

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1981
ANO 18 • NÚMERO 71

O novo Código de Menores: algumas questões práticas suscitadas por sua aplicação

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR

Professor de Direito Administrativo das
Faculdades Integradas Bennett, RJ; Pre-
sidente da Fundação Estadual de Educa-
ção do Menor do Rio de Janeiro; Membro
da Associação Brasileira de Juizes de Me-
nores e do Instituto dos Advogados
Brasileiros.

SUMÁRIO

Introdução

- I — As funções de um centro de recepção, triagem e observação de menores.
- II — Da apreensão, pelo órgão estadual de assistência, de menores evadidos dos centros de recepção, triagem e observação.
- III — Da colocação provisória, em casas de família, de menores acautelados nos centros de recepção, triagem e observação.
- IV — Da aplicabilidade de multas a entidade de assistência criada pelo Poder Público, em razão da evasão de menores dos centros de triagem ou de permanência por ela mantidos.
- V — Conclusão.

Introdução

Posto em vigor pela Lei de nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, o novo Código de Menores brasileiro tem suscitado dúvidas de interpretação que vêm ensejando incidentes processuais relacionados com a execução de medidas de assistência, proteção e vigilância.

No Juizado de Menores do Rio de Janeiro, questões vêm sendo levantadas pelo Ministério Público com tais intensidade e frequência que o Tribunal de Justiça do Estado já foi chamado a decidir reclamações e recursos opostos contra decisões judiciais e/ou procedimentos adotados pelo órgão oficial de assistência a menores, no caso a Fundação Estadual de Educação do Menor do Rio de Janeiro — FEEM/RJ, vinculada à Secretaria Estadual de Educação e Cultura.

A maioria dessas questões apresenta um ponto em comum: refere-se à natureza e ao exercício das funções cometidas a unidades de atendimento que o Código denomina de centros de recepção, triagem e observação de menores (art. 9º, § 1º).

O atendimento que esses centros prestam aos menores; as providências que tomam com relação ao recambiamento de menores para as respectivas cidades de origem, bem como sua entrega a pais ou responsáveis mediante termo; a colocação provisória de menores em casas de famílias substitutas, a título de estágio de convivência e como etapa integrante do estudo de caso; as evasões de menores ali acolhidos — são os temas em discussão.

A ótica com que o Juizado de Menores do Rio de Janeiro e a FEEM/RJ têm enfrentado essas questões constitui o objeto deste texto, cujo maior interesse, porém, não se esgota na divulgação das correspondentes soluções, senão que se estende, com igual importância, ao exemplo de integração que, no Rio de Janeiro, oferecem as duas peças capitais do sistema instituído pelo novo Código: a Justiça de Menores, que aplica as medidas, e o órgão estadual, que as executa, direta ou indiretamente.

A integração é vital porque o Código destina-se a disciplinar a intervenção jurisdicional — seja do Judiciário, seja do Executivo, em suas respectivas esferas de competência — sobre problema social e humano, cujo traço conceitual dominante é a mudança. O bem juridicamente tutelado é o vir-a-ser de seres humanos em formação, numa sociedade que se tem caracterizado por disfunções sócio-econômico-culturais que, a seu turno, geram desigualdades e discriminações gravemente perturbadoras de qualquer processo de socialização e educação de crianças e adolescentes.

Daí o próprio Código, absorvendo essa nota conceitual distintiva — o processo de mudança permanente, seja ao nível do indivíduo, seja ao nível da ordem social —, haver estabelecido que:

“Art. 5º — Na aplicação desta Lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado”;

“Art. 8º — A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras, de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor...”;

“Art. 15 — A autoridade judiciária poderá, a qualquer tempo e no que couber, ... cumular ou substituir as medidas...”;

“Art. 60, § 1º — O trabalho de toda entidade dedicada à assistência e à proteção ao menor em situação irregular visará, prioritariamente, ao ajustamento ou integração sócio-familiar deste.”

São disposições que outorgam aos Juizes de Menores e aos órgãos estaduais incumbidos da assistência a menores em situação irregular poderes discricionários compatíveis com a índole da questão social sobre a qual devem intervir, admitindo o Código a adoção de providências e procedimentos não previstos expressamente, desde que atendam à melhor proteção dos interesses do menor, vale dizer, desde que garantam, o mais possível, o apropriado desenvolvimento do processo individualizado e evolutivo de sua formação.

