



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### PROPOSIÇÃO

PROCESSO Nº 1.00918/2023-99

RELATOR: Conselheiro Daniel Carnio Costa

PROPONENTE: Conselheiro Rogério Magnus Varela Gonçalves

### RELATÓRIO

Cuida-se de Proposta de Recomendação conjunta 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), que “dispõe sobre a integração de esforços para o fortalecimento do serviço de acolhimento em família”.

A presente proposição foi apresentada na 16ª Sessão Ordinária de 2023, em 24 de outubro de 2023, pelo eminente Conselheiro Rogério Magnus Varela Gonçalves, na qualidade de Presidente da Comissão da Infância, Juventude e Educação do CNMP.

O proponente assim justificou a necessidade de aprovação da Proposta de Recomendação Conjunta pelo CNMP:

“A iniciativa nasceu a partir do projeto “Crescer em Família”, elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) com o propósito de ampliar a compreensão sobre os benefícios do acolhimento familiar na sociedade, bem como de qualificar e expandir a oferta desse serviço essencial.

No ponto, louva-se a iniciativa do eminente Conselheiro Rinaldo Reis Lima, o qual deu o impulso inicial para esta proposição, remetendo ao CNJ uma versão preliminar do texto por meio do Ofício-Circular nº 17/2022-CIJE.

No Conselho Nacional de Justiça, o Conselheiro Richard Pae Kim, após examinar a matéria e colher manifestações durante a instrução do processo, submeteu a proposição ao Plenário do CNJ, o qual aprovou o texto da Recomendação na 14ª Sessão Virtual de 2023.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — Conanda, em sua 318ª Assembleia Ordinária, realizada em 28 de setembro de 2023,



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

também aprovou a Recomendação Conjunta, sendo então sugerida a inclusão de dois parágrafos nos "Considerandos", no intuito de deixar mais explícita a necessidade de esgotamento das possibilidades de manutenção da criança e do adolescente junto à sua família natural ou extensa, antes de se aplicar a medida de acolhimento.

Postula-se, no âmbito do CNMP, a aprovação da matéria, uma vez que o serviço de família acolhedora demanda, para o seu eficaz funcionamento, um trabalho permanente de natureza interinstitucional, no qual o Ministério Público tem relevante contribuição.

Como bem apontou o eminente Conselheiro Richard, 'diversos estudos científicos [...] demonstram que a permanência de crianças e adolescentes em instituições causa danos permanentes ao seu desenvolvimento, com prejuízos à saúde física, neurobiológica, psicológica e mental. O referido estudo demonstrou também que tais prejuízos são minimizados quando as crianças são cuidadas em serviços de acolhimento em famílias acolhedoras – que proporcionam um ambiente familiar e atenção individualizada'.

Nessa perspectiva, o art. 227, *caput*, da Constituição Federal, assegura à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à convivência familiar e comunitária e o inciso VI, do §3º, do mesmo dispositivo, define que o direito à proteção especial abrangerá o estímulo do Poder Público ao acolhimento, sob a forma de guarda de criança ou adolescente órfão ou abandonado.

Os mencionados estudos científicos ensejaram a alteração legislativa do Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei n.º 12.010, de 3 de agosto de 2009, que, em seu art. 34, § 1º, ECA, passou a estabelecer que 'a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional', bem como, em seu artigo art. 50, § 11, que 'enquanto não localizada pessoa ou casal interessado em sua adoção, a criança ou o adolescente, sempre que possível e recomendável, será colocado sob guarda de família cadastrada em programa de acolhimento familiar'.

Ainda que já tenham passados 14 anos da entrada em vigor da referida previsão legal, ou seja, tempo mais que suficiente para a organização dos municípios, a realidade nacional, infelizmente, aponta para a persistência da preferência do serviço de acolhimento institucional. Conforme dados das visitas de fiscalização do Ministério Público aos serviços de acolhimento, regulamentadas pela Resolução CNMP n.º 71, de 15 de junho de 2011, em relação ao total de acolhidos, 95% ainda estão em acolhimento institucional, enquanto apenas 5% estão em serviço de família acolhedora. Esses dados são semelhantes aos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Recorda-se que este plenário já aprovou normativas que visam ao impulsionamento da implementação e fortalecimento da política de acolhimento em família acolhedora. A Resolução CNMP n.º 71/11 prevê, em seu artigo 9º, que 'o membro do Ministério Público deverá adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis visando à efetiva implementação dos programas de acolhimento familiar no âmbito dos Municípios'. Esse entendimento foi reforçado pela Recomendação CNMP n.º 82, de 10 de agosto de 21, que orienta a concentração de esforços na atuação dos Ministério Público na promoção do direito à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes, mediante ações que favoreçam: a ampliação do serviço de acolhimento familiar; a redução do número de acolhidos institucionalmente e o acompanhamento do cofinanciamento federal ao serviço de acolhimento (art. 1º).

