou superação dos ciclos de pobreza intergeracional e desigualdades que tanto afligem nosso país.

Em 2010, o Plano Nacional pela Primeira Infância, resultado do trabalho coletivo das organizações da Rede Nacional Primeira Infância, foi aprovado pelo Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescentes (Conanda)¹⁶, assumindo a condição de diretriz para uma política pública (art. 88, II do ECA) voltada à proteção especial e prioritária da primeira infância (0 a 6 anos de idade).

Em seguida, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) reclamou de todos - Estado, família, sociedade - atenção e respeito prioritários no fomento e na implementação das políticas da primeira infância, e prevê como áreas prioritárias para as políticas públicas voltadas à essa faixa etária a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (art. 5º).

Recentemente, a Lei nº 14.880, de 04 de junho de 2024, previu um conjunto de alterações ao Marco Legal, do que são destacadas, para o âmbito deste artigo, a garantia de prioridade absoluta na oferta de serviços, apoios e recursos necessários ao pleno desenvolvimento das crianças de 0 a 3 anos (parágrafo único do art. 5º) e, como nova diretriz na elaboração e execução de políticas públicas para a primeira infância, um conjunto de serviços, apoios e recursos necessários para atender às necessidades das crianças de 0 a 3 anos e às necessidades de suas famílias (art. 4º, inc. XI). Nesse contexto, resta evidente que a entrega voluntária de crianças recém-nascidas para adoção, prevista no ECA, sobressai como uma política pública estratégica para garantia de cuidados integrais a crianças na primeira infância¹⁷.

Primeiro porque a entrega voluntária, como visto, busca evitar o abandono, o infanticídio e as adoções ilegais de bebês, bem ainda o tráfico ilegal de seres humanos (Albuquerque, 2021). A colocação rápida da criança em família substituta, por desejo da genitora biológica e sob os ritos e garantias legais, garante que a ela sejam prestados tão logo quanto possível (muitas vezes em questão de dias após o parto) os cuidados individualizados necessários, que, como visto, não se circunscrevem às providências de manutenção da saúde física da criança (alimentação, higiene, vacinas, acompanhamento neonatal etc). É no ambiente familiar saudável (de qualquer configuração), com atenção, carinho, interações e estímulos positivos, estabelecimento e aprofundamento de vínculos socioafetivos, que aquele pequeno ser humano poderá desdobrar suas potencialidades e cultivar o apego emocional crucial para seu crescimento (Bowlby, 2002).

16 O documento foi atualizado em 2020. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em 03 set. 2024.

17 Espera-se que seja contemplada na Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, atualmente em elaboração pelo Comitê Intersetorial instituído no Decreto nº 12.083, de 27/06/2024.

Essa política também intenta equilibrar a proteção da criança ao apoio e promoção da autonomia da mulher, buscando evitar sua instrumentalização (Albuquerque, 2021)¹⁸, tarefa ainda mais importante em razão da criminalização do abandono e do aborto voluntário no Brasil. Aliás, compreendemos que o Marco Legal da Primeira Infância buscou englobar a mulher (gestante e puérpera) na proteção integral infantil, “pois esta se dá também ligada à mãe, sendo a criança com até 06 (seis) anos de idade vista como sujeito social no seu processo de socialização (a fase da vida intrauterina passando ao nascituro, à vida pós-parto)” (Falcão, 2020, p. 33). Proteger as crianças na primeira infância implica também proteger suas mães, inclusive no período gestacional.

É, portanto, uma via que viabiliza a parentalidade responsável (art. 8º do ECA) e a articulação intersetorial prevista no art. 14 da Lei 13.257/2016, mostrando-se como verdadeira política pública de direitos humanos, em consonância, inclusive, com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que concebe a maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres.

