

# ROTEIRO DE ATUAÇÃO: IMPLANTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO



**Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos  
Direitos das Crianças e dos Adolescentes do Estado de Minas Gerais**

ESTE MATERIAL FOI PRODUZIDO PELO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de  
Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do  
Estado de Minas Gerais

Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação  
e dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes dos Vales do Jequitinhonha e  
Mucuri, do Vale do Rio Doce, do Norte de Minas, do Alto Paranaíba e  
Noroeste, do Triângulo Mineiro e do Sul de Minas.

Belo Horizonte, 2020

## Sumário

1.Introdução .....	4
2. Roteiro de Atuação .....	8
Fase 1. Instauração do Procedimento Administrativo.....	8
Fase 2. Reunião de pactuação para corrigir irregularidades .....	10
Fase 3. Proposta de Ação Civil Pública ou instauração de Inquérito Civil.....	12
Fase 3.1. Recomendação Administrativa e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).....	13
3. Conclusão .....	13
4. Lista de Anexos .....	14

## 1. Introdução

Este Roteiro de Atuação é uma contribuição do CAODCA e das CREDCAs para subsidiar o trabalho das Promotorias de Justiça diante da necessidade de implantar os Serviços de Acolhimento Institucional e/ou Familiar nos Municípios que compõem suas respectivas Comarcas.

Como sabido, o Poder Constituinte determina o dever da família, da sociedade e do Estado em assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à convivência familiar e comunitária, bem como de colocá-los a salvo de toda forma de negligência.

Nesse sentido, a Lei Federal nº. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), no art. 4º, define que a garantia de prioridade compreende a preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência.

O Estatuto também coloca a municipalização como a primeira diretriz da política de atendimento (artigo 88, I), o que coaduna com o disposto na Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS), a qual estabelece a competência do Município em:

### **Art. 15. Compete aos Municípios:**

(...)

#### **V - Prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.**

VI - Cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

(...)

Art. 23 Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

**I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);**

(...)

(Grifos nossos)

Entende-se que o princípio da municipalização, notadamente no que se refere aos serviços destinados às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, visa garantir o cumprimento do art. 101, §7º do Estatuto, que destaca que o acolhimento deverá ocorrer no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável.

Isso pois, além de preservar o direito à convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes acolhidos, é indispensável a realização de um trabalho técnico e sistemático pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) para auxiliar as famílias a superarem os motivos que ensejaram a aplicação dessa medida protetiva.

Assim sendo, é notória a responsabilidade dos Municípios ante a implantação e execução dos Serviços de Acolhimento Institucional e/ou Familiar, sempre que houver demandas dessa natureza, não sendo admissível que crianças e adolescentes permaneçam em situação de risco por omissão do Poder Público.

Para tanto, os Municípios podem buscar auxílio dos demais entes federados, por meio de cofinanciamentos, e junto à rede socioassistencial, através de parcerias, para que as organizações da sociedade civil (OSC's) devidamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS (art. 6B, §2º, II, LOAS) e registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA (art. 90, §1º, ECA), executem esses Serviços.

Lado outro, considerando, sobretudo, a realidade de Municípios de pequeno porte, o art. 13, V, da LOAS prevê que compete ao Estado “prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado”.

Em Minas Gerais, a Lei Estadual nº. 21.966/2016 institui os serviços regionalizados de proteção social de alta complexidade e, no que se refere aos Serviços de Acolhimento Institucional, dispõe que:

Art.9 A oferta do Serviço Regionalizado de Acolhimento Institucional nas modalidades Abrigo Institucional e Casa Lar se dará mediante as seguintes condições:

- I – cada município atendido deverá possuir até cinquenta mil habitantes;
- II – a oferta regional abrangerá até quatro municípios;
- III – os municípios atendidos deverão pertencer à mesma comarca;

IV – o tempo de deslocamento entre o município sede da unidade regional e os municípios vinculados deverá ser de, no máximo, duas horas.

A competência do Estado na gestão dos Serviços de Acolhimento regionalizados para crianças e adolescentes é ratificada pela Resolução CNAS nº 31/2013, cabendo aos Municípios partícipes, a adoção das devidas medidas para viabilização da convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes acolhidos, assim como o atendimento às suas famílias. Vejamos:

Art. 18 A oferta regionalizada de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens deverá ser implementada sob a competência estadual, cabendo ao Estado a organização, estruturação, coordenação e prestação da oferta regionalizada sob execução:

I – direta;

II – indireta; ou

III – em regime de cooperação com os Municípios da área de abrangência da regionalização.

