



BANCO SOCIAL ALIMENTAR COMO DEVER DO ESTADO PERANTE A CRIANÇA EM FACE DA FRUSTRAÇÃO DAS EXECUÇÕES ALIMENTARES

Social bank of alimony as duty of the State towards the child because of frustration of alimony executions

Revista dos Tribunais | vol. 988/2018 | p. 333 - 351 | Fev / 2018
DTR\2018\7966

Antonio Jorge Pereira Júnior

Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do programa de mestrado e doutorado em Direito da Universidade de Fortaleza (PPGD-UNIFOR). Advogado e Árbitro. antoniojorge2000@gmail.com

Kelly Coelho Silva

Mestranda em Direito pelo programa de mestrado e doutorado em Direito da Universidade de Fortaleza (PPGD-UNIFOR). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Advogada. kcoelhos@gmail.com

Área do Direito: Civil; Processual; Administrativo; Infância e Juventude

Resumo: O presente trabalho trata da problemática vivenciada por quem necessita executar um crédito alimentar faltante pelo inadimplemento do alimentante judicialmente obrigado. O título, que é certo, líquido e exigível, muitas vezes não alcança a satisfação do crédito, colocando em risco a vida do menor credor, que concluiu a fase executória sem a percepção do mínimo necessário ao menos para a sua sobrevivência. Dessa feita, este trabalho propõe que o Estado, utilizando-se dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, crie um Banco Social Alimentar, para, atendendo à responsabilidade constitucional a si atribuída, retire a criança e o adolescente da situação de risco, efetuando o pagamento do montante buscado na execução. Como estudo para a criação da proposta, fez-se pesquisa em legislação estrangeira, especialmente da Espanha e de Portugal, que possuem instituto similar. Também foi estudada a doutrina desses países para conhecer a efetivação e aplicação dessa forma de substituição pelo Estado para a satisfação do crédito alimentar. Utilizou-se, ainda, de pesquisa doutrinária nacional, além da jurisprudência pátria, material que serviu de base para alicerçar o vertente escrito. Teve-se por objetivo geral investigar o tratamento dado pelo ordenamento jurídico pátrio à busca pela satisfação do crédito alimentar e a apresentação dos procedimentos executórios atualmente existentes para o constrangimento do devedor de pensão alimentícia. Como resultado, percebeu-se que a criação de um banco social alimentar se mostra viável, notadamente por já existir uma estrutura organizada e em pleno funcionamento, revelando-se, também, a extrema necessidade de o Estado assumir sua responsabilidade para com a população infantojuvenil quando da ausência da prestação alimentar pelo judicialmente obrigado.

Palavras-chave: Alimentos - Criança - Adolescente - Execução - Responsabilidade - Estado

Abstract: The present work deals with the problem of the child and adolescent's who suffer the default of the Alimony judicially obliged. The title, which is certain, liquid and enforceable, often does not reach credit satisfaction, putting at risk the life of the child or adolescent creditors, when the collection procedure ends without the perception of the minimum necessary for its survival. This work proposes that the State, using the Funds for the Rights of the Child and the Adolescent, create a Social Alimony Bank to take the child and the adolescent out of the risk situation, given the constitutional responsibility assigned to him, making the payment of the amount sought in the execution. As a study for the creation of the proposal, research was done in foreign legislation, especially in Spain and Portugal, which have a similar institute. The doctrine of these countries was also studied to know the effectiveness and application of this form of substitution by the State for the satisfaction of food credit. National doctrinal research was also used, in addition to the jurisprudence of the country, material that served as a basis for the



foundation of this ideas. The general objective was to investigate the treatment given by the country's legal system to the search for Alimony satisfaction and the presentation of the currently existing enforcement procedures for the embarrassment of the maintenance debtor. As a result, it was perceived that the creation of a Social Alimony Bank is feasible, especially since there is already an organized and fully functioning structure, also revealing the extreme need for the State to assume its responsibility towards the child and youth population when the absence of the food supply by the judicially obligated.

Keywords: Alimony - Child - Teenager - Execution - Responsibility - State
Sumário:

1 Introdução - 2 Da responsabilidade do Estado para com a criança e o adolescente credor de alimentos: arts. 226 e 227 da CF/88 - 3 Conclusão - 4 Referências

1 Introdução

A responsabilidade do Estado para com a criança e o adolescente tem assento constitucional, e impõe um tratamento prioritário a essa população infantojuvenil, conforme artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Assim, cabe ao Estado, na falta do cumprimento pela família, prestar o auxílio necessário para garantir o mínimo à sobrevivência de crianças e adolescentes. Partindo desse pressuposto, veja-se que nas situações em que há uma obrigação judicial de prestar alimentos para o menor, e o alimentante deixa de cumprir com a prestação, é possível a execução do crédito alimentar pelas vias disponibilizadas pelo Código de Processo Civil (LGL\2015\1656) (capítulo IV, do Título II, do CPC (LGL\2015\1656) 2015).

Por outro lado, a despeito da inegável evolução trazida pelos artigos destinados à execução alimentar no Novo CPC (LGL\2015\1656), é clara a frequente frustração da perseguição do crédito alimentar. Isso seja pela ausência de patrimônio do executado ou pela baixa coercibilidade da prisão civil, que está limitada a uma única possibilidade, e cessa no prazo máximo de 90 dias, independentemente de pagamento do valor devido. Como se vê, a despeito de ser exigido que a criança e o adolescente recebam tratamento prioritário, o que ocorre nas situações de execução de débito alimentar é o mero constrangimento do devedor, enquanto a criança, real destinatária da assistência, aguarda o curso da execução sem receber o crédito alimentar, ficando em situação de risco.