Motta (2014), antes do advento das Leis 13.257/2016 e 13.509/2017, já destacava a necessidade de que o Judiciário se abrisse ao acolhimento e esclarecimento dessas mulheres, desmistificando-se como “agência censora e punitiva” (p. 426). De acordo com a autora, “evitar entregas desnecessárias deve fazer parte da atenção a essas mulheres, como também deve sê-lo apoiar a mulher que efetivamente não deseja ou não pode permanecer com o filho” (p. 431).

São diversas as razões que levam à entrega voluntária de recém-nascidos, assim como são variados os perfis das mulheres que buscaram esse atendimento (Motta, 2014; Souza, 2019): conflitos familiares, gravidez indesejada, violência, condições econômicas desfavoráveis, indisponibilidade psicológica ou emocional, questões de saúde etc.

Em levantamento informal que realizamos na atuação como (...) a partir do exame dos relatórios constantes de autos processuais, dentre 16 casos atendidos na comarca através do Programa Acolher entre 2015 e o primeiro semestre de 2021, os fatores preponderantes mencionados foram dificuldades financeiras, falta de apoio da família, e o fato de a gravidez não ter sido planejada ou desejada. Muitas vezes esses fatores se combinaram, revelando camadas sobrepostas de vulnerabilidades¹⁹. A análise desses processos indicou, ainda, que 75% das mulheres atendidas já tinham outros filhos, 68,8% não identificaram o genitor da criança e 75% solicitaram sigilo, denotando possível correlação entre a decisão de procurar o atendimento e o preconceito social ainda enfrentado pelos papéis impostos ao sexo femi-

18 “(...) a depender do lugar de onde miramos essas mães, a genitora sem recursos financeiros pode ser tomada como mera reprodutora de organismos, a ser descartada logo que a criança é adotada por uma família em melhores condições sociais. A genitora das classes mais abastadas, no entanto, costuma ser vista como mãe incontestada, pois encarna o modelo hegemônico de maternidade. É o discurso das classes mais altas que desqualifica a genitora que entrega o filho para outra família cuidar, ao mesmo tempo que invisibiliza a onipresença das babás que cuidam de sua prole” (Iaconelli, 2023, p. 28).

19 A despeito de previsão legal (art. 23 do ECA), a carência de recursos econômicos e de suporte nas políticas sociais são relatados dentre as motivações preponderantes para a decisão de entrega de crianças (VILAR e MAFRA, 2021). Entretanto, de acordo com Maria Antonieta Motta (2014), quando os problemas financeiros aparecem isoladamente geralmente não levam à separação do filho.

nino (Badinter, 1985)²⁰. Em quatro casos, as mulheres referiram reação inadequada de profissionais de saúde após a revelação do desejo de entrega da criança, o que se coaduna com o observado por Motta (2014).

Aliado à notória precarização dos serviços socioassistenciais e aos tabus que atravessam os direitos sexuais e reprodutivos (das mulheres), esse contexto provoca questionamentos sobre a efetividade do atendimento e do acompanhamento oferecido às mulheres (§§ 4º e 5º do art. 8º e §2º do art. 19-A do ECA), inclusive no campo preventivo. A própria noção do consentimento informado deve nos fazer refletir sobre a concretude da liberdade da mulher na manifestação do desejo de não exercer a maternidade, diante das diversas pressões sofridas nessa conjuntura (Motta, 2014; Pena et al, 2021; Nery, 2021), especialmente numa estrutura eminentemente machista (Badinter, 1985; Saffioti, 2013).

Nesse ponto se abre, segundo propomos, mais um caminho de atuação para o Ministério Público brasileiro, em defesa dos direitos fundamentais.

POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PARA ALÉM DAS MANIFESTAÇÕES EM PROCEDIMENTOS JUDICIAIS DE ENTREGA VOLUNTÁRIA

A necessária participação do Ministério Público nos procedimentos de entrega voluntária de crianças recém-nascidas está prevista, como já apontado, no próprio ECA (arts. 155, 166, §1º e art. 201), e ainda na Resolução nº 485 do CNJ (art. 3º). Contudo, o objetivo do presente trabalho está no ultrapassar desse papel restrito às manifestações processuais para alcançar maiores potencialidades da atuação ministerial na defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, isto é, no fomento e na garantia efetiva da entrega voluntária.

A Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público funções institucionais emancipadoras (arts. 127 e 129), que podem ser utilizadas como importante canal de veiculação de demandas sociais voltadas à defesa dos direitos constitucionais. Seus objetivos confundem-se com os próprios objetivos da República (Goulart, 2021), diante do que a instituição deve atuar como agente de transformação social, com desdobramentos que se conectam com o problema do acesso à Justiça de forma ampla (Goulart, 2021).

É por isso que enxergamos no tema da entrega voluntária para adoção mais um campo de atuação proativa do Ministério Público, que pode agir em diferentes vertentes que não apenas a do *munus* processual propriamente dito. Como possíveis caminhos, podemos indicar:

- a) **Porta de entrada para acolhimento, orientação e encaminhamento:** muito embora o art. 13, §1º do ECA incumba toda a rede de proteção do dever de encaminhar a mulher ao Poder Judiciário, não foram encontrados dados específicos sobre a atuação do *Parquet* como primeira

20 Como pondera SAFFIOTTI (2013), a emancipação econômica da mulher não a liberta de preconceitos, e a maternidade involuntária numa sociedade capitalista tanto representa um impeditivo do trabalho da mulher quanto justifica o alijamento feminino da estrutura de classes.

porta de entrada da mulher que manifesta interesse na entrega de bebê para adoção, aquela que recebe e dá as primeiras orientações e encaminhamentos. No estudo que fizemos sobre os atendimentos do Acolher em Olinda (entre 2015 e o primeiro semestre de 2021), em nenhum deles constava que havia sido o Ministério Público o serviço “encaminhador”. Considerando o volume de atendimentos que as Promotorias de Justiça realizam todos os dias em todo o Estado, bem como a natural vocação articuladora da instituição junto à rede protetiva, sobressai a importância da sensibilização e da capacitação de membros, servidores, estagiários e colaboradores para o atendimento adequado dessa demanda, desde o primeiro contato da parte interessada, e cumprimento dos protocolos integrados, com o devido registro das providências adotadas²¹.

- b) **Formação, informação e conscientização:** as grandes desigualdades presentes na sociedade brasileiro impõem ao Estado a necessidade de garantir o acesso à educação para cidadania e à informação. No tema da entrega voluntária, especialmente, não podem ser desconsiderados os tabus socioculturais envolvidos, como já apontado. Na nossa experiência profissional, parcela significativa de mulheres não conhece o direito à entrega voluntária, ou imagina que ele acarrete algum tipo de punição judicial, e o medo a afasta das vias legais (MOTTA, 2014). Outras (que conseguem chegar ao Sistema de Justiça), demonstraram insegurança ou desconhecimento sobre os procedimentos e direitos relacionados à entrega (por exemplo, o sigilo e o direito ao arrependimento). Por isso, deve o Ministério Público somar esforços aos demais atores do SGD na promoção e no fomento a campanhas de formação, informação e conscientização, o que pode ser feito através de eventos, elaboração e distribuição de materiais, entrevistas, palestras, parcerias com grupos de adoção e outras entidades, além de formações sobre a tema com diferentes profissionais de atendimento (saúde, assistência social, educação etc). É de se observar que essas iniciativas podem ser financiadas, no todo ou em parte, com recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente (Resolução nº 137 Conanda, art. 15, incisos IV e V), reforçando-se o potencial da cooperação com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente;
- c) **Articulação intersetorial e estabelecimento de fluxos:** em articulação com a rede de proteção, o Ministério Público tem a oportunidade de estabelecer com diversos parceiros os fluxos de atendimento e encaminhamento sempre que uma mulher manifestar (a qualquer órgão ou serviço) dúvidas sobre a entrega voluntária de crianças. A formalização desse fluxo intersetorial é estratégia fundamental para garantir o direito à informação e, ao mesmo tempo, otimizar (em tempo e também em qualidade) o acolhimento da mulher;
- d) **Infração administrativa do art. 258-B do ECA e responsabilização da parte infratora:** garantir os diferentes níveis de responsabilização pelo desrespeito às leis de resguardo dos direitos da infância e da juventude, além de dever legal institucional, traz rebatimentos evidentes na construção social de uma nova cultura protetiva, desencorajando adoções ilegais. A infração administrativa prevista no art. 258-B do ECA, voltada especialmente a profissionais da área de saúde, é um desses caminhos, ainda que entendamos como acanhada (deveria, segundo pensamos, ser expressamente ampliada para profissionais de outras áreas de atendimento a mulheres,

