



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Centro de Apoio Operacional de Defesa da Infância e da Juventude

Orientação Técnica nº 02/2024 – CAOIJ/MPPE

OBJETO: Prioridade do acolhimento na modalidade familiar (art. 34 do ECA). Incentivo ao acolhimento na modalidade de Acolhimento Familiar e orientações sobre os Programas estaduais *Cuidados em Família Extensa* e *Família Acolhedora Pernambucana*, instituídos pelas Leis Estaduais nº da Lei nº 18.433/2023 (regulamentada pelo Decreto nº 56.660/2024) e 18.434/2023 (regulamentada pelo Decreto nº 56.932/2024), respectivamente.

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, com fulcro no art. 33, inciso II, da Lei nº 8.625/1993, no art. 23, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 12/94, atualizada pela Lei Complementar nº 21/98 (Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco), encaminha a presente **ORIENTAÇÃO TÉCNICA**, sem caráter vinculativo, com o escopo de disponibilizar aos órgãos de execução **orientações pertinentes sobre a preferência do acolhimento na modalidade familiar (art. 34, §1º, do ECA) e a respeito dos Programas estaduais *Cuidados em Família Extensa* e *Família Acolhedora Pernambucana*, instituídos pelas Leis estaduais nº 18.433/2023 (regulamentada pelo Decreto nº 56.660/2024) e 18.434/2023 (regulamentada pelo Decreto nº 56.932/2024), respectivamente**, que visam incentivar a criação, implementação e fortalecimento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Programa de Cuidados em Família Extensa (guarda subsidiada), em atenção aos Princípios da Prioridade Absoluta, e da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes e o Direito à Convivência Familiar e Comunitária:

O Acolhimento Familiar, conforme previsão do art. 101, VIII, da Lei nº 8.069/90, é **modalidade preferencial de acolhimento** (art. 34, §1º do Estatuto da Criança e do Adolescente) e é uma das formas de garantir temporariamente a proteção integral em ambiente familiar - até que a família natural recobre sua estrutura, ou então até que se providencie a colocação legal em família substituta - a educação, a saúde, o lazer e os demais direitos fundamentais das crianças e adolescentes afastados do convívio familiar.

É pacífico que o acolhimento de crianças e adolescentes na modalidade institucional, sobretudo, quando prolongado, afeta negativamente seu desenvolvimento e seu bem estar.

Bem por isso, a legislação de proteção privilegia de forma inequívoca o direito à convivência familiar e comunitária (art. 227 da Constituição Federal, arts. 4º, caput, 34 e 100, parágrafo único, incisos IX e X), ainda quando seja imprescindível o afastamento do convívio com a família natural, como forma de propiciar a proteção integral.

Anota-se ainda que o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) estabelece:

Art. 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado da criança em seus contextos sociofamiliar e comunitário visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança.

Além dos benefícios ao bem-estar de crianças e adolescentes acolhidos, o acolhimento na modalidade familiar otimiza os gastos públicos, uma vez que a manutenção de uma instituição de acolhimento demanda o custeio de uma larga gama de profissionais e de infraestrutura (equipe técnica, manutenção de imóvel, contratação e pagamento de cuidadores, serviços gerais, pessoal de limpeza, cozinha, vigias, além de todas as despesas com alimentação, vestuário, medicação, material de higiene para as crianças e adolescentes, etc); o acolhimento familiar, por sua vez, demanda investimentos bem menores, já que as bolsas-auxílio para as famílias acolhedoras são variáveis conforme a quantidade de crianças e adolescentes em acolhimento, ou seja, de acordo com a demanda¹.

Outrossim, é certo que a municipalização do atendimento prestado à criança e ao adolescente se constitui na diretriz primeira da política de atendimento idealizada pela Lei nº 8.069/90 (art. 88, inciso I), de modo que a criança ou adolescente possa ser amparado, preferencialmente, no seio de sua comunidade e com a participação de sua família (conforme art. 19 c/c arts.92, incisos I e VII e 100, in fine, todos da Lei nº 8.069/90).

O acolhimento familiar não se enquadra no conceito de acolhimento em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito, porém podendo ser entendido como regime de colocação familiar, preconizado no art. 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para estimular a atuação do Ministério Público no fomento a tal política pública e na promoção do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar, deve-se atentar ao teor da **Recomendação nº 82**, de 10 de agosto de 2021, do CNMP, que destaca, inclusive, a importância de ações que promovam a ampliação do serviço de acolhimento familiar e a redução do número de acolhidos institucionalmente.

