

# O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO CUIDADO COM A CRIANÇA E O ADOLESCENTE

Oswaldo Peregrina Rodrigues\*

Fausto Junqueira de Paula\*\*

**Resumo:** Após três décadas desde sua edição em 1990, com modificações ao longo dos anos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (LF n. 8.069) alterou o panorama legislativo do país no que se refere aos direitos infanto-juvenis. O acolhimento institucional é uma das medidas de proteção instituídas pela lei, ao lado de outras, aplica-se sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados. Trata-se medida excepcional e breve, uma vez que pressupõe a retirada do infante do ambiente familiar e sua inserção em uma instituição. A humanização do atendimento é desafio constante, preocupação dos profissionais do direito e dos da rede de proteção, para que o acolhimento de fato proteja e não revitimiza a criança e o adolescente.

**Palavras-Chave:** Criança – Adolescente – Convivência Familiar – Acolhimento Institucional – Fiscalização

**Sumário:** Introdução. 1) A convivência familiar. 2) A situação de risco (ameaça ou lesão à direito fundamental). 3) O programa de acolhimento institucional. 3.1) O acolhimento institucional:

---

\* Promotor de Justiça em São Paulo. Professor Universitário na PUC/SP. – Graduação e Pós-Graduação *Lato sensu* – Doutor e Mestre em Direito Civil pela PUC/SP.

\*\* Promotor de Justiça em São José dos Campos/SP. Professor Universitário na Universidade do Vale do Paraíba. Professor da Escola Superior do Ministério Público. Mestre em Direito Difuso e Coletivo pela UNIMES. Doutorando em Direito Civil pela PUC/SP.

definição. 3.2) Requisitos legais. 3.3) Princípios e deveres. 3.4) A fiscalização. Conclusão.

## INTRODUÇÃO



Estabelece a Constituição da República de 1988 em seu artigo 227, *caput*, que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade<sup>1</sup>, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, determinando, pois, que a esses infantes são garantidos todos os interesses, garantias, direitos, mormente os fundamentais, inerentes a todo e qualquer ser humano, reforçando outros mais, dentre os quais, o da convivência familiar e comunitária.

Têm o dever jurídico de garantir a satisfação desses direitos às crianças e aos adolescentes, além da própria família, a sociedade, o Estado, e a própria comunidade, consoante referenda o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/1990, também conhecido como ECA) no artigo 4º, *caput*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente no parágrafo único do seu art. 4º delinea o seguinte: “A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência no atendimento nos serviços públicos e ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.” A Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 20.11.1959, também determina: “A criança deve – em todas as circunstâncias – figurar entre os primeiros a receber proteção e auxílio” (Princípio VIII).

<sup>2</sup> “A CF inaugurou um verdadeiro sistema de proteção de direitos fundamentais que é próprio de crianças e de adolescentes. Assim, estabeleceu princípios que viriam a se converter em diretrizes do ECA: o reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e a garantia de prioridade absoluta no atendimento de seus direitos” (Roberto Barbosa Alves, *Direito da infância e da juventude*, p. 10).

Em 2009 entra em vigor a Lei Federal n. 12.010/2009 que, a par de regular o direito a convivência familiar, cuidou também de tecer novas regras para medida protetiva de acolhimento institucional, cuja designação veio substituir o abrigo, no rol das medidas do artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, trazendo diversas normas inovadoras da respectiva medida.

Decorrência dessa norma legal, publicada em 03.08.2009, com *vacatio legis* de 90 dias (art. 7º), este texto é reescrito, atualizando o intitulado “O abrigo no cuidado com a criança e o adolescente”, publicado que fora em dezembro de 2008.<sup>3</sup>

Com efeito, a convivência familiar e comunitária é uma das prioridades absolutas para o desenvolvimento pessoal, físico, mental e social da criança e do adolescente<sup>4</sup>, as quais não de ser observadas e garantidas pelas entidades acima referidas; todavia, em determinadas situações fáticas, as quais serão descritas, esse direito fundamental de convivência em família, temporariamente, haverá de ser necessariamente sobrestado, surgindo o imprescindível acolhimento do infante em programa de acolhimento institucional, como garantia de sua proteção.

Em situações tais, a convivência diuturna em comunidade ocorrerá no acolhimento, cujas pessoas que o geram, administram e ali labutam, principalmente seus educadores, serão as responsáveis pelo cuidado no desenvolvimento do acolhido, até seu retorno ao lar familiar, ou, quando isso se torne impossível, que outra medida possa ser aplicada, mormente, a colocação em família substituta.

*Ex vi* do disposto no parágrafo único do artigo 93 do ECA, alterado pela nova lei, “a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público e se necessário com o apoio do Conselho

---

<sup>3</sup> *Revista do Advogado*. Ano XXVIII, Dez/2008, n. 101, AASP, p. 77/85.

<sup>4</sup> Com mero intuito de relembração, descreve-se o art. 2º, *caput*, do ECA: “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”.

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.”