21 “O atendimento da mulher não é prerrogativa apenas do Judiciário. Por isso, fez-se necessário mapear os parceiros estratégicos, visando ao atendimento e a orientação da mulher onde quer que ela manifeste o desejo de entrega, bem como a erradicação do abandono e da adoção ilegal” (Nery, 2021, p. 26).

como por exemplo, assistência social e atendimento jurídico) e com penalidade meramente pecuniária, em valores por vezes irrisórios, dependendo do caso. Há também que se considerar possível repercussão criminal (art. 325 do Código Penal). Destacamos também a possibilidade de atuação extrajudicial (através de procedimentos investigativos adequados, como por exemplo o inquérito civil) para coletar evidências destinadas a propositura de Ações Cíveis Públicas com as mais diferentes finalidades relacionadas ao tema: reparação de danos transindividuais por burla ao Sistema Nacional de Adoção (SNA), desconstituição/nulidade de registro civil em caso de adoção fraudulenta, responsabilização de profissionais por falta de observância do previsto nos arts. 13, §1º e 19-A (por exemplo, conselheiros tutelares ou gestores de unidades de acolhimento), dentre outras.

- e) **Fiscalização dos serviços e entidades de acolhimento de crianças e adolescentes:** além de dever legal (arts. 90 c/c 95 do ECA), o dever de fiscalização periódica dos serviços que executam a medida de proteção de acolhimento (institucional ou familiar) está regulamentado, no âmbito do Ministério Público, pela Resolução nº 293 do CNMP. A presença do membro ministerial junto a esses serviços enseja, dentre vários outros aspectos, a verificação da regularidade dos procedimentos de acolhimento, em análise individualizada. Essa atuação permite, por exemplo, que sejam identificados casos de bebês entregues e acolhidos sem instauração do devido processo (art. 101, §2º do ECA) ou sem a respectiva guia (art. 101, §3º), e que sejam adotadas as devidas providências;
- f) **Fiscalização do Sistema Nacional de Adoção (SNA):** a alimentação do cadastro e a convocação criteriosa dos postulantes à adoção devem ser fiscalizadas pelo Ministério Público, de acordo com o art. 50, §12 do ECA. Esse dever, com a necessidade de fiscalização contínua do sistema, foi recentemente reforçado através da Resolução nº 293 do CNMP (art. 13), inclusive com o destaque para a necessidade de que os membros do Ministério Público com atribuição habilitem-se no SNA, solicitando a criação de perfil ao Centro de Apoio Operacional respectivo, caso necessário (§2º). O respeito ao direito à entrega voluntária para adoção é uma das formas de reduzir as adoções fora do sistema legal;
- g) **Planos municipais de primeira infância:** o Ministério Público tem tido importante atuação no fomento à elaboração e à implementação dos Planos municipais previstos na Lei 13.257/2016, que podem prever ações específicas sobre a entrega voluntária (campanhas educativas, formação de profissionais, ações em locais estratégicos etc) como estratégia de proteção à primeira infância, especialmente nos municípios em que se observem frequentes casos de abandono de recém-nascidos ou adoções ilegais²².