¹ Ressalta-se, no entanto, que o serviço de acolhimento institucional segue sendo válido, previsto legalmente e necessário em alguns casos (por exemplo, quando não houve família disponível para determinado perfil). Não deve, contudo, ser a única alternativa, ou ser considerado como primeira solução.

Ainda, com a finalidade de reforçar o caráter prioritário do acolhimento na modalidade familiar, através da integração de esforços interinstitucionais para o fortalecimento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, foi firmada² a **Recomendação Conjunta nº 02**, de 17 de janeiro de 2024³. Como uma das estratégias para o alcance dos objetivos propostos pelo documento, vale citar a 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 e qualificação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora⁴.

Na mesma esteira, o Ministério Público de Pernambuco vem desenvolvendo, desde 2019, o projeto institucional estratégico **A CASA É SUA: Implementando Programas de Acolhimento Familiar**, com a realização de eventos, palestras e seminários, distribuição de materiais e modelos de peças, participação em reuniões e audiências públicas, dentre outras iniciativas. Ressaltamos que modelos de peças e documentos relacionados ao tema estão disponíveis no drive compartilhado CAOP INFÂNCIA PEÇAS, e a cartilha informativa pode ser acessada diretamente em: <https://webserver-mppe-prd.lfr.cloud/w/cartilha-a-casa-e-sua-implementando-programas-de-acolhimento-familiar>.

Em Pernambuco, tal modalidade de acolhimento vem sendo estimulada também pelo Poder Executivo, tendo ainda sido aprovadas em dezembro de 2023 duas leis estaduais com tal objetivo, além da oferta de assessoria técnica para os municípios que desejem implementar os serviços, e fortalecer a execução.

A fim de evitar ou encerrar o acolhimento, seja institucional ou em serviços de acolhimento em família acolhedora, oportunizando a manutenção dos vínculos familiares e comunitários, assegurar a convivência familiar e evitar o desmembramento de grupo de irmãos que estejam em situação de risco, a **Lei Estadual nº 18.433/2023 (regulamentada pelo Decreto nº 56.660)** instituiu o **Programa Cuidados em Família Extensa**, que visa auxiliar no custeio de despesas geradas com os cuidados de crianças e adolescentes inseridos em famílias extensas e/ou ampliadas, sob a guarda e os cuidados de pessoa com quem mantenham laço de afinidade e afetividade, que não disponham de recursos financeiros suficientes para o provimento de suas necessidades básicas, por meio da concessão e pagamento de subsídio denominado Bolsa-Auxílio. Tal modalidade pressupõe que crianças ou adolescentes com determinação judicial de afastamento da família natural possam permanecer sob guarda provisória de familiar ou pessoa de referência (art. 25 do ECA). É importante frisar que o aludido programa se destina, prioritariamente, aos Municípios de **Pequeno Porte I e Pequeno Porte II**.

² Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome, Ministério de Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério do Planejamento e Orçamento; Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

³ Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10572/&highlight=WyJyZWVnbWVudGFcdTAwZTdcdTAwZTNvliwiY29uanVudGEiLCJyZWVnbWVudGFcdTAwZTdcdTAwZTNvIGNvbmp1bnRhlIO=>

⁴ Conferir documentos e modelo de ofício em Ciranda de Notícias nºs 006/2024 (28/02/2024) e 019/2024 (21/03/2024).

Observa-se que, para efeitos da lei, o art. 4º considera as seguintes definições:

I - família extensa ou ampliada: aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade, não se restringindo aos parentes com os quais haja vínculos consanguíneos;

II - laço afetivo: vínculo simbólico, ainda que não biológico, existente entre a criança e/ou o adolescente com pessoa com a qual possua relação de afeto, carinho, amor, respeito e cuidado;

III - convivência familiar e comunitária: o direito constitucional assegurado às crianças e aos adolescentes de terem condições protegidas e saudáveis para o seu desenvolvimento e estabilidade nas dimensões física, psíquica e social do indivíduo e da sociedade, pressupondo a existência da família e da comunidade como espaços capazes de propiciar à criança e ao adolescente a proteção e a efetivação dos direitos próprios da condição da pessoa em desenvolvimento; e

IV - família guardiã: família extensa ou ampliada da criança ou do adolescente de que seja integrante a pessoa a quem tenha sido concedida a guarda, nos termos do § 2º do art. 33 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.”