Dessa feita, este trabalho propõe uma maior participação do ente estatal, diante das execuções alimentares sem êxito, fazendo-se ser necessária uma intervenção do Estado, de forma mais direta e efetiva, de modo a retirar da situação de risco crianças e adolescente com pensão alimentícia em atraso por omissão do alimentante obrigado judicialmente, após o trâmite da execução pelo rito da expropriação e da prisão civil, sem prejuízo da responsabilização penal, conforme art. 244 do CP (LGL\1940\2), pelo crime de abandono material.

O artigo se destina a analisar a responsabilidade do Estado para com a criança e o adolescente, conforme descrito pela Constituição Federal, em seus arts. 226 e 227, propondo-se utilidade nova para os recursos recolhidos pelo Fundo de Direito da Criança e do Adolescente, bem como a possibilidade de substituição do Estado perante a ausência de prestação alimentar devida por quem teria o dever judicial imediato.

Nesse contexto, buscando apresentar uma solução mais efetiva e voltada para a criança e o adolescente com a mais absoluta prioridade, é que se sugere a criação de um banco social alimentar, com vistas a suprir a necessidade alimentar daquele que, com fome, não pode esperar. E o Estado, assim, ao adiantar o alimento a quem necessite, sub-rogar-se-ia na posição do credor de alimentos, para exercer como regresso em face do inadimplente.



Para isso, fez-se uso de pesquisa bibliográfica, nacional e internacional, bem como na jurisprudência pátria, para se conhecer e aprimorar a sugestão ofertada pela pesquisa realizada. Fez-se uso do método dedutivo, haja vista ter-se tomado por base argumentos gerais apresentados pela doutrina, tendo também se utilizado do método hipotético-dedutivo, por ter sido realizada a escolha de hipóteses que ainda não são comprovadas cientificamente.

O primeiro capítulo está voltado para a análise da responsabilidade do Estado para com a criança e o adolescente, credores de alimentos, com fulcro na previsão constitucional positivada nos artigos 226 e 227 da CF/88 (LGL\1988\3). O segundo tem o fim de apontar uma sugestão para solucionar a problemática da ausência de prestação alimentar pelo judicialmente obrigado, destinando à população infantojuvenil o suprimento dessa necessidade urgente, por meio do Banco Social Alimentar, demonstrando que já existe uma estrutura funcionando que viabiliza a execução do projeto.

A conclusão mostra que a criança e o adolescente são de responsabilidade do Estado, o qual deve lhes conceder, com a mais absoluta prioridade, o necessário para o sustento, devendo atuar de forma mais incisiva, pagando o débito alimentar e se sub-rogando nos direitos do credor para posterior execução. A sugestão se revela viável, em especial por já existir o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente, cuja estrutura possibilita a criação do BSA para atender àqueles que, com fome, já não podem mais esperar.

2 Da responsabilidade do Estado para com a criança e o adolescente credor de alimentos: arts. 226 e 227 da CF/88

O dever de prestar alimentos tem abrangência ampla no Direito Brasileiro, o qual se revela verdadeira obrigação, inclusive com imposição legal, prestada ao alimentando, para assegurar sua subsistência, cujos valores compreendem não só o aspecto físico, mas também os morais e sociais da vida do indivíduo que delas depende.¹

Sendo também os alimentos advindos do princípio da dignidade da pessoa humana, a obrigação alimentar tem fundamento constitucional estabelecido no art. 227 da Constituição Federal, que dispõe:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (grifos nossos)

Confirmada o positivada na Lei Maior, a obrigação primeira é da família, que independentemente de demandas judiciais, tem o dever moral de assistir aos seus membros. Dessa feita, o Estado, albergado pela solidariedade havida entre os integrantes da família, estabelece o dever de assistência recíproca entre eles, transformando o dever moral da contribuição no sustento da família em norma jurídica, conforme leciona Silvio Rodrigues:²

A tendência moderna é a de impor ao Estado o dever de socorro dos necessitados, tarefa que ele se desincumbe, ou deve desincumbir-se, por meio de sua atividade assistencial. Mas, no intuito de aliviar-se desse encargo, ou na inviabilidade de cumpri-lo, o Estado o transfere, por determinação legal, aos parentes, cônjuges ou companheiro do necessitado, cada vez que aqueles possam atender a tal incumbência.

De acordo com esse entendimento, o Estado se desincumbiria de seu dever para com a criança e o adolescente, transferindo tal dever para os parentes, por meio de determinação legal. Assim, a ausência de prestação espontânea pelo familiar, enseja a propositura de ação judicial para fixação de alimentos e, a ausência de pagamento destes, após a determinação judicial, confere ao alimentando o direito de executar as



prestações vencidas, pelas várias formas já mencionadas aqui.

Contudo, há que se pensar no momento posterior, ultrapassada essa fase executória e não alcançada a satisfação do crédito alimentar, pelo que se sugere a necessidade de avançar para o dever do Estado na prestação de assistência aos que não reúnem condições suficientes de prover a própria subsistência.