Pretende-se, neste trabalho, em face disso, ainda que em breves palavras, apontar as atribuições fáticas, jurídicas e sociais do programa de acolhimento institucional no que tange à proteção dos interesses e direitos fundamentais das crianças e adolescentes, inclusive e sobretudo quanto às suas reintegrações no convívio familiar e comunitário, seja na família biológica, seja em família substituta. Por derradeiro, a apresentação dos agentes públicos que ostentam poderes legais para fiscalizar e exigir o cumprimento desses deveres jurídicos nos planos, metas e execução dos trabalhos nas entidades que acolhem infantes desprotegidos do convívio familiar.

## 1) A CONVIVÊNCIA FAMILIAR

A convivência familiar e comunitária<sup>5</sup> é um direito fundamental de toda criança e adolescente, consoante dispositivos legais acima citados, os quais são complementados pelo artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da família

---

<sup>5</sup> Merece transcrição a lição de André Franco Montoro: “Tönnies é autor de uma das classificações mais famosas dos tipos de sociabilidade, que tem sido amplamente utilizada e desenvolvida pelos sociólogos posteriores. Tönnies distingue duas categorias fundamentais de relacionamento social: comunidade (‘Gemeinschaft’) e sociedade (‘Gesellschaft’). Essas categorias ligam-se às duas formas de expressão da vontade humana. À vontade natural, orgânica, inerente ao ser, que deita suas raízes até as profundezas da vida vegetativa, corresponde à ‘comunidade’. De outra parte, a vontade de escolha, ou refletida, conduz à ‘sociedade’. Relações ‘comunitárias’ são fundamentalmente as de parentesco, vizinhança e amizade. Relação ‘societária’ típica é a de troca, em que dominam o cálculo, as relações mecânicas e não o sentimento, o instinto, as relações espontâneas, como na comunidade.” (*Introdução à ciência do direito*, p. 531).

natural e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.”.

Ocorre que o presente dispositivo legal sofreu nova alteração pela Lei Federal n. 13.509/2017, alteradora do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os parágrafos 1º e 2º da referida lei, colocam um foco de luz no acolhimento ao exigir que em três meses, no máximo, a situação de permanência na entidade deve ser tecnicamente reavaliada e estabelece, salvo superior interesse da criança e do adolescente, que o teto temporal máximo de acolhimento será de 18 meses, com isso se busca retirar essas crianças e adolescentes da invisibilidade. Nota-se que a alteração legislativa diminuiu os referidos prazos, que eram de seis meses e dois anos, respectivamente.

Será garantida a convivência integral da criança com a mãe adolescente que estiver em acolhimento institucional e, em um país como o Brasil, que vergonhosamente sustenta a vanguarda em gravidez na adolescência, cioso dispor a lei sobre garantir à mãe adolescente o direito a assistência especializada multidisciplinar. Caso a gestante ou mãe manifeste o interesse em entregar seu filho para adoção, antes ou logo após o nascimento, será encaminhada à Justiça da Infância e da Juventude.

A longa permanência em instituição é deletéria ao indivíduo, que perde seus vínculos com a família e deixa também de cultivar referências importantes como a vivência caseira, raras as entidades que mantêm um perfil residencial – sala, cozinha, quartos e alpendre – que são substituídos por refeitórios, dormitórios e áreas de convivência. Normalmente situados em bairros diferentes da residência original, a hospedagem na entidade provoca mudanças na vida comunitária, alteração de escola e afastamento dos amigos, afetando assim importantes vínculos na vida da criança e do adolescente.

Família natural<sup>6</sup> é a família biológica, “formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (art. 25 do ECA), enquanto substituta é a família que substituirá aquela, mediante a assunção de direitos e deveres fáticos, jurídicos e sociais, pela guarda<sup>7</sup>, tutela<sup>8</sup> ou adoção<sup>9</sup> (art. 28, *caput*, do ECA).

Em regra, e sempre que possível, o infante haverá de ser criado, educado e instruído por sua família biológica; todavia, poderá ter seu convívio assumido por outra entidade familiar, a qual substituirá aquela, como mencionado.

Na forma do art. 39, parágrafo 1º, do ECA, preferencialmente, a recolocação deve ocorrer no âmbito da família extensa ou ampliada, que é definida como “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 adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.” (art.25, parágrafo único, do ECA).

A Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>10</sup>, expressamente, no artigo 18, item 1, retrata o primordial dever jurídico imposto aos pais (pai e mãe) de zelarem pelos interesses educacionais e de desenvolvimento dos infantes, cujo interesse maior e prioritário desses há de prevalecer.

Razões de fato e de direito, contudo, podem conduzir à

---

<sup>6</sup> Ensinou Washington de Barros Monteiro, ao comentar o artigo 25 do ECA, que “a adjução do qualificativo ‘natural’, por si só, não seria bastante para descaracterizar a família a que se referiu sobredito art. 25. O adjetivo foi acrescentado ao texto apenas para estabelecer a diferenciação com a ‘família substituta’, de que tratou a seção seguinte (n. III)”. (Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais (art. 25-27), p. 101.

