

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO Nº003.9.51108/2021

ASSUNTO: Solicitação de orientação técnico-jurídica acerca da implantação no CRAS e CREAS do protocolo para execução de medidas socioeducativas em meio aberto nos municípios com menos de 20 mil habitantes.

SOLICITANTE: 5ª Promotoria de Justiça de Eunápolis.

IDEA nº 003.9.51108/2021

RESPONSÁVEIS: Eunice Bastos de Oliveira (CATI/CAOCA) e Veronica Costa (ASSESSORA JURIDICA/CAOCA)

1. NORMATIVAS, PUBLICAÇÕES E ORIENTAÇÕES TÉCNICAS UTILIZADAS:

• Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, 1993; • Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2004; • Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, 2005; • Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), 2009; • Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009; • Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010; Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social, 2009; Orientações Técnicas Centro de Referência Especializado de Assistência Social, 2011; Caderno de Orientações Técnicas sobre os Gastos no Pagamentos dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS, 2016; Orientações para Pactuação da Regionalização dos Serviços de Média e Alta Complexidade Nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB, 2015; Relatório de Proteção Social Especial da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, 2020.

2. ANÁLISE E RESPOSTAS AOS QUESITOS

A partir da solicitação de apoio técnico-jurídico, realizada pelo Dr. Alex Bacelar, as técnicas responsáveis, buscaram cumprir, em atenção ao questionamento formulado pelo Promotor supracitado, subsídios para fomentar vossa atuação finalística no âmbito da infância e juventude, acerca das medidas socioeducativas em meio aberto.

Assim, apresentamos as seguintes considerações relacionadas à demanda exposta. De início, salientamos que as orientações emitidas pelo CAOCA têm o escopo de auxiliar os órgãos de execução no exercício das suas atribuições, objetivando, também, a uniformização de procedimentos e entendimentos no âmbito interno do MPBA, sendo destinadas apenas aos seus membros, sem qualquer caráter vinculativo, respeitando-se integralmente o princípio institucional da independência funcional.

Destacamos que a municipalização do atendimento infantojuvenil, previsto no artigo 88, I, da Lei nº 8.069/90, restou também contemplada na organização dos serviços de assistência social com a implantação, a partir das diretrizes traçadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cuja execução das medidas socioeducativas em meio aberto, como especificamente veremos adiante, está definida como serviço de média complexidade e, por essa razão, a sua execução ficará ao encargo, prioritariamente, do CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social)¹.

No entanto, reconhecendo que a tarefa socioeducativa não pode ser resumida ao atendimento socioassistencial (dada à sua natureza necessariamente intersetorial), por certo que o CREAS não poderá ser o único órgão executor das medidas, é que se admite que o atendimento realizado pelo CREAS possa contar com ajuda de outras entidades governamentais e até mesmo das organizações da sociedade civil devidamente registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (artigo 90, caput e §1º do ECA e Art. 1º, § 5º da Lei nº 12.594/12).

Desde já, frisamos que as hipóteses de inexistência do CREAS no município, da ausência de cofinanciamento para implementação do serviço de atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto no município e/ou escassez de demanda local não podem e nem devem inviabilizar a estruturação dos programas de atendimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Resta estabelecida a competência própria municipal para criar e manter programas de execução das medidas socioeducativas em meio aberto, ressaltando-se que os investimentos em matéria de infância e juventude têm respaldo no princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, consagrado pela Constituição federal e Lei nº 8069/90, o que torna inadmissível

¹ A Resolução CNAS nº 109/2009 estabeleceu os critérios, as descrições, as provisões, as aquisições, os objetivos dos serviços socioassistenciais. A referida normativa estabeleceu o CREAS como unidade de oferta do Serviço de MSE em Meio Aberto.

qualquer alegação dos municípios em relação à falta de recursos para implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento da população infanto-juvenil.

Neste viés, por tratar-se de demanda que se remete à participação da rede socioassistencial no cumprimento da medida socioeducativa, a Central de Assessoramento Técnico Interdisciplinar – CATI, cumprindo as atribuições previstas nas alíneas "d" e "f", do Ato Normativo nº005/2018, construiu respostas para as questões relativas às competências do CREAS e CRAS a fim de elucidar ainda mais as funções desses serviços de referências socioassistenciais, no âmbito do cumprimento das medidas socioeducativas.