Isso porque o entendimento da proteção integral destaca o dever de todos – família, sociedade e Estado – para com o respeito aos direitos de crianças e adolescentes, impondo que se lance mão de todos os meios para evitar que qualquer direito desses titulares seja ameaçado ou infringido, notadamente por não possuírem, em razão de sua tenra idade, condições de reivindicá-lo ou defendê-lo.³

Nesse sentido, tem-se que, esgotadas todas as vias, ultrapassadas as buscas para o provimento do menor alimentando na família, deve o Estado, conforme disposição constitucional, assumir a responsabilidade para com a criança e o adolescente credor de alimentos, pelo que se sugere a criação de um banco social alimentar, fomentado pelos Fundos de direito da criança e do adolescente, para que o Estado, substituindo o devedor, retire o alimentando da situação de risco, pagando tão somente o débito alimentar perseguido, como será doravante pormenorizado neste mesmo capítulo, sub-rogando-se nos direitos do credor.

Para tanto, surge a necessidade de se investigar o Fundo de direito da criança e do adolescente, sua gestão, recursos e execução das políticas de atendimento de crianças e adolescentes, de modo a se aferir a possibilidade de alocação desses recursos para o sugerido Banco Social Alimentar.

2.1 Fundos de direito da criança e do adolescente

Inicialmente, para que se entendam os fundos de direito da criança e do adolescente – ou Fundos da Infância e da Adolescência (FIA) – faz-se mister explicitar que os fundos públicos “são mecanismos de descentralização do orçamento das entidades públicas que visam deixar explícita na peça orçamentária à destinação específica de recursos públicos para um determinado fim”.⁴ Pode-se conceituar, ainda, como “toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei”,⁵ ou “a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens e ações afetado pelo Estado, a determinado fim”.⁶

Assim, para que se constitua um fundo público, é necessário que primeiro se analise um convênio, o qual destinará alguma fonte de recurso para alcançar sua finalidade. Após isso, é criado um projeto, que deve ter critérios de financiamento e avaliação claros, para só então concluir, por lei, se esse fundo possui de fato destinação ao bem da coletividade. Reconhecido o bem comum, o fundo recebe a aprovação para sua criação.

A criação do Fundo em estudo se deu pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (LGL\1990\37) – ECA (LGL\1990\37), conforme disposição do art. 260, com a finalidade de financiar planos que ajam na garantia do acesso, resguardo e amparo dos direitos da criança e do adolescente, sendo os recursos aplicados unicamente nessa área, tudo sob a vistoria dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Nesse sentido, há que se observar que o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente necessariamente será instituído por lei própria, respeitando o processo já mencionado, inclusive com a obrigatoriedade de elaboração de um projeto de criação, o qual deve ser sancionado pelo Prefeito da municipalidade. Deve-se atentar, também, para a necessidade da existência de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, que é o responsável pela destinação dos recursos.

Passa-se, dessa feita, à verificação do necessário para a criação desses fundos, os quais possuem normas gerais de direito financeiro, notadamente ante a necessidade de se elaborar e controlar os orçamentos e balanços na esfera da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Essas normas gerais trazem a previsão da existência de



fundos especiais, conforme os artigos 71 a 74 da Lei 4.320/64, o que equivale a dizer o arrecadamento de verbas para serem utilizadas em um setor específico, o qual é avaliado como sendo de alta prioridade.

A lei confere essa natureza especial notadamente em razão do tratamento diferenciado atribuído à alocação dos recursos, o qual se revela mais simples, com vistas, essencialmente, ao implemento imediato de políticas públicas, bem como sua eficácia. Isso ocorre, no caso do fundo em estudo, em respeito à prioridade absoluta dada à população infantojuvenil, que tem assento na Constituição Brasileira, conforme o artigo 227 e seus parágrafos, tendo sido ratificada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (LGL\1990\37) (Lei 8.069/90), de onde se extrai o princípio da proteção integral.⁷

O ECA (LGL\1990\37) trouxe em seu texto, no artigo 88, IV, a previsão exigida para a criação e a manutenção de Fundos nacional, distrital, estaduais e municipais, com a respectiva vinculação aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo por escopo o financiamento prioritário de programas privativos aos interesses de crianças e adolescentes com situação definida no artigo 98 do ECA (LGL\1990\37), ou seja, ameaçados ou infringidos em seus direitos. Esses fundos devem ser geridos por esses Conselhos, que são considerados órgãos paritários, e constituídos por representantes do governo e da sociedade civil.

A gestão do FIA compete aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos paritários, constituídos por igual número de representantes do governo e da sociedade civil, tendo como atribuições principais as de ordenar as políticas de atendimento da população infantojuvenil; controlar ações garantidoras dos direitos das crianças e dos adolescentes; conceder finalidade adequada às receitas do Fundo.

É também incumbência dos Conselhos conhecer as prioridades da região em que atua, se estão relacionadas a ameaças e violações de direitos que abrangem crianças e adolescentes. Diagnosticado o problema prioritário, deve o Conselho desenvolver o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo. Nesse ponto, importa mencionar a relevância desses Conselhos para a efetivação da proposta sugerida por este trabalho. É na função dos próprios Conselhos, incumbidos de gerir os Fundos, que se pretende incluir o projeto em estudo, para que se conceda a finalidade de pagamento dos débitos alimentares de devedores judicialmente obrigados, como será oportunamente exposto.

