
*EVASÕES DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: ATUAÇÃO DO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, COM BUSCA E APREENSÃO JUDICIAL EM CARÁTER EXCEPCIONAL*¹

EPAMINONDAS DA COSTA*

SÍNTESE DOGMÁTICA

As medidas específicas de proteção previstas no art. 101 da Lei n. 8.069 de 1990 estão destituídas da feição de *encarceramento compulsório*, seja porque elas não decorrem da prática de infração penal, seja porque elas não se originam do cometimento de ato infracional. Então, a expedição de uma espécie de *mandado de recaptura* do *evadido* do serviço de acolhimento institucional representa verdadeiro contrassenso.

Por isso, a salvaguarda dos direitos do *evadido* do serviço de acolhimento institucional deve ficar a cargo do Poder Público local, no âmbito do sistema único de assistência social, em homenagem ao princípio estatutário da municipalização do atendimento. Enfim, incumbe à própria entidade de acolhimento, em parceria com o centro de referência especializado de assistência social (serviço especializado de abordagem social) proceder à busca ativa do *evadido*, persuadindo-o a retornar àquele local de proteção, caso isto seja de fato necessário.

PROPOSTA DE ENUNCIADO

Crianças e adolescentes. Acolhimento institucional. *Evasões*. Expedição ordinária de mandado judicial de busca e apreensão. Contrassenso.

¹ APROVADA POR UNANIMIDADE

*Promotor de Justiça em Uberlândia-MG

RESUMO

O art. 101, VII da Lei n. 8.069 de 1990 define o acolhimento institucional, de forma expressa, como sendo “medida específica de proteção”. Há, também, o seu enquadramento legal como serviço de assistência social da alta complexidade, nas modalidades de “abrigo institucional” e “casa lar”. Isto significa, portanto, que ele não pode ostentar feições de medida compulsória, em que a *evasão* do ambiente de acolhimento institucional deva acarretar, necessariamente, a determinação judicial *ordinária* da busca e apreensão do *evadido*. Há determinadas situações em que isto pode acontecer, de acordo com o que será discutido adiante.

Por sua vez, a política nacional de assistência social está fundada, sabidamente, na lógica da adesão espontânea dos usuários em geral às ações e/ou serviços que lhes são ofertados, seguindo, para tanto, diretrizes da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Derradeiramente, o emprego do verbo “evadir” neste texto possui por sinonímia “evitar”, “desviar”, “livrar-se” ou, ainda, “retirar-se”, lembrando-se de que o acolhimento institucional não se confunde com medida privativa de liberdade; esta última, decorrente da imposição de pena ou de medida socioeducativa, em que a saída desautorizada encerraria verdadeira fuga.

Palavras-chave: Evasões; Abrigos; Acolhimento Institucional; Mandado de busca e apreensão; Excepcionalidade.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho representa o resultado bastante resumido das conversas e das reflexões realizadas por seu autor com estudiosos da Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – NECA –, com sede em São Paulo, capital. O encontro em questão ocorreu no dia 17 de setembro de 2015, na referida Associação.

Inspirou-se, também, na experiência desenvolvida há vários anos por destacada entidade privada de acolhimento institucional localizada na mesma cidade suprarreferida, denominada Casa das Expedições; nesta, crianças e adolescentes, que façam uso de substâncias psicoativas, convivem normalmente com outras crianças e adolescentes sem quaisquer vícios, num mesmo espaço físico. Na Casa das Expedições, é proibido, por exemplo, que, nas hipóteses de *evasões* de criança ou de adolescente ou de algum acolhido voltar da rua drogado, haver a sua expulsão da entidade ou a Polícia ser acionada. Profissionais da instituição se encarregam de localizá-los e de os trazer de volta, fazendo-o, porém, sem coação e de forma persuasiva, dando-lhes tempo, inclusive, para adotar, espontaneamente, a decisão do retorno ao ambiente de acolhimento institucional.

O fato é que tem sido bastante angustiante e até embaraçosa, em certo sentido, a prática que vem sendo adotada em muitos lugares, consistente na determinação judicial da busca e apreensão de adolescentes, principalmente, que se recusem a permanecer no serviço de acolhimento institucional, justamente pela ausência até então do apontamento técnico de outras alternativas viáveis, legítimas e eficazes.