O referido programa possui critérios objetivos para a inclusão e permanência das famílias, assim como para a determinação dos valores a serem recebidos, levando-se em conta a quantidade de crianças e adolescentes em acolhimento e em situação de risco e/ou vulnerabilidade, afastados da família natural.

O Decreto nº 56.660, que o regulamenta, estabelece também que crianças e adolescentes colocados sob guarda da família extensa e inseridas no programa deverão seguir condicionalidades⁵ e permanecerão sob acompanhamento da rede de proteção do seu município de referência de forma permanente e sistemática, desde sua inclusão como beneficiário do Programa, prolongando-se até após a sua recolocação na família de origem. O acompanhamento dessa política social será realizada em cada Município em conjunto com o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário no âmbito de suas respectivas competências, sem prejuízo da fiscalização da execução do Programa por órgão estadual gestor.

5 Art. 6º Para o recebimento e a manutenção da Bolsa-Auxílio, deverá a família guardiã:

I - prestar assistência material, moral e educacional à criança e/ou ao adolescente beneficiário do Programa;

II - manter a matrícula e a frequência escolar da criança e/ou adolescente beneficiário do Programa igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) na rede formal de ensino, desde a pré-escola até a conclusão do ensino médio;

III - manter atualizado o quadro de vacinação da criança e/ou do adolescente beneficiário do Programa, assim como a regularidade do acompanhamento médico, odontológico e em outras especialidades, de acordo com as necessidades da criança e/ou do adolescente;

IV - utilizar a Bolsa-Auxílio exclusivamente para suprir as necessidades da criança e/ou do adolescente, garantindo-lhes, assim, o seu pleno desenvolvimento; e

V - realizar acompanhamento familiar nas unidades públicas de assistência social, especialmente nos CREAS e nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

O tema, embora incipiente no debate nacional, vem impulsionando discussões que apresentam alternativas (inclusive com possíveis propostas de alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente) para que seja estabelecida especificamente a modalidade de “Guarda Subsidiada”, na qual a família extensa deterá a guarda da criança ou do adolescente em situação de risco (afastado da família natural). Esta prática já é amplamente adotada, pois diversas crianças e adolescentes são desacolhidos e entregue aos cuidados de tios, avós, primos (família extensa biológica e afetiva). Além disso, sabe-se que boa parte das famílias brasileiras realiza o cuidado compartilhado das suas crianças e adolescentes, seja por necessidades financeiras, pelo compartilhamento das moradias ou, tão somente, pelo hábito cultural do envolvimento e participação das famílias e da comunidade na criação dos seus filhos.

No entanto, uma política de fomento a esta modalidade, através da concessão de benefícios financeiros para auxiliar no custeio das despesas relativas aos cuidados daquela criança/adolescente, pode incentivar ainda mais essas práticas, fazendo com que se evite e se encerre os acolhimentos institucionais (os quais devem ser excepcionais). Diversos municípios no país implementaram programas de auxílio financeiro às famílias extensas que exercem a guarda das crianças e adolescentes que foram afastados do seu núcleo familiar natural.

Já a **Lei Estadual nº 18.434/2023**, que instituiu o **Programa Família Acolhedora Pernambucana**, prevê apoio financeiro no aporte de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos municípios que fizerem adesão, podendo o recurso ser utilizado para manutenção e apoio técnico às equipes municipais dos serviços de acolhimento em família acolhedora, bem como no custeio complementar de bolsa-auxílio paga às famílias inseridas no Programa. O valor variável é de 70% do valor do salário mínimo vigente para cada criança/adolescente acolhido e contribuição para a formação e educação permanente dos profissionais e das equipes municipais do serviço de Família Acolhedora. Essa modalidade de serviço tem como características, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - MDS/Resolução CNAS n. 109/2009⁶:

1 - Descrição: Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem. O Serviço deverá ser organizado segundo os princípios, diretrizes e Orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente e do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, sobretudo no que se refere à preservação e à reconstrução do vínculo com a família de origem, assim como à manutenção de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos, etc.) numa mesma família. O atendimento também deve envolver o acompanhamento às famílias de origem, com vistas à reintegração familiar. O serviço é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa.

⁶ Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

2 - Usuários: Crianças e adolescentes, inclusive aqueles com deficiência, aos quais foi aplicada medida de proteção, por motivo de abandono ou violação de direitos, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção.