Interessante perceber, também, que esses Conselhos contam com participação ativa da sociedade, que deliberam conjuntamente sobre os problemas da população infantojuvenil, exercendo verdadeira parte da soberania do Estado, cujo resultado de seus debates implicam em vinculação da administração pública. Sobre isso, esclarece Murilo Digiácomo:

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA é uma expressão da chamada “democracia participativa”, prevista no art. 1º, par. único e art. 204, II, da Constituição Federal, através da qual a sociedade civil organizada é chamada a debater com o governo os problemas existentes na área da infância e da juventude e para estes encontrar soluções efetivas e duradouras. O CMDCA é, desta forma, o órgão público que detém, no município, a competência e a legitimidade para deliberar acerca das políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Público local em prol da população infanto-juvenil, incumbindo-lhe ainda fiscalização da correta e adequada execução dessas mesmas políticas (arts. 227, §7º c/c 204, da CF (LGL\1988\3) e art. 88, inciso II, do ECA (LGL\1990\37)). É também encarregado, como dito acima, da articulação da “rede de proteção à criança e ao adolescente” que o município deve possuir, bem como da condução, a cada 03 (três) anos, do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar (art. 139, do ECA (LGL\1990\37)), e da gestão do Fundo Especial para a Infância e a Adolescência – FIA (cf. art. 88, inciso IV, do ECA (LGL\1990\37)).

O CMDCA integra a estrutura administrativa do município e exerce uma parcela da



Soberania Estatal. Vale lembrar que o governo faz parte o CMDCA, através dos órgãos gestores das políticas públicas, que em conjunto com a sociedade, após amplo debate (do qual deverão também participar o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário, as entidades e organizações representativas da sociedade, além de profissionais e técnicos especialmente convidados), decidirão acerca das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias a serem implementados. As decisões do CMDCA, portanto, são resultantes do debate entre governo e sociedade e, uma vez formalizadas e publicadas, vinculam a administração pública, a qual incumbe seu cumprimento, em regime de prioridade absoluta (tal qual previsto no art. 4º, caput e par. único, do ECA (LGL\1990\37) e art. 227, caput, da CF (LGL\1988\3)), com todas as consequências daí advindas,⁸ inclusive o aporte dos recursos orçamentários que para tanto se fizerem necessários.

O mencionado plano de aplicação dos recursos do fundo está diretamente relacionado aos objetivos e às metas estabelecidas em sua criação, em cada localidade, de modo a viabilizar o enfrentamento das prioridades elencadas como imprescindíveis à proteção dos interesses infantojuvenis mais vulneráveis. O plano também especificará quais os recursos cogentes para que os aparelhamentos de acolhimento locais executem programas e projetos com vistas a viabilizar os escopos definidos.

Quanto aos recursos, os Fundos ora estudados contam com várias fontes, tendo como principais o orçamento da esfera político-administrativa respectiva; as contribuições de governos e organismos internacionais; as multas oriundas de condenações civis e de penas pecuniárias; as doações de pessoas físicas e jurídicas, quer sejam em bens ou dinheiro.⁹

Interessante perceber, nesse sentido, que já há previsão para a utilização de recursos advindos das condenações civis e penais em favor do FIA. Assim, a proposta apresentada por este trabalho já se revela viável, haja vista possuir, desde seu nascedouro, a fonte de seus recursos, o que será explicitado em momento oportuno.

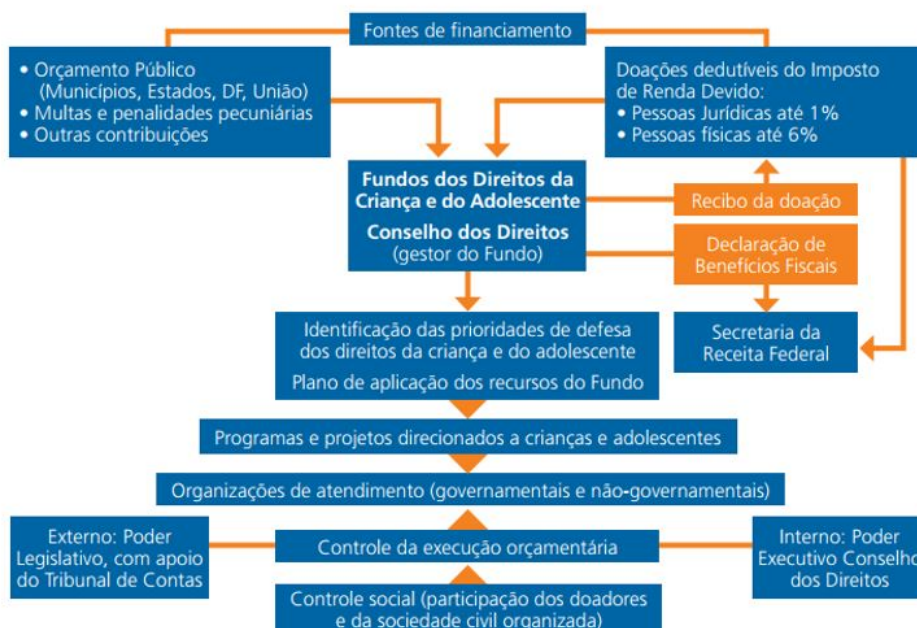
Retomando o estudo do FIA, este, como todo recurso público – e assim o são por advirem diretamente do Estado e em parte por doação dos contribuintes – tem suas receitas necessariamente geridas seguindo os princípios constitucionais que conduzem os Orçamentos Públicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37 da Constituição Federal), sendo esse controle exercido por instâncias tanto internas, por meio do próprio Conselho e o Poder Executivo, como externas, por meio do Poder Legislativo e os Tribunais de Contas.¹⁰

Toda a explanação apresentada pode ser identificada no organograma que segue, de modo a possibilitar a compreensão do funcionamento do FIA:

Fonte: Instituto Votorantim.



Financiamento e execução da política de atendimento de crianças e adolescentes



Como se observa, há uma estrutura montada e já utilizada pelo Estado, à qual se sugere o aproveitamento desse mesmo arcabouço para fins de alcançar o mesmo objetivo: a proteção da criança e do adolescente contra as ofensas a seus direitos, como no caso da ausência de prestação alimentar judicialmente determinada.