Como consequência dessa institucionalização “compulsória”, não é raro que adolescentes se rebelem, se revoltam ou adotem atitude desafiadora em relação a dirigentes de instituições e os coordenadores destas, fazendo-o, ainda, em relação a autoridades públicas que intervenham no caso.

DISCUSSÃO DO TEMA

O assunto ora tratado é demasiado sério, a começar pelo fato de que a referência a acolhimento institucional pressupõe, legalmente, que a permanência de crianças e de adolescentes em tal local seja deveras temporária e excepcional, tendo por objetivo a promoção da proteção integral destes, o que nem sempre acontece, tendo em vista os seguintes motivos, dentre outros:

- a) período longo de institucionalização, quer em razão da demora na definição da situação jurídica do acolhido – promovendo-se a reintegração familiar ou a disponibilidade para a adoção –, quer porque a colocação em lar substituto não foi possível, seja por depender do consentimento do adolescente, seja por falta de candidatos interessados nesse “acolhimento substitutivo”;
- b) regras de convivência no ambiente institucional pouco claras e sem a participação dos adolescentes em sua construção e aperfeiçoamento e, mais ainda, sem a definição prévia das *medidas educativas* cabíveis diante da violação de tais regras, com inobservância, portanto, de exigência legal básica;
- c) desenvolvimento das atividades ordinárias no serviço de acolhimento institucional sem seguir uma metodologia própria e, via de consequência, com ausência ou a promoção descontínua da capacitação dos profissionais que trabalham com esse serviço, inclusive dos *educadores sociais*;

- d) falta ou reduzida autonomia das equipes técnicas, especialmente no planejamento e na execução das ações estratégicas com os atendidos, positivando-as no plano individual de atendimento (PIA);
- e) aspirações dos atendidos permeadas de irremediáveis frustrações; e
- f) aspectos comportamentais neurocientíficos².

Em relação ao ponto específico denominado “aspectos comportamentais neurocientíficos”, a Professora Dra. Isa Guará, pesquisadora do NECA, fez lembrar que há estudos recentes da Neurociência mostrando que a adrenalina produzida pela experiência da “vivência de rua” pode, em muitos casos, tornar insuportável, psicologicamente, a aceitação da institucionalização. Sem contar que nem sempre esta medida se traduz, efetivamente, em proteção condizente com as aspirações legítimas dos acolhidos.

Com efeito, a par de o acolhimento institucional estar definido no art. 101, VII da Lei n. 8.069 de 1990, de forma expressa, como sendo “medida específica de proteção”, não se pode esquecer, também, de que o seu enquadramento legal é o de serviço de assistência social de alta complexidade. Isto significa, portanto, que ele não pode ostentar feições de medida compulsória, em que a *evasão* do ambiente de acolhimento institucional deva acarretar, necessariamente, a determinação judicial *ordinária* da busca e apreensão do *evadido*.

Excepcionalmente, porém, quando a criança ou o adolescente estiver sob o poder ilegítimo de alguém, por exemplo, mormente por meio de coação, expedir-se-á o competente mandado de busca e apreensão, após o cumprimento das formalidades necessárias (art. 240, § 1º, letra “g” do Código de Processo Penal, subsidiariamente).

A rigor, a política nacional de assistência social está fundada na lógica da adesão espontânea dos usuários em geral às ações ou serviços que lhes são ofertados, seguindo, para tanto, diretrizes da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Aliás, não é à toa que o destacado doutrinador e membro do Ministério Público paranaense, Murillo José Digiácomo, tem ensinado, com enorme clareza e eloquência, dentre outras coisas, o que se segue, após responder à seguinte questão: “Consulta: Adolescente acolhido – Fuga – Busca e apreensão – Responsabilidades”³.

“(…)

Quanto à “busca” do adolescente, se estamos diante de um possível crime de sequestro ou “subtração de incapaz”, ou ainda é necessário o acesso a um local considerado “perigoso”, a intervenção da polícia é FUNDAMENTAL, sendo que, independentemente de acompanhamento da diligência pelo Conselho Tutelar, este pode, se necessário, “requisitar” colaboração dos órgãos de segurança pública (art. 136, inciso III, alínea “b”, do ECA).

