

# O CADASTRO ÚNICO INFORMATIZADO DE ADOÇÃO E ABRIGO (CUIDA) COMO REFERÊNCIA NACIONAL: BUSCA DA QUALIDADE E EFICIÊNCIA NA GESTÃO JUDICIÁRIA\*

Iolmar Alves Baltazar\*\*

## SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A busca da qualidade e eficiência no âmbito do Judiciário. 3 O instituto jurídico da adoção. 3.1 Natureza jurídica. 3.2 Evolução legislativa no Brasil. 3.3 Família como pressuposto para a adoção. 3.4 Adoção e dignidade da pessoa humana. 4 O artigo 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente e a necessidade de um cadastro eficiente. 5 O Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (Cuida). 6 O Cadastro Nacional de Adoção (CNA). 7 Considerações finais. 8 Referências.

## RESUMO

O Conselho Nacional de Justiça, partindo de uma experiência catarinense, implantou, em 29 de abril de 2008, o Cadastro Nacional de Adoção, instrumento centralizador de informações referentes a crianças e adolescentes em condições de ser colocados em família substituta por meio de adoção, e a pessoas que preenchem os requisitos para recebê-los em seus lares, atendendo, assim, aos anseios de eficiência e de qualidade de quem aguarda a realização do direito fundamental à convivência familiar. Já há notícias da redução do tempo dos processos de habilitação e do aumento do número de adoções em âmbito nacional.

\* Artigo elaborado em 2008 para avaliação final no Curso de Especialização em Direito e Gestão Judiciária para Magistrados, realizado pela Academia Judicial e Universidade Federal de Santa Catarina, orientador Professor Doutor Luís Moretto Neto.

\*\* Juiz Substituto no Estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: Eficiência. Qualidade. Judiciário. Gestão. Adoção.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo, em caráter exploratório, sob o mote da busca da eficiência e da qualidade no âmbito judiciário, aborda a utilização do Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (Cuida), instituído pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, como referência para a criação do Cadastro Nacional de Adoção (CNA), lançado em 29 de abril de 2008 pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministro Gilmar Mendes.

Criado para possibilitar a uniformização das informações relativas à adoção no Brasil e a formação de um amplo diagnóstico, o Cadastro Nacional de Adoção armazenará e fornecerá dados exatos sobre o número de crianças e adolescentes que estão sob a tutela do Estado para adoção, a quantidade e localização de pretendentes habilitados em todas as regiões, os perfis completos e pormenorizados de adotandos e adotantes e, também, os abrigos. Além disso, permitirá o cruzamento de dados, o que evitará que um pretendente tenha de fazer inscrição em mais de uma comarca, de sorte que facilitará sobremaneira os processos de adoção, uma vez que as informações, antes regionalizadas, estarão disponíveis para todos os Juízes das Varas da Infância e Juventude, responsáveis, por meio de senhas específicas, pela alimentação do sistema.

O objetivo é mostrar que o Cadastro Nacional de Adoção constitui importante ferramenta na gestão do Poder Judiciário e procura atender aos anseios de eficiência na prestação dos serviços no âmbito societário, aproximando adotantes e adotandos e reduzindo o tempo de espera de ambos.

Para o enfrentamento do tema, sob o viés da eficiência e qualidade que se espera na prestação de um serviço público, serão analisados neste

trabalho o instituto jurídico da Adoção, o Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (Cuida), instituído em 20 de outubro de 2005 pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, nos termos do Provimento n. 13/2005, da Corregedoria-Geral da Justiça, e o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), ideia encampada pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 54/2008, que partiu da experiência catarinense.

## 2 A BUSCA DA QUALIDADE E EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO

De acordo com a nova redação dada ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da eficiência.

O princípio da eficiência administrativa deve ser interpretado de forma a abalizar a melhor utilização dos *inputs* administrativos (recursos, meios e esforços), bem como dos *outputs* (resultados). Assim, é evidente que o objetivo da eficiência perpassa pela busca da qualidade dos serviços.

Para Di Pietro (1999), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: tanto pode ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível, como em relação ao modo racional de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, ambos com o intuito de aprimorar a prestação do serviço público.

Rigorosamente, o princípio da eficiência corresponde ao dever de boa administração e é um importante instrumento (numa perspectiva de princípio instrumental) da função administrativa, a qual não mais se contenta em ser desempenhada exclusivamente com base na legalidade, porquanto cada vez mais está-se a exigir resultados positivos para o serviço

público em geral e para o atendimento das necessidades dos administrados (cidadãos).

A Qualidade, prática de gestão bastante popular nos países ocidentais nas décadas de 1980 e 1990, notadamente a partir da elaboração dos seus conceitos fundamentais por autores norte-americanos, como Deming, Juran e Feigenbaum, não é tema exclusivo da iniciativa privada. Também é uma preocupação da Administração Pública, conforme pode ser conferido no Decreto n. 3.504, de 13 de junho de 2000.

A propósito, no ano 2000, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina aderiu formalmente ao Programa de Qualidade no Serviço Público do Governo Federal. Tal programa objetiva a transformação da gestão pública pela aplicação de métodos gerenciais que mudem o foco dos processos burocráticos internos para os cidadãos e usuários dos serviços do Judiciário. Fundamenta-se no conceito de que Qualidade é o encontro do Estado e do setor produtivo – que cumprem com eficiência suas missões – com a sociedade organizada, que também se sente responsável pelo desenvolvimento do País. Baseia-se nos seguintes critérios de excelência: a) liderança; b) estratégia e planos; c) clientes; d) informação; e) pessoas; f) processos; e g) resultados.