Ultrapassadas as necessárias etapas para se reconhecer a obrigação alimentar para com os filhos menores, as vias executórias para seu cumprimento e as coações civil e penal empregadas para a satisfação do crédito alimentar, passando-se pela demonstração da responsabilidade estatal para com a criança e o adolescente, procede-se, neste azo, à análise de uma possível solução para as tentativas frustradas de percepção dos valores alimentícios, de modo a retirar a população infantojuvenil da situação de risco imposta pela falta de recebimento de alimentos judicialmente fixados.

2.2 Substituição pelo Estado ante a ausência de prestação alimentar.

Para se alcançar o pretendido por este trabalho, não se pode perder de vista a importância dos mecanismos de coerção existentes desde antes do Código de Processo Civil de 2015 e dos que foram trazidos com o advento dessa nova lei processual, a exemplo da imposição de restrições ao crédito do alimentante inadimplente. Não há como negar que se vive em um momento em que o crédito se revela presença forte na vida de todo cidadão, que está sempre sujeito às suas análises para concretizar várias operações diárias. Ocorre que, como se percebe no decorrer deste trabalho, as execuções em muitas situações são frustradas, não efetivando a coerção que se espera no devedor, que não se sente constrangido a efetuar o pagamento da dívida alimentar. Nessas situações, a população infantojuvenil, credora de alimentos judicialmente fixados, fica em situação de risco por não contar com o necessário para o provimento do próprio sustento.

É nesse contexto que se clama pela atuação efetiva e direta do Estado, sendo essa sua responsabilidade, especialmente quando da ausência de recursos materiais para o sustento de crianças e adolescentes. Sobre isso, veja-se o art. 23 do Estatuto da criança e do adolescente:

Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.



§ 1º Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção.

Como se vê, não se trata de mera indicação ou atribuição de uma nova responsabilidade. Tratando-se de criança e adolescente, é fundamental a oferta, pelo Poder Público, de programas e serviços especificamente destinados à orientação, auxílio e promoção social das famílias, como parte de uma política pública destinada à garantia do direito à convivência familiar,¹¹ sendo certo que esse dever possui assento constitucional e é corroborado por legislações esparsas. Assim, sugere-se que o Estado, em sentido lato, proveja a criança e o adolescente, tal como o faz com a saúde (SUS) e a educação (por meio das escolas públicas), fornecendo os alimentos faltantes pelo inadimplemento do obrigado judicialmente.

Nesse ponto, cabe destacar que, por vezes, mesmo diante do total cumprimento da obrigação alimentar, continua a criança e o adolescente em falta com o necessário para o seu sustento. Isso porque as pensões devem considerar também a possibilidade do obrigado, a qual nem sempre é capaz de suprir as necessidades do alimentando. Apesar de não ser esse o direcionamento do trabalho, cuida-se em apontar que, com o cumprimento total da obrigação alimentar já é possível se verificar o risco a que estão expostos crianças e adolescentes, ante a ausência de alcance da pensão. Quiçá o que suportam essas mesmas crianças e adolescentes com a ausência desses recursos. Daí porque se revelam, além do dever, a necessidade e a urgência de medidas efetivas nas situações em que o alimentante não honra com sua obrigação alimentar.

A partir desse entendimento, vê-se eclodir o dever do Estado de agir, de forma direta, para reinserir as crianças e os adolescentes no âmbito da dignidade, sob a égide da proteção integral. Isso porque, em situação de risco, a criança e o adolescente estão fora desse âmbito, merecendo tratamento diferenciado, pelo que se fundamenta a criação de um Banco Social Alimentar para o suprimento de suas necessidades mais urgentes, quando os judicialmente obrigados não o fazem.

Essa pretendida substituição pelo Estado, frise-se, respeitará a atuação da família, sem, contudo, perder de vista que a responsabilidade para com a criança e o adolescente não é exclusiva da família, mas sim solidária. Sendo assim, como explica Antonio Jorge Pereira Júnior, "a subsidiariedade será exercitada de modo extraordinário quando se tratar de interferir gravemente no exercício ou mesmo título de competências exclusivas ou privativas de outra entidade"¹². O que se tem, dessa feita, é que a ação do Estado voltada para a satisfação do crédito alimentar ante a ausência do cumprimento por parte do obrigado, mesmo após as tentativas de execução forçada, não se revela intervenção grave. Diz-se isso porque o dever de priorizar absolutamente a criança e o adolescente não é exclusivo da família. Cabe, também, ao Estado, solidariamente. Ainda assim, cabe ao Estado intervir na medida em que se mostrar necessária essa intervenção conforme as circunstâncias que a justifiquem, porém, permitindo continuamente o íntegro desenvolvimento das sociedades intermediárias, como a família.¹³

O modelo que se sugere neste trabalho se assemelha ao criado na Espanha, no ano de 2007, pelo Decreto Real 1618/2017, chamado de Fondo de garantia del pago de alimentos, o qual tem por fim cobrir pensões, estabelecidas por acordo ou decisão judicial, devidas aos filhos menores de idade.¹⁴ O mesmo aconteceu em Portugal, onde desde 1998 existe um fundo de garantia de alimentos devidos a menores, funcionando quando a pessoa obrigada judicialmente a pagar pensão alimentícia a menor de idade não reunir condições de cumprir com sua obrigação, pelo que o Estado assegura o pagamento dos alimentos, sub-rogando-se nos direitos do menor credor, momento a partir do qual a execução passa a tramitar em favor do Estado.¹⁵