Portanto, diante da relevância desta proposição e da sua conformidade com os princípios e normativas vigentes, torna-se de extrema relevância a aprovação pelo Plenário do CNMP. A recomendação conjunta representa um passo significativo em direção à expansão e à qualificação do serviço de acolhimento em família acolhedora, garantindo um ambiente mais acolhedor e saudável para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e que, a despeito de todos os esforços da rede de proteção, necessitam ser afastados do convívio com a família de origem, em total consonância com os preceitos da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse sentido, conto com o apoio e a sensibilidade deste Plenário para aprovar esta importante recomendação conjunta, que contribuirá para o fortalecimento do sistema de acolhimento familiar no país e, consequentemente, para a proteção integral das crianças e adolescentes em nosso país".

O proponente requereu ao Plenário deste Conselho Nacional a aprovação da presente Proposição com a dispensa dos prazos regimentais, nos termos do art. 149, §2º, do Regimento Interno do CNMP, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Jayme de Oliveira e por este Conselheiro signatário. Contudo, na sequência, diante de sugestões apresentadas pelo Conselheiro Paulo Passos, no sentido de que o prazo regimental fosse reduzido para possibilitar a oitiva dos ramos do Ministério Público, e pelo Conselheiro Rodrigo Badaró, para que o prazo de manifestação fosse de 5 (cinco) dias, o Plenário acolheu a solicitação do proponente para que a presente Proposição fosse submetida a julgamento na 17ª Sessão Ordinária de 2023.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os autos foram distribuídos a este Relator, em 24/10/2023. Na mesma data, determinei o envio de cópia do teor da Proposição aos demais Conselheiros, aos Ministérios Públicos da União e dos Estados, às entidades nacionais representativas dos Procuradores-Gerais e dos Corregedores-Gerais e às Associações Nacionais do Ministério Público, para, querendo, manifestarem-se, no prazo de 5 dias.

Manifestaram-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP/RJ), em 27/10/2023 (fls. 84-87); o Ministério Público Militar (MPM), em 30/10/2023 (fl. 89); o Ministério Público do Estado de Pernambuco (MP/PE), em 30/10/2023 (fls. 92-96); o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), em 30/10/2023 (fls. 99-101); a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), em 30/10/2023 (fls. 103-104); o Ministério Público do Estado de Alagoas (MP/AL), em 31/10/2023 (fl. 108); o Ministério Público do Estado de Goiás (MP/GO), em 31/10/2023 (fl. 113); o Ministério Público do Estado da Bahia (MP/BA), em 31/10/2023 (fls. 121-122); o Ministério Público do Estado de Rondônia (MP/RO), em 1/11/2023 (fls. 117-120); e o Ministério Público do Estado da Paraíba (MP/PB), em 2/11/2023 (fls. 124-125); o Ministério Público do Estado do Amazonas (MP/AM), em 6/11/2023 (fl. 134); o Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MP/MT), em 6/11/2023 (fls. 136-138); o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP/MG), em 7/11/2023 (fls. 141-142); o Ministério Público do Estado do Pará (MP/PA), em 7/11/2023 (fl. 143); o Ministério Público do Estado do Amapá (MP/AP), em 8/11/2023 (fl. 145-147); o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), em 8/11/2023 (fl. 149); e o Ministério Público do Estado do Acre (MP/AC), em 9/11/2023 (fls. 152-154).

O MP/MG sugeriu a alteração da ementa da Recomendação, “a fim de que seja adotada a nomenclatura prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, que utiliza o termo ‘acolhimento familiar’ ou, alternativamente, ‘acolhimento em família acolhedora’”.