<sup>7</sup> Arts. 33 a 35 do ECA.

<sup>8</sup> Arts. 36 a 38 do ECA e arts. 1.728 a 1.766 do Código Civil de 2002.

<sup>9</sup> Arts. 39 a 52 do ECA e arts. 1.618 a 1.629 do Código Civil de 2002 – atualmente, contudo, só sobrevivem no sistema jurídico brasileiro os arts. 1.618 e 1.619 do CC/2002, pois os demais (arts. 1.620/1.629) foram revogados pela LF n. 12.010/2009.

<sup>10</sup> A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20.11.1989, e assinada pelo Brasil em 26.01.1990, sendo aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro pelo Decreto Legislativo n. 28, de 14.09.1990, e promulgada pela presidência da República pelo Decreto n. 99.710, de 21.11.1990.

excepcional, mas imprescindível, separação da criança e do adolescente do convívio familiar, existindo programas comunitários, públicos e privados, que possuem o mister de acolhê-los nesses momentos de desproteção pela família, sendo certo que, o acolhimento institucional é um desses programas legais, que deve servir, como se verá, de passagem até o retorno à família natural, ou à colocação em família substituta.

Aliás, a Declaração Universal dos Direitos das Crianças<sup>11</sup>, de 20.11.1959, em seu Princípio VI (Direito ao amor e à compreensão por parte dos pais e da sociedade), estabelece: “A criança necessita de amor e compreensão, para o desenvolvimento pleno e harmonioso de sua personalidade; sempre que possível, deverá crescer com o amparo e sob a responsabilidade de seus pais, mas, em qualquer caso, em um ambiente de afeto e segurança moral e material; salvo circunstâncias excepcionais, não se deverá separar a criança de tenra idade de sua mãe. A sociedade e as autoridades públicas terão a obrigação de cuidar especialmente do menor abandonado ou daqueles que careçam de meios adequados de subsistência (...)”.

Como direito fundamental que é, a convivência familiar e comunitária à criança e ao adolescente há de ser garantida e protegida por todas as entidades (família, sociedade, comunidade e, inclusive, pelo Poder Público) que ostentam o dever jurídico imposto pelas normas legais acima descritas.

Destaque-se, por fim, que a Lei Orgânica da Assistência Social<sup>12</sup> (LOAS – LF n. 8.742/1993) acolhe como princípios, dentre outros, o “respeito à dignidade do cidadão, à sua

---

<sup>11</sup> Tânia da Silva Pereira dita que essa Declaração foi subscrita pelo Brasil, todavia, ela “representa princípios para os signatários e não obrigações para estes Estados” (*Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*, p. 21).

<sup>12</sup> Define seu artigo 1º: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”, fixando, pois, uma relação jurídica obrigacional entre o cidadão, como titular do direito, e o Poder Público, na posição de sujeito passivo, garantidor da satisfação das necessidades básicas daquele.

autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, *bem como à convivência familiar e comunitária*, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (destacámos), consoante rege seu artigo 4º, inciso III.

## 2) A SITUAÇÃO DE RISCO (AMEAÇA OU LESÃO À DIREITO FUNDAMENTAL)

O Estatuto da Criança e do Adolescente adotou o princípio da proteção integral como paradigma à tutela dos interesses e direitos inerentes aos infantes, como determina seu artigo 1º, o qual reconhece que essas pessoas, em face de sua peculiar condição de desenvolvimento, necessitam de direitos especiais e específicos protetivos<sup>13</sup>.

Estando a criança ou o adolescente em situação de risco, pessoal ou social<sup>14</sup>, faz-se necessária a utilização de medidas específicas de proteção, consoante narra o artigo 98 do mesmo Estatuto, fornecendo, genericamente, quais são os fatores que poderão caracterizá-la: “I – por ação ou omissão da sociedade ou

---

<sup>13</sup> CURY, GARRIDO & MARÇURA, *Estatuto da Criança e do Adolescente anotado*, p. 13. Os Autores esclarecem, outrossim, que a doutrina da proteção integral do ECA está em consonância com as diretrizes pragmáticas da Convenção sobre os Direitos da Criança. Essa doutrina é definida por Roberto João Elias “como sendo o fornecimento, à criança e ao adolescente, de toda a assistência necessária ao pleno desenvolvimento de sua personalidade” (*Direitos fundamentais da criança e do adolescente*, p. 2). Sobre esse princípio, Tânia da Silva Pereira complementa “que os direitos inerentes a todas as crianças e adolescentes possuem características específicas devido à peculiar condição de pessoas em vias de desenvolvimento em que se encontram, e que as políticas básicas voltadas para a juventude devem agir de forma integrada entre a família, a sociedade e o Estado” (op. cit., p. 22).