A implementação do Programa de Qualidade no Tribunal de Justiça de Santa Catarina ainda está em andamento e foi precedida por uma sensibilização da alta direção e dos funcionários, mediante palestras específicas. Em 1º de dezembro de 2004, foi criado, nos termos da Resolução n. 31/04-GP, o Comitê responsável pela manutenção e desenvolvimento do Programa de Qualidade no Poder Judiciário.

Além disso, deve ser destacado o Projeto 5S no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, resultado de uma oportunidade de melhoria detectada na primeira autoavaliação de gestão, ocorrida em 2001.

Como filosofia de gestão, a Qualidade vai ao encontro da missão do Poder Judiciário de Santa Catarina, qual seja, a humanização da Justiça, assegurando que todos a ela tenham acesso e garantindo a efetivação dos direitos e da cidadania, com eficiência na prestação jurisdicional.

Na verdade, no período em que vivemos, diante do assoberbamento dos órgãos jurisdicionais, a preocupação com a gestão judiciária tem sido tema de pauta de todos os tribunais brasileiros. E nem poderia ser diferente, porquanto, à luz dos conhecimentos administrativos, uma das formas para superar a má qualidade do serviço público (com vistas à eficiência administrativa) é melhorar a gestão do setor público, incluindo, entre outras, metas nacionais de desempenho, simplificação dos processos e redução da burocracia.

Portanto, considerando que a padronização (*seiketsu*) e a redução da burocracia estão diretamente imbricadas com a esperada eficiência na prestação dos serviços, tem-se que o Cadastro Nacional de Adoção (assim como o Cuida – no âmbito catarinense) compõe importante ferramenta de gestão judiciária para a efetivação da própria cidadania.

### 3 O INSTITUTO JURÍDICO DA ADOÇÃO

A adoção, no dizer de Pereira (1975, p. 244), vem a ser “o ato jurídico pelo qual uma pessoa recebe outra como filho, independentemente de existir entre elas qualquer relação de parentesco consangüíneo ou afinidade”.

O instituto jurídico em questão encontra fundamento nos princípios constitucionais do direito à convivência familiar (Constituição Federal de 1988, artigo 227) e da dignidade da pessoa humana (Constituição Federal de 1988, artigo 1º, inciso III).

Nos termos do artigo 227, § 6º, da Constituição Federal de 1988, “os filhos, havidos ou não da relação *do* casamento, ou por adoção, terão

os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação”. Em conformidade com o artigo 41 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “a adoção atribui a condição de filho ao adotado, com os mesmos direitos e deveres, inclusive sucessórios, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais”. De acordo com o artigo 1.626 do Código Civil de 2002, “a adoção atribui a situação de filho ao adotado, desligando-o de qualquer vínculo com os pais e parentes consanguíneos, salvo quanto aos impedimentos para o casamento”.

O professor Rizzardo (1994, p. 829), com enfoque bastante apropriado, assim elucida:

Concebe-se atualmente a definição mais no sentido natural, isto é, dirigido a conseguir um lar a crianças necessitadas e abandonadas em face de circunstâncias várias, como a orfandade, a extrema pobreza, o desinteresse dos pais, e toda sorte de desajustes sociais que desencadeiam o desmantelamento da família. Objetiva o instituto outorgar a crianças e adolescentes desprovidos de famílias um ambiente de convivência comunitária, sob a direção de pessoas capazes de satisfazer ou atender os reclamos materiais, afetivos e sociais que um ser humano necessita para se desenvolver dentro da normalidade comum [...] Na verdade, está ínsito na índole humana ou nasce com a própria natureza do homem a tendência de se perpetuar através dos filhos, o que representa um modo de afastar aparentemente a idéia da própria finitude no tempo. Nesta idéia inata de todas as pessoas, a incapacidade ou impossibilidade de gerar é substituída, pelo menos em parte, através da adoção, que reflete uma norma de realização do próprio indivíduo. Com vistas a esta tendência do gênero humano, tem-se a origem ôntica do impulso da adoção, o qual nasce como fenômeno do instinto.

Logo, sem espaço para retratação, o ato de adoção reverte-se em benefício do adotando, uma vez que lhe cria direitos e obrigações de filho natural e desliga-o dos vínculos com a família biológica (ressalvados os impedimentos matrimoniais). Deve ser ressaltado, ainda, para melhor

compreensão do tema, conforme se verá a seguir, o interesse público que permeia o instituto jurídico da adoção.

### **3.1 Natureza jurídica**

Sem embargo da divergência existente na doutrina acerca da natureza jurídica da adoção, se negócio jurídico, unilateral ou bilateral (de acordo com a teoria contratualista), nos moldes estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não se apresenta suficiente a simples exigência legal da bilateralidade na manifestação de vontade.

A razão está em que a participação do Estado é tão presente que o instituto, a rigor, escapa da ordem privatista para ser considerado dentro da ordem pública. Na Argentina, Bossert (1967, p. 238) menciona que “la adopción es una institución jurídica solemne y de orden público”.

Sobre a natureza jurídica da adoção, Venosa (2003, p. 320) afirma que “na adoção estatutária há ato jurídico com marcante interesse público que afasta a noção contratual. Ademais, a ação de adoção é ação de estado, de caráter constitutivo, conferindo a posição de filho ao adotado”.

Assim definida a natureza jurídica do instituto da adoção, resta analisar a sua evolução legislativa no Brasil.

### **3.2 Evolução legislativa no Brasil**

Em 1927, com a criação do primeiro Código de Menores, tentou-se regular a situação dos menores abandonados. Porém, nada se falou, especificamente, sobre a adoção. Após, no ano de 1965, por forte influência do que ocorria na França, criou-se incipiente legislação adotiva, destinada a menores abandonados, e com limitação sucessória.