O MP/AC sugeriu que a Recomendação Conjunta indique o órgão que ficará responsável pela iniciativa de criação e formalização do Grupo de Trabalho Interinstitucional, a que se refere o art. 2º da Proposição. Confira-se o inteiro teor da sugestão:

“Com os cumprimentos de estilo e em atenção ao Despacho no Processo nº 19.05.0393.0000030/2023-03, que encaminhou proposta de Recomendação Conjunta do Conselho Nacional do Ministério Público CNMP, do Conselho Nacional de Justiça CNJ, do Ministério de Estado de Desenvolvimento e



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Ministério de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, do Ministério de Estado do Planejamento e Orçamento e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA dispondo 'sobre a integração de esforços para o fortalecimento do serviço de acolhimento em família', para apreciação por este CAOP e eventual apresentação de sugestões sobre o conteúdo ali presente, vimos nos manifestar no sentido de que se possa incluir em seu art. 2º, o esclarecimento sobre qual instituição das ali elencadas, deva ser a responsável para criação e condução dos trabalhos do Grupo ali referido.

Entende-se que o gestor da Política de Assistência Social é o grande articulador para a efetiva implementação do serviço de acolhimento familiar tanto no âmbito estadual como municipal.

Assim, embora todos os demais órgãos do Sistema de Garantias de Direito tenham o dever de suscitar e fomentar as ações próprias dos órgãos de execução, sugere-se que a referida Recomendação possa indicar o Órgão que deva ficar responsável pela iniciativa de criação e formalização do referido Grupo de Trabalho Intersetorial, acreditando ser o mais indicado a Secretaria responsável pela referida política que, deverá a posteriori, estabelecer o planejamento das ações próprias de sua implementação e fortalecimento, notadamente no que tange a destinação de recursos privilegiados dentro do ciclo orçamentário, conforme imperativo de prioridade absoluta, constante do artigo 4º, parágrafo único do Estatuto da Criança e do Adolescente".

Não foram apresentadas outras sugestões.

Além disso, todas as manifestações juntadas aos autos foram favoráveis à aprovação desta Proposição. Alguns, como o MP/RJ, o MP/PE, o MP/SP, o MP/BA e o MP/AP, aproveitaram a oportunidade para descrever medidas já adotadas no âmbito interno para aprimorar o serviço de acolhimento em família acolhedora em seus respectivos estados.

É o relatório.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### VOTO

Cuida-se, conforme relatado, de proposta de Recomendação Conjunta 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), que “dispõe sobre a integração de esforços para o fortalecimento do serviço de acolhimento em família”.

A proposição não contém vício formal de constitucionalidade. A matéria tem fundamento no poder regulamentar concedido ao CNMP pelo art. 130-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988:

“Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

.....  
§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo lhe:

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.

As normas estabelecidas na proposta de recomendação não apresentam inovações autônomas à ordem jurídica. Trata-se da orientação de procedimentos a serem adotados internamente pelo Ministério Público brasileiro. Nesse sentido, não há usurpação da atividade legislativa federal ou violação ao princípio da legalidade (arts. 5º, inciso II, e 22, inciso I, da CF/88).

No que se refere à técnica legislativa e à regimentalidade, entende-se que tais aspectos encontram-se atendidos de maneira satisfatória. Observaram-se as





## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos previstos no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, bem como o procedimento previsto nos arts. 147 a 151 do Regimento Interno do CNMP.

Quanto à juridicidade, observa-se que a proposta de recomendação possui as necessárias características de generalidade e abstração. Seus comandos dirigem-se à União, aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios, ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, em regime de colaboração com a Sociedade Civil, e referem-se a quaisquer situações futuras abrangidas pela norma, conferindo tratamento uniforme à matéria. Ademais, o mérito da proposta é coerente com as normas do ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 226, estabelece que a família é a base da sociedade e que compete a ela, juntamente com o Estado, a sociedade em geral e as comunidades, assegurar à criança e ao adolescente o exercício de seus direitos fundamentais.

A mesma Carta Constitucional consagra a doutrina de proteção integral e estabelece a convivência familiar e comunitária como um dos direitos fundamentais e imprescindíveis para o pleno desenvolvimento de toda criança e adolescente.

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê, em seu art. 19, que toda criança e adolescente tem direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária. O ECA estabelece ainda a excepcionalidade e a provisoriedade do acolhimento institucional, obrigando que se assegure a “preservação dos vínculos familiares e a integração em família substituta quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (arts. 92 e 100).

O direito fundamental à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente também está consagrado em diversas outros instrumentos normativos nacionais e internacionais. No entanto, em se tratando de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, a plena efetivação desse direito ainda é um desafio que precisa ser enfrentado por todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, incluindo o Ministério Público brasileiro.