<sup>14</sup> Ao tratar dos serviços de assistência social, a LOAS determina que na sua organização “será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social, objetivando cumprir o disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990”, isso no parágrafo único do seu artigo 23, cuja cabeça do artigo delimita que “entendem-se por serviços assistenciais 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 estabelecidas nesta lei”.



do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta”, que tipifiquem ameaça ou violação aos seus direitos de infantes.

Essa situação não se confunde com a situação irregular adotada pelo Código de Menores (LF n. 6.697/1979)<sup>15</sup>, cujo artigo 2º elencava os inúmeros casos fáticos e jurídicos que tipificavam essa irregularidade<sup>16</sup>. Apenas com intuito elucidativo, anota-se que o Código de Menores anterior (Decreto Federal n. 17.943-A, de 12.10.1927 – conhecido como Código Mello Mattos<sup>17</sup>) empregava expressões expostos e abandonados para os infantes em situações de risco, como se depreende da leitura de seus artigos 14 e 26<sup>18</sup>.

As medidas de proteção a que se refere o artigo 98 do ECA, estão especificadas no seu artigo 101, dentre as quais, neste instante, vale menção as inclusas nos incisos VII

---

<sup>15</sup> Roberto João Elias, op. cit., p. 1.

<sup>16</sup> Em comentários ao referido art. 2º do Código de Menores, Paulo Lúcio Nogueira afirmava que “somente o menor que se encontra em ‘situação irregular’ estará sujeito à jurisdição do juiz de menores” e, mais adiante, complementava: “O Código procurou catalogar os casos em que o menor poderá estar em situação irregular, ainda que esteja em companhia dos pais ou responsável, descrevendo ‘seis categorias’. Como salienta o estudioso do assunto Alyrio Cavaliere, ‘pode-se ver sem dificuldade o menor abandonado materialmente no item I; o menor vítima no item II; o menor em perigo moral no item III; o menor em abandono jurídico no item IV; o menor com desvio de conduta ou inadaptado no item V e o menor infrator no item VI’” (*Comentários ao Código de Menores*, p. 13).

<sup>17</sup> “Representou o primeiro Código Sistemático de Menores do País e da América Latina. Recebeu o nome do autor do projeto que estabeleceu suas bases. José Cândido de Albuquerque Mello Mattos foi o primeiro Juiz de Menores do Rio de Janeiro, destacando-se, na época, ainda, como professor do Colégio Pedro II e da Faculdade de Direito, como Deputado Federal e Diretor do Instituto Benjamim Constant” (Tânia da Silva Pereira, *Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*, p. 105).

<sup>18</sup> Sobre esse art. 26, Alvarenga Netto afirmava que de duas formas caracterizaria-se o estado de abandono: “1º) por circunstâncias fortuitas, do destino, quando lhe falta a mão carinhosa dos pais, a guiá-los na vida nos casos dos ns. I, II e III; 2º) quando, tendo pais ou pessoas encarregadas de sua guarda, falta-lhes idoneidade moral para dirigir a sua educação, deixando-o ao léu da vida e à mercê das tentações do vício e do crime, nas hipóteses dos outros números [IV a VIII] do artigo” (*Código de Menores: doutrina – legislação – jurisprudência*, p. 47).

(acolhimento institucional) e IX (colocação em família substituta). Com efeito, encontrando-se a criança ou o adolescente em situação de risco, pessoal ou social, e, impossibilitada sua permanência no seio da família natural, ainda que transitoriamente, a medida protetiva específica será sua colocação em família substituta (guarda, tutela ou adoção) ou em programa de acolhimento institucional.

O acolhimento institucional é, sim, pois, uma das medidas de proteção aplicáveis ao infante que se encontra em situação de risco – lesão ou ameaça de lesão à direito fundamental, conforme regras diretivas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

### 3) O PROGRAMA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL

O Acolhimento Institucional é um dos programas de proteção destinados à criança e ao adolescente em situação de risco (art. 90, IV, ECA), com características peculiares, pois o mesmo Estatuto determina que “o acolhimento institucional é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade” (art. 101, parágrafo único).

Em seu artigo 20, a Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece o seguinte: “1. As crianças<sup>19</sup> privadas temporária ou permanentemente do seu meio familiar, ou cujo interesse maior exija que não permaneçam nesse meio, terão direito a proteção e assistência especiais dos Estados. 2. Os Estados Partes garantirão, de acordo com suas leis nacionais, *cuidados alternativos para essas crianças*. 3. *Esses cuidados poderiam incluir,*

---

<sup>19</sup> Relembre-se que a Convenção delimita em seu art. 1º que “considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes.” Destarte, para os efeitos da Convenção, inexistente diferença semântica entre criança e adolescente, o que significa dizer: ao tratar de interesses e direitos de crianças, implicitamente, garante-se a proteção à criança e ao adolescente.

‘inter alia’, a colocação em lares de adoção, a ‘Kafalah’ do direito islâmico, a adoção ou, caso necessário, a colocação em instituições adequadas de proteção para as crianças. Ao serem consideradas as soluções, deve-se dar especial atenção à origem étnica, religiosa, cultural e linguística da criança, bem como à convivência da continuidade de sua educação.” (destacamos).