Posteriormente, com a formulação do segundo Código de Menores (Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979), criaram-se os Juizados de

Menores. Assim, por exemplo, um estrangeiro tanto poderia recorrer ao instituto da adoção regulado no Código Civil de 1916, caso a criança não se encontrasse em estado irregular, como, por intermédio do Juizado de Menores, requerer uma adoção simples, na hipótese de o adotando encontrar-se em situação irregular.

Em 1990, com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a situação foi alterada. A doutrina (SILVA et al., 2002, p. 11) bem retrata a mudança de paradigma, nestes termos:

Ao romper definitivamente com a doutrina da situação irregular, até então admitida pelo Código de Menores (Lei 6.697, de 10.10.79), e estabelecer como diretriz básica e única no atendimento de crianças e adolescentes a doutrina de proteção integral, o legislador pátrio agiu de forma coerente com o texto constitucional de 1988 e documentos internacionais aprovados com amplo consenso da comunidade das nações.

De acordo com Saraiva (2002, p. 13):

O advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990) representa um marco divisório extraordinário no trato da questão da infância e juventude no Brasil. Na esteira do Texto Constitucional (art. 227, que se antecipou à Convenção das Nações Unidas, introduzindo no Brasil a doutrina da Proteção Integral), o ECA trouxe uma completa transformação ao tratamento legal da matéria. Em todos os aspectos, com a adoção da Doutrina da Proteção Integral, em detrimento dos vetustos primados da arcaica Doutrina da Situação Irregular, que presidia o antigo sistema, operou-se uma mudança de referenciais e de paradigmas na ação da Política Nacional, com reflexos diretos em todas as áreas.

Assim, em vez de menores em situação irregular, passou-se a ter crianças e adolescentes com proteção integral, considerados como sujeitos de direitos, e não mais simplesmente como objetos da norma.

### 3.3 Família como pressuposto para a adoção

Com a Doutrina da Proteção Integral, portanto, houve uma inversão de valores no trato da adoção, uma vez que não se observam mais os interesses dos pretensos pais adotantes. A matéria, como se viu, é de ordem pública, de tal forma que interesses privados cedem ante a salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes.

Nos termos do artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta”.

Como corolário da adoção, então, figura a família, base da sociedade, direito de todos. Família é uma instituição milenar que varou a barreira dos séculos e, atualmente, existe em todas as localidades. Alguns estudiosos a consideram como a instituição social humana mais antiga e asseguram sua estabilidade enquanto houver a espécie humana. Conforme salienta Fardin (1995, p. 18):

A família ideal é aquela formada por pessoas que se amam mutuamente, que se preocupam umas com as outras para que todas se sintam bem, não importando o número destas pessoas [...] A família é o esteio da sociedade. É o amparo dos jovens, dos velhos, dos que se amam. Família é preocupar-se com os filhos, com os pais, com os irmãos. Família é querer estar junto de quem se quer bem. É querer conviver com eles. É querer compartilhar o teto, sem se importar se há laços de consanguinidade ou afinidade. Família é vida, pois sem ela não viveríamos. Família é afeição, é amor.

Em vista disso, considerando-se a família como a base da sociedade, alçada a direito juridicamente tutelado na Constituição Federal de 1988 (artigo 226), prevista na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 16, item 3), e que se deve, em primeiríssimo lugar, assegurar os direitos e garantias das crianças e adolescentes, como se vê no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 19), o processo adotivo tem por finali-

dade colocar alguém no seio de uma família. Quer isso dizer doar amor, assistência moral e material, resgatar dignidade. Busca-se arredar de vez a situação de abandono e risco a que estava submetido o adotando e fazê-lo recrescer.

Assim, não sendo possível a manutenção do vínculo familiar, a colocação em família substituta, enquanto medida de caráter excepcional, exige que sejam observados os interesses das crianças e adolescentes, e não os desejos dos pretensos pais.

Pelo Direito Comparado, observa-se, à guisa de exemplo, que as legislações da Itália (Lei n. 184/83, artigo 1º), da Alemanha (Código Civil, parágrafo 1.741) e da Colômbia (Decreto n. 2.737, artigo 100) dão ênfase à família, escopo principal do processo adotivo.

No plano do Direito Internacional, confira-se a Convenção de Haia realizada em 1993, que traz no bojo da Exposição de Motivos, como objetivo a ser atingido, o reconhecimento de que, “para o desenvolvimento harmonioso de sua personalidade, a criança deve crescer em meio familiar, em clima de felicidade, de amor e de compreensão”.

Desde 1948, a propósito, está expresso na Declaração Universal dos Direitos do Homem que “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”.

Partindo dessas considerações, pode-se entrever o verdadeiro espírito da legislação quando dispõe sobre adoção de crianças e adolescentes, qual seja, o de doação de uma família, o de substituição do núcleo referencial, o de afirmação do polo educativo e da fonte afetiva.

### **3.4 Adoção e dignidade da pessoa humana**

Para aqueles que se habilitam ao processo adotivo, é preciso que se diga, por mais rigoroso que possa parecer, que filho não preenche vazio,

solidão. A adoção deve ser levada a efeito em face da função humanitária e social que exerce. Não se faz adoção por obra de caridade, nem por compaixão da criança ou do adolescente. A adoção não é consolo a quem teve filho ou parente falecido. O ato adotivo requer amor, entrega total daqueles que se propõem a criar um vínculo afetivo no seio de uma entidade familiar.

Cabe salientar, para os fins propostos, a amplitude do conceito de entidade familiar, que é tida como a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes, nos termos do artigo 226, § 4º, da Constituição Federal de 1988, e do artigo 25 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e abrange, ainda, o casamento e a união estável, todos merecedores de proteção do Estado, indistintamente.