Pontuamos, inicialmente, que o cumprimento das medidas socioeducativas está prevista no âmbito da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, política a qual, prevê as proteções afiançadas, Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade. Ambas as proteções preveem a execução dos seus serviços em Centros de Referências que possuem funções distintas.

Segundo as suas respectivas Orientações Técnicas, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS): *“é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF”*. Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS: *“é uma unidade pública da política de Assistência Social de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se como local de referência da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos”*.

Uma vez posto a definição desses Centros de Referência, partimos para identificação das suas funções no que concerne as medidas socioeducativas. Consta na Tipificação Nacional dos Serviços de Assistência Social - TNSAS, que **a execução das medidas socioeducativas em meio aberto integra a Proteção Social Especial e está definida como de serviço de média complexidade.**

A TNSAS define ainda, que no acompanhamento da medida de Prestação de Serviços à Comunidade, o serviço deverá identificar no município os locais para a prestação de serviços, a exemplo de: entidades sociais, programas comunitários, hospitais, escolas e outros serviços governamentais. Ressalta também, que a inserção do adolescente em qualquer dessas alternativas



deve ser compatível com suas aptidões e favorecedora de seu desenvolvimento pessoal e social.

Nesse sentido, ao falar do respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida, bem como de reconhecê-lo como sujeito de direitos, é imprescindível falar da Lei, nº 12. 594, de 18 de Janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, o qual constitui-se de uma política destinada à inclusão do adolescente autor de ato infracional que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

Assim, define-se o SINASE como “o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei” (BRASIL, 2006).

Ressalta-se que uma das grandes inovações do SINASE é a definição, de forma detalhada, das competências de cada ente na execução das medidas socioeducativas. A partir dessa definição, tornou-se evidente e estabelecido, que os sistemas estaduais, distrital e municipais são responsáveis pela implementação dos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa. No caso específico da esfera municipal, de acordo com o que estabelece o artigo 5º da Lei do SINASE, cabe as seguintes competências:

I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo estado;

II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;

III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

VI - Co financiar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.



§ 1º Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

Assim, uma vez realizado o panorama da organização da política pública voltada para o cumprimento das medidas socioeducativas, passamos a responder as questões postas pelo Promotor de Justiça, tratando da primeira questão: **1) Qual a orientação técnica para as cidades que tem CREAS, mas não tem pactuação financeira?**

R - Conforme mencionado anteriormente, a PNAS prevê as proteções afiançadas, sendo uma delas, a Proteção Social Especial, a qual oferta serviços, programas e projetos de caráter especializado, destinado a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos. Considerando os níveis de agravamento, a natureza e a especificidade do atendimento ofertado, a atenção na Proteção Social Especial organiza-se em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Entre os serviços previsto na proteção especial de média complexidade estão o de cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, Prestação de Serviço a Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA. Em conformidade com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, o CREAS é a unidade que oferta esses serviços especializados.

Na situação exposta, se o município já tem o CREAS e não está pactuado é preciso identificar se consta algum quesito irregular, exigido pelas normativas vigentes, pois segundo a NOB SUAS (2005), o cofinanciamento dos Serviços ofertados pelo CREAS constitui corresponsabilidade dos entes federados. O cofinanciamento federal para a oferta dos serviços pelo CREAS é operacionalizado por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, via transferência regular e automática, diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social do município e DF, ou para os Fundos Estaduais de Assistência Social, no caso de CREAS regional.

Os critérios para cofinanciamento do Governo Federal – MDS são definidos e pactuados no âmbito da CIT – Comissão Intergestores Tripartite e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Os recursos do cofinanciamento federal do PFMC devem ser utilizados com custeio das ações/atividades e manutenção do serviço, não devendo ser utilizado em despesas

como aquisição de material permanente, pagamento de pessoal concursado e encargos sociais.

Além disso, o cofinanciamento está ancorado em blocos de financiamento, organizados por nível de proteção social, de acordo com suas especificidades e com a capacidade de oferta, programas e projetos. Também são estabelecidos critérios de partilha, construídos a partir das necessidades, especificidades, objetivos de cada proteção social e as ações que englobam, além do porte dos municípios.