Conforme destacado pelo proponente, embora o ECA estabeleça, há mais de 14 anos, que a inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

familiar terá preferência em detrimento do acolhimento institucional, dados das visitas de fiscalização do Ministério Público aos serviços de acolhimento apontam que 95% ainda estão em acolhimento institucional, enquanto apenas 5% estão em serviço de família acolhedora.

A presente Proposição tem como objetivo alterar esse cenário. Para tanto, recomenda-se uma série de medidas para o fortalecimento do serviço de acolhimento em família acolhedora. Tais medidas foram elaboradas por meio do esforço conjunto do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional de Assistência Social.

Trata-se, portanto, de um compromisso partilhado, cujo objetivo precípua é fortalecer e aprimorar a rede de atendimento às crianças e aos adolescentes afastados temporariamente de suas famílias de origem ou extensa por medida de proteção.

O trecho que trata exclusivamente do Ministério Público diz o seguinte:

“Art. 3º Visando o alcance dos objetivos previstos no art. 1º e a implementação das estratégias previstas no art. 2º, recomenda-se:

.....

III – que as Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, em conjunto com as respectivas Corregedorias e os Centros de Apoio Operacional da Infância e Juventude, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, encaminhem aos membros e servidores do Ministério Público com atribuição na área da infância e juventude material informativo sobre o serviço de acolhimento em família acolhedora – incluindo a Recomendação nº 82, de 10 de agosto de 2021 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e os orientem que busquem aprimorar seu conhecimento quanto ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, por meio de leituras, estudos e discussão de materiais de formação e realização de formações específicas presenciais e/ou cursos EAD disponíveis;”.

Note-se que o papel do CNMP, no contexto desta Proposição, é recomendar medidas que contribuam para a expansão do conhecimento sobre o serviço de acolhimento em família acolhedora no âmbito do Ministério Público brasileiro.

A aprovação do ato normativo proposto materializa a missão do CNMP,





## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

consistente em fortalecer, fiscalizar e aprimorar o Ministério Público, zelando pela unidade e pela autonomia funcional e administrativa, para uma atuação sustentável e socialmente efetiva.

É importante destacar que não foram apresentadas objeções à presente Proposição pelos demais Conselheiros, pelos Ministérios Públicos da União e dos Estados, pelas entidades nacionais representativas dos Procuradores-Gerais e dos Corregedores-Gerais e pelas Associações Nacionais do Ministério Público. Ao contrário, todos que se manifestaram nestes autos foram favoráveis à aprovação desta proposta de Recomendação Conjunta.

Houve, apenas, duas sugestões pontuais do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e do Ministério Público do Estado do Acre. Conforme relatado, o MP/MG sugeriu a alteração da ementa da Recomendação, “a fim de que seja adotada a nomenclatura prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, que utiliza o termo ‘acolhimento familiar’ ou, alternativamente, ‘acolhimento em família acolhedora’”.

A seu turno, o MP/AC sugeriu que a Recomendação Conjunta indique o órgão que ficará responsável pela iniciativa de criação e formalização do Grupo de Trabalho Interinstitucional, a que se refere o art. 2º da Proposição.

A sugestão do MP/MG deve ser acolhida. Muito embora aparentemente redundante, a expressão “acolhimento em família acolhedora” é a mesma utilizada no Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme se depreende, por exemplo, da leitura do seu art. 34, §§ 3º e 4º:

“Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.

.....  
§3º A União apoiará a implementação de serviços de **acolhimento em família acolhedora** como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção.

§4º Poderão ser utilizados recursos federais, estaduais, distritais e municipais para a manutenção dos serviços de **acolhimento em família acolhedora**, facultando-se o repasse de recursos para a própria família acolhedora”. (grifos nossos)

Além disso, a referida expressão foi adotada pelo CNJ e pelo CONANDA, os quais já aprovaram o texto da Recomendação Conjunta no âmbito de seus órgãos



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

colegiados. Conforme destacado pelo proponente, o texto da presente Proposição foi aprovado pelo Plenário do CNJ na 14ª Sessão Virtual de 2023, ocorrida entre 19 e 27 de setembro de 2023, e pelo CONANDA, em sua 318ª Assembleia Ordinária, realizada em 28 de setembro de 2023.