3 - Objetivos: Promover o acolhimento familiar de crianças e adolescentes afastadas temporariamente de sua família de origem; - Acolher e dispensar cuidados individualizados em ambiente familiar; - Preservar vínculos com a família de origem, salvo determinação judicial em contrário; - Possibilitar a convivência comunitária e o acesso à rede de políticas públicas; - Apoiar o retorno da criança e do adolescente à família de origem.

Salientamos que o apoio financeiro previsto na Lei Estadual nº 18.434/2023, já foram pactuados aos municípios que atualmente executam regularmente o serviço de família acolhedora em Pernambuco, a saber: Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Abreu e Lima, Paudalho, Tamandaré, Caruaru, Cupira, Araripina, Ouricuri, Trindade e Cabrobó. A adesão poderá ser feita diretamente através do Sistema de Transferência Automática e Regular de Recursos Financeiros do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS.

Diante de todo o exposto, das atribuições do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas de proteção da infância e juventude (art. 127 e 129 da Constituição Federal e art. 201 do ECA) e demais normativas apontadas, este Centro de Apoio Operacional apresenta as seguintes **considerações e sugestões** de atuação às Promotorias de Justiça:

- a) Se sinalizada pela rede de proteção a necessidade de afastamento familiar e acolhimento de criança ou adolescente, seja estimulada a realização do diagnóstico prévio recomendado no Capítulo II das orientações metodológicas na Resolução nº01/2009 - Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (anexa);
- b) Conforme a previsão do art. 34, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, seja priorizado nas manifestações e, de modo geral, na atuação ministerial, o acolhimento na modalidade familiar (Guarda subsidiada ou Serviço de acolhimento em família acolhedora), sempre que houver necessidade e decisão judicial de afastamento de criança e/ou adolescente do convívio com a família natural, observando-se as indicações da Recomendação Conjunta nº 02/2024 (anexa);
- c) Analisar nos casos individuais a possibilidade de colocação da criança ou do adolescente sob os cuidados de família extensa, com a adoção das providências legais necessárias à regularização da guarda, e realizando os encaminhamentos necessários junto ao órgão da Assistência Social local, visando, se for o caso de Municípios de Pequeno Porte I e II, a possível inclusão no Programa Cuidados em Família Extensa, desde que atendidos os critérios estabelecidos na regulamentação;
- d) Extrajudicialmente, sejam envidados esforços para estimular, se necessário, a criação e implantação desses serviços no âmbito municipal (o CAOIJ disponibiliza no drive

compartilhado – pasta A CASA É SUA - diversos modelos de peças nesse sentido: portaria, recomendação, ofícios etc), ressaltando junto à gestão municipal a existência do Programa Família Acolhedora Pernambucana e os incentivos para adesão;

- e) Seja estimulada junto ao Poder Público local a criação de Grupo de Trabalho Intersectorial previsto na Recomendação Conjunta nº 02/2024, 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 e qualificação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (modelo de ofício consta da pasta no drive compartilhado – pasta A CASA É SUA);
- f) Adotar providências para fomentar, no âmbito municipal, programas e serviços de fortalecimentos das famílias e seus vínculos e para a proteção social dos grupos vulneráveis.

Recife, 22 de julho de 2024.

Aline Arroxelas Galvão de Lima
Promotora de Justiça
Coordenadora do CAOIJ/MPPE

Sugestão de bibliografia para aprofundamento:

Carvalho, Luciana Pereira Grumbach; Silva, Viviane Alves Santos. O serviço de acolhimento familiar no Estado do Rio de Janeiro: como o Ministério Público pode impulsionar nova cultura para a proteção integral da primeira infância em acolhimento?. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Edição nº 80. 2021. pp 137-168. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-80/artigo-das-pags-137-168>. Acesso em 15/07/2024.

Fiori Junior, Sidney. **Acolhimento familiar**: ensaio sobre a família guardiã (guarda subsidiada). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

Siqueira Neto, Lelio Ferraz de; Araújo, Fernando Henrique de Moraes; Arruda Neto, Renato. **Acolhimento de crianças e adolescentes**: entre a violação e a garantia de direitos. Leme/SP: Editora Imperium, 2022.

Valente, Jane; Cassarino-Perez, Luciana; Pinheiro, Adriana (Orgs). **Família acolhedora**: teoria, pesquisa e prática. Curitiba: Juruá Editora, 2023.