Assim, seguindo o exposto no Caderno de Orientações Técnicas sobre os Gastos no Pagamentos dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS, ressaltamos que recebem o cofinanciamento federal todos os entes federados em consonância aos critérios de partilha, pactuados e deliberados, desde que tenham assinado o **Termo de Aceite disponibilizado pelo MDS²**.

Destaca-se ainda, que para receber o cofinanciamento federal, os entes também têm que estar em conformidade com o **art. 30 da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS** que estabelece como condição para os repasses dos recursos, aos municípios, Estados e Distrito Federal, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
II – Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e III – Plano de Assistência Social.

2) “Qual a orientação técnica para as cidades que tem CREAS, pactuação, mas não tem demanda”?

R - Como parte da questão já foi mencionado acima, ressaltamos que nesta situação em que o município tem CREAS, pactuação, mas não tem demanda é preciso identificar o que está previsto tanto no Plano Municipal de Assistência Social - PMAS quanto no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativa - PMASE, pois independente do número de habitantes, bem como da demanda que o município apresenta, este tem a obrigação de criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, conforme previsto no

² Termo de Aceite é o instrumento que formaliza os compromissos e responsabilidades pactuados entre gestor municipal e gestor estadual que aceitam a partilha do cofinanciamento federal e estadual na oferta do CREAS/PAEFI em municípios de pequeno porte I, detalhando as responsabilidades gerais de gestão e os compromissos com a continuidade da oferta do serviço. Responsabilidades não acordadas terão que ser objeto de futura negociação.

SINASE³.

O documento Orientações para Pactuação da Regionalização dos Serviços de Média e Alta Complexidade Nas Comissões Intergestores Bipartite - CIB, ressalta que a oferta do Serviço PAEFI deve ser articulada com as demais políticas públicas. Destaca também, que deve haver um estabelecimento de suas competências nas relações com as Comarcas no território e com os órgãos do sistema de justiça e de defesa de direitos, evitando demandas que não sejam de competência do CREAS.

Nesse sentido é preciso analisar como o município organizou a oferta dos serviços que tratam das situações de risco e violação de direitos que se remetem a possíveis situação de cometimento de ato infracional, pois mesmo que o CREAS esteja desenvolvendo os demais serviços previstos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais como: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, a oferta do Serviço de Cumprimento de Medidas Socioeducativas é imprescindível.

É importante destacar também que, a Portaria do MDS, nº 849 de 25 de dezembro de 2010, *dispõe* sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, define em seu art. 3º, *que poderão* receber recursos do PFMC, os Municípios habilitados em gestão básica ou plena do SUAS, os Estados e o Distrito Federal.

Ainda em seu art. 4º considera:

I - Município de pequeno porte I: aquele com população inferior ou igual a 20.000 habitantes;

II - Município de pequeno porte II: aquele com população superior a 20.000 e inferior ou igual a 50.000 habitantes;

III - Município de médio porte: aquele com população superior a 50.000 e inferior ou igual a 100.000 habitantes;

³ Os planos de assistência social são importantes instrumentos de planejamento estratégico. Neles devem constar o diagnóstico socioterritorial do município ou do estado para identificar as vulnerabilidades presentes no território e propor medidas para o seu enfrentamento e O Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo é o planejamento de um Município sobre o modo como o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo será implementado, executado e avaliado em seu território, de modo a integrá-lo aos Sistemas Estadual e Nacional de Atendimento Socioeducativo.



IV - Município de grande porte: aquele com população superior a 100.000 e inferior ou igual a 900.000 habitantes; e

V - Metrôpole: Município com população superior a 900.000 habitantes.

Referente a situação de Eunápolis, identificamos que segundo dados do IBGE (2020), o referido município atualmente possui, 114.396 habitantes, sendo considerado dessa forma, município de grande porte. Informamos ainda, que segundo dados do Relatório de Proteção Social Especial da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020), o município de Eunápolis possui nível de habilitação básica e recebe Piso Fixo de Média Complexidade - CREAS/PAEFI, Abordagem Social e Medida Socioeducativa (anexo).

3) “Qual a orientação técnica para as cidades que somente possuem CRAS, mas sem demanda?”

R – Como mencionado anteriormente, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, estabelece que independentemente de seu porte⁴, todos os municípios devem ofertar os dois níveis de proteção, mesmo os que não possuem CREAS, portanto, devem se organizar para que seus serviços sejam executados de maneira independente a Proteção Social Básica.