Confira-se a ementa do acórdão proferido pelo CNJ:

“ATO NORMATIVO. RECOMENDAÇÃO CONJUNTA. INTEGRAÇÃO DE ESFORÇOS PARA O FORTALECIMENTO DO SERVIÇO DE **ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA**. ATO APROVADO”. (CNJ, Ato Normativo nº 0005821-09.2023.2.00.0000, Relator Conselheiro Richard Pae Kim, 14ª Sessão Virtual de 2023, julgado em 27/09/2023).

No mesmo sentido, reproduz-se trecho da ata da 318ª Assembleia Ordinária do CONANDA:

“(…) 3. A CPP recomenda a aprovação dessa recomendação conjunta sobre o acolhimento familiar. Inicia-se embate sobre diferenças pontuais entre serviço de **acolhimento em família acolhedora** e instituição acolhedora. A Conselheira Angélica administrou debate falando sobre o quanto o desenvolvimento das crianças entre 0 e 3 anos é afetado por conta do acolhimento adequado. Esclareceu que a família acolhedora se difere da família adotiva, porque a família acolhedora; abriga crianças e adolescentes que estejam em situação difícil com sua família original, e é uma medida de caráter temporário. Já a família adotiva (que não pode ser a família acolhedora), mantém vínculo contínuo com a criança ou adolescente, que não dispõe de condições seguras para retornar lar biológico. A convidada Fernanda, adolescente que faz parte do CPA, fala sobre exemplo de acolhimento institucional e família acolhedora. O acolhimento institucional abrange várias crianças e adolescentes e a família acolhedora é mais específica e exclusiva. A Conselheira Keila Faria fala sobre acolhimento de família. Ela é parte da primeira família acolhedora do Distrito Federal. Cita experiência como revolução amorosa. Foi uma experiência desafiadora pra ela, assim como tem sido. Mas ela esclarece a importância de uma família acolhedora em relação ao acolhimento institucional. Por conta de convívio e pequenos detalhes do dia a dia que fazem com que a criança se sinta inserida no meio social e supere traumas, sendo assim mais bem preparada para que, se necessário, seja adotada definitivamente por uma família. Em seguida, Marta toma a fala falando e ressaltando a importância da família acolhedora. Conta a experiência que teve ao acolher o filho com a mãe. A Amanda fala sobre família de origem defendendo e ressaltando que devem existir mais políticas públicas em favor da família de origem. Ressaltam



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

continuamente a Resolução 240 de 2023, que trata da discussão sobre aprendizagem, como proposta de saída de jovens que estão cumprindo medidas socioeducativas”.

Por outro lado, entende-se ser desnecessária a alteração sugerida pelo MP/AC. Isso porque, de acordo com o art. 5º da presente Proposição, “os signatários desta Recomendação Conjunta comprometem-se a conjugar esforços para efetivar, **de forma articulada**, medidas que viabilizem sua implementação no território nacional, **responsabilizando-se com todos os seus termos** e dando-lhe ampla publicidade, no âmbito de suas atribuições e competências e zelando pelo seu pleno cumprimento”. Logo, a iniciativa pela criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional, a que se refere o art. 2º da Proposição, já está bem delimitada.

Diante o exposto, voto pela **APROVAÇÃO** da presente Proposição, nos termos do substitutivo anexo, o qual contém acréscimo simples e pontual da palavra “acolhedora” na ementa do ato normativo.

É como voto.

Brasília/Distrito Federal, 14 de novembro de 2023.

*(assinado eletronicamente)*

**DANIEL CARNIO COSTA**

Conselheiro Relator



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RECOMENDAÇÃO Nº \_\_, DE \_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2023.

Dispõe sobre a integração de esforços para o fortalecimento do serviço de acolhimento em família **acolhedora**.

A PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, o PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, o MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, o MINISTRO DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA, a MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, o PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, e o PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, no uso de suas respectivas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu art. 227, caput, assegura à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à convivência familiar e comunitária e o inciso VI, do §3º, do mesmo dispositivo, define que o direito à proteção especial abrangerá o estímulo do Poder Público ao acolhimento, sob a forma de guarda de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe em seu art. 19, § 3º que a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção, nos termos do § 1º do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129;

CONSIDERANDO que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária elucida que suas estratégias, objetivos e diretrizes “estão fundamentados primordialmente na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem;

CONSIDERANDO que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe em seu art. 34, § 1º, que a inclusão de criança ou adolescente em acolhimento familiar terá preferência ao acolhimento institucional,