Daí a relevância de ser integrado, consensual, o empenho com que o Judiciário e o Executivo se lancem à aplicação e à interpretação do novo Código, ajustando-o às realidades conjunturais e regionais, bem assim aos recursos disponíveis, com prudência, sabedoria e criatividade.

Conquanto algumas das querelas aventadas possam parecer de óbvio desate, como veremos a seguir, há que se ter em conta a contribuição que estarão dando para o aperfeiçoamento, pela via da hermenêutica e da jurisprudência, de uma lei novíssima, vigente há menos de dois anos, e que já se defronta, como era de se esperar, com problemas de toda sorte quanto ao seu possível e correto cumprimento.

I — As funções de um centro de recepção, triagem e observação de menores

O Código de Menores distingue as entidades instituídas pelo Poder Público daquelas que, criadas por particulares, também se destinam à assistência a menores. Dá-lhes tratamento diferenciado, em capítulos

distintos do Título IV — Das Entidades de Assistência e Proteção ao Menor —, inferindo-se das regras aí estatuídas que as entidades particulares estão submetidas a uma espécie de supervisão por parte da entidade criada pelo Poder Público, em cada Estado. É o que se deduz do art. 10 e seu parágrafo:

“Art. 10 — As entidades particulares de assistência e proteção ao menor *somente poderão funcionar depois de registradas no órgão estadual* responsável pelos programas de bem-estar do menor...”

“Parágrafo único — Será *negado registro à entidade que não se adequar às diretrizes* da política nacional do bem-estar do menor e ao disposto nesta Lei” (nossos os grifos).

Sem embargo da inacabada polêmica doutrinária acerca da natureza jurídica da personalidade das entidades estaduais de assistência a menores, criadas e mantidas pelo Poder Público — em geral, Fundações —, é indubitosa a função pública insita em sua competência estatutária.

Dessas entidades públicas o Código exige que mantenham, em sua estrutura, pelo menos dois tipos de estabelecimentos:

a) centros de recepção, triagem e observação, cuja função é a de realizar o estudo do caso do menor, em seus aspectos sociais, médicos e psicopedagógicos, no prazo médio de três meses (art. 9º, § 1º);

b) centros de permanência, onde a escolarização e a profissionalização do menor são obrigatórias (art. 9º, § 2º).

O projeto de Regimento Interno da FEEM/RJ, objeto do Processo nº FEEM/01362/81, ora em estudos nos órgãos de modernização administrativa do Estado, arrola, em consonância com o art. 9º do Código de Menores, as seguintes atribuições das Unidades de Recepção e Triagem:

I — receber e identificar os menores que lhes forem encaminhados, bem como realizar o estudo interprofissional de cada caso, com o fim de formular diagnóstico e indicar o atendimento adequado;

II — atender às necessidades básicas do menor durante o processo de triagem;

III — organizar, manter atualizado e remeter à Coordenação de Informações o rol de equipamentos comunitários que possam ser utilizados pelo menor e sua família durante e após o processo de triagem;

IV — atrair a comunidade circunvizinha para participar de atividades da unidade, bem como criar condições para que essas atividades também sejam desenvolvidas na comunidade, observadas as características da programação da unidade e as peculiaridades de cada caso;

V — esclarecer cada menor e/ou sua família, se for o caso, sobre as funções da unidade e as alternativas de encaminhamento de que dispõe, preparando-os para desligamento ou transferência;

VI — executar programas de apoio ao retorno à própria família de menores cujo estudo de caso assim o tenha indicado;

VII — manter recolhimento provisório de menores acautelados pelas autoridades competentes.”

O estudo realizado nesses centros “tem por objetivos conhecer todas as dimensões do caso e oferecer ao Juiz, através de um documento chamado Relatório Interdisciplinar ou Parecer Técnico, elementos que possam subsidiar a decisão judicial quanto à aplicação da medida adequada” para cada caso. Adverte a Associação Brasileira de Juizes de Menores, cujo VI Congresso (Manaus, 1975) recomendou sejam tais centros equiparados a órgãos de peritagem, que “o encaminhamento de casos a esse centro deve ser o mais possível ponderado pelo Juiz, tendo em vista que tal unidade recebe constante afluxo de menores e que nem sempre dispõe de unidades de retaguarda para onde encaminhá-los, a curto prazo”, depois de concluído o estudo de caso (*Notas Interpretativas ao Código de Menores*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1980, págs. 15-16).

