

# Parecer técnico sobre o Projeto de Lei (PL) nº 224/2022, sobre o "Programa Voluntário Acolhedor"

## 1. Introdução

As organizações da sociedade civil cearenses subscritas vêm a público manifestar extrema preocupação diante da aprovação na Câmara Municipal de Fortaleza, no dia 09 de setembro de 2026, do Projeto de Lei (PL) que prevê a criação do "Programa Voluntário Acolhedor" em unidades de saúde no município de Fortaleza.

O PL nº 224/2022, de autoria da Vereadora Priscila Bezerra da Costa (Partido Liberal), em seu artigo 1º, dispõe que o Programa possui como finalidade:

[...] garantir acolhimento e contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial de crianças, bebês e recém-nascidos que se encontrem em perigo na qualidade do desenvolvimento para a vida **decorrente da condição de dependência química vivida durante o período gestacional ou ainda de abandono, perda, suspensão ou extinção do poder familiar.**

Ademais, o PL descreve ainda, em seu artigo 2º, as seguintes diretrizes:

- I - o atendimento de crianças, bebês e recém-nascidos e em tratamento no Município de Fortaleza **em qualquer dos equipamentos de saúde públicos municipais;**
- II - a garantia de **cadastro, seleção e qualificação dos voluntários** a partir de diretrizes para a garantia dos direitos de crianças e suas famílias;

## 2. Análise Técnica

Diante dessa grave situação, apresentamos uma análise acerca das possíveis violações de direitos das crianças e supostas ilegalidades levantadas pelo PL nº 224/2022:

- a) A Constituição Federal (CF) brasileira de 1988 consagra, em seu artigo 227, a Doutrina da Proteção Integral, que compreende que **crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, destinatários de proteção integral e prioridade absoluta**, devendo qualquer intervenção estatal observar sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;
- b) O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069 de 1990, estabelece em seu artigo 3º, parágrafo único, que os direitos de crianças e adolescentes, devem ser assegurados **sem discriminação de nascimento, situação familiar, condição econômica, ambiente social ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem;**
- c) O ECA, no artigo 19, estabelece que é **direito da criança ser criada e educada no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária**, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. Além disso, prevê que a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência;



d) No artigo 23 do ECA, é determinado que a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. Posteriormente, no artigo 24, é previsto que **a perda e a suspensão do poder familiar serão decretadas judicialmente, em procedimento contraditório**, nos casos previstos na legislação civil, bem como na hipótese de descumprimento injustificado dos deveres e obrigações de sustento, guarda, convivência, assistência material e afetiva e educação dos filhos;

e) O Código Civil brasileiro, Lei Federal nº 10.406 de 2002, no CAPÍTULO V - Do Poder Familiar, evidencia nos artigos 1.635, 1.637 e 1.638 as hipóteses legais de suspensão e extinção do poder familiar. Desse modo, a **vulnerabilidade social ou o uso problemático de substâncias, mencionada no PL nº 224/2022, por si só, não deve implicar em incapacidade parental, bem como não autoriza o afastamento da criança da sua família natural e ampliada**. Em verdade, diante das situações de vulnerabilidade social, o Poder Público deve incluir a família de origem em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção socioassistenciais e de saúde;

f) O ECA, em seu Capítulo II, dispõe especificamente sobre as **medidas de proteção, citando as possibilidades de "acolhimento institucional ou familiar"**. Em seu artigo 101 e seguintes, **não há qualquer possibilidade jurídica que permita um "acolhimento voluntário" para crianças em unidades de saúde**. Além disso, no parágrafo 1º do mencionado artigo, o ECA evidencia que o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, **utilizadas como forma de transição para reintegração familiar ou, quando isso não for possível, para colocação em família substituta**. Ademais, o mesmo artigo estabelece que o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de **competência exclusiva da autoridade judiciária**;