22 Carvalho e Silva (2023) lembram da importância da atenção do Ministério Público aos comitês intersetoriais de políticas públicas para a primeira infância (arts. 6º e 7º da Lei 13.257/2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho partiu das disposições referentes à entrega legal e voluntária de crianças à adoção na legislação brasileira, e buscou focar em proposições de linhas de atuação extrajudicial do Ministério Público na defesa desse direito, sob o viés da resolutividade, isto é, objetivando impacto social em articulação e diálogo com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

A experiência empírica e a literatura interdisciplinar sobre o tema demonstram que ainda existem importantes lacunas que permeiam o respeito efetivo a esse direito, notadamente diante de vulnerabilidades e estigmas sociais que envolvem o lugar da mulher no ideário da maternidade. Nesse sentido, reforça-se o potencial do Ministério Público na promoção da cidadania, atuando para promover e resguardar os direitos das mulheres que expressam o desejo de entrega (ou dúvidas sobre esse desejo), assim como os direitos dessas crianças na primeiríssima infância.

As sugestões trazidas no presente trabalho não esgotam, em absoluto, as possibilidades de ações que podem ser conduzidas com a iniciativa ou a participação do Ministério Público nessa temática. Espera-se que as considerações trazidas contribuam para uma consideração mais aprofundada sobre a realidade do acesso dessas genitoras às alternativas legais para o não exercício da maternagem e a atendimentos especializados para suporte socioassistencial, bem como sobre as questões contextuais mais amplas que influenciam tal decisão.

REFERÊNCIAS

ABUCHAIM, Beatriz de Oliveira et al. **Importância dos vínculos familiares na primeira infância**: estudo II. Comitê Científico do Núcleo pela Primeira Infância. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - FMCSV, 2016. Disponível em: <<https://ncpi.org.br/wp-content/uploads/2024/08/A-importancia-dos-vinculos-familiares-na-primeira-infancia.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2024.

ALBUQUERQUE, Flávia Florêncio de. A importância do atendimento à mulher pela equipe interprofissional do Judiciário no Programa Acolher. In FIGUEIREDO; NERY; TEIXEIRA (Orgs.). **Acolhendo mulheres: a entrega de crianças para adoção em Pernambuco** [recurso eletrônico]. 2ª ed. Recife: TJPE, 2021. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/documents/72348/1702483/Acolhendo+mulheres+-+Ago-2021.pdf/7e5d78f8-cee8-4ed4-0534-20ea7233260b>>. Acesso em 07 set. 2024.

ALMEIDA, Suely Creusa Cordeiro de; BEZERRA, Janaína Santos. **Os filhos da roda: instituição e escravidão de crianças expostas na casa da roda do Recife** C. 1770 - C.1829. Afro-Ásia. Universidade Federal da Bahia. N. 55, pp. 147-174, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/770/77053028004/html/>. Acesso em 03 set. 2024.

BADINTER, Elisabeth. **Um Amor conquistado**: o mito do amor materno. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BARTELS, Lorana. Safe Haven Laws, Baby Hatches and Anonymous Hospital Birth: Examining Infant Abandonment, Neonaticide and Infanticide in Australia. **Criminal Law Journal**. N. 36, pp. 19-37, 2012. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2188712>. Acesso em 10 set. 2021.

BONNET, C. L'accouchement sous X. **Journal de Pédiatrie et de Puériculture**. Vol. 12, I. 6, 1999, pp 348-352. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0987798399801765>>. Acesso em: 10 set. 2021.

BOWLBY, John. **Apego: a natureza do vínculo**. Volume 1. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução Conjunta** nº 1/2006, de 13 de dezembro de 2006. Aprova o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf>. Acesso em 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990. (1990). Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de julho de 1990 e retificado em 27 de setembro de 1990, com alterações posteriores.