Bem entendidas as coisas, deve ser buscada uma família para uma criança ou adolescente. Não é o inverso que se faz. A criança ou adolescente, mormente a partir da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, é sujeito de direitos, e não mero objeto do processo adotivo. Impõe-se, destarte, que se observe a dignidade da pessoa humana.

Sarlet (2001, p. 99 e 103) deixa claro que

o ser humano é dotado de um valor próprio e que lhe é intrínseco, não podendo ser transformado em mero objeto ou instrumento[...] Vale citar a fórmula desenvolvida na Alemanha por G. Dürig, para quem a dignidade da pessoa humana poderia ser considerada atingida sempre que a pessoa concreta (o indivíduo) fosse rebaixada a objeto, a mero instrumento, tratada como uma coisa, em outras palavras, na descaracterização da pessoa humana como sujeito de direitos.

Assim, tendo em mira a nova ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e refletida no Estatuto da Criança e do Adolescente, mostra-se injurídico buscar exclusivamente a satisfação dos pretensos pais, quando, de forma muito distinta, devem ser precisamente observados os interesses das crianças e adolescentes.

Sem essa premente inversão de valores não há evitar que sejam adotadas somente as crianças que possuam a idade máxima de 3 anos, que pertençam à raça branca e que não apresentem problemas de saúde, deixando à margem do convívio familiar as crianças e adolescentes que estejam fora do citado perfil e que se encontram abrigadas pelo Estado, verdadeiramente institucionalizadas.

Lembrando a advertência de Calloud e Calloud (1997, p. 246), “a adoção não é uma garantia de felicidade, nem um risco de infelicidade. Ela é uma das formas de abordar a criação de um grupo familiar, no seio do qual ocorrerão os mesmos problemas enfrentados por todos os pais e todos os filhos”. Com isso, busca-se dizer que os pretendentes à adoção devem estar preparados para enfrentar os mesmos problemas que podem ocorrer com todos os filhos, indistintamente, biológicos ou não.

Porém, ainda hoje, infelizmente, convivemos com a rançosa prática de escolher pessoas como se fossem mercadorias, selecionando idade, cor dos olhos, cabelos etc. E a dignidade da pessoa humana? Ora, mantendo-se essa prática de seleção, impedir-se-ão de recrescer crianças com mais de 3 anos, sem falar nas crianças ou adolescentes portadores de alguma deficiência física ou mental.

Conforme observou o Desembargador José Volpato de Souza, nos autos do Agravo de Instrumento n. 2003.005385-9 (SANTA CATARINA, 2003), “é sabido que a adoção é uma medida de proteção aos direitos da criança e do adolescente, pois tem como preceito fundamental encontrar um ambiente adequado para a criança”.

Calha, portanto, essa mudança cultural. O que se espera dos pretensos pais não é simplesmente uma adoção, enquanto ato formal, mas, sim, doação de amor em ambiente familiar adequado, o que deverá ser aferido desde o momento inicial do processo, na fase de habilitação, mediante a utilização de um instrumento de cadastramento que seja eficiente.

#### 4 O ARTIGO 50 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A NECESSIDADE DE UM CADASTRO EFICIENTE

Segundo dados da Comissão Estadual Judiciária de Adoção – Ceja, no Estado de Santa Catarina há aproximadamente 1.000 infantes abrigados, e, portanto, em situação de risco, pois o tempo prolongado de afastamento do convívio familiar pode acarretar abandono, uma vez que a colocação em família substituta, na modalidade adoção, ordinariamente, é difícil a partir dos 7 anos e inviável aos 12 anos, mesmo quando é internacional.

Os dados do Estado de Santa Catarina, portanto, apontam expressivo número de infantes esperando ser adotados.

Ocorre que a legislação de regência (artigo 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente) somente prevê a manutenção individualizada, pelas autoridades judiciárias, em cada comarca, de um registro de crianças e adolescentes em condições de ser adotados e outro de pessoas interessadas na adoção.

A legislação, bem examinadas as coisas, é silente acerca da criação de um cadastro regionalizado ou mesmo nacional.

Todos os dados relacionados às crianças e adolescentes passíveis de adoção estavam isolados nas comarcas do Estado, e o Judiciário não possuía um diagnóstico do quadro, o que gerava enorme carga de trabalho nas unidades jurisdicionais e impedia a agilidade e efetividade esperadas.

Constitui erro comum na gerência de processos, administrativamente falando, a falta de ferramentas eficazes, por melhores que sejam as ideias. Ocorre que, mesmo eficiente e inovador, o procedimento não surtirá efeito se faltarem ferramentas adequadas à execução, como, por exemplo, normas processuais eficazes para a realização do direito material. Era justamente isso o que acontecia com a interpretação passiva ou meramente contem-

plativa do artigo 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que ora se transcreve: “A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um registro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção”.

Os elevados propósitos da adoção recomendavam a existência de um cadastro único, e foi pensando nisso que a Corregedoria-Geral da Justiça idealizou e forjou um cadastro estadual informatizado de adoção e abrigo em Santa Catarina (o Cuida), em atenção à busca pela eficiência e qualidade na prestação do relevante serviço jurisdicional ligado à adoção. O Cuida, verdadeira ferramenta de apoio, é um sistema de informações acerca de pretendentes à adoção inscritos e habilitados em Santa Catarina, de entidades de abrigo e de crianças e adolescentes abrigados ou em condições de colocação em família substituta. Tem por objetivo agilizar os procedimentos relativos ao encaminhamento de crianças e adolescentes para adoção e racionalizar a sistemática de inscrição de pretendentes, para evitar a multiplicidade de pedidos.

Enquanto instrumento para a eficiência e efetividade do Poder Judiciário, a Qualidade está associada a melhorias contínuas ou, em japonês, *kaizen*, conforme refere Tovoli Júnior (1994, p. 10). Além disso, constitui estratégia do Tribunal de Justiça de Santa Catarina a otimização dos serviços judiciários, a racionalização das atividades, com o aumento da produtividade, e a promoção de inovações tecnológicas.