g) Conforme preconiza o ECA, em seus artigos 70, 70-A e 70-B, é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. **Para tal, os municípios devem assegurar a integração com os órgãos de segurança pública, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais**. O Estatuto também prevê que as entidades, públicas e privadas, que atuem nas áreas da saúde e da educação, devem contar, em seus quadros, com pessoas capacitadas a reconhecer e a **comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de crimes praticados contra a criança e/ou adolescente**. Além disso, o ECA prevê no seu artigo 88, a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de **agilização do atendimento de crianças e de adolescentes a serem inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional**, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta;



h) A Política Nacional da Primeira Infância, disposta na Lei Federal nº 13.257 de 2016, estabelece nos seus artigos 13 e 14, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiarão a participação das famílias em redes de proteção e cuidado da criança em seus contextos sócio familiar e comunitário visando, entre outros objetivos, à formação e ao **fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários**, com prioridade aos contextos que apresentem riscos ao desenvolvimento da criança;

i) **O Serviço de Acolhimento Familiar - Família Acolhedora, da Prefeitura de Fortaleza, regulamentado através da Lei Municipal nº 10.744 de 2018, não deve ser confundido com um “Programa Voluntário Acolhedor” em unidades de saúde.** O Serviço de Acolhimento Familiar Provisório de Crianças e Adolescentes constitui-se da guarda de crianças e adolescentes por famílias previamente cadastradas e habilitadas, residentes no município de Fortaleza, que tenham condições de recebê-las e mantê-las condignamente, garantindo a manutenção dos direitos básicos necessários ao processo de crescimento e desenvolvimento, oferecendo meios necessários à saúde, educação e alimentação, com acompanhamento direto da Assistência Social e da Vara da Infância e Juventude da Comarca de Fortaleza, atendendo ao que dispõe a Política Nacional de Assistência Social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Lei nº 8.069/90, a Lei nº 13.257/16 e o Plano Nacional, Estadual e Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente à convivência familiar e comunitária;

j) O artigo 4º do PL nº 224/2022, estabelece que *“Os voluntários deverão atuar em conformidade com o direcionamento dos enfermeiros e assistentes sociais responsáveis pela condução do programa nas respectivas unidades de saúde”*. Em verdade, **é de conhecimento público a necessidade histórica e fundante sobre a contratação e ampliação de equipes multiprofissionais, por meio de concursos públicos (enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, dentre outros) nos equipamentos de saúde da rede municipal.** No entanto, o que o referido PL prevê é aumentar a sobrecarga dos profissionais de saúde, ao adicionar a estes profissionais atribuições de gestão de voluntariado e gestão de vínculos afetivos complexos. Além disso, viola leis e marcos que regulamentam as profissões. No âmbito da Enfermagem a legislação profissional reconhece como atribuições privativas do enfermeiro o planejamento, a organização, a coordenação, a execução e a avaliação dos serviços de assistência de Enfermagem, devendo-se evitar que voluntários realizem atividades próprias da assistência de Enfermagem sem habilitação e supervisão profissional. No Serviço Social, a previsão também afronta a autonomia e a especificidade profissional. Conforme a Resolução CFESS nº 557/2009 e os Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde (CFESS, 2010), a atuação multiprofissional deve preservar as competências próprias de cada área. A atuação do assistente social contribui para a identificação das necessidades sociais das crianças e de



suas famílias, para a orientação e garantia de direitos, para a articulação com a rede socioassistencial e demais políticas públicas e para o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, mas não deve ser confundida com a gestão administrativa do programa ou com a supervisão de atividades de cuidado que não integram suas competências profissionais.

l) De acordo com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) a situação de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes **é de responsabilidade de ação articulada do Sistema de Garantias de Direitos (SGD), sobretudo no que tange à política de assistência social, através da proteção social básica e especial;**