A depender da situação, será necessário, inclusive, ajuizar AÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO, de modo que o Poder Judiciário autorize a realização de BUSCA DOMICILIAR e retirada do adolescente da “posse” de quem injustamente a detenha. Vale lembrar a propósito, que segundo o art. 5º, inciso XI, da Constituição Federal “*a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial*”, sendo certo que, em havendo “ordem judicial” de busca e apreensão, quem deve cumprir a diligência são os OFICIAIS DE JUSTIÇA, se necessário, devidamente auxiliados pela FORÇA POLICIAL.

(…)

Da mesma forma, considerando que, na forma da lei, o DIRIGENTE DA ENTIDADE DE ACOLHIMENTO é considerado o “RESPONSÁVEL LEGAL” pela criança/adolescente (art. 92, §1º, do ECA), seria razoável que este acompanhasse a diligência (a menos que seja demonstrado que eventual abuso por este praticado tenha sido um dos motivos da “fuga” do adolescente).

O próprio pedido de busca e apreensão, aliás, poderia ser ajuizado pelo Dirigente da entidade de acolhimento, embora o Ministério Público também tenha legitimidade para tanto (podendo ser neste sentido provocado pelo Conselho Tutelar ou por terceiros).

Vale também dizer que, em condições “normais”, quando não se vislumbra a necessidade de intervenção policial, quem deve ir buscar criança/adolescente acolhida que esteja indevidamente em local diverso, é o próprio dirigente da entidade de acolhimento, sendo para tanto acompanhado/auxiliado pela equipe técnica que a esta presta serviços (sendo certo que a presença de tal equipe técnica junto à entidade de acolhimento é OBRIGATÓRIA - e deve

²“Neurociência comportamental: ligada diretamente à psicologia, especialmente a psicologia comportamental. Relaciona o estudo do organismo com o meio, centrando o seu estudo sobre os comportamentos internos, como pensamentos, emoções e os comportamentos visíveis como a fala, gestos e outras ações, em geral”. Em <http://www.psicologiamsn.com/2014/01/o-que-e-neurociencia.html>. Acesso em 21/09/2015.

³ <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1649> – CAOPCAE – Área da Criança e do Adolescente. Acesso em 21/09/2015.

ser EXIGIDA pelo Conselho Tutelar), não havendo, a rigor, necessidade de intervenção do Conselho Tutelar ou do CREAS”.

É forçoso reconhecer, a propósito, que a *evasão* constante do ambiente de acolhimento institucional, a par de ser “(...) *indicativo de possíveis problemas na entidade (e/ou da inadequação do acolhimento como medida adequada aos interesses concretos manifestados - de maneira expressa ou ‘implícita’ - pelo adolescente*” (sem destaques no original), conforme adverte Murillo Digiácomo no mesmo estudo acima mencionado, enuncia, obviamente, que o adolescente poderá estar em situação de *risco pessoal*, certamente vivendo nas ruas, frequentando ou residindo em ambientes impróprios à sua condição de pessoa em peculiar fase de desenvolvimento ou, ainda, exercendo atividades ilícitas, sem a necessária proteção familiar ou social.

A situação acima apontada, de cunho eminentemente social, podendo, eventualmente, produzir desdobramentos no campo jurídico, é daquelas hipóteses abrangidas por importante política pública nacional, sem a necessidade da sua pronta “judicialização”, ou seja, o seu enfrentamento deve ocorrer no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

De fato, nas conversas mantidas no NECA, em São Paulo, consoante afirmado alhures, além ter sido trazido a lume aspectos comportamentais estudados pela Neurociência sobre o assunto em tela, destacou-se, principalmente, a existência da tipificação nacional do serviço próprio para lidar com a presente questão.

Tem-se, assim, a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS –, tendo exatamente por objeto o seguinte: “Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.”

A propósito, na relação dos Serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade, desenvolvidos pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS –, há o Serviço Especializado em Abordagem Social, assim caracterizado:

“**DESCRIÇÃO:** Serviço ofertado de forma continuada e programada com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros.

O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos.

TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Proteção social pró-ativa; conhecimento do território; informação, comunicação e defesa de direitos; *escuta; orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de serviços locais com resolutividade*; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; geoprocessamento e georeferenciamento de informações; elaboração de relatórios” (os destaques são deste autor).

Vê-se, assim, que a obrigatória “*articulação com os serviços de políticas públicas setoriais e a articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos*”, com a inclusão, naturalmente, do Poder Judiciário e do Ministério Público, na interlocução resolutiva a ser feita pelo CREAS, poderá propiciar que a criança ou o adolescente *evadido* do serviço de acolhimento institucional seja colocado em situação de proteção, mas sem o caráter da compulsoriedade, e sim mediante a conscientização, a motivação e a persuasão da pessoa em “situação de risco pessoal, familiar e/ou social”, sob metodologia específica do SUAS.

Nunca é demais ser lembrado que nem sempre essas *fugas* do acolhimento institucional encerrarão a colocação do *evadido* em situação de “risco pessoal ou social”, porquanto existem hipóteses em que a *saída furtiva* da instituição de acolhimento acontece visando ao atendimento da aspiração legítima de constituição de uma família. Isto ocorre, muitas vezes, a partir do fato de que a adolescente, por exemplo, passa a viver a experiência de possuir um lar, verdadeiramente, ao lado da pessoa escolhida para ser o seu companheiro. É curioso observar que existe total possibilidade de que esse relacionamento seja bom e construtivo na vida da *evadida*, além de propiciar que ela conte com o afeto e o apoio da família do companheiro.

Portanto, pode-se afirmar que a *evasão* do serviço de acolhimento institucional, sobretudo quando repetitiva, e desde que não seja motivada por maus-tratos naquele local, representa, em última análise, a recusa do(a) adolescente, principalmente, ao

controle judicial de questões essencialmente sociais, biológicas ou naturais, tais como a busca do restabelecimento dos laços familiares, a concretização das suas aspirações próprias de vida e/ou outras coisas mais. São questões que devem ser tratadas, por óbvio, no âmbito do SUAS.

Daí que, na experiência *exitosa* da Casa das Expedições, em São Paulo, capital, a busca do *evadido* é realizada por educadores sociais daquela entidade, com 100% (cem por cento) de sucesso nessa localização. Porém, a criança ou o adolescente, que tenha deixado o serviço de acolhimento institucional por iniciativa própria, não é levado à força de volta àquela Casa; realiza-se a persuasão nesse sentido, com a garantia, inclusive, do tempo necessário para que o *evadido* tome a decisão espontânea do retorno à “institucionalização”. Esta estratégia possui notória harmonia com a política nacional de assistência social, em que a lógica do atendimento se caracteriza pela adesão espontânea dos usuários em geral aos serviços que lhes são ofertados – repita-se!

Nesse diapasão, tem-se que, à luz dos princípios da integralidade do atendimento e da intersetorialidade, dentre outros, que norteiam a política nacional de assistência social, pode e deve a própria entidade de acolhimento se encarregar da busca ativa da criança ou do adolescente em situação de “risco pessoal, familiar ou social”, após este esquivar-se à permanência no serviço de acolhimento institucional.

Além disso, o centro de referência especializado de assistência social, mantendo serviço próprio para a busca ativa de crianças e de adolescentes em “situação de risco pessoal, familiar e social”, poderá desincumbir-se da precitada localização e dos encaminhamentos pertinentes ao caso, fazendo-o em articulação com o conselho tutelar. Todavia, o desejável é que tal busca ativa seja realizada por quem tenha estabelecido vínculo de confiança com a criança ou adolescente *evadido*, passando-lhes a ideia de que são as pessoas da referida entidade que os querem ali – demonstração de afeto, porém sem se confundir com o amor familiar. Esta é, pois, a razão de ser desaconselhável a busca e apreensão por determinação do Poder Judiciário, salvo em casos excepcionais, posto que uma autoridade sem qualquer vínculo de afeto com o *evadido* estaria a “querer” o seu retorno à “institucionalização”, fazendo com que, portanto, o ato judicial seja muito mal recebido.