§ 1º Caberá aos Municípios vinculados à área de abrangência da regionalização apoiar a oferta do serviço e assegurar o atendimento às famílias de origem das crianças, adolescentes e jovens com vistas à reintegração familiar, por meio de ações articuladas da rede municipal com o serviço de acolhimento, bem como viabilizar condições de deslocamento das famílias para visitas periódicas aos serviços regionalizados.

(...)

Dessa forma, ao iniciar as tratativas para a implantação do Serviço de Acolhimento Institucional e/ou Familiar, é fundamental a realização de um diagnóstico, a fim de dimensionar a demanda da Comarca, a modalidade do Serviço a ser implantado e os entes públicos implicados no processo.

Ressalta-se que esse diagnóstico pode ser obtido por meio de informações fornecidas pela própria rede local, em especial o Conselho Tutelar, CMDCA, CMAS, Serviços Socioassistenciais, dentre outros.

No que concerne às modalidades, a Resolução CNAS nº. 109/2009 (Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais) especifica que o Serviço de Acolhimento Institucional compreende a alta complexidade do SUAS e poderá ser prestado em Abrigos Institucionais ou em Casas Lares. No caso do Abrigo Institucional, é permitido o acolhimento de até 20 crianças/adolescentes, enquanto que as Casas Lares se constituem unidades residenciais, com a presença de Educador/Cuidador residente, para o atendimento de até 10 crianças/adolescentes.

Com relação ao Serviço de Acolhimento Familiar, a tipificação também o classifica como de alta complexidade do SUAS, cujo objetivo é o acolhimento de crianças e adolescentes em residências de famílias selecionadas, cadastradas, capacitadas e acompanhadas por equipe técnica. Trata-se de um Serviço que procura propiciar à criança e ao adolescente um ambiente mais acolhedor durante o período que precisar permanecer afastado de sua própria família, não estando de maneira alguma atrelado a uma eventual adoção pela família acolhedora.

Uma última observação ainda é pertinente à posição prioritária dada pela lei ao acolhimento familiar nos termos do § 1º do art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente, *verbis*:

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. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

§ 1º **A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional**, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009). (G. N.).

Como bem salienta o juiz de direito Sérgio Luiz Kreuz<sup>1</sup>:

A maior vantagem, no entanto, e é por isso que o programa é diferenciado, preferencial, é a possibilidade da criança ou o adolescente ter um atendimento individualizado, a possibilidade de viver num referencial de família organizada, estruturada, harmônica, o que muito provavelmente não teve na sua família de origem. É a oportunidade de criar vínculos afetivos, o que raramente é possível nas unidades de acolhimento, onde as separações são constantes, não só dos cuidadores, mas também dos próprios colegas.

A pesquisa do IPEA-2004<sup>2</sup>, em estudo comparativo entre o acolhimento institucional e o familiar, apontou importantes vantagens deste último, pelo qual o acolhido recebe afeto, possui elevada autoestima e bom desenvolvimento biopsicomotor, fatores extremamente comprometidos na modalidade institucional.

Outros aspectos que devem ser observados no processo de implantação do Serviço de Acolhimento são os padrões de qualidade e de sistematicidade, indispensáveis para a efetiva proteção dos direitos das crianças e

---

<sup>1</sup> Acesso em 12/09/2019. < <https://geracaoamanha.org.br/acolhimento-familiar-x-acolhimento-institucional>>

<sup>2</sup> Cap. 11: Modalidade de abrigo e a busca pelo direito à convivência familiar e comunitária. Acessado em 12/09/2019 < <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capit11.pdf>>

adolescentes. Nessa direção, faz-se fundamental que os parâmetros definidos pela **Resolução Conjunta Conanda/CNAS nº001/2009 (Aprova o documento: Orientações Técnicas Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes)** sejam resguardados nas propostas apresentadas.

## **2. Roteiro de Atuação**

Os procedimentos a seguir não são obrigatórios ou estanques. A Promotoria de Justiça tem ampla liberdade para adaptar, suprimir ou acrescentar passos a este Roteiro, de modo a melhor conformá-lo com a realidade local. São, pois, sugestões de procedimentos a serem realizados, não se constituindo um rígido esquema de caráter vinculante.