Além de Portugal, Espanha e Alemanha também adotaram esse meio para suprir a necessidade alimentar de sua população infante-juvenil. Diversos outros países também



já são adeptos à utilização de um fundo ou ajudas públicas nesse sentido há muito tempo, a exemplo da Dinamarca (desde 1888), Suécia (1937) e Áustria (desde 1976).¹⁶

Como se vê, o estabelecimento desse tipo de auxílio público destinado à proteção da criança e do adolescente é uma medida que se mostra possível e aplicável, especialmente porque já funciona em diversos países. Isso expõe verdadeiro reflexo do dever do Estado, próprio do Estado de bem-estar social, que situa os poderes públicos como últimos garantidores das necessidades mais básicas de quem está em seu território, especialmente, as crianças e os adolescentes.

Esse meio tem se revelado também como a concretização dos mandados de proteção destinados à população infanto-juvenil, comum a esses países, assim como também como o cumprimento da obrigação de adotar as medidas necessárias para assegurar a reintegração de toda criança vítima de qualquer forma de abandono, conforme dispõe o art. 39 da Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990) ratificada pelo Brasil, Espanha, Portugal e outra centena de países.

Desta feita, percebe-se que as legislações estrangeiras têm buscado dar cumprimento ao mandamento da convenção de forma mais efetiva, lançando mão de uma alternativa às execuções de alimentos frustradas. No Brasil, as alternativas de que se dispõem os credores alimentares estão adstritas às execuções civis expropriatória e prisional, estabelecidas pelo Código de Processo Civil (LGL\2015\1656), as quais não têm se revelado como medidas totalmente eficazes para a satisfação do crédito alimentar. Por essa razão, sugere-se a criação do Banco Social Alimentar, o qual, a despeito de se assemelhar às legislações estrangeiras exemplificadas neste capítulo, conta com atuação do Estado de forma mais limitada.

O exemplo dos países europeus aqui mencionado é bem mais ativo do que o sugerido por este trabalho. Isso porque a legislação desses países prevê que o Estado, por meio do fundo de garantia de alimentos devido a menores, pague as prestações alimentícias às crianças e adolescentes, substituindo o obrigado judicialmente. Para tanto, é necessário demonstrar que o obrigado não possui condições de arcar com a prestação alimentar. As parcelas são incompatíveis com pessoas beneficiárias de outros programas sociais e são pagas até o alimentando completar 18 anos de idade.

Na proposta apresentada por esse trabalho, a atuação do Estado é mais direcionada, e se dará unicamente para a quitação do débito alimentar em atraso dos últimos três meses. Assim, o Estado não será o responsável pela pensão alimentícia, pois esta permanecerá sendo de responsabilidade do alimentante. O Estado, por meio do Banco Social Alimentar, pagará ao alimentando o valor do débito, o qual será limitado, não podendo ultrapassar um valor determinado.

No modelo estrangeiro, exige-se que o credor alimentar ingresse com uma ação, postulando pelo benefício, o que eles nominam de "incidente de incumprimento", devendo o beneficiário comunicar ao Estado quando o obrigado judicialmente voltar a honrar com a obrigação alimentar. No caso da proposta ora apresentada, o benefício será solicitado nos próprios autos da execução de alimentos, mas somente após serem frustradas as tentativas de satisfação do crédito.

O que se pretende com isso é retirar a criança e o adolescente da situação de risco urgente imposta pela falta de pagamento de pensão. O BSA não se responsabilizará por assumir a prestação mensal de alimentos, atendo-se, exclusivamente, ao débito dos últimos três meses, o que revela a viabilidade da medida, que não onera demasiadamente o Estado. Também não gerará mais uma demanda judicial, superlotando a máquina judiciária, sendo certo que o pedido será realizado nos mesmos autos, como uma fase após a execução frustrada.

Destaque-se, ainda mais, que, recebido o valor, o alimentando não poderá mais exigir do alimentante o crédito recebido, o qual será passível de execução pelo Estado,



podendo, até mesmo, ser incluído na dívida ativa.

A responsabilidade estatal para com as crianças e os adolescentes, constitucionalmente prevista, alcança a medida proposta, revelando mais uma faceta dessa responsabilidade, sem criar uma nova. Nesta oportunidade, cabe citar que a responsabilidade do Estado para com a efetivação dos direitos da população infantojuvenil se mostra de ordem primária e solidária, a saber pela disposição expressa contida no Estatuto da Criança e do Adolescente (LGL\1990\37):

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

[...]

III – responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais.

Cabe agora ao Estado, de forma mais efetiva, agir na ausência de possibilidade dessas famílias de assumirem sozinhas o sustento de uma criança e adolescente sem a colaboração de quem é obrigado, o que se sugere seja feito por meio do Banco Social Alimentar, fomentado pelo Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente.

2.3 Do Banco Social Alimentar

O Banco Social Alimentar seria uma forma de assegurar o pagamento das prestações de alimentos em atraso, devidas a menores residentes em território nacional, no montante da execução, após o exaurimento das medidas executórias. Assim, quando o alimentante judicialmente obrigado não satisfizer o pagamento dos valores, mesmo após os trâmites de execução previstos pelo Código de Processo Civil (LGL\2015\1656), efetuará o Estado, por meio do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente, o pagamento das quantias em dívida. O Estado, então, fica sub-rogado em todos os direitos do credor de alimentos, visando à garantia do respectivo reembolso, cabendo a ele promover a competente execução judicial.