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida;

CONSIDERANDO que o ECA, em seu art. 50, § 11, prevê que “enquanto não localizada pessoa ou casal interessado em sua adoção, a criança ou o adolescente, sempre que possível e recomendável, será colocado sob guarda de família cadastrada em programa de acolhimento familiar”;

CONSIDERANDO que o ECA, em seu art. 260, § 2º, determina que os Conselhos dos direitos da criança e do adolescente nas diferentes esferas deverão aplicar, necessariamente, percentual dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes;

CONSIDERANDO que, conforme o art. 86 do ECA, a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por intermédio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

CONSIDERANDO que o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA) integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e está regulamentado pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, e pela Resolução Conjunta nº 1, de 18 de junho de 2009, do CNAS e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) - Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”;

CONSIDERANDO que a ampliação da oferta do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora está prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, aprovado pela Resolução Conjunta nº 1, de 13 de dezembro de 2006, do CONANDA e do CNAS;

CONSIDERANDO as evidências científicas que apontam o acolhimento familiar como modalidade mais benéfica ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes, em caso de afastamento do convívio familiar por medida protetiva; e

CONSIDERANDO que os dados da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) indicam que no Brasil apenas 6,4% das crianças e dos adolescentes com medida protetiva de acolhimento estão em acolhimento familiar;

RECOMENDAM:



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 1º A União, os estados, o Distrito Federal, os municípios, o Poder Judiciário e o Ministério Público, em regime de colaboração com a Sociedade Civil, devem agir de forma coordenada e integrada para atingir os seguintes objetivos:

I – assegurar às crianças e aos adolescentes, das diferentes faixas etárias, o direito a crescer e a se desenvolver em ambiente familiar, mesmo durante a medida protetiva de acolhimento;

II – apoiar a implementação e a ampliação dos Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a gradativa transição da modalidade de acolhimento institucional para acolhimento familiar, de modo a garantir o cumprimento do art. 34, § 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), buscando alcançar, até 2027, a meta de acolhimento em SAF de, pelo menos, 25% do total de crianças e adolescentes acolhidos no Brasil até 2027[1];

III – assegurar que, gradativamente, a totalidade de crianças na primeira infância esteja acolhida na modalidade familiar;

IV – qualificar os serviços de acolhimento em família acolhedora, em consonância com os parâmetros do ECA e da Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 1, de 2009;

V – difundir informações e mobilizar a opinião pública quanto ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, sua importância e a corresponsabilidade entre Estado, Família e Sociedade na sua oferta, visando a proteção integral dos acolhidos.

Art. 2º Devem ser fomentadas as seguintes estratégias para o alcance dos objetivos previstos no art. 1º:

I – criação de Grupo de Trabalho Intersetorial, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, nas diferentes esferas, envolvendo o órgão gestor da Assistência Social, o Conselho da Assistência Social, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, o Poder Judiciário e o Ministério Público, dentre outros, para o planejamento de estratégias e ações integradas voltadas à implantação, ampliação e qualificação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

II – realização de diagnósticos de demanda e definição de ações prioritárias para a implantação, ampliação e aprimoramento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;





## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

III – planejamento de ações para a gradativa implantação de oferta regionalizada do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e ampliação da cobertura nos municípios de pequeno porte;

IV – priorização do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora nos instrumentos de planejamento e orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, no que couber, do Poder Judiciário e do Ministério Público e nos planos de aplicação dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA), conforme previsão do art. 260, § 2º, do ECA e do art. 15, II, da Resolução CONANDA nº 137, de 21 de janeiro de 2010;

V – ampliação, nas diferentes esferas, do cofinanciamento para a implantação e manutenção do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, com a destinação de maior montante para essa modalidade de acolhimento, bem como para o estímulo da transição do modelo institucional para o familiar, nos termos do inciso IV;

VI – atuação conjunta para sensibilização e ampliação do conhecimento dos atores do Sistema de Garantia de Direitos em relação ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, contemplando seu funcionamento e importância para a proteção integral do desenvolvimento das crianças e dos adolescentes durante o acolhimento;

VII – desenvolvimento de ações conjuntas de comunicação e campanhas unificadas, direcionadas à comunidade para divulgação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e mobilização de famílias interessadas em acolher, ressaltando-se a importância do envolvimento órgão gestor da Assistência Social, do Poder Judiciário e do Ministério Público nessa divulgação;

VIII – oferta qualificada de formação inicial e de educação permanente para os atores envolvidos na implementação e oferta do Serviço, especialmente à equipe do órgão gestor da Assistência Social e do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, aos integrantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e outros atores do Sistema de Garantia de Direitos; e

IX – estruturação de formação inicial e continuada e de acompanhamento sistemático das famílias acolhedoras, em consonância com as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (CONANDA e CNAS, 2009) e o Guia de Acolhimento Familiar (COALIZAÇÃO PELO ACOLHIMENTO FAMILIAR, 2022).