Saliente-se que não será obrigatório o apoio das equipes técnicas do CAODCA ou das CREDCAs em sua execução, embora esta participação possa sempre ser solicitada, especialmente nos casos que exigirem pactuações com gestores, expedição de Recomendação, propositura de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) ou ajuizamento de Ação Civil Pública (ACP).

### **Fase 1. Instauração de procedimento administrativo**

Por se tratar de acompanhamento e fiscalização continuada de instituição afeta à atribuição da Defesa da Criança e Adolescente, o Procedimento Administrativo (PA) se apresenta como instrumento possível de ser utilizado, nos termos do art. 1º, II da Resolução Conjunta PGJ CGMP N. 04 DE 31/10/2017. Todavia, o PA possui algumas limitações, tais como a impossibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta e seu respectivo acompanhamento, muito embora possa haver a expedição de recomendação em seu bojo (art. 4º, do Ato CGMP n. 08 de 17/05/2017).

Não há empecilho, porém, a que este Roteiro seja executado em procedimento já em curso na Promotoria, desde que o objeto seja compatível. Não obstante, deve-se evitar tratar da implantação de Serviços de Acolhimento em Municípios distintos em um único procedimento extrajudicial.

Após o devido cadastro no Sistema de Registro Único, cujo objeto deverá ser a “Implantação do Serviço de Acolhimento Institucional e/ou Familiar”,

recomenda-se o envio de cópia da portaria inaugural (**Modelo de Portaria de Instauração de PA – Anexo 1**) ao Prefeito Municipal, juntamente com ofício requisitando que informe se há alguma providência em curso com vistas à implantação do aludido Serviço (**Modelo de Ofício ao Prefeito - Anexo 2**).

Caso seja constatado que foram iniciados os procedimentos para a implantação ou apresentada proposta concreta que atenda a demanda local, a ser executada dentro de prazos razoáveis, será suficiente acompanhar as ações até respectiva inauguração do(s) Serviço(s)<sup>3</sup>.

Importa destacar que, até que seja(m) implantado(s) o(s) Serviço(s), o Município deverá providenciar alternativa para a proteção das crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco junto a suas famílias, como: o custeio da estadia em local adequado, acompanhado por Educador/Cuidador em período integral e assistido por equipe técnica indicada pela Gestão da Política de Assistência Social; estabelecimento de parcerias com Municípios pertencentes a mesma Comarca que já possuam o Serviço de Acolhimento, dentre outras soluções indicadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Em outra direção, não havendo manifestação favorável do Município, recomenda-se que sejam expedidos Ofícios ao CMDCA e CMAS, requisitando informações sobre a existência de deliberações acerca da implantação de Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes, orientando-os que se discuta a questão em plenária, em caso de resposta negativa. (**Modelo de Ofício aos Conselhos Municipais – Anexo 3**).

Outrossim, sugere-se que seja expedido Ofício ao Conselho Tutelar, para que informe sobre os casos atendidos/acompanhados pelo Órgão que demandariam a aplicação da medida protetiva de acolhimento institucional (**Modelo de Ofício ao Conselho Tutelar – Anexo 4**).

Por meio desses dados, será possível dimensionar a demanda do Município e, conseqüentemente a modalidade do Serviço que melhor irá atendê-la. Nesse momento, caso entenda necessário, a Promotoria de Justiça poderá acionar os órgãos de apoio (CAODCA/CREDCA's), a fim de que promovam a análise da documentação recebida e orientem sobre as premissas básicas de funcionamento

---

<sup>3</sup> Para fins desta proposta de roteiro, considera-se que o município possui demanda por serviços de acolhimento, a partir dos pedidos de afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar que chegam à Promotoria de Justiça, consoante o art. 136, parágrafo único, ECA.

do Serviço a ser implantado, facilitando, assim, a exposição prevista na fase seguinte.

## **Fase 2. Reunião de pactuação para definição das estratégias para implantação do(s) Serviço(s)**

Após o recebimento das informações requisitadas, o(a) Promotor(a) de Justiça deverá agendar uma reunião com o(a) Prefeito(a), Gestor(a) da política municipal de Assistência Social, representante da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE (quando for o caso da oferta regionalizada do Serviço), presidente do CMDCA e presidente do CMAS, para início das tratativas **(Modelo de ofício para reunião conjunta – Anexo 5)**.