O benefício seria destinado, exclusivamente, à pensão de alimentos judicialmente fixadas, devidas às acrianças e adolescentes, com o objetivo garantir a subsistência do menor. Justamente por essa razão, sugere-se, também, que o pagamento seja feito em espécie.

O valor a ser pago pelo BSA poderia ser escalonado, a depender do valor executado, cujo percentual seria fixado pela Vara de Família em que for processada a execução, de acordo com o caso concreto, o que se daria na forma de incidente processual, após frustradas as tentativas de satisfação das prestações alimentares.

As prestações vencidas e não pagas pelo alimentante devem ser as referentes aos últimos três meses anteriores ao atingimento da maioridade (18 anos).

Visando à delimitação de seu alcance, sugere-se o preenchimento de alguns requisitos para ter acesso ao apoio do Banco Social Alimentar, os quais se sugere, a título de exemplo, como sendo os seguintes:

devedor alimentício necessariamente deve ter a prestação alimentar fixada judicialmente, conforme a Lei 5.478/68 (Lei de Alimentos);



débito dos alimentos judicialmente fixados deve ser o referente aos três últimos meses e não pode ultrapassar "x" salários mínimos;

Ter o débito alimentar sido objeto de execução e esgotadas as tentativas de satisfação do crédito;

menor e seu representante legal devem residir em território nacional.

Essas regras correspondem à participação do Estado e estabelecem a necessária moderação orçamentária.

Para receber o apoio do BSA, não será necessário o ingresso de uma nova ação, bastando o requerimento incidental após o esgotamento das vias executórias. O que se idealiza é o pedido sendo realizado pela própria parte, por meio de seu representante legal ou pelo Ministério Público, o qual sempre atua em ações dessa natureza dentro das Varas de Família.

Ao acionar o incidente de acesso ao Banco Social Alimentar, poderá ser desencadeado o procedimento, momento em que será aferido pelo juiz o preenchimento dos requisitos necessários à sua concessão. Após essa análise, sendo deferido o pedido, será permitida a liberação do valor devido, por meio do Fundo de Direito da Criança e do Adolescente.

Para o deferimento do pedido, poderá o juiz solicitar a colaboração de outros serviços e de entidades públicas ou privadas para conhecer as necessidades e a situação socioeconômica do alimentando e seu guardião, o que se revela uma medida importante para evitar percepção indevida do apoio do BSA.

Esse apoio será dado em pecúnia, ao guardião do menor ou seu tutor, sendo necessário que este resida sob o mesmo teto da criança credora dos alimentos.

O valor a ser pago não pode ultrapassar a "x" salários mínimos, o que, caso ocorra, será aplicado o pagamento escalonado, na forma de percentual, sobre o valor devido pelo alimentante. Assim, se o débito alcançar de "x,1" salários mínimos a "2x" salários mínimos, será pago o valor máximo acrescido do percentual de "x%" sobre a diferença, a depender da análise das necessidades específicas do menor e da capacidade econômica do representante legal, tendo sempre em consideração as alterações legislativas.

A concessão do adiantamento implica a sub-rogação do Estado nos direitos do beneficiário contra a pessoa responsável pela manutenção até o valor total do débito pago. O valor a ser reembolsado pelo Estado será considerado direito de natureza pública e, em consequência, sua cobrança no período executivo será feita por meio de procedimento administrativo e judicial.

Quanto ao credor, este renunciará ao direito de cobrar do devedor o pagamento de alimentos efetuado pelo Fundo. Por outro lado, não renunciam aos pedidos de montantes que excedam eventual limite máximo.

Tais pretensões, na verdade, contam com uma preocupação exclusiva: proporcionar à criança e ao adolescente um mínimo necessário para a sua subsistência. Não se pretende, sob qualquer hipótese, que o Estado assumira sozinho uma responsabilidade que também é da família e da sociedade. Tampouco se sugere uma sobrecarga ao sistema atual, impondo mais uma obrigação para o Estado. O que se busca, finalmente, é sanar, de forma pontual, as complexas consequências advindas da ausência da cooperação familiar, vale dizer, da falta de cumprimento para com o dever de assistência constitucionalmente previsto.

Nesses termos, o pretense Banco Social Alimentar se mostraria "tábua de salvação" para aqueles que, após enfrentar o sofrido processo de execução, permanecem sem a satisfação de seu crédito, e, o que se revela mais indignante, com a manutenção da



situação de risco que se instaura quando da falta de prestação alimentar. A atuação do BSA, desta feita, já nasceria com o nobre propósito de retirar a população infantojuvenil dessas situações extremas, bem como com fundo próprio, estrutura ativa e meios para gerir e administrar as verbas, por meio do Fundo de Amparo aos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Como consequência, ao menos minimamente, esses menores desassistidos pela própria família contariam com o apoio do Estado para prover sua alimentação, de forma direta, podendo este executar o devedor, com os meios que melhor lhe atenderem, sem comprometer a vida e a integridade física daqueles que sofrem com a ausência da prestação.

3 Conclusão

A disposição constitucional deixa clara a responsabilidade do Estado para com a criança e o adolescente, com a mais absoluta prioridade, o que é seguido pelas demais legislações. Contudo, a prática revela que essa prioridade não vem sendo observada no curso das execuções das prestações alimentícias, haja vista as vias executórias se mostrarem meios nem sempre eficientes e estarem limitadas ao constrangimento do devedor alimentar, deixando a criança e o adolescente à margem da situação.