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 3º Visando o alcance dos objetivos previstos no art. 1º e a implementação das estratégias previstas no art. 2º, recomenda-se:

I – que as Presidências dos Tribunais de Justiça, em conjunto com as respectivas Corregedorias Gerais de Justiça e as Coordenadorias da Infância e da Juventude, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, encaminhem aos magistrados e equipes técnicas com competência em matéria da infância e da juventude, material informativo sobre o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e os orientem para que:

a) busquem aprimorar seus conhecimentos quanto ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, por meio de leituras, estudos e discussão de materiais de formação e realização de formações específicas presenciais e/ou cursos EAD disponíveis;

b) ao decidir sobre a aplicação de medida de proteção de acolhimento, o/a magistrado/a acione o órgão gestor da Assistência Social, a quem compete providenciar a vaga, priorizando o acolhimento em família acolhedora – nos termos do art. 34, § 1º, do ECA. Em caso de acolhimento de criança na primeira infância na modalidade institucional, envio de justificativa ao juízo, pelo órgão gestor da Assistência Social;

II – que as Escolas Judiciais dos Tribunais de Justiça incluam nas programações anuais de formação inicial e continuada aos magistrados e servidores, de conteúdos e eventos específicos acerca do direito à convivência familiar e comunitária, do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, ressaltando sua preferência em caso de aplicação da medida de proteção de acolhimento;

III – que as Procuradorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, em conjunto com as respectivas Corregedorias e os Centros de Apoio Operacional da Infância e Juventude, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, encaminhem aos membros e servidores do Ministério Público com atribuição na área da infância e juventude material informativo sobre o serviço de acolhimento em família acolhedora – incluindo a Recomendação nº 82, de 10 de agosto de 2021 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e os orientem que busquem aprimorar seu conhecimento quanto ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, por meio de leituras, estudos e discussão de materiais de formação e realização de formações específicas presenciais e/ou cursos EAD disponíveis;



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

IV – que as Escolas do Ministério Público incluam em suas programações anuais de formação inicial e continuada aos membros e servidores, conteúdos e eventos específicos acerca do direito à convivência familiar e comunitária, do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e de sua preferência em caso de aplicação da medida de proteção de acolhimento;

V – que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nas diferentes esferas:

a) incluam, nos planos de aplicação anuais, percentual dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente para incentivo ao acolhimento familiar, em cumprimento do § 2º do art. 260 do ECA, observando as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, conforme estabelece o art. 15, II, da Resolução n. 137/2010 do CONANDA;

b) busquem aprimorar os conhecimentos dos conselheiros e equipes dos Conselhos de Direitos e dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos quanto ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, por meio de leituras, estudos e discussão de materiais de formação e realização de formações específicas presenciais e/ou cursos EAD disponíveis, inclusive com utilização, se necessário, de recursos do Fundo da Infância e Adolescência, conforme autorizado pelo art. 15, IV, da Resolução n. 137/2010 do CONANDA;

VI – que os Conselhos de Assistência Social, nas diferentes esferas busquem aprimorar os conhecimentos dos conselheiros e equipes dos Conselhos de Assistência Social quanto ao serviço de acolhimento em família acolhedora, por meio de leituras, estudos e discussão de materiais de formação e realização de formações específicas presenciais e/ou cursos EAD disponíveis;

VII – que os órgãos responsáveis pela elaboração dos instrumentos do ciclo orçamentário, os órgãos gestores da Assistência Social, os Conselhos de Assistência Social, e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nas diferentes esferas, priorizem a destinação de recursos para incentivo à implantação, ampliação e qualificação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, observada a disponibilidade financeira e orçamentária;

VIII – que o Poder Executivo Federal disponibilize formações à distância ou presenciais acerca do direito à convivência familiar e comunitária, do Serviço de



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Acolhimento em Família Acolhedora, ressaltando sua preferência em caso de aplicação da medida de proteção de acolhimento;