Por conseguinte, um centro de recepção e triagem distingue-se de uma escola, tanto quanto se extrema de um cárcere, em razão:

a) do caráter transitório da estada do menor (o tempo estritamente necessário para proceder-se ao estudo do caso);

b) do conteúdo interdisciplinar de sua atuação, pois, durante a estada do menor, o centro deve prover-lhe as necessidades básicas de forma global, e não apenas no que respeite à escolaridade, bem como estudar-lhe o caso sob “os aspectos social, médico e psicopedagógico”;

c) do objetivo final de toda e qualquer medida que se venha a aplicar a menor em situação irregular — “sua integração sócio-familiar” (art. 13) —, o que posiciona o Código em frontal antagonismo com a idéia de segregar, exegese que se compadece, e se reforça, com a letra do art. 40 — “A internação somente será determinada se for inviável ou malograr a aplicação das demais medidas”;

d) da incompatibilidade existente entre o objetivo da integração sócio-familiar e o da manutenção custodial em regime fechado de seres humanos em formação, carentes — mormente aqueles que apresentam as desordens emocionais características da situação irregular —, de relacionamento humano o mais possível no meio aberto;

e) de o estudo do caso não se utilizar, sob pena de comprometimento de sua eficácia e idoneidade, de “técnicas” inquisitoriais para obter informações em curto lapso de tempo, mas, sim, de metodologia própria das ciências humanas, a qual prevê e aceita, como naturais, as dissimulações e contornos da verdade por parte dos menores, até que se sintam seguros e respeitados para revelarem dados autênticos.

II — *Da apreensão, pelo órgão estadual de assistência, de menores evadidos dos centros de recepção, triagem e observação*

Encaminhada pelo Juizado do Rio de Janeiro ao Centro de Recepção e Triagem “Edson Arantes do Nascimento”, da FEEM/RJ, uma menor, de 14 anos de idade, evadiu-se cinco dias depois.

No processo correspondente, o Ministério Público requereu ao Juiz que oficiasse à FEEM/RJ determinando “a apreensão para internação” da menor, que qualificou como “foragida”.

A promoção foi indeferida. Inconformado, o MP agravou da decisão, aduzindo que se tratava de “um descaso para com a sorte da menor” e ensejando a formação do instrumento próprio. Neste, o Juiz determinou à FEEM/RJ que se manifestasse sobre as alegadas razões do agravante.

Atendendo ao chamamento ao processo, a FEEM/RJ, quanto ao fato, historiou que do respectivo termo de ocorrência constava que a menor seria procedente de Vitória, e que fora encontrada perambulando no bairro carioca de Madureira, daí originando-se seu encaminhamento ao CRT de onde iria evadir-se após cinco dias, fato comunicado ao Juizado em 24 horas.

Nenhuma outra informação constava dos autos que pudesse possibilitar a localização da menor após a evasão. Ao contrário, o termo de ocorrência registrava que a menor desconhecia o paradeiro de sua mãe, versão que repetiu ao longo dos cinco dias em que permaneceu no CRT, acrescentando não ter moradia no Rio de Janeiro.

Durante sua estada, a menor foi atendida em suas necessidades básicas de alimentação e saúde, de acordo com os procedimentos de rotina de todo CRT. A evasão ocorreu antes que a equipe técnica tivesse podido dar início ao estudo do caso e verificar, em seu decurso, a veracidade das primeiras declarações da menor.

Quanto ao mérito, sustentou a FEEM/RJ ser descabida a promoção cujo indeferimento ensejara o agravo, tanto porque lhe faltava amparo

legal, quanto por haver requerido providência materialmente impossível de ser cumprida, fato que elidia a hipótese — por si mesma absurda e inaceitável — de que o despacho agravado demonstraria “um descaso para com a sorte da menor”.

Com efeito, o acautelamento da menor no CRT almejava a instauração de procedimento de verificação de sua situação (arts. 94 e segs. do Código de Menores), de vez que as informações obtidas no registro da ocorrência eram insuficientes para que a autoridade *judiciária* (e não o Ministério Público) decidisse sobre a medida adequada ao caso.

A evasão da menor, no sexto dia do acautelamento, frustrou o procedimento verificatório. Nem por isso, entretanto, seria de presumir-se a necessidade de “apreensão para internação”, reiterada pelo agravante.

Em verdade, ao imaginar que pode requerer “a apreensão para a internação”, o representante do MP pretendeu substituir-se ao Juiz, no que investiu contra a lei, que a este reserva competência para aplicar medidas (arts. 84 e segs. do Código), entre as quais se inclui a internação (art. 14, VI).