Desde a utilização de meios expropriatórios, como a penhora de bens em nome do devedor, até a medida prisional, como ocorre com o rito do art. 528 do CPC (LGL\2015\1656), tem-se que não necessariamente o crédito será satisfeito, em especial por haver, em muitas situações, a ausência de patrimônio em nome do devedor, ou, ainda, a sua reclusão e posterior liberação sem o pagamento do valor devido, pois a prisão não possui caráter punitivo, não podendo o devedor permanecer preso ainda que não pague o débito.

É nesse contexto que se sugere a atuação do Estado, notadamente por ser o responsável pela população infantojuvenil, devendo agir de modo a suprir a ausência do pagamento da pensão pelo obrigado judicialmente, com vistas à retirada imediata da população infantojuvenil da situação de risco imposta pela falta de alimentos. Essa atuação seria realizada pelo Banco Social Alimentar – BSA, que, utilizando-se dos recursos já existentes destinados ao Fundo de Direito da Criança e do Adolescente, pagaria o valor do débito, o que efetivaria de forma plena o direito do menor credor à assistência do Estado quando inserido em situação de risco, cumprindo seu papel de responsável pela obrigação para com a população infantojuvenil, sem comprometer seu direito à vida.

4 Referências

DIGIÁCOMO, Murilo José. Estatuto da Criança e do Adolescente (LGL\1990\37): direitos e deveres. Disponível em: [www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=824]. Acesso em: 04.11.2017.

DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado. Disponível em: [www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Legislacao%20e%20Jurisprudencia/ECA_como]. Acesso em: 08.11.2017.

FENABRAN. Como o imposto e a participação das empresas e dos cidadãos podem beneficiar crianças e adolescentes. Disponível em: [www.institutovotorantim.org.br/wp-content/uploads/2016/03/fundo-dos-direitos-das-criancas-e-adolescentes]. Acesso em: 03.11.2017.

FENABRAN. Seu imposto pode beneficiar crianças, adolescentes e idosos. Disponível em: [www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/FEBRABAN_Cartilha.pdf]. Acesso em: 10.11.2017.



GOMES, Orlando. Direito de família. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MALO, Albert Azafrá. El fondo de garantía del pago de alimentos. University of Chicago Law School. Disponível em: [www.indret.com/pdf/584_es.pdf]. Acesso em: 12.11.2017.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de direito civil: direito de família. 37. ed. revista e atualizada por Regina Beatriz Tavares da Silva. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2.

PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge. Poder familiar contemporâneo. O dever dos pais, da sociedade e do Estado em face da criança e do adolescente. O papel do conselho tutelar. Fortaleza: Boulesis, 2016.

RODRIGUES, Silvio. Direito civil 6: direito de família. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SEGURANÇA SOCIAL DE PORTUGAL. Fundo de garantia de alimentos devidos a menores. Disponível em: [www.seg-social.pt/fundo-de-garantia-de-alimentos-devidos-a-menores]. Acesso em: 12.11.2017.

1 GOMES, Orlando. Direito de família. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 429.

2 RODRIGUES, Silvio. Direito civil 6: direito de família. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 373.

3 DIGIÁCOMO, Murilo José. Estatuto da Criança e do Adolescente: direitos e deveres. Disponível em: [www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=824]. Acesso em: 04.11.2017.

4 BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: [www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/cadastramento-de-fundos/fundos-2014/duvidas-fre]. Acesso em: 11.10.2017.

5 OLIVERA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010. p. 311.

6 Idem.

7 DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado. Disponível em: [www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Legislacao%20e%20Jurisprudencia/ECA_com]. Acesso em: 08.11.2017.

8 DIGIÁCOMO, Murilo José. Município que respeita a criança. Manual de orientação aos gestores municipais. Disponível em: [www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/cartilha_prefeitos_eleitos_v2.pdf]. Acesso em: 16.11.2017.

9 FENABRAN. Como o imposto e a participação das empresas e dos cidadãos podem beneficiar crianças e adolescentes. Disponível em: [www.institutovotorantim.org.br/wp-content/uploads/2016/03/fundo-dos-direitos-das-criancas-e-adoles]. Acesso em: 03.11.2017.

10 FENABRAN. Seu imposto pode beneficiar crianças, adolescentes e idosos. Disponível em: [www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/FEBRABAN_Cartilha.pdf].



Acesso em: 10.11.2017.

11 DIGIÁCOMO, Murilo José. DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado. Disponível em:

[www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Legislacao%20e%20Jurisprudencia/ECA_como

Acesso em: 16.11.2017.

12 PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge. Poder familiar contemporâneo. O dever dos pais, da sociedade e do Estado em face da criança e do adolescente. O papel do conselho tutelar. Boulesis, 2016. p. 168.

13 PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge. Poder familiar contemporâneo. O dever dos pais, da sociedade e do Estado em face da criança e do adolescente. O papel do conselho tutelar. Boulesis, 2016. p. 163.

14 MALO, Albert Azafra. El fondo de garantia del pago de alimentos. University of Chicago law school. Disponível em: [www.indret.com/pdf/584_es.pdf]. Acesso em: 12.11.2017.

15 Segurança social de Portugal. Fundo de garantia de alimentos devidos a menores. Disponível em: [www.seg-social.pt/fundo-de-garantia-de-alimentos-devidos-a-menores]. Acesso em: 12.11.2017.

16 MALO, Albert Azafra. El fondo de garantia del pago de alimentos. University of Chicago Law School. Disponível em: [www.indret.com/pdf/584_es.pdf]. Acesso em: 12.11.2017.