### 3. Conclusão

A normativa possui equívocos conceituais graves e viola a Doutrina da Proteção Integral, estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal brasileira, bem como fere as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei Federal nº 8.069 de 1990 e do Marco Legal da Primeira Infância - Lei Federal nº 13.257 de 2016 e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Além de atentar contra as leis e parâmetros que regulamentam as profissões de Enfermagem e Serviço Social. Ademais, a aprovação do PL nº 224/2022 da Câmara Municipal de Fortaleza representa a fragilização do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), do Sistema de Justiça, do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Evidenciou-se que o referido PL fortalece desigualdades sociais, de gênero e de raça, ao criminalizar as famílias, sobretudo empobrecidas, compostas por mães e/ou pessoas gestantes em situação de uso problemático de substâncias. Ao invés de assegurar ações de apoio socioassistencial, de redução de danos, de saúde e de saúde mental, a normativa fragiliza os vínculos familiares e institucionaliza, de forma ilegal, a separação entre mãe e/ou pessoa gestante do bebê.

O Programa, ao criar a figura do “voluntário acolhedor” para atuar com crianças, bebês e recém-nascidos em equipamentos de saúde, não define funções e atribuições sobre que tipo de atendimento será ofertado por essa pessoa. As ações de cuidado e de saúde voltadas para crianças em equipamentos públicos é obrigação do Estado e, portanto, não podem ser terceirizadas. Ademais, é de conhecimento que a rotação contínua de “pessoas voluntárias”, sem vínculos estáveis, cuidando de crianças pequenas interfere negativamente no desenvolvimento neuropsicológico e no apego seguro de recém-nascidos. Reitera-se a importância, ainda, que se evitem tentativas de vinculação com crianças e bebês por parte de voluntários que pode ser utilizada como recurso jurídico para possível burla da fila do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento - SNA.



Por fim, compreende-se que essas ações previstas no mencionado PL devem ser executadas por servidores públicos e profissionais qualificados integrados ao SGD, SUS e SUAS, e não através de programas caritativos pontuais. Assegurar a Proteção Integral de crianças e adolescentes exige uma atuação inter e multidisciplinar, com a articulação entre as políticas sociais e a garantia da prioridade absoluta para a destinação adequada de orçamento público para a rede de assistência social e de saúde municipal. Por todo o exposto, o município de Fortaleza deve criar e/ou fortalecer políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, bem como políticas que combatam às opressões e desigualdades estruturais.

#### 4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 9 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986**. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da Enfermagem e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/lei-n-749886-de-25-de-junho-de-1986/>. Acesso em: 9 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 94.406, de 8 de junho de 1987**. Regulamenta a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre o exercício da Enfermagem, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decreto-n-9440687/>. Acesso em: 9 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 9 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 9 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em: 9 set. 2026.



FORTALEZA. CÂMARA MUNICIPAL. Projeto de Lei nº 224/2022. Dispõe sobre a criação do Programa Voluntário Acolhedor nas unidades de saúde para crianças dependentes de substâncias químicas e em casos de abandono, perda, suspensão ou extinção do poder familiar.. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2022.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Resolução CFESS nº 557, de 15 de setembro de 2009. Dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre o assistente social e outros profissionais. Brasília, DF: CFESS, 2009

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de saúde. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais.** Brasília, DF: CFESS, 2010. Disponível em: [https://www.cfess.org.br/arquivos/Parametros\\_para\\_a\\_Atualizacao\\_de\\_Assistentes\\_Sociais\\_na\\_Saude.pdf](https://www.cfess.org.br/arquivos/Parametros_para_a_Atualizacao_de_Assistentes_Sociais_na_Saude.pdf). Acesso em: 9 set. 2026.

FORTALEZA. **Lei nº 10.744, de 6 de junho de 2018.** Dispõe sobre implantação do Serviço de Acolhimento Familiar Provisório de Crianças e Adolescentes em situação de risco social, privação temporária do convívio com a família de origem, denominado Serviço Família Acolhedora. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar?assuntos=24>. Acesso em: 9 set. 2026.

---

### **Assinam esse parecer:**

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA Ceará);  
Fórum Permanente das Organizações Não Governamentais em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará (Fórum DCA Ceará);  
Grupo de Apoio à Adoção de Fortaleza Rede Adotiva.