Logo, o surgimento do Cuida (Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo), instrumento precioso e eficiente de gestão judiciária para os jurisdicionados no Estado de Santa Catarina, constitui inegável avanço tecnológico que vai ao encontro da missão e estratégia do Poder Judiciário catarinense, tanto que foi reconhecido e utilizado como referência pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a criação do Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

## 5 O CADASTRO ÚNICO INFORMATIZADO DE ADOÇÃO E ABRIGO (CUIDA)

Realmente, os elevados propósitos da adoção, verdadeiro ato humanitário, exigiam um cadastro único, porque ela era grandemente dificultada pelas inscrições dos interessados em diversas comarcas do Estado, o que gerava enorme carga de trabalho nas unidades jurisdicionais e impossibilitava a agilidade e efetividade esperadas.

Nessa óptica, como se viu no item anterior, surgiu o Cuida (Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo), que relaciona pretendentes à adoção inscritos e habilitados em Santa Catarina, instituído pelo Provimento n. 13/2005, da Corregedoria-Geral da Justiça de Santa Catarina, cuja manutenção e operacionalização é de responsabilidade dos Juízes da Infância e Juventude e de Assistentes Sociais, e, na falta destes, de pessoa designada pelo magistrado.

O gerenciamento do cadastro recebe o auxílio da Ceja – Comissão Estadual Judiciária de Adoção, a qual, nos termos do provimento, tem ainda a incumbência específica de inserir e manter atualizados os dados referentes aos pretendentes estrangeiros.

A implantação do Cuida trouxe mudanças significativas ao procedimento de adoção. Com ele, a inscrição à adoção passou a ser feita unicamente na comarca em que residem os pretendentes, os quais, em havendo sido deferida a habilitação, tornam-se integrantes do cadastro estadual e aptos à adoção em todas as comarcas de Santa Catarina. Os residentes em outros Estados devem proceder à inscrição apenas na Capital, onde se criou uma Central de Adoções.

Ainda segundo o provimento que criou o referido cadastro, tem-se que:

Art. 5º Constatada a possibilidade de adoção, o juiz fará a consulta ao cadastro para a busca do(s) pretendente(s), observada a ordem de habilitação e atendida a seguinte preferência:

I – pretendente(s) residente(s) na comarca;

II – pretendente(s) residente(s) no Estado;

III – pretendente(s) residente(s) em outros Estados da Federação.

Da mesma forma, o provimento prevê hipótese em que a ordem preconizada pelo cadastro seja desconsiderada, a bem do interesse da criança ou adolescente: “Parágrafo único. Somente diante do melhor interesse e de reais vantagens para a criança e o adolescente, em decisão fundamentada, poderá o juiz prescindir a ordem de antiguidade do cadastro”.

A despeito da importância do cadastro, claro está que ele não pode ser visto como algo hermético, pois sempre deverão ser buscadas as reais vantagens para a criança ou adolescente. Nesse sentido, transcreve-se jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina inserta nos autos da Apelação Cível n. 2006.037697-6, Segunda Câmara de Direito Civil, relator Desembargador Mazoni Ferreira (SANTA CATARINA, 2007):

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE ADOÇÃO – AUTORES NÃO INCLUÍDOS NO CADASTRO DE ADOÇÃO DA COMARCA – FORMALISMO LEGAL QUE NÃO PODE SOBREPUJAR AOS INTERESSES DO MENOR – LAÇOS FAMILIARES ESTABELECIDOS COM OS PRETENSO ADOTANTES – SUPREMACIA DOS INTERESSES E BEM-ESTAR DO INFANTE – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. Embora a inscrição no cadastro de interessados à adoção seja uma exigência legal, a sua ausência não pode ser óbice ao deferimento da adoção, uma vez que o formalismo legal não pode se sobrepor aos interesses do infante, ainda mais quando este já tenha consolidado laços de afeto com os adotantes e todas as demais situações lhe são plenamente favoráveis.

A seguir, a norma em questão disciplina:

Artigo 6º. Definido(s) o(s) pretendente(s), o juiz o(s) comunicará para início dos procedimentos judiciais de adoção.

§ 1º. Caso seja(m) o(s) pretendente(s) residente(s) de outra comarca do Estado, o juiz solicitará o processo de habilitação à comarca de residência deste(s).

§ 2º. Caso seja(m) o(s) pretendente(s) residente(s) de outro Estado da Federação, o juiz solicitará à central de adoção o processo de habilitação deste(s).

§ 3º. Em caso de não efetivação da adoção, o processo de habilitação deverá ser devolvido à origem.

Artigo 7º. Esgotadas as possibilidades de adoção nacional, o juiz manterá contato com a CEJA, visando ao encaminhamento para adoção internacional.

A utilização do modelo, então, a par de evitar disparidades em procedimentos de adoção, inclusive de tempos de espera diferenciados entre as comarcas, e aproximar adotantes de adotados, privilegia, justamente em razão da agilização advinda da padronização de procedimentos e da aproximação daquele que pode e quer adotar com aquele que pode ser adotado, a adoção por intermédio do necessário procedimento judicial, com prévia análise da aptidão dos adotantes para o acolhimento do adotado, com a regularidade e o necessário aval jurisdicional.

Assim, e quando se fala em redução do tempo de espera para aqueles que aguardam por uma adoção, está sendo primada uma prestação jurisdicional efetiva e de qualidade. Em primeiro lugar, porque na adoção tem-se uma verdadeira corrida contra o tempo, máxime, conforme já mencionado, por existirem no Estado de Santa Catarina aproximadamente 1.000 crianças e adolescentes em medida de abrigo, e, portanto, em situação de risco, pois o tempo prolongado de afastamento do convívio familiar pode acarretar situação de abandono, considerando que a colocação em família substituta, na modalidade de adoção, ordinariamente, é difícil a partir dos 7 anos e inviável aos 12 anos, mesmo quando é internacional. Em

segundo, porque enfraquece o modelo ilegal por muitos conhecido como *adoção à brasileira*, já que busca a entrega das crianças e adolescentes em condições de ser adotadas a pessoas previamente analisadas e acompanhadas pelo Poder Judiciário, com diminuição do risco de rejeição e de devolução futura do adotado pela família — e assim evitar resultados inegavelmente desastrosos para a formação dele —, problemas que a praxe forense revela serem frequentes quando a adoção é realizada sem a utilização dos métodos próprios (como realização de estudo social, avaliação física e psicológica, além de pesquisa de antecedentes criminais dos pretensos pais e de outras cautelas).

Ocorre que esse modelo não atingiria toda a sua efetividade — evitar a burla à espera daqueles já previamente habilitados — se não houvesse sido implantado um Cadastro Nacional, a ser igual e rigorosamente observado, até como forma de demonstrar uma posição firme do Poder Judiciário em relação às práticas de adoção ilegais, criminosas e reprováveis, pelo pernicioso resultado que não raro trazem às crianças e adolescentes.

## 6 O CADASTRO NACIONAL DE ADOÇÃO (CNA)

Era realmente necessário um cadastro eficiente no âmbito nacional. Em plena era da informática, é de pasmar que não se soubesse em que lugar do País havia casais habilitados para adoção, enquanto crianças esperavam pela chance de ter uma família.

Nesse contexto, e inspirado no modelo catarinense, assim como nos modelos paulista e pernambucano, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou, em 29 de abril de 2008, o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), nos termos da Resolução n. 54, cujo objetivo é fornecer informações sobre o número de crianças e adolescentes sob a tutela do Estado, quantidade e localização de pretendentes habilitados em todas as regiões, perfis completos e dados sobre abrigos, com o cruzamento de informações e facilitação, a

exemplo do que já se disse do modelo catarinense, do processo de adoção, mesmo porque as informações, antes regionalizadas, estarão disponíveis aos Juízes, responsáveis pela alimentação do Cadastro Nacional de Adoção.

O modelo catarinense (Cuida), conforme divulgado pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, foi utilizado como referência para o desenvolvimento da ferramenta nacional (CNA). O sistema pernambucano (Infoadote), por sua vez, está sendo utilizado como parâmetro técnico, ao permitir o cruzamento de informações cadastrais de crianças, adolescentes e pretendentes. O Infoadote também é um sistema informatizado de dados para cadastramento de pretendentes nacionais e estrangeiros e de crianças e adolescentes disponíveis para adoção, mas permite o cruzamento de dados para a escolha do pretendente mais adequado à criança e oferece resultados estatísticos dos processos, embora o candidato não fique automaticamente inscrito para as demais comarcas do Estado.

Leia-se, a propósito, a seguinte notícia veiculada no *site* do Conselho Nacional de Justiça (2007), nestes termos:

A partir da exposição de experiências bem-sucedidas nos Estados de São Paulo, Santa Catarina e Pernambuco e o levantamento de sugestões dos grupos de trabalho, foram definidos os indicadores necessários à constituição do cadastro, bem como o suporte operacional mais adequado a seu funcionamento. [...] O Cadastro Único Informatizado de Adoção (Cuida), implantado em Santa Catarina, será usado como referência para o desenvolvimento da ferramenta.

A regulamentação do Cadastro Nacional de Adoção está assim disposta:

Art. 1º. O Conselho Nacional de Justiça implantará o Banco Nacional de Adoção, que tem por finalidade consolidar dados de todas as comarcas das unidades da federação referentes a crianças e adolescentes disponíveis para adoção, após o trânsito em julgado dos respectivos processos, assim como dos pretendentes a adoção domiciliados no Brasil e devidamente habilitados.

Art. 2º. O Banco Nacional de Adoção ficará hospedado no Conselho Nacional de Justiça, assegurado o acesso aos dados nele contidos exclusivamente pelos órgãos autorizados.

Art. 3º. As Corregedorias dos Tribunais de Justiça funcionarão como administradoras do sistema do respectivo Estado, e terão acesso integral aos cadastrados, com a atribuição de cadastrar e liberar o acesso ao juiz competente de cada uma das comarcas, bem como zelar pela correta alimentação do sistema, que deverá se ultimar no prazo de 180 dias da publicação desta Resolução.

Art. 4º. As Corregedorias Gerais da Justiça e os juízes responsáveis pela alimentação diária do sistema encaminharão os dados por meio eletrônico ao Banco Nacional de Adoção.

Art. 5º. O Conselho Nacional de Justiça prestará o apoio técnico necessário aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para alimentar os dados no Banco Nacional de Adoção.

Parágrafo único. Os Tribunais poderão manter os atuais sistemas de controle de adoções em utilização, ou substituí-los por outros que entendam mais adequados, desde que assegurada a migração dos dados, por meio eletrônico, contidos nas fichas e formulários que integram os anexos desta Resolução.

Art. 6º. O Conselho Nacional de Justiça, as Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção — CEJAS/CÉJAIS e as Corregedorias Gerais da Justiça devem fomentar campanhas incentivando a adoção de crianças e adolescentes em abrigos e sem perspectivas de reinserção na família natural.

Parágrafo único. O Conselho Nacional de Justiça celebrará convênio com a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República — SÉDH para troca de dados e consultas ao Banco Nacional de Adoção.

O objetivo do cadastro único (CNA), conforme se lê, assim como do modelo catarinense (Cuida), é agilizar os procedimentos relativos ao encaminhamento de crianças e adolescentes para adoção, além de facilitar a inscrição dos interessados, racionalizando o sistema, e com isso evitar a

multiplicidade de pedidos e permitir o acesso *on-line* a Juízes e Assistentes Sociais envolvidos no processo.

De outro lado, as informações coletadas servem para traçar um diagnóstico da adoção no País inteiro e definir estratégias para amenizar os pontos de estrangulamento que dificultam a adoção, e, assim, impedir que crianças adotáveis deixem de conviver com uma família ou sejam entregues em adoção para família estrangeira antes que se esgotem as buscas por uma família residente no território nacional, em atenção ao que dispõe o artigo 31 da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, segundo o qual “a colocação em família substituta estrangeira constitui medida excepcional, somente admissível na modalidade de adoção”.

Assim, com a implantação do Cadastro Nacional de Adoção (CNA), além de incorporar benefícios aos processos de adoção e melhorar a eficiência do trabalho nas Varas da Infância e da Juventude, com diagnósticos precisos e constantemente atualizados, o Judiciário poderá, outrossim, dar outra grande contribuição à sociedade. A razão está em que, com os dados colhidos pelo CNA, o Poder Executivo, responsável pelas políticas públicas em favor da infância e da juventude, poderá desenvolver políticas e programas que venham a melhorar a condição de milhares de crianças e adolescentes em todo o Brasil.

Nos Estados em que não houver esse sistema, a alimentação do cadastro ficará a cargo da respectiva Corregedoria-Geral da Justiça.

Dessa forma, a exemplo da experiência catarinense, caminha-se firme para combater a adoção realizada clandestinamente, a qual, além de criminosa, coloca em risco os interesses do adotando, uma vez que não há avaliação adequada daqueles para quem ele está sendo entregue, o que o deixa, muitas vezes, em situação menos favorável do que se estivesse abrigado, à espera dos que estão efetivamente aptos para a adoção.

Logo, mesmo que não se possa prever que todas as adoções ocorridas sob a chancela do Judiciário resultarão bem sucedidas, a busca pela qualidade e eficiência nesse segmento tem um significado especial, qual seja, menos burocracia e mais transparência nos processos de adoção.

Ao final do cadastramento, com o mapeamento dos dados, o Judiciário saberá, com exatidão, por exemplo, se em um abrigo há irmãos à espera de uma família; que problemas de saúde afligem mais as crianças, com que frequência e por região; se há num Estado da Federação uma criança que pode ser adotada por um casal que aguarda numa fila de um outro Estado, situação que antes não era possível; entre outras questões. O cadastro formará, então, o Banco Nacional de Adoção, que reunirá os perfis das crianças, adolescentes e interessados na adoção, localização deles, número de abrigos e demais informações de caráter nacional, que, até o momento, sempre foram regionalizadas.

Com o Cadastro Nacional de Adoção (CNA), o próprio Juiz que habilitou o pretendente à adoção inscrevê-lo-á no sistema nacional, de sorte que será reduzida a burocracia, pois uma pessoa habilitada em sua comarca também ficará apta a adotar em qualquer lugar do Brasil. Antes disso, os interessados em adotar passavam por um processo de habilitação que os colocava numa fila, e então tinham de aguardar uma criança com o perfil desejado. Ao final do processo, a habilitação só era válida para a localidade onde a pessoa ou o casal residia. Para buscar uma criança em outra unidade judiciária, exigia-se nova habilitação.

Para conferir a eficácia do Cadastro Nacional de Adoção, vale a pena transcrever notícia veiculada na página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça (2008), nestes termos:

Adotada 1ª criança cearense pelo Cadastro Nacional de Adoção

Em menos de dez dias, foi concluída pela 2ª Vara da Infância e da Juventude de Fortaleza, a primeira adoção no Estado do Ceará

através de vinculação ao Cadastro Nacional de Adoção (CNA). Um casal goiano adotou uma criança cearense do sexo masculino, cor negra, de aproximadamente quatro anos de idade.

O processo mudou a sorte do garoto que já havia passado, sem sucesso, por três tentativas de adoção por casais habilitados e cadastrados no Ceará. Foi o casal goiano quem manifestou interesse de viajar a Fortaleza para conhecer a criança. Eles desembarcaram na cidade no dia 23 de outubro. No dia seguinte, conheceram o menino, acompanhados de profissionais da equipe interdisciplinar do Juizado da Infância e da Juventude, e, seis dias depois, entraram com o pedido de adoção.

No último dia 6, o casal participou de uma audiência na 2ª Vara da Infância e da Juventude, conduzida pelo juiz titular Francisco Suenon Bastos Mota. Após a sessão, o magistrado proferiu a sentença concedendo o pedido de adoção e a retificação do registro de nascimento da criança que passará a usar o sobrenome dos pais. [...] Além do aumento no número de adoções, outro resultado a ser comemorado é a redução do tempo de espera para a habilitação no Cadastro de Adotantes e Adotandos da Comarca de Fortaleza. Em 2007, do requerimento inicial à sentença, os procedimentos de habilitação duravam, em média, 69 dias. Em outubro deste ano, o tempo médio foi reduzido para 28 dias, o que gerou uma economia de 41 (quarenta e um) dias por processo de habilitação.

Portanto, a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que exerce o controle e a fiscalização do Poder Judiciário e é capaz, pelo seu caráter nacional, de aglutinar interesses e experiências regionais de todos os tribunais, é extremamente feliz justamente porque atende às recomendações dadas pelos estudiosos de Administração para o sucesso dos programas de qualidade e eficiência, no sentido de que as mudanças devem vir do topo da organização, mediante envolvimento da alta direção (TOVOLI JÚNIOR, 1994, p. 7).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, tem-se que a Qualidade, enquanto filosofia de gestão, vai ao encontro da missão do Poder Judiciário de Santa Catarina, qual seja, a humanização da Justiça, assegurando que todos a ela tenham acesso e garantindo a efetivação dos direitos e da cidadania, com incansável busca pela eficiência na prestação jurisdicional.

No que diz respeito à adoção, considerou-se que o espírito da lei ao tratar do tema está em assegurar a toda criança e adolescente o direito a viver em uma família, de modo que a adoção deve ser entendida como verdadeiro ato de doação de amor, vontade incondicional de acolher alguém em ambiente familiar, e não como mera obra de caridade ou compaixão pela criança ou adolescente.

Segundo dados da Ceja no Estado de Santa Catarina há aproximadamente 1.000 crianças e adolescentes em medida de abrigo, e, portanto, em situação de risco, pois a permanência prolongada nesses locais diminui consideravelmente as chances de ser colocados em família substituta.

Em razão do elevado número de infantes abrigados, institucionalizados, muito embora a legislação de regência (artigo 50 do Estatuto da Criança e do Adolescente) somente tenha previsto a manutenção individualizada, pelas autoridades judiciárias, em cada comarca, de um registro de crianças e adolescentes em condições de ser adotados e de outro de pessoas interessadas na adoção, a Corregedoria-Geral da Justiça idealizou e forjou um cadastro único informatizado de adoção e abrigo em Santa Catarina (Cuida), em atenção à busca pela eficiência e qualidade na prestação do relevante serviço jurisdicional relacionado à adoção.

A utilização desse modelo, a par de evitar disparidades em procedimentos de adoção, inclusive de tempos de espera diferenciados entre as comarcas, e aproximar adotantes de adotados, privilegia, exatamente em razão da agilização advinda da padronização de procedimentos e da apro-

ximação daquele que pode e quer adotar com aquele que pode ser adotado, a adoção por intermédio do necessário procedimento judicial, com prévia análise da aptidão dos adotantes para o acolhimento do adotado, primando pela prestação jurisdicional efetiva, eficaz e de qualidade.

Em virtude da dificuldade de conhecer a realidade no País, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tomando como referência o modelo catarinense (Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo — Cuida), compôs um cadastro nacional, quando passou a coletar nos Estados informações que servirão, em breve, para traçar um amplo diagnóstico da adoção no Brasil inteiro e definir estratégias para amenizar os pontos de estrangulamento que dificultam a adoção e, assim, impedir que crianças adotáveis deixem de conviver com uma família ou sejam entregues em adoção para família estrangeira antes que se esgotem as buscas por uma família residente no território nacional.

Em decorrência da pesquisa realizada, entendeu-se que o Conselho Nacional de Justiça deu um passo largo à qualidade e eficiência na prestação jurisdicional referente à adoção, fazendo do processo judiciário um instrumento mais efetivo para a realização do direito fundamental à convivência familiar.

O processo judiciário, pelo entendimento atual, que se reputa correto, deve ser um instrumento da cidadania para a realização dos direitos fundamentais, e é de vital importância, para esse propósito, o direito à organização e à estrutura adequada, a exemplo da elogiável criação do cadastro de adoção de âmbito nacional (CNA).

Sem dúvida, ainda há muito a fazer, mas, diante do fato de um instrumento de gestão desenvolvido no âmbito do Poder Judiciário de Santa Catarina haver sido reconhecido e aproveitado no País inteiro, por ato do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, tem-se que devem ser prestadas as

mais sinceras homenagens aos idealizadores do modelo embrionário catarinense (Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo — Cuida).

Encontrando-se referido Cadastro Nacional de Adoção (CNA) no seu limiar, espera-se que ele tenha a mesma aceitação que o Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo (Cuida) teve em Santa Catarina.

## 8 REFERÊNCIAS

BOSSERT, Gustavo. *Adopcion y legitimacion adoptiva*. Rosário: Editorial Orbir, 1967.

CALLOUD, Hubert; CALLOUD, Monique. *L'adoption: une aventure familiale*. Paris: Cannac Edith, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Adotada 1ª criança cearense pelo Cadastro Nacional de Adoção. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5488&Itemid=167](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5488&Itemid=167)>. Acesso em: 12 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Cadastro Nacional de Adoção já tem suas primeira definições. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3433&Itemid=1](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3433&Itemid=1)>. Acesso em: 12 nov. 2008.

CORDEIRO, José Vicente B. de Mello. Reflexões sobre a gestão da qualidade total: fim de mais um modismo ou incorporação do conceito por meio de novas ferramentas de gestão?. *Revista FAE*, Curitiba, v. 7, 2004.

CROSBY, Philip. Os 14 passos da melhoria da qualidade não terminam nunca. *Folha de São Paulo*, São Paulo, dez. 1995. *Folha Management*, n. 17.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FARDIN, Noemia Alves. *Concubinato e aspectos sócio-jurídicos da união estável*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1975. v. 5.
- RIZZARDO, Arnaldo. *Direito de família*. Rio de Janeiro: Aide, 1994. v. 3.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 2003.005385-9, de Itajaí, relator: Des. José Volpato de Souza. Julgado em 18-8-2003.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2006.037697-6, de Catanduvas, relator: Des. Mazoni Ferreira. Julgada em 8-2-2007.
- SARAIVA, João Batista Costa. *Direito penal juvenil, adolescente e ato infracional*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SILVA, Antônio Fernando do Amaral e et al. *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- TOVOLI JÚNIOR, José. Por que os programas de qualidade falham?. *Revista de administração de empresas*, São Paulo, v. 34, 1994.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito de família*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. v. 6.