CARVALHO, Luciana Pereira Grumbach Carvalho; SILVA, Viviane Alves Santos. Primeiras Infâncias: o Ministério Público como indutor de políticas públicas. In SARRUBBO et al (Orgs). **Ministério Público estratégico: direitos da criança e do adolescente**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2023. pp. 241 a 259.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Programa Mãe Legal completa 10 anos**. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programa-mae-legal-completa-10-anos/>>. Acesso em 03 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Entrega voluntária é direito assegurado a todas as mulheres e crianças**. 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/entrega-voluntaria-e-direito-assegurado-a-todas-as-mulheres-e-criancas/#:~:text=Dados%20do%20Conselho%20Nacional%20de,rec%C3%A9m%20nascidos%20ficaram%20em%20831>>. Acesso em 03 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 485**. (2023). Dispõe sobre o adequado atendimento de gestante ou parturiente que manifeste desejo de entregar o filho para adoção e a proteção integral da criança. eDJ-CNJ, Edição n. 13/2023, de 26 de janeiro de 2023, p. 2-5.

FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. Primeira infância e o seu marco regulatório no Brasil: diretrizes da proteção integral para o alcance das políticas públicas. In VERONESE, Josiane (Org.). **Estatuto da Criança e do Adolescente 30 anos: grandes temas, grandes desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. pp. 23-40.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2a ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

IACONELLI, Vera. **Manifesto antimaternalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

MOTTA, Maria Antonieta Pisano Motta. Das mães que entregam seus filhos em adoção: histórias de amor ou de horror? In: Ladvocat, Cyntia; DIUANA, Solange. **Guia de adoção: no jurídico, no social, no psicológico e na família**. 1. ed. São Paulo: Roca, 2014.

NERY, Cynthia Mauricio. Reflexões sobre a entrega responsável de crianças para adoção. In FIGUEIREDO; NERY; TEIXEIRA (Orgs.). **Acolhendo mulheres: a entrega de crianças para adoção em Pernambuco** [recurso eletrônico]. 2ª ed. Recife: TJPE, 2021. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/documents/72348/1702483/Acolhendo+mulheres+-+Ago-2021.pdf/7e5d78f8-cee8-4ed4-0534-20ea7233260b>>. Acesso em 07 set. 2021.

PINHEIRO, Ângela. **Criança e adolescente no Brasil**: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3ª ed., 5ª reimp. São Paulo: Cortez, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes**. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2013.

SOUZA, Ana Claudia Oliveira de Lima. **Trocando as lentes: um olhar sobre mulheres e homens que procuram a Justiça para entregar uma criança para adoção**. 2019. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Pernambuco. Pró-Reitoria Acadêmica. Coordenação Geral de Pós-graduação. Mestrado em Psicologia Clínica, 2019. Disponível em: <<http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/1122>>. Acesso em 07 set. 2021.

TEIXEIRA, Paulo André Sousa. O acolhimento necessário à mulher que deseja entregar seu filho para adoção. In FIGUEIREDO; NERY; TEIXEIRA (Orgs.). **Acolhendo mulheres: a entrega de crianças para adoção em Pernambuco** [recurso eletrônico]. 2ª ed. Recife: TJPE, 2021. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/documents/72348/1702483/Acolhendo+mulheres+-+Ago-2021.pdf/7e5d78f8-cee8-4ed4-0534-20ea7233260b>>. Acesso em 07 set. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Coordenadoria da Infância e Juventude. **Relatório de atendimentos do Programa Acolher pelas comarcas com equipes interprofissionais da infância e juventude do TJPE**. [recurso eletrônico]. 2023.

VILAR, Elaine Viana; MAFRA, Verônica Cecilia Alves da Silva. Entrega responsável: intercâmbios possíveis entre gênero e infância. In FIGUEIREDO; NERY; TEIXEIRA (Orgs.). **Acolhendo mulheres: a entrega de crianças para adoção em Pernambuco** [recurso eletrônico]. 2ª.ed. Recife: TJPE, 2021. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/documents/72348/1702483/Acolhendo+mulheres+-+Ago-2021.pdf/7e5d78f8-cee8-4ed4-0534-20ea7233260b>>. Acesso em 07 set. 2024.