Essas características são de fundamental importância, uma vez que o acolhimento de crianças e adolescentes em entidades há que ser temporário, passageiro e em caráter excepcional, porquanto, verificada a impossibilidade do seu retorno à sua família natural, imediatamente, buscar-se-á família que possa substituí-la, seja pela guarda, tutela ou adoção.

Alerta Luiz Carlos de Barros Figueirêdo que “é preciso ter a consciência de que os abrigos configurados no Estatuto não podem mais continuar como os antigos ‘depósitos de menores’, governamentais ou não, encontrados em quase todas as cidades brasileiras”<sup>20</sup>.

Com efeito, o acolhimento institucional não pode ser encarado, muito menos utilizado, como medida de proteção definitiva!

### 3.1) O ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: DEFINIÇÃO

O acolhimento institucional é uma das medidas de proteção aplicáveis aos infantes em situação de risco, pessoal ou social (art. 90, IV, do ECA), o qual pode ser gerido por entidades governamentais, portanto, públicas, como não governamentais<sup>21</sup> (art. 90, parágrafo único, 1ª parte); portanto, é um programa de

---

<sup>20</sup> Promoção da convivência familiar e comunitária, p. 9.

<sup>21</sup> “Entende-se por entidade ‘não-governamental’ a particular formada por um grupo de pessoas que, conforme o Estatuto, forma uma sociedade civil beneficente, com o objetivo de atender determinado tipo de menor-problema, funcionando, no caso de menores, em regime de internato, semi-internato ou externato, proporcionando-lhes a devida assistência ou proteção” (Paulo Lúcio Nogueira, *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*, p. 105).

atendimento e acolhimento de crianças e adolescentes em situação de ameaça ou lesão a direito fundamental, em caráter excepcional, provisório e transitório, até sua reinserção na família natural ou acolhida por família substituta, ou seja, há que ser uma fase de passagem.

Tânia da Silva Pereira, em estudo minucioso sobre as entidades de acolhimento, oferece narrativa histórica sobre o acolhimento no Brasil, desde as casas de recolhimento, no período colonial, passando pelos orfanatos, internatos, até a chegada aos abrigos, consoante delineamento fixado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>22</sup>; esclarece, outrossim, que, abrigamento não se confunde com internação, pois esta é “medida socioeducativa privativa de liberdade para os adolescentes que praticam atos infracionais” enquanto o abrigamento é medida de proteção transitória, sem conotação à liberdade de locomoção do infante<sup>23</sup>.

Merece destaque, *ipsis litteris*, os apontamentos de Edson Sêda sobre essa diferença: “Então, no abrigo, crianças e adolescentes não estão privados de liberdade mas, como em qualquer outra situação social, *estão submetidos ao regulamento, ao regimento da entidade que os acolhe*. Isso os distingue dos que estão ‘internados’. A distinção técnica que o Estatuto faz é a de que o ‘abrigo’ é um lar coletivo organizado sob regras específicas e o ‘internato’ é um regime de ‘privação da liberdade’ (...)”<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Abrigo e alternativas de acolhimento familiar, p. 312-317. Em seu texto “Um olhar para a história”, Myrian Veras Baptista, doutora em Serviço Social, também apresenta peculiar e interessante narrativa sobre “a história da criança e do adolescente quanto ao seu lugar na sociedade brasileira e quanto ao tratamento que lhes foi dispensado por essa sociedade, particularmente àqueles em situação de vulnerabilidade” (p. 25).

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 322.

<sup>24</sup> *Construir o passado ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente*, p. 41 – destacamos. A pedagoga Isa Maria Guará informa que com “o advento do ECA e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) [Lei n. 8.742/1993] representou uma ruptura em relação ao antigo modelo segregacionista de confinamento de crianças e adolescentes em grandes instituições, ao assegurar à criança e ao jovem vulnerabilizados alternativas de proteção especial em programas de apoio à convivência familiar e comunitária e em abrigos”

Efetivamente, abrigo e internação são medidas excepcionais, transitórias e passageiras, todavia, esta é socioeducativa, privativa da liberdade, imposta a adolescente infrator, enquanto aquela é medida de proteção específica à criança ou ao adolescente em situação de risco, sem privação à sua liberdade, com a observância, no entanto, de regramentos e regulamentos mínimos e necessários para uma convivência social, e na própria comunidade do abrigo, saudável e harmônica.

### 3.2) REQUISITOS LEGAIS

Como mencionado, o programa de acolhimento institucional pode ser oferecido por entidades públicas (governamentais) ou privadas (não governamentais), sendo certo que estas poderão ou não ser subvencionadas com verbas públicas<sup>25</sup>; em quaisquer dos casos, essas entidades deverão inscrever seus programas de atendimento junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o qual tem o dever jurídico de conceder o respectivo registro de atendimento e reavaliá-lo no máximo a cada dois anos (art. 90, parágrafos 1º e 3º, do ECA)<sup>26</sup>. Na ausência do Conselho Municipal, essa atribuição é direcionada ao Poder Judiciário (art. 261, *caput*, ECA).