Nesse sentido, na ausência do CREAS, é necessário que a gestão municipal, organize um fluxo dos serviços, no qual esteja explícito para qual setor as situações de risco e violências serão encaminhadas, pois a Proteção Social Especial não pode ser executada no mesmo espaço que o CRAS, pois trata-se de dois serviços socioassistenciais, organizados por níveis de proteção de diferentes complexidades do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

O CRAS oferta o Programa de Atenção Integral à Família - **(PAIF)** e tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos da cidadania. O CREAS, por sua vez, oferta o Programa de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - **(PAEFI)** tem por objetivo ofertar ações de orientação, proteção e acompanhamento às famílias com um ou mais membros em situação de risco pessoal e social, ameaça ou violação de direitos.

Assim, uma das alternativas para o município que não tenha os serviços do CREAS, mas

⁴ De acordo com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social todos os municípios devem ofertar os dois níveis de proteção. Mesmo os que não possuem CREAS, portanto, devem se organizar para que seus serviços sejam executados de maneira independente a Proteção Social Básica.

tenha do CRAS, é alocar a equipe responsável pela PSE no espaço em que funciona Secretaria Municipal de Assistência Social.

Nesse caso, o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo – PMAS, o qual configura-se como uma das responsabilidades do município, deverá prever a forma como o sistema municipal atenderá a demanda originada da ausência do referido órgão, seja através de medidas adotadas no âmbito municipal, a exemplo da própria implementação do CREAS, como meta a ser alcançada, por qualquer outro equipamento executor do serviço (até um equipamento próprio), ou através de alternativas regionais⁵, por exemplo, consórcios intermunicipais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o exposto, esta equipe entende que o pedido de assessoramento solicitado pelo promotor de Eunápolis é de grande relevância, uma vez que contribuirá para o aprimoramento na sua atuação nas questões voltadas para o direito das Crianças e Adolescentes do município.

Dessa forma, caso entenda pertinente, sugerimos que a 5ª Promotoria de Justiça de Eunápolis realize a seguinte ação:

- ✓ Solicite ao Secretário Municipal de Assistência Social, documentos comprobatórios sobre os serviços que o CREAS do município está realizando referente ao atendimento e acompanhamento dos adolescentes que estão cumprindo medida socioeducativa, uma vez que, o município recebe recurso do Piso Fixo de Média Complexidade, conforme ofício emitido pela Secretaria de Justiça Direitos Humanos e desenvolvimento Social - SJDHDS (anexo).

Ademais, no intuito de subsidiar a vossa atuação finalística, encaminhamos os materiais de apoio, constando 13 (treze) anexos, dentre eles o ofício e planilha fornecidos pela SAS/SJDHDS,

⁵ O CREAS de abrangência regional poderá ser implantado nas seguintes situações: a) Nos casos em que a demanda do município não justificar a disponibilização, no seu âmbito, de serviços continuados no nível de proteção social especial de média complexidade, ou, b) Nos casos em que o município, devido ao seu porte ou nível de gestão, não tenha condições de gestão individual de um serviço em seu território. A implantação do CREAS regional dar-se-á por iniciativa do Estado ou de grupos de Municípios. O Estado deve assumir a responsabilidade de regular, cofinanciar, coordenar e supervisionar o funcionamento dos CREAS de âmbito regional, desde sua implantação, com a participação dos municípios envolvidos. Na regionalização do atendimento deverá ser observada a proximidade geográfica entre os municípios



**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA**

contendo os valores de cofinanciamento da União e do Estado para os municípios da Bahia, visando a implementação dos serviços de medidas socioeducativas em meio aberto.

Na expectativa de ter atendido ao pedido de orientação e no intuito de colaborar com a relevante atuação funcional de Vossa Excelência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, esse Centro de Apoio Operacional permanece à disposição.

Veronica M. Marinho da Costa
Assessora Jurídica do CAOCA
Mat. 354672

Eunice Bastos de Oliveira Neta
Assistente Social/CRESS 05 4975
Coordenadora Técnica da CATI
Matrícula: 352.537

Márcia Rabelo Sandes
Promotora de Justiça
Coordenadora do CAO da Criança e do Adolescente