



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Orientação Técnica nº 01/2024 – CAOIJ/MPPE

EMENTA: Crianças e adolescentes sob acolhimento. Direito à manutenção de contato e vínculos com familiares e pessoas de referência, em respeito ao direito fundamental à convivência familiar e comunitária. Obrigação da gestão municipal garantir a visitação, em caso de acolhimento fora do município.

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE, com fulcro no artigo 33, inciso II, da Lei nº 8.625/1993, no artigo 23, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 12/94, atualizada pela Lei Complementar nº 21/98 (Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco), com anuência do Núcleo de Estudos Temáticos – Defesa da Infância e Juventude (Portaria PGJ nº 910/2024, DO de 11/04/2024), apresenta as seguintes **ORIENTAÇÕES TÉCNICAS, sem caráter vinculativo**, com o intuito de nortear a atuação dos órgãos de execução que atuam na defesa da infância e juventude, mais especificamente na área de fiscalização e acompanhamento das entidades de acolhimento institucional ou familiar e o respeito dos direitos das crianças e dos adolescentes, em atenção aos Princípios da Prioridade Absoluta e da Proteção Integral.

CONSIDERANDO ser o Ministério Público instituição constitucionalmente vocacionada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, tendo por uma de suas funções institucionais “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (artigo 129, inciso II, CF);

CONSIDERANDO ser atribuição do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”, nos termos do artigo 201, inciso VIII, da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente–ECA);

CONSIDERANDO que a Constituição da República estabelece a prioridade absoluta na garantia e proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes, dentre os quais expressamente reconhece o direito à **convivência familiar e comunitária** (art. 227);

CONSIDERANDO que o art. 9º, item 3, da Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, subscrita pelo Brasil (Decreto nº 99.710, de 21 de novembro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

de 1990), prevê que “os Estados Partes respeitarão o direito da criança que esteja separada de um ou de ambos os pais de manter regularmente relações pessoais e contato direto com ambos, a menos que isso seja contrário ao interesse maior da criança”;

CONSIDERANDO o artigo 19 da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), ao estabelecer que é direito das crianças e de adolescentes serem criados e educados no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegura a convivência familiar e comunitária em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral, e que (§1º), “toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 3 (três) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou pela colocação em família substituta”;

CONSIDERANDO que o acolhimento, quer institucional, quer na modalidade familiar, deve ser medida excepcional e provisória, “utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade” (art. 101, §1º do ECA), e amparado em decisão judicial fundamentada, em procedimento judicial contencioso no qual se garanta aos pais ou responsáveis legais o exercício do contraditório e da ampla defesa (§2º);

CONSIDERANDO que há preferência para a aplicação de medidas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (art. 100, caput do ECA), sendo ainda instituído como princípio a responsabilidade primária e solidária do poder público, “sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais” (art. 100, parágrafo único, inciso III do ECA);

CONSIDERANDO que dentre os princípios que devem ser atendidos pelas entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional estão a prioridade da preservação dos vínculos familiares e a promoção da reintegração familiar e a integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa, além da responsabilidade de promover a participação na vida da comunidade local e a participação de pessoas da comunidade no processo educativo (art. 92, I, II, VII e IX do ECA), reforçando-se a necessidade de garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes sob acolhimento;

CONSIDERANDO o previsto no § 4º do artigo 92 do ECA, incluído pela Lei nº 12.010, de 2009, que expressa que “salvo determinação em contrário da autoridade judiciária competente, as entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional, se necessário com o auxílio do Conselho Tutelar e dos órgãos de assistência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

social, estimularão o contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes, em cumprimento ao disposto nos incisos I e VIII do caput deste artigo”;

CONSIDERANDO que, por força do art. 94, caput e §1º do ECA, as entidades que mantêm programas de acolhimento familiar ou institucional são obrigadas a observar os direitos e garantias de que são titulares os acolhidos e as acolhidas, e ainda, dentre outros, preservar sua identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade, diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares, e comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;

CONSIDERANDO que o art. 101, § 7º do ECA estabelece que o “acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido”;

CONSIDERANDO que os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes estão inseridos na Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Sistema Único de Assistência Social (Suas), normatizada pela Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e alterações (Lei Orgânica da Assistência Social) e demais instrumentos, e devem ser implantados em consonância com as diretrizes da descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo, participação popular na formulação e controle da política e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, conforme art. 5º da referida lei¹.