Em sendo a entidade não governamental, seu funcionamento está condicionado à prévia concessão do sobredito

---

(Abrigo – comunidade de acolhida e socioeducação, p. 71).

<sup>25</sup> Wilson Donizeti Liberati, *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*, p. 77.

<sup>26</sup> No município de São Paulo, a Resolução n. 53, de 11.11.1999, do CMDCA, é que regulamenta os requisitos e procedimentos para a concessão do referido registro de programa de abrigo. Todavia, no ano de 2007, realizou-se o “1º Encontro Municipal de Abrigos para Crianças e Adolescentes”, patrocinado pela Prefeitura e CMDCA locais, cujos objetivos, dentre outros, foi a obtenção de dados para a elaboração de nova Resolução de Abrigos, bem como do Plano Municipal de Promoção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária para 2008. Aliás, pretende-se também realizar, neste ano, o 1º Censo de Abrigos da Capital paulista, para que se possa aferir quantos são os abrigos e quantas as crianças e adolescentes acolhidas nesses programas, inclusive os motivos dos seus abrigamentos.

registro, cuja inobservância resulta em infração administrativa (arts. 91 e 97, ECA). Quando se tratar de entidade governamental, no entanto, o registro poderá ser obtido posteriormente, mas sua formalização é imprescindível, pena de tipificação de infração administrativa, também.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente relacionam algumas situações fática e jurídicas que servirão como fundamento para a denegação do registro à entidade privada; afora essas, outras poderão justificar a negativa, sobretudo quando incompatíveis com as diretrizes traçadas nos artigos 92 e 94 da mesma Lei, as quais logo mais serão analisadas. Destarte, quando a entidade apresentar contexto incongruente com sua finalidade protetiva aos interesses dos infantes, a motivação é justificável ao indeferimento à pretensão registrária.

Além do registro junto ao CMDCA, outros documentos poderão ser solicitados à entidade de atendimento que pretenda oferecer programa de abrigo, tais como: constituição regular da pessoa jurídica (arts. 44 a 46 do CC/2002); número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); apresentação de seu plano de trabalho alusivo ao programa de atendimento pretendido; fiscalização de suas instalações pelo Corpo de Bombeiros e pela Vigilância Sanitária; idoneidade de seus diretores.

Essas medidas fazem-se necessárias para o fim de se averiguar o cumprimento das metas principiológicas do programa de acolhimento institucional.

Destaque-se, neste momento, a idoneidade dos diretores da entidade de acolhimento, ante o que determina o parágrafo 1º do artigo 92 do Estatuto: “o dirigente de entidade que desenvolve programa de acolhimento institucional é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito”; portanto, deverá ser pessoa idônea, de conduta ilibada, sem antecedentes criminais – “(...) o que se pode constatar pelo atestado de antecedentes criminais, bem como pelas certidões dos distribuidores cíveis e

criminais e dos Cartórios de Protestos<sup>27</sup> –, apta e em condições de exercer o encargo de guardião dos acolhidos, atributo de inegável complexidade e necessária cautela em sua concessão.

### 3.3) PRINCÍPIOS E DEVERES

No artigo 92 do ECA estão relacionados os princípios que deverão de ser observados pelas entidades que ofereçam o programa de acolhimento institucional. Dentre esses princípios, para este trabalho, merecem destaque os seguintes: “I – preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; II – integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na própria família de natural ou extensa; (...) VIII – preparação gradativa para o desligamento; (...)”.

Infere-se, pois, que o programa de acolhimento é medida transitória, porquanto, há que se preservar os vínculos do infante com sua família natural, sempre visando seu retorno ao convívio familiar; quando confirmada a impossibilidade dessa volta ao lar consanguíneo, buscar-se-ão famílias que possam substituir a biológica; em quaisquer dessas situações, o acolhido será orientado, social e psicologicamente, ao desligamento do programa, com vistas à sua reintegração familiar ou comunitária.

Com efeito, o programa de acolhimento institucional possui vital importância no restabelecimento da convivência familiar e comunitária do infante acolhido, utilizando os meios sociais, educacionais, psicológicos, pedagógicos, jurídicos e fáticos disponíveis para implementar a reestruturação da dinâmica familiar abalada.

Se a entidade somente acolhe a criança ou o adolescente, fornece-lhe meios de subsistência, educação, saúde e lazer, mas deixa ao relento sua convivência familiar, desmotivando ou deixando de incentivar o restabelecimento dessa coexistência,

---

<sup>27</sup> Roberto João Elias, *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*, p. 67.

descumprirá seus princípios basilares e, o que é pior, ofenderá direito fundamental do abrigado.

Aliás, no tocante aos critérios para reavaliação do registro do programa de atendimento pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, “em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar, serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso.” (inciso III, do parágrafo 3º, do art.90 do ECA).

Em maio de 2006, depois de vários estudos e debates, capitaneados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com apoio da UNICEF, foi elaborado o “Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, aprovado, finalmente, em 13 de dezembro de 2006, pela Resolução Conjunta n. 1, sendo certo que, em sua Apresentação, afirma-se que “constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”, com a finalidade primordial, portanto, de viabilizar e implementar essa convivência familiar e comunitária, que é direito fundamental de toda e qualquer criança e adolescente.

O acolhimento institucional há de ser o intercâmbio entre a família natural e o abrigado, como também a transição, mais ágil possível, para a acolhida do infante em família substituta, por quaisquer de suas formas (guarda, tutela ou adoção), em se verificando a impossibilidade do restabelecimento do convívio com a biológica; repita-se, pois: não se pode eternizar o acolhimento!

Não obstante, sabendo o legislador das dificuldades para implementar a brevidade que rege o acolhimento, por



circunstâncias que inviabilizam a reinserção familiar e a colocação em família substituta, instituiu-se também pela Lei Federal n. 13.509/2017 os serviços ou programa de apadrinhamento, para que o acolhido estabeleça vínculos externos à instituição que colaborem com o seu desenvolvimento nos aspectos social, moral, físico, cognitivo, educacional e financeiro. Circunstâncias como a idade acima de seis anos, grupo de irmãos, doenças mentais e físicas, deficiência etc. tornar remotas as chances da criança e do adolescente de colocação em família substituta, consoante informes que se pode colher junto ao cadastro nacional de adoção do Conselho Nacional de Justiça, que cataloga as pessoas e suas preferências para adoção.

Fundamental, portanto, que entidades de atendimento da comarca que realizam programas de acolhimento e os órgãos públicos da área da infância e da juventude se esforcem para instituir de fato os serviços ou o programa de apadrinhamento como complementação ao acolhimento institucional.

O artigo 94 do Estatuto enumera os deveres jurídicos assumidos pelas entidades que ofereçam programa de internação, como medida socioeducativa; todavia, seu parágrafo primeiro determina que, quando e no que for compatível, serão aplicáveis às entidades de acolhimento deveres idênticos.

As entidades de acolhimento poderão valer-se dessas enumerações legais para implementar seu programa, pois elas servem de verdadeiro roteiro para o cumprimento das diretrizes protetivas de crianças e adolescentes<sup>28</sup>.

### 3.4) A FISCALIZAÇÃO

As entidades que oferecem programas de atendimento são regularmente fiscalizadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares (art. 95, ECA), e, em caso de descumprimento de seus princípios ou de seus deveres

---

<sup>28</sup> Wilson Donizeti Liberati, op. cit., p. 80.

legais, poderão sofrer reprimendas administrativas e civis, enquanto seus dirigentes, eventualmente, também responderão criminalmente, pelos atos ilícitos perpetrados (art. 97, ECA).

Nos artigos 191 a 193 do Estatuto está disciplinado o procedimento judicial para apuração das irregularidades administrativas, o qual poderá ser instaurado de ofício pela autoridade judicial, com a expedição da respectiva portaria, ou mediante representação do promotor de Justiça ou do conselheiro tutelar (art. 191, *caput*, do ECA).

Wilson Donizeti Liberati alerta que, “na verdade, a fiscalização não poderá limitar-se à simples verificação da pedagogia do atendimento. Deverão, pois, ser também observadas a parte física do estabelecimento, suas repartições, suas condições de higiene e boa saúde”<sup>29</sup>. Efetivamente, a fiscalização abrange os aspectos jurídicos e formais – análise de documentos acima referidos –, bem como as situações de fato do local físico onde o infante encontra-se, necessitando de averiguação *in loco* por profissionais capacitados, além do magistrado e do promotor de Justiça, de assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, bombeiros, profissionais da área de saúde e vigilância sanitária, os quais possuem, cada qual em sua seara, conhecimentos técnicos para a averiguação do cumprimento dos princípios, diretrizes e deveres jurídicos inerentes ao programa de acolhimento na proteção dos interesses e direitos dos acolhidos.

O Ministério Público, no exercício de suas atribuições legais, dispõe de um procedimento administrativo denominado PAF – Procedimento de Administrativo de Fiscalização, para registrar as diligências ordinárias e extraordinárias referentes a fiscalização das entidades de acolhimento institucional.

Verificada eventual irregularidade, o Ministério Público poderá instaurar inquérito civil para apuração de atos praticados em entidades de atendimento, inclusive das de programas de acolhimento institucional, como se infere do disposto no artigo

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 81.

201, incisos V, VI, VII, VIII, e XI, do Estatuto da Criança e do Adolescente, sempre visando a satisfação dos interesses e direitos dos infantes, de modo prioritário e absoluto.

Na Comarca de São Paulo, por Ato n. 97, de 12.09.1996, da Procuradoria Geral de Justiça, foi “criada a Promotoria de Justiça de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude da Capital” (art. 1º, *caput*), em cujas atribuições está a de “fiscalização de entidades a que alude o artigo 95 da Lei n. 8.069/90 e adoção de providências judiciais cabíveis para a aplicação das medidas previstas no artigo 97 do mesmo diploma legal, na Comarca da Capital, excetuando-se as entidades que executem medidas socioeducativas”<sup>30</sup>.