Recomenda-se que a reunião seja dividida em dois momentos: primeiro ocorre uma exposição sobre a estruturação do Serviço de Acolhimento e exigências legais a ele referentes, com o intuito de nivelar conceitos e fortalecer os argumentos a favor das pactuações que serão propostas a seguir. A experiência prática tem demonstrado que os gestores se mostram mais inclinados a aceitar sugestões de adequação quando lhes foram previamente expostos os fundamentos das demandas. Assim, é importante que a parte expositiva seja feita de modo claro e didático.

Em seguida, são apresentados os dados coletados e pactuadas ações, construídas espontaneamente pelos presentes, com razoabilidade de prazos e respeito às peculiaridades de cada Município, para que seja implantado o respectivo Serviço de Acolhimento.

Para auxílio nessa etapa da reunião, foi elaborado um quadro, contemplando os aspectos essenciais para o cumprimento dos requisitos definidos nas “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes”, como estrutura física, recursos humanos, documentação, dinâmica de atendimento, política de formação continuada, articulação com a rede, dentre outros **(Modelo de quadro de pactuação – Anexo 6)**.

Esta estratégia de negociação tem como escopo a atuação resolutiva ministerial, buscando soluções céleres e menos burocráticas para alcance dos resultados pretendidos. Dessa forma, ao priorizar essa via, deve-se, a princípio, abrir

mão da propositura de outros instrumentos, tais como a Recomendação, TAC ou ACP.

Esta forma de atuação, inclusive, é reconhecida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias das unidades dos Ministérios Públicos brasileiros, cujas orientações conjuntas para as diversas áreas ministeriais encontram-se materializadas no documento intitulado Carta de Brasília<sup>4</sup>, firmado em sessão pública ocorrida no dia 16 de setembro de 2016.

Ao final da reunião, será lavrada uma Ata contendo um resumo das pactuações, com seus respectivos prazos, cujo cumprimento será acompanhado nos autos do PA. Como há uma pauta de discussão previamente conhecida, foi elaborada uma minuta de Ata, com os pontos passíveis de serem adiantados e depois ajustados ao longo da reunião (nomes, cargos dos participantes, palavras de abertura e contextualização, descrição das pactuações, etc. **(Modelo de Ata – Anexo 7)**).

Com o fito de facilitar o acompanhamento e participação dos presentes, sugere-se que seja utilizado um projetor “*datashow*” durante a elaboração da Ata e construção das pactuações.

É preciso destacar que a Ata da reunião, embora assinada, não é um Termo de Ajustamento de Conduta, nem qualquer outro título executivo. Ela também não deve conter a cominação de multa. Se, por um lado, há menos responsabilidades envolvidas, de outro, permite-se que a reunião ocorra de forma mais leve, tranquila, e cria-se ambiente mais propício à negociação amigável.

---

<sup>4</sup> A Carta de Brasília reconhece que são fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público como garantidor de direitos fundamentais a atuação preventiva, o exercício da função pedagógica da cidadania, e o combate sistematizado e articulado das causas geradoras de desigualdades sociais. Desta forma, sugere aos Órgãos de Execução que priorizem cada vez mais a tutela extrajudicial dos interesses difusos e coletivos, utilizando, para isso, novos mecanismos de atuação institucional.

No mesmo sentido, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, a Recomendação Geral CGMP nº 2/2017, ao dispor sobre a atuação resolutiva do Ministério Público em conflitos, controvérsias e problemas urbanos e rurais, conclama seus membros a, dentre outras coisas, buscar ampla compreensão e aprofundamento das demandas sociais, favorecendo a construção de alternativas; atuar como mediador e facilitador da comunicação, evitando reprodução de hierarquias; assim como, na intervenção de questões sociais, não se limitar às práticas meramente burocráticas, zelando por um atuação preferencialmente consensual pela via extrajudicial de resolução de conflitos

A Carta de Brasília e a Recomendação CGMP nº 2 nos instigam a buscar novas formas de atuação que nos conduzam a melhores respostas na atuação ministerial, norteados pelo princípio da transformação social, consagrado no art. 3º da CR/88.

O cumprimento dos itens pactuados deverá ser informado à Promotoria, conforme sejam realizados. Eventuais dilações de prazo podem ser concedidas, se devidamente justificadas.

Cumprido o objeto do PA, ou seja, implantado o Serviço de Acolhimento pactuado, o procedimento extrajudicial será arquivado. Caso contrário, a critério da Promotoria de Justiça, deve-se cessar as tratativas extrajudiciais e propor imediatamente Ação Civil Pública ou instaurar Inquérito Civil.

### **Fase 3. Proposta de Ação Civil Pública ou instauração de Inquérito Civil**

Não havendo êxito nas tratativas extrajudiciais, será considerada a propositura de Ação Civil Pública, uma vez que o insucesso da tentativa de autocomposição indica a indisposição dos gestores para acatar uma recomendação formal ou aceitar uma proposta de TAC (**Modelo de ACP – Anexo 8**).

A ACP deverá ser instruída com o próprio PA, contendo os dados obtidos por meio dos levantamentos realizados junto a rede local e as demandas recebidas diretamente pela Promotoria de Justiça, de modo a dar visibilidade às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social por falta de Serviço de Acolhimento Institucional/Familiar naquela localidade.

Caso tenha ocorrido a reunião de pactuação, a respectiva Ata também deverá constar na ACP. Ademais, entende-se essencial que sejam juntadas eventuais deliberações do CMAS e do CMDCA sobre a questão, consubstanciadas em Resoluções ou registros em livro de Atas, haja vista que estas possuem caráter vinculante para a administração pública, por serem emanadas de Órgãos representativos da soberania popular, com poder de decisão sobre as políticas públicas envolvidas na matéria (art. 16, IV, LOAS; art. 88, II, ECA).

Convém mencionar que, mesmo após ajuizada a ACP, o Novo Código de Processo Civil prevê que a citação do réu o intima a comparecer à audiência de conciliação, não mais para apresentar contestação. Trata-se, mais uma vez, de possibilidade de composição amigável de conflito.

Não se descarta contudo, a possibilidade de instauração de Inquérito Civil<sup>5</sup> (**Modelo de Portaria Inaugural de ICP – Anexo 9**), caso o (a) Promotor (a) de Justiça considere necessária a produção de provas complementares para melhor fundamentar o pleito.

### **Fase 3.1. Recomendação Administrativa e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**

Apesar de não serem as estratégias principais propostas neste Roteiro, os Órgãos de Execução podem optar pela expedição de Recomendação Administrativa (**Modelo de Recomendação – Anexo 10**) ou propositura de Termo de Ajustamento de Conduta (**Modelo de TAC – Anexo 11**).

Importante ressaltar que, optando pelo TAC, o órgão de Execução não poderá celebrá-lo no bojo do Procedimento Administrativo, devendo instaurar Inquérito Civil.

### **3. Conclusão**

O Centro de Apoio Operacional e as Coordenadorias Regionais esperam ter colocado à disposição das Promotorias de Justiça instrumental claro e objetivo para auxiliar o Órgão de Execução, ante a necessidade de implantar o Serviço de Acolhimento Institucional/Familiar no (s) Município (s) de sua Comarca.

Como já mencionado, esse Roteiro é apenas uma orientação de atuação, que pode ser livremente alterado pelo Órgão de Execução, a fim de adequá-lo à sua prática. Revisões e aperfeiçoamentos dos Roteiros de Atuação são práticas rotineiras do CAODCA e das CREDCAs, motivo pelo qual críticas e sugestões daqueles que aplicarem o Roteiro são bem-vindas e fundamentais.

Por derradeiro, o apoio técnico do CAODCA e das CREDCAs<sup>s</sup> poderá, se assim entender o Órgão de Execução, ser solicitado em qualquer das etapas deste Roteiro.

---

<sup>5</sup> Mediante extração de peças do PA e a respectiva instauração do ICP (Parágrafo único do art. 2º da Resolução Conjunta PGJ CGMP n.º 04 DE 31/10/2017).

#### **4. Lista de Anexos**

Anexo 1 – Modelo de Portaria de Instauração de NF e conversão em PA

Anexo 2 – Modelo de Ofício ao Prefeito

Anexo 3 – Modelo de Ofícios aos Conselhos Municipais

Anexo 4 – Modelo de Ofício ao Conselho Tutelar

Anexo 5 – Modelo de ofício para reunião conjunta

Anexo 6 – Modelo de quadro de pactuação

Anexo 7 – Modelo de Ata

Anexo 8 – Modelo de ACP

Anexo 9 – Modelo de Portaria de ICP

Anexo 10 – Modelo de Recomendação

Anexo 11 – Modelo de TAC

Anexo 12 – Modelo de TAC – Implantação do Serviço Regionalizado de Acolhimento