CONSIDERANDO a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS, que prevê a responsabilidade dos governos estaduais para estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social (Inc. III, art. 15 da Nob Suas);

CONSIDERANDO que a Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013, aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, definindo parâmetros para a oferta regionalizada do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, e do Serviço de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens de até vinte e um anos, e critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão qualificada desses Serviços;

¹ Texto integral da Lei Orgânica da Assistência Social disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

CONSIDERANDO que tal como prevê o inc. 4º do art. 17 da Resolução nº 31/2013 do CNAS, a oferta regionalizada deverá prever estratégias para assegurar a proximidade das crianças, adolescentes e jovens às suas famílias e comunidades de origem;

CONSIDERANDO que as Orientações para Pactuação da Regionalização dos Serviços de Média e Alta Complexidade nas CIB (Comissão Intergestores Bipartite) publicada pela Secretaria Nacional de Assistência Social / MDS (2014)² expressa como um dos passos para implantar os serviços regionalizados, o mapeamento da distância e as condições de acesso e deslocamento dos municípios das microrregiões identificadas, estabelecendo que, no caso de serviços regionalizados, municípios vinculados não podem ultrapassar 2 (duas) horas de deslocamento, e que devem ser levadas em consideração as condições de deslocamento não só das equipes técnicas, mas também das famílias/acolhidos, a fim de não trazer prejuízos à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes;

CONSIDERANDO que, consoante as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, instrumento elaborado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes deverão estruturar seu atendimento de acordo com os seguintes princípios: 1 - Excepcionalidade do afastamento do convívio familiar; 2 - Provisoriedade do afastamento do convívio familiar; 3 - Preservação e Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários; 4 - Garantia de Acesso e Respeito à diversidade e não discriminação; 5 - Oferta de Atendimento Personalizado e Individualizado; 6 - Garantia de Liberdade de Crença e Religião; 7 - Respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem;

CONSIDERANDO que o referido instrumento orienta, especificamente, que “todos os esforços deverão ser empreendidos para preservar e fortalecer vínculos familiares e comunitários das crianças e dos adolescentes atendidos em serviços de acolhimento. Esses vínculos são fundamentais, nessa etapa do desenvolvimento humano, para oferecer à criança e ao adolescente condições para um desenvolvimento saudável que favoreça a formação de sua identidade e constituição como sujeito e cidadão” (p. 08);

CONSIDERANDO que a política de atendimento a crianças e adolescentes deve ser municipalizada, conforme diretriz expressa no art. 88, I do ECA;

CONSIDERANDO que é de responsabilidade do Poder Executivo municipal, em articulação com a Secretaria Estadual de Assistência Social, garantir amparo às famílias dos acolhidos

² Versão completa do documento disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CIBOrientacoes.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

por meio da oferta de apoio e suporte social, especialmente quando forem encaminhados a outros municípios pela eventual ausência de unidades de acolhimento institucional em seu território de origem;

CONSIDERANDO que, diante do panorama atual de inexistência de unidades de acolhimento institucional e/ou serviços de família acolhedora na maioria dos municípios pernambucanos, muitas crianças e adolescentes são colocados sob acolhimento em instituições localizadas em cidades diversas e por vezes geograficamente distantes de sua família de origem e pessoas de referência, o que dificulta a manutenção dos vínculos, mesmo não havendo decisão judicial que proíba a visitação;

CONSIDERANDO que tal situação, além de violar direitos garantidos constitucionalmente, muitas vezes prejudica o trabalho voltado à reinserção familiar, notadamente quando a família de origem não dispõe de meios econômicos para realizar as viagens;

CONSIDERANDO que atualmente se encontra em tramitação no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a Proposição nº 1.00421/2024-60, com diversas previsões relacionadas à defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, inclusive para casos em que haja acolhimentos fora do município de origem;

Diante de todo o acima exposto, o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Infância e da Juventude do Ministério de Pernambuco, com anuência do Núcleo de Estudos Temáticos – Defesa da Infância e Juventude (Portaria PGJ nº 910/2024, DO de 11/04/2024), oferece **ORIENTAÇÕES TÉCNICAS e SUGESTÕES DE ATUAÇÃO** aos Promotores e Promotoras de Justiça com atribuição na defesa dos direitos da infância e juventude, **sem caráter vinculativo diante do princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público**, com a finalidade de estimular o convívio familiar de crianças e adolescentes sob acolhimento, familiar ou institucional, em município diverso daquele de origem:

1. A política de acolhimento de crianças e adolescentes com necessidade de afastamento da família originária deve ser, prioritariamente, o acolhimento familiar, conforme expresso no art. 34, §1º do ECA, e como tratam a Recomendação nº 82 do CNMP e Recomendação Conjunta nº 02, de 17/01/2024, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDH), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)³;

³ Sobre o tema do acolhimento familiar, frisamos que o CAO-IJ desenvolve o Projeto A Casa É Sua (cuja cartilha



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

2. O acolhimento institucional⁴, também de aplicação excepcional (art. 101, §1º do ECA), igualmente é política de responsabilidade primária municipal (art. 81, I do ECA), cujos parâmetros de funcionamento estão detalhados no documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”⁵;

3. Conforme §7º do art. 101 do ECA, o “acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido”, de modo que o acolhimento em município diverso do de origem deve ocorrer somente quando seja absolutamente inviável a permanência da criança ou do adolescente em seu território;

4. Caso seja absolutamente inviável a permanência da criança ou do adolescente com a família natural ou extensa ou com pessoas com quem mantenha vínculos socioafetivos, e havendo a devida decisão judicial, o membro ou a membra ministerial poderá adotar as seguintes providências:

a) **havendo serviço de acolhimento institucional e/ou de acolhimento familiar no município, e verificando-se, ainda assim, a ocorrência de acolhimentos em serviços situados em outros municípios**, instar o gestor municipal, através da secretaria responsável pelas políticas referentes à assistência social, a apresentar as razões para tal prática, bem como as providências adotadas para garantir, de forma periódica e sistemática, a visitação de familiares e pessoas de referência da(s) criança(s) ou do(s) ou da(s) adolescente(s), sempre que não houver indicativo técnico e/ou decisão de proibição de tais visitas, e quando a situação socioeconômica do grupo familiar colocar-se como fator de dificuldade ou impossibilidade;

pode ser baixada em <https://portal.mppe.mp.br/w/cartilha-a-casa-e-sua-implementando-programas-de-acolhimento-familiar>), que busca incentivar a adoção de medidas pelo Ministério Público para criação e implantação do serviço nos municípios. Outros materiais, inclusive diversos modelos de peças, estão também disponíveis no Drive Compartilhado (CAOP - INFÂNCIA > INSTRUMENTOS JURÍDICOS > ACOLHIMENTO FAMILIAR).

⁴ O CAO-IJ elaborou a cartilha Casa Acolhedora é Casa Segura, material com várias referências e orientações sobre o tema, acessível em: <https://portal.mppe.mp.br/w/cartilha-casa-acolhedora-e-casa-segura>. Outros materiais de apoio estão disponíveis no Drive Compartilhado (CAOP - INFÂNCIA > INSTRUMENTOS JURÍDICOS > ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL), com diversos modelos para atuação.

⁵ O documento integral pode ser acessado em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

b) **não havendo serviços de acolhimento institucional e/ou de acolhimento familiar no município**, iniciar tratativas para que o Município efetivamente garanta o oferecimento dos serviços no local ou em município mais próximo possível (art. 101, §7º do ECA), assegurando-se de qualquer modo a visitação, de forma periódica e sistemática, de familiares e pessoas de referência da(s) criança (s) ou do(s) ou da(s) adolescente(s) sob acolhimento, sempre que não houver indicativo de proibição de tais visitas e quando a situação socioeconômica do grupo familiar colocar-se como fator de dificuldade ou impossibilidade. Tratando-se de responsabilidade do município de origem da(s) criança (s) ou do(s) ou da(s) adolescente(s) sob acolhimento, sugere-se que o membro do Ministério Público requeira, nos autos do processo judicial referente ao afastamento da criança da família de origem, a juntada de comprovação da disponibilização dos meios para visitação, bem como correspondente cronograma;

c) **em qualquer caso, verificando-se o acolhimento de crianças e adolescentes em município diverso daquele de origem**, e considerando que a omissão do Poder Público pode dar ensejo à atuação extrajudicial ou judicial da Promotoria de Justiça (v. art. 208, IX e X do ECA): c.1. analisar o instrumento jurídico firmado entre os municípios para esse(s) acolhimento(s); c.2. analisar se a ausência de visitação de crianças e adolescentes, por suas famílias e/ou pessoas de referência, ocorre por falta de condições materiais; c.3. estabelecer diálogo com o Poder Judiciário e a Secretaria Municipal responsável pela assistência social e políticas da infância e juventude para viabilização do acolhimento em municípios próximos (art. 101, §7º do ECA);

d) **quando se tratar da oferta de serviço regionalizado, consórcio ou parceria**, assegurar previsão expressa de estratégias para garantir a proximidade das crianças e adolescentes às suas famílias e comunidades de origem;

e) acompanhar de forma contínua, através do Procedimento Administrativo adequado, a **política local de convivência familiar e comunitária** de crianças e adolescentes e as medidas em desenvolvimento para sua efetiva implementação.

Recife, 19 de abril de 2024.

Aline Arroxelas Galvão de Lima

Promotora de Justiça

Coordenadora do CAO-IJ



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Rafaela Melo de Carvalho Vaz

Promotora de Justiça - NET

Sophia Wolfovitch Spinola

Promotora de Justiça - NET

Oscar Ricardo de Andrade Nóbrega

Promotora de Justiça - NET

Ana Cláudia de Sena Carvalho

Promotora de Justiça - NET

Manoela Poliana Eleutério de Souza

Promotora de Justiça - NET

Daniela Maria Ferreira Brasileiro

Promotora de Justiça - NET

Silvia Amélia de Melo Oliveira

Promotora de Justiça - NET

Ewerton dos Santos Pimentel

Analista Ministerial – Área Jurídica do CAO-IJ

Maria Luíza Duarte Araújo

Analista Ministerial – Área de Serviço Social