Com efeito, essa Promotoria de Justiça possui, dentre outras, atribuições para fiscalizar todos os programas de acolhimentos em abrigos da Capital paulista, no interior a atribuição legal recai sobre a Promotoria de Justiça incumbida da área da infância e da juventude – proteção de direitos.

## CONCLUSÃO

Os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta são paradigmas para a tutela dos interesses e direitos inerentes à criança e ao adolescente, os quais são expressamente acolhidos pela Constituição da República de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, inclusive pela Lei Orgânica da Assistência Social, amparados pelas diretrizes estatuídas na Declaração Universal dos Direitos das Crianças e na Convenção sobre os Direitos da Criança.

A convivência familiar e comunitária é um dos direitos fundamentais de todo infante, assegurando-se essa convivência em família natural ou mesmo em substituta, mediante guarda, tutela ou adoção.

---

<sup>30</sup> Essa Promotoria de Justiça está instalada no prédio da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

Tipificada a situação de risco, pessoal ou social, há que se aplicar uma das medidas de proteção especificadas no artigo 101 do ECA, dentre elas a colocação em programa de acolhimento institucional e em família substituta.

O acolhimento institucional de crianças e adolescentes é medida de proteção excepcional, temporária e transitória, de sorte que, constatada a impossibilidade de seu retorno ao seio da família biológica, há que se aferir as famílias que tenham condições de assumir as responsabilidades daquela, o que significa o necessário e imprescindível encontro de uma família substituta, a qual, pela guarda, tutela ou adoção, substituirá os direitos e deveres para o desenvolvimento pessoal, físico, mental e social daquele que se encontrava em situação de risco ou de lesão de direitos.

É imprescindível evitar o prolongamento da acolhida do infante em entidade, sob pena de infração ao direito fundamental de convivência familiar e comunitária, vedando-se a essa pessoa um desenvolvimento sadio e salutar. Isso não significa que esse programa deixa de atender aos interesses da criança e adolescente ali acolhido, ao contrário, decerto, dentro de suas possibilidades, dirigentes, servidores e educadores, empreenderam todos os esforços para a satisfação deles; todavia, dentre suas atribuições legais estão as de preservar os relacionamentos familiares e de integração em família substituta.

Destarte, confirmada a impossibilidade de retorno à família natural, ou, como dita a Lei: “esgotados os recursos de manutenção na família de origem” (art. 92, II, ECA), a medida seguinte é a colocação de família substitutiva, justamente, com o fito de preservar o direito fundamental à convivência familiar e comunitária.

O acolhimento institucional é medida de proteção excepcional, temporária e passageira, com o escopo de viabilizar a reintegração da criança e do adolescente na família biológica, ou, em sendo impossível esse retorno, programar a inclusão, em

procedimento judicial adequado (guarda, tutela ou adoção), em família substituta.

Reafirma-se, portanto, a impossibilidade de eternizar-se o acolhimento em programa de acolhimento institucional, por ofensa a direito fundamental desse ser humano que se encontra em fase peculiar de desenvolvimento, e que merece um convívio familiar sadio e salutar, seja em sua família de origem, seja em substitutiva.



## BIBLIOGRAFIA

- ALVARENGA NETTO. *Código de Menores: doutrina – legislação – jurisprudência*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.
- ALVES, Roberto Barbosa. *Direito da infância e da juventude*. 2ª ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. In: BAPTISTA, Myrian Veras. *Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação*. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006, p. 25-37.
- CURY, Munir; GARRIDO, Paulo Afonso de Paula; MARÇURA, Jurandir Norberto. *Estatuto da Criança e do Adolescente anotado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- ELIAS, Roberto João. *Direitos fundamentais da criança e do adolescente*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- FIGUEIRÊDO, Luiz Carlos de Barros. Promoção da convivência familiar e comunitária. In: PAULA, Paulo Afonso

- Garrido de (Coord.). *Cadernos de direito da criança e do adolescente – 1*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 7-11.
- GUARÁ, Isa Maria F. R. Abrigo – comunidade de acolhida e socioeducação. In: BAPTISTA, Myrian Veras. *Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação*. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006, p. 63-72.
- LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 9ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MONTEIRO, Washington de Barros. Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais (art. 25-27). In: CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antônio Fernando; MENDEZ, Emílio Garcia (Coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários jurídicos e sociais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 100-105.
- MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 25ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Comentários ao Código de Menores*. 3ª ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- PEREIRA, Tânia da Silva. Abrigo e alternativas de acolhimento familiar. In: PEREIRA, Tânia da Silva; OLIVEIRA, Guilherme de. *O cuidado como valor jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 309-334.
- \_\_\_\_\_. *Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- SÊDA, Edson. *Construir o passado ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.