Ao postular “a apreensão para a internação”, o agravante, a par de pretender sobrepor-se ao Juiz, mostrou-se mau juiz, pois que prejulgou e não levou em conta o que o Código de Menores manda que o seja, na aplicação das medidas: o prévio estudo do caso (art. 4º, III).

Como, por que, para que internar sem conhecer o caso, “o contexto sócio-econômico e cultural em que se encontrem o menor e seus pais ou responsável”, conforme explicitamente determina o art. 4º, II, do Código?

Como seria possível, em cinco dias, convencer-se uma adolescente de que estava em um estabelecimento cuja finalidade é a de indicar a melhor solução possível para a situação em que se encontre, se tal estabelecimento meramente a submetesse ao mesmo regime carcerário destinado a criminoso “foragido”?

E que validade, para um processo essencialmente educativo, e, pois, para a Justiça de Menores, teriam comportamentos impostos e informações arrancadas a uma adolescente através de expedientes grotescos ou medievais, os quais, ao revés, inibiriam qualquer medida de tratamento que se determinasse posteriormente?

São indagações cujas respostas não podem ser encontradas no horizonte estreito das providências apenas repressivas, sobretudo quando não há indicação da existência de problemas de conduta ou de infração penal.

Por outro lado, a subordinação da matéria ao art. 94 do Código de Menores era, como sempre será, imperfeita, se colocada nos termos do agravo. De fato, a disposição legal declara que “qualquer pessoa poderá

e as autoridades administrativas deverão encaminhar à autoridade judiciária competente o menor que se encontre em situação irregular, nos termos dos incisos I, II, III e IV do art. 2º desta lei”.

Inferir-se daí ser da competência dos órgãos estaduais de assistência a “apreensão” de menores é de lamentável primarismo hermenêutico. Veja-se:

a) o Código distingue entre qualquer do povo, que *pode*, e as autoridades, que *devem*, encaminhar menores ao Juizado, no que mostra a estas — autoridades — que se trata de matéria de ordem pública, do contrário a lei não usaria o verbo *dever*;

b) sendo matéria de ordem pública, consuma-se o dever da autoridade na medida em que se tipifique, e não simplesmente se presuma, a hipótese de situação irregular, conforme descrita nos incisos I a VI do art. 2º do Código — a autoridade não pode agir senão quando nos termos e para os fins fixados pela lei;

c) o dever atribuído pelo Código à autoridade é o de *encaminhar* menores ao Juiz; *apreensão* é ato específico em Direito, revestido de formalidades próprias, as quais, no caso da jurisdição de menores, incluem expressa determinação do Juiz, e desde que se destine à *execução de medidas* (art. 16 do Código), e não para o fim de procedimento verificatório, quando, como é óbvio, nenhuma medida foi ainda aplicada ao menor, muito menos definida a qual das seis hipóteses de situação irregular se conforma o caso concreto.

Logo, o dever de *encaminhar* menores para os órgãos estaduais de assistência em nada se assemelha ao ato de *apreender* menores, o qual, privativo do Poder Público, exige, ademais, poderes específicos de polícia de que não são dotados aqueles órgãos, em razão mesma da natureza de suas funções.

A lição dos mais eminentes comentadores do Código de Menores não dá margem a tergiversações:

“A apreensão de menor para execução de medida de tratamento, salvo se se tratar de prática de infração penal, será feita por servidor efetivo ou voluntário do Juizado. A ciência do Ministério Público poderá ser obtida posteriormente. Fica esclarecido que, se não se tratar de infração penal, não deverá ser a autoridade policial a encarregada de apreender o menor, o que deverá ser feito por comissário, assistente social ou funcionário do Juizado para tanto designado — *nunca por pessoal das entidades oficiais de assistência, pois que estas têm a responsabilidade do atendimento ou tratamento, não podendo correr o risco de terem suas funções, eminentemente sócio-psicopedagógicas, confundidas pelos menores com as da repressão policial ou apre-*

ensão judicial" (ALYRIO CAVALLIERI, ANTONIO CHAVES e JASON ALBERGARIA, in *Notas Interpretativas ao Código de Menores*, Ed. Forense, 1980, págs. 24 e 25) (grifos nossos).

Era, como será sempre, estéril a alusão do agravante ao que estipula o art. 37 da Lei Complementar nº 5, de 6-10-76, quanto à competência dos curadores de menores para requisitarem a "colaboração de autoridades policiais... e de assistência social do Estado...". A colaboração será prestada no limite das atribuições de cada autoridade e da competência do órgão que representa, não acima, à margem ou *a latere* dessa competência. E entre as competências dos órgãos estaduais de assistência não se insere, definitivamente, a de *apreender menores*.

Foi mantido o despacho inicial, no sentido do indeferimento da promoção do MP.

III — *Da colocação provisória, em casas de família, de menores acautelados nos centros de recepção, triagem e observação*

Ordem de Serviço de nº 26, de 15-12-80, expedida pelo Presidente da FEEM/RJ, com prévio conhecimento e apoio do Juizado de Menores do Rio de Janeiro, determinou à direção do Centro de Recepção e Triagem "Santos Dumont", destinado a adolescentes do sexo feminino, que promovesse "a colocação em lar substituto, em caráter provisório, das menores cujo estudo de caso assim o recomendasse, remetendo as respectivas e pertinentes informações à Presidência, a qual solicitará à Justiça de Menores autorização para o deferimento da guarda, após estágio de convivência entre a menor e a família".

Contra a prática assim autorizada — sem dúvida, uma solução não aventada, tampouco vedada, pelo Código de Menores — insurgiu-se o representante do Ministério Público, sob o argumento de que o procedimento equivaleria a um desligamento do CRT, com a transferência da guarda sobre a menor a uma família substituta, desligamento e guarda esses efetivados sem autorização judicial, que entendia o Curador de Menores dovesse ser requerida e obtida antes da adoção da providência.

A ordem de serviço estriba-se em fundamentos de ordem técnica, no que concerne à execução do atendimento pelo CRT, e encontra amparo em interpretação orgânica, contextual, teleológica, do Código de Menores.

São razões de ordem técnica:

- a) oferecer alternativa de mais rápido encaminhamento a ambiente familiar para aquelas menores cuja situação permita a colocação em lar substituto, o que exclui, em princípio, os casos de que trata o art. 2º, incisos V (conduta anti-social) e VI (prática de ato equivalente a infração penal), do Código;

- b) abreviar o tempo durante o qual essas menores, sem comprometimento de conduta, estarão convivendo com adolescentes portadoras de problemas de conduta ou autoras de infração penal, de vez que uma unidade de triagem acolhe menores com problemáticas as mais variadas;
- c) evitar que a permanência dessas menores na unidade contribua, desnecessariamente, para a superlotação desta, com todo o séquito de inconveniências conseqüentes;
- d) proporcionar a essas menores a oportunidade de reintegração sócio-familiar, o que lhes é sobretudo importante para o desenvolvimento cognitivo, a maturação emocional e a estruturação da personalidade, além de estimular, pelo exemplo, mudanças de comportamento por parte de outras menores;
- e) ensejar à equipe técnica incumbida de cada caso um período (trinta dias) de observação sobre o comportamento da menor no seio de uma família, de vez que sua conduta no CRT, ao lado de outras 150 menores, em média, pode ser afetada por diversificados fatores, inexistentes no ambiente familiar, bem como observação também sobre as reações da família candidata à guarda, com respeito ao comportamento da menor;
- f) assegurar maior grau de segurança ao parecer da equipe técnica sobre o ajustamento obtido ou não no relacionamento menor-família substituta, com o fim de melhor subsidiar o processo de guarda requerida pela família, a ser decidido pelo Juiz de Menores competente;
- g) reduzir a margem de erro nas colocações familiares, inerente a todo programa de assistência a adolescentes, prevenindo-se, inclusive, os eventuais deferimentos de pedidos de guarda, ainda que de caráter provisório, que depois resultam em desajustamentos e têm de ser revogados, com prejuízos para a menor, a família e a própria credibilidade da medida.

A ordem de serviço tem perfeito respaldo legal porque:

- a) o encaminhamento de um menor a centros de recepção e triagem não pressupõe a aplicação de qualquer das medidas previstas no art. 14 do Código; ao contrário, encaminha-se o menor a um CRT para que a equipe deste proceda ao estudo do caso (art. 4º, III); o relatório decorrente desse estudo é que oferecerá elementos que o Juiz levará em conta para decidir sobre a medida aplicável *in concreto*, conforme estatui o *caput* do mesmo art. 4º; em conseqüência, ao dar entrada no CRT, o menor não teve ainda sua situação vinculada a qualquer medida aprioristicamente determinada pela autoridade judiciária; o encaminhamento é uma "providência" que ao Juiz compete tomar diante

da presuntiva situação irregular em que se encontre um menor — tal a ilação que se pode extrair, igualmente, do disposto no art. 54 do Provimento nº 17/80, conforme publicado no *DO