Destarte, afigura-se notória a impropriedade da determinação judicial *ordinária* da busca e apreensão na hipótese aqui analisada, posto que se trata de situação totalmente diversa daquelas em que a ordem judicial de recaptura seja ditada pela existência de um crime ou de um ato infracional; nestas, o legislador constitucional exige que a recaptura pelo Estado-administração esteja consubstanciada em ordem escrita expedida pelo Estado-juiz. Nas medidas específicas de proteção, incumbe ao próprio guardião ou responsável legal tomar a iniciativa protetiva e, somente quando necessário, deverá ser pleiteada a expedição do mandado de busca e apreensão ou de busca domiciliar. Isto ocorre, ilustrativamente, quando houver a necessidade de se adentrar uma residência, sem a autorização do dono ou, ainda, se existir risco para a integridade física do guardião ou responsável legal em realizar a busca em determinados ambientes, pessoalmente.

Veja-se: quando o preso foge do presídio, o Estado-juiz não se encarrega de recapturá-lo, limitando-se a expedir o mandado de prisão (de recaptura), justamente porque a Constituição Federal (CF) determina que “ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente...” (art. 5º, LXI, da CF). O referido mandado de prisão, destarte, operacionaliza o comando legal ora apontado, ou seja, ele é a ordem escrita exigida pelo legislador constitucional para a recaptura do fugitivo. Depois disso, caberá ao Estado-administração cumprir o seu papel, e somente ele!

Ora, se as medidas específicas de proteção não possuem a feição de *encarceramento compulsório*, seja porque elas não decorrem da prática de infração penal, seja porque elas não se originam do cometimento de ato infracional, como admitir-se, então, que as *evasões* do serviço de acolhimento institucional possam implicar na expedição da precitada ordem escrita de recaptura pela autoridade judiciária, além da insistência imprópria no seu cumprimento, numa espécie de assunção da responsabilidade direta do Estado-juiz pelo retorno do *evadido* ao local de origem (instituição de acolhimento)?

CONCLUSÃO

A salvaguarda dos direitos do *evadido* do serviço de acolhimento institucional deve ficar a cargo do Poder Público local, no âmbito do sistema único de assistência social, em homenagem ao princípio estatutário da municipalização do atendimento. Enfim, incumbe à própria entidade de acolhimento, em parceria com o centro de referência especializado de assistência social (serviço especializado de abordagem social) proceder à busca ativa do *evadido*, persuadindo-o a retornar àquele local de proteção, caso isto seja de fato necessário.

Uberlândia, 30 de novembro de 2015.

Anexo – Decisão judicial sinalizadora na linha defendida nesta tese jurídica

Autos nº: 0702.13.072774-7

Espécie: Medida de Proteção

Vistos.

Considerando que o estudo psicossocial de fls. 156/159 evidencia que, apesar de ter se evadido da instituição, a adolescente L. S. F. encontra-se adaptada na família em que foi recebida, bem como que as técnicas do juízo consideram não haver condições para o retorno da adolescente ao acolhimento institucional, e, tendo em vista o parecer ministerial de fls. 165/169, decreto a extinção deste feito, no que tange à adolescente L. M. F., devendo a presente medida de proteção prosseguir em relação à criança R. M. A. S.

Ademais, no tocante aos requerimentos ministeriais de expedição de guia de desligamento e de revogação da decisão de busca e apreensão de L., observo que a guia de desligamento foi expedida às fls. 141/142 e os mandados de busca e apreensão recolhidos (fls. 160/164).

Remetam-se os autos ao Serviço de Apoio para que um de seus comissários entre em contato com a instituição de acolhimento requisitando que a ICASU devolva os documentos pessoais de L. à adolescente.

Cumprida a diligência acima, a Secretaria deverá encaminhar o presente feito para que proceda à inclusão do nome da criança R. M. A. da S. no SISCOB e na capa dos autos.

No mais, oficie-se ao CREAS requisitando o acompanhamento da adolescente L. M. F., incluindo-a nos programas municipais de orientação e auxílio à família. Ressalte-se no ofício que não é necessário o envio de relatório a este juízo porquanto, caso o órgão entenda necessário acionar o Judiciário, deverá promover a prévia representação perante o Ministério Público. Instrua o ofício com cópia de fls. 156/159.

Cumpra-se.

Uberlândia, 13 de novembro de 2015.

José Roberto Poiani

Juiz de Direito