IX – que os órgãos gestores da política de Assistência Social, nas diferentes esferas:

a) busquem aprimorar os conhecimentos das equipes da gestão e dos profissionais da rede socioassistencial quanto ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, por meio de leituras, estudos e discussão de materiais de formação e realização de formações específicas presenciais e cursos EAD disponíveis;

b) realizem esforços para – a partir do diagnóstico da realidade e demanda locais – ampliar a oferta de Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora, de acordo com os parâmetros normativos no que tange à estrutura, recursos humanos e metodologia, e com a formação permanente dos profissionais que atuam no Serviço;

c) realizem o monitoramento da cobertura e qualidade da oferta dos serviços de acolhimento em família acolhedora, de modo a subsidiar seu contínuo aprimoramento.

Parágrafo único. Recomenda-se que, na esfera municipal, estadual e nacional, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os órgãos gestores da Assistência Social, os órgãos responsáveis pela Política de Direitos Humanos, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Assistência Social e demais atores da rede local envolvidos com a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, além das atribuições individuais prescritas neste artigo:

a) atuem de forma integrada, visando o diálogo intersetorial para a promoção da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes e a implantação, ampliação e qualificação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora para aquelas que necessitam de afastamento temporário da família de origem;

b) promovam, periodicamente, eventos voltados à sensibilização quanto à importância da proteção integral de crianças e adolescentes e da garantia ao direito à convivência familiar e comunitária, e à divulgação de informações sobre o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;

c) promovam campanhas de divulgação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, de modo a difundir o conhecimento sobre o Serviço junto à população.



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 4º Recomenda-se que, em âmbito local, para a implementação e funcionamento de Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora, os Grupos de Trabalho Intersetoriais elaborem fluxos e procedimentos que possam facilitar a integração de esforços entre o órgão gestor da Assistência Social, do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras áreas do Sistema de Garantia de Direitos, contemplando:

I – definição de competências, atribuições e responsabilidades dos órgãos e instituições mencionados no caput, considerando as normativas e orientações vigentes sobre o Serviço;

II – composição de equipe específica para atuar no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e oferta de capacitação inicial e continuada a estes profissionais;

III – seleção e formação das famílias acolhedoras, sob coordenação e responsabilidade dos profissionais do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e apoio dos demais atores;

IV – encaminhamento da criança ou do adolescente para o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, que deverá avaliar, com base na análise do caso, a família mais indicada para o acolhimento;

V – encaminhamento, pelo Poder Judiciário ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, da Guia de Acolhimento e estudo diagnóstico prévio, quando houver;

VI – encaminhamento, pelo Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, da documentação necessária para emissão, pelo Poder Judiciário, do Termo de Guarda e Responsabilidade para a família acolhedora que recebeu/receberá a criança ou adolescente;

VII – estudo da Situação, elaboração e implementação do Plano Individual de Atendimento (PIA), de forma intersetorial;

VIII – envio de relatórios trimestrais para o Poder Judiciário, pelo Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, para acompanhamento da situação, conforme previsão no ECA;

IX – observância aos prazos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente para os procedimentos no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Público;

X – procedimentos para a realização das audiências concentradas de forma sistemática;

XI – definição de situações que requeiram Acolhimento Emergencial e procedimentos para encaminhamento ao Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, com comunicação ao Poder Judiciário em até 24 (vinte e quatro) horas;

XII – fortalecimento do acompanhamento da família de origem, visando a reintegração familiar segura dos acolhidos ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção, com o necessário envolvimento da rede local das políticas públicas no atendimento célere às demandas dos acolhidos e de suas famílias; e

XIII – articulação entre o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Sistema de Justiça para assegurar transições planejadas e gradativas, no processo de desligamento da família acolhedora para a reintegração familiar ou, quando for o caso, colocação em família adotiva, com escuta e preparação adequada de todos os envolvidos, aproximação gradativa e respeito ao tempo da criança ou do adolescente.

Art. 5º Os signatários desta Recomendação Conjunta comprometem-se a conjugar esforços para efetivar, de forma articulada, medidas que viabilizem sua implementação no território nacional, responsabilizando-se com todos os seus termos e dando-lhe ampla publicidade, no âmbito de suas atribuições e competências e zelando pelo seu pleno cumprimento.

Art. 6º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

Presidente do Conselho Nacional de Justiça

Ministro de Estado de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania

Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento

Presidente do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente