

RESPOSTA AO OFÍCIO CIRCULAR CEDCA 028/2019 ENCAMINHADO AO GT¹

Assunto: Formulário auxiliar para o acolhimento em caráter excepcional e de urgência de crianças e adolescentes no Estado de Santa Catarina

Para: Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente

O Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre questões relativas ao Acolhimento – formado pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público (CIJ/MPSC), Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Secretaria do Estado de Desenvolvimento Social (SDS), Consórcio Intermunicipal de Abrigo para Crianças e Adolescentes de Braço do Norte, Equipe dos Serviços de Alta Complexidade de Blumenau, Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (CEIJ/TJSC) e Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA) – vem, em resposta ao Ofício Circular CEDCA 028/2019, esclarecer alguns pontos levantados acerca do “*formulário auxiliar para o acolhimento, em caráter excepcional e de urgência, de crianças e adolescentes no Estado de Santa Catarina*”.

De imediato, importante ressaltar que o *formulário auxiliar para o acolhimento, em caráter excepcional e de urgência, de crianças e adolescentes no Estado de Santa Catarina* é um instrumento produzido interinstitucionalmente pelo Grupo de Trabalho que debate questões relativas ao Acolhimento, de composição acima indicada. As questões e orientações incluídas no formulário foram exaustivamente debatidas por aqueles órgãos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no artigo 136, parágrafo único², define como uma das atribuições do Conselho Tutelar a

¹ Elaborada pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre questões relativas ao Acolhimento – formado pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público (CIJ/MPSC), Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), Consórcio Intermunicipal de Abrigo para Crianças e Adolescentes de Braço do Norte, Equipe dos Serviços de Alta Complexidade de Blumenau, Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (CEIJ/TJSC) e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA), 2019.

² Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

[...]

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe

imediate comunicação ao Ministério Público de situações as quais o órgão entenda necessário o afastamento da criança/adolescente do convívio familiar, prestando-lhe informações sobre os motivos que levaram àquela conclusão, bem como sobre as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família para evitar a aplicação da medida.

Se infere da doutrina que

[...] Apenas por meio de *decisão judicial*, proferida em *procedimento contencioso*, é que tal afastamento pode ser determinado, cabendo ao Conselho Tutelar, quando se depara com alguma situação excepcional que, no entender do órgão, justifique a medida, provocar o Ministério Público no sentido de ajuizamento da demanda respectiva, fornecendo-lhe os elementos de convicção necessários, bem como um relatório pormenorizado acerca das medidas tomadas no sentido de *evitar* tal medida extrema e excepcional (cf. art. 19, *caput* e §3º e 101, §1º, do ECA). O objetivo da norma é, enfim, dificultar a aplicação da medida de acolhimento institucional pelo Conselho Tutelar, que inclusive por força do disposto no art. 100, par. único, incisos IX e X do ECA, deve atuar *prioritariamente* no sentido de proteção da criança/adolescente no *seio de sua família* (que, se necessário, deverá também receber as medidas de orientação, apoio e promoção social previstas no art. 129, do ECA).³

Nesse sentido, o fluxo a ser priorizado pelo Conselho Tutelar para a intervenção nos casos em que se identifica a necessidade do afastamento do convívio familiar é (i) a orientação, apoio e promoção social da família natural, com o intuito de se evitar o acolhimento da criança/adolescente; e (ii) a comunicação ao Ministério Público acerca da situação e das providências já tomadas na tentativa de resolução das demandas identificadas.

Por sua vez, a possibilidade do acolhimento em caráter emergencial e excepcional encontra-se prevista no artigo 93 do Estatuto⁴, que

informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

³ Digiácomo, Murillo José; Digiácomo, Ildéara Amorim, Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. Curitiba, 2017. 7. ed. p. 263/264.

⁴ Art. 93. As entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade.

Parágrafo único. Recebida a comunicação, a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público e se necessário com o apoio do Conselho Tutelar local, tomará as medidas necessárias para promover a imediata reintegração familiar da criança ou do adolescente ou, se por qualquer razão não for isso possível ou recomendável, para seu encaminhamento a programa de acolhimento familiar, institucional ou a família substituta, observado o disposto no § 2º do art. 101 desta Lei.

traz o dever das entidades de acolhimento de comunicarem o fato ao Juízo da Infância e da Juventude no prazo de 24 horas.

O instrumento/formulário encaminhado pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional foi elaborado exatamente para essas situações emergenciais, com objetivo de orientar e padronizar as ações dos Conselheiros Tutelares frente a tais ocorrências, estabelecendo-se um roteiro de perguntas que devem ser respondidas pelo membro do Conselho Tutelar e indicando possibilidades de encaminhamentos prévios, em respeito à excepcionalidade do acolhimento institucional e, mais ainda, à excepcionalidade da excepcionalidade do acolhimento emergencial realizado diretamente pelo CT, sem prévia comunicação ao Ministério Público.

O formulário elaborado explica, em seu comentário n. 2, que a comunicação ao MP sobre a situação identificada como de necessária intervenção e promoção do afastamento do convívio familiar é a regra para a atuação do Conselho Tutelar, e não a realização do acolhimento. Ressalta-se que a comunicação referida é uma comunicação prévia, anterior à evolução da situação para aquela em que o acolhimento deve ser realizado emergencialmente.

Reside neste ponto a necessidade de articulação e comunicação entre o Conselho Tutelar e a rede de proteção, uma vez que a intervenção precoce⁵ é necessária para que se evite a aplicação de medidas extremas e excepcionais.

Em qualquer situação, mas ainda mais quando realizado diretamente pelo CT, o acolhimento institucional ou em família acolhedora deve servir, portanto, apenas para salvaguardar a vida e a saúde de crianças/adolescentes de riscos iminentes, desde que não haja familiar extenso apto a exercer cuidados, *a priori*, momentâneos que aquela criança ou adolescente necessite.

⁵ Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

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

VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida;

Especificamente quanto aos pontos aventados no Ofício CEDCA 028/2019, relativos aos comentários do formulário, tem-se que:

- O comentário n. 2 reforça a excepcionalidade de aplicação da medida de acolhimento institucional quando plenamente possível que um familiar extenso da criança a acolha e lhe provenha os cuidados necessários momentaneamente. O ato esperado do Conselheiro Tutelar, em uma situação emergencial, é a busca junto à rede de proteção por algum familiar apto para que, havendo, em respeito aos princípios da prevalência da família e da intervenção mínima⁶, a criança/adolescente não necessite ser encaminhada ao acolhimento institucional para posterior liberação, poupando-a de uma nova – e gravosa – intervenção. É claro que, em muitas situações, o membro do Conselho Tutelar não terá condições de afiançar que a família extensa de fato está apta a acolher emergencialmente a criança; nessa hipótese, será cabível o acolhimento institucional ou em família acolhedora.

Entretanto, sabe-se que, na maioria dos casos, a rede já acompanha a situação da família biológica e, por isso, já poderia antever a possibilidade de um acolhimento, de modo a já identificar eventuais familiares que em tese teriam condições de receber momentaneamente a criança (“receber momentaneamente”, reforce-se, pois não se trata de definição de guarda). Muitas vezes, a própria criança, quando perguntada, informa a existência de tios, avós, irmãos etc. com os quais nutre relação de afeto e confiança. Nessas situações, caso o membro do Conselho Tutelar (que é eleito pela comunidade e, em tese, conhece o seu território e as pessoas que lá residem) entenda que a criança/adolescente estará segura, ainda que momentaneamente, com aquele familiar extenso, não faz sentido, pela lógica do Estatuto, realizar o acolhimento

⁶ Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

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

X - **prevalência da família**: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isso não for possível, que promovam a sua integração em família adotiva;

VII - **intervenção mínima**: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente; (grifou-se)

institucional para somente depois a entidade localizar – muitas vezes no dia seguinte – a família ampliada da criança ou do adolescente.

É justamente por isso que o comentário n. 2 também aborda a necessidade de comunicação do Ministério Público e à autoridade judiciária tão logo seja realizado o acolhimento, inclusive no caso em que a criança/adolescente é encaminhada aos cuidados de algum familiar extenso. A partir desse momento, o Ministério Público acompanhará a situação para providenciar junto ao Poder Judiciário a regularização da guarda ou, se não for este o entendimento, a aplicação da medida de acolhimento institucional/familiar ou determinação para o retorno à família biológica.

- O comentário n. 8 busca promover o trabalho articulado em rede, sem retirar ou diminuir a autonomia do Conselho Tutelar em realizar as intervenções de caráter emergencial e excepcional que julgar necessárias.

A questão concentra-se na visualização da possibilidade, ainda que durante uma situação emergencial, de realização de contato com a rede de apoio, a qual pode fornecer informações mais aprofundadas sobre a criança/adolescente, inclusive com a indicação de familiar extenso apto a recebê-la. Trata-se de, quando possível, ouvir a opinião dos demais profissionais da rede a fim de que o membro do Conselho Tutelar possa, preservada sempre sua autonomia, fundamentar de maneira ainda mais apropriada a medida extrema tomada. Por óbvio, a posição da rede não vincula o Conselho Tutelar, que poderá, mesmo contrariamente à opinião do profissional contatado, promover o acolhimento institucional caso entenda necessário.

- Os comentários 12 e 13 ressaltam a necessidade de, caso o Conselho Tutelar encontre um familiar extenso apto a prover os cuidados da criança/adolescente e não seja necessária a aplicação da medida de acolhimento, o órgão comunicar à autoridade judiciária e ao Ministério Público no prazo de 24 horas, para que o MP e o Juízo da Vara da Infância e Juventude analisem a questão e providenciem, se assim entenderem, a troca de guarda.

Em síntese, restou demonstrado que cabe ao Conselho Tutelar a priorização da entrega da criança a algum familiar extenso apto a

prover seus cuidados, em detrimento do acolhimento institucional, em homenagem ao já citado princípio da prevalência da família. Em qualquer tipo de acolhimento – institucional, familiar ou em família extensa – é competência do Conselho Tutelar a comunicação ágil ao Ministério Público e à autoridade judiciária.

No caso específico do acolhimento por familiar extenso, necessário esclarecer que a medida funda-se na excepcionalidade do acolhimento institucional ou em família acolhedora, que deve ser a *ultima ratio*; bem como nos princípios da intervenção mínima e da prevalência da família natural e extensa, já que desnecessário o encaminhamento institucional da criança/adolescente quando há família extensa capaz e interessada em assumir seus cuidados.

Importante mencionar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 100, parágrafo único, dispõe acerca dos princípios norteadores da aplicação das medidas de proteção. Dentre eles estão aqueles anteriormente citados: os princípios da intervenção mínima e da prevalência da família (incisos VII e X):

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

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

[...]

VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente;

[...]

X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isso não for possível, que promovam a sua integração em família adotiva;

No tocante à intervenção mínima, o Estatuto prevê que apenas as autoridades e instituições de ação indispensáveis devem ser acionadas para intervir. Isso significa, no contexto do formulário auxiliar, que a identificação de um familiar extenso para receber a criança/adolescente por ocasião da necessidade de um acolhimento emergencial exclui o serviço de acolhimento

institucional ou familiar do fluxo de atendimento, uma vez que preserva a criança/adolescente da situação de ser inserida no referido serviço para pouco tempo depois ser encaminhada a um familiar que poderia ter sido identificado, ou já era conhecido, pelo próprio Conselho Tutelar.

Já no viés da prevalência da família, o Estatuto é claro no sentido da priorização do convívio da criança/adolescente no âmbito de sua família natural ou extensa. Ou seja, também a partir desse princípio norteador de atuação surge a necessidade de análise, pelo Conselho Tutelar, mesmo nas situações emergenciais, da existência de família extensa apta a prover os cuidados que a criança/adolescente necessita.

Reforça-se, portanto, que o *formulário auxiliar para o acolhimento em caráter excepcional e de urgência de crianças e adolescentes do Estado de Santa Catarina* busca ampliar as possibilidades vislumbradas pelo membro do Conselho Tutelar em uma situação emergencial, sob a luz dos princípios expressamente elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Inclusive, da cartilha de Orientações Técnicas – Conselho Tutelar⁷, formulada interinstitucionalmente com a participação do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e da Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares (ACCT), extrai-se que:

Vale destacar ainda que, mesmo nas situações emergenciais, deverão os membros do Conselho Tutelar realizar contato prévio com a rede de proteção para acompanhar o cumprimento da medida, verificando, sempre que possível, se a equipe técnica do Município está de acordo com a sua aplicação.

Nos casos que já venham sendo acompanhados pela rede de proteção, caberá o acolhimento emergencial apenas se houver fatos novos e graves que justifiquem essa medida tão extrema e excepcional, não se autorizando o acolhimento motivado no fato de que a família “não aderiu” aos acompanhamentos ou continuar negligenciando os filhos. Nessas hipóteses, o fato deve ser comunicado ao Ministério Público, na forma do art. 136, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que adotará as providências pertinentes.

⁷ Orientações Conselho Tutelar. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT), formado pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude do Ministério Público de Santa Catarina (CIJ/MPSC), Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (CEIJ/TJSC), Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA) e Associação Catarinense dos Conselheiros Tutelares (ACCT). Florianópolis, Fevereiro/2018.

Ainda, importa ressaltar que, se realizado, o encaminhamento à família extensa será analisado pelo Ministério Público e pela autoridade judiciária, tão logo o Conselho Tutelar faça a comunicação, de modo que caberá ao MP e ao Juízo da Infância e Juventude a definição da concessão da guarda ao familiar extenso, o retorno à família natural ou a determinação do acolhimento institucional/familiar. Reforça-se que o acolhimento em família extensa não é considerado “troca de guarda”, mas sim uma medida de proteção antecedente ao acolhimento institucional ou em família acolhedora. Quem definirá a guarda, logo depois, será a autoridade judiciária, a única competente para tanto.

Por outro lado, ressalta-se que a autonomia do Conselho Tutelar é mantida também com o uso do formulário, de modo que o instrumento, repisa-se, busca ampliar o rol de possibilidades de atuação do Conselheiro frente à ocorrência emergencial ou excepcional.

Por fim, esclarecemos que o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público (CIJ/MPSC), a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), a Secretaria do Estado de Desenvolvimento Social (SDS), o Consórcio Intermunicipal de Abrigo para Crianças e Adolescentes de Braço do Norte, a Equipe dos Serviços de Alta Complexidade de Blumenau, a Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (CEIJ/TJSC) e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA) estão à disposição para a resolução de eventuais dúvidas que ainda persistam.

Florianópolis, 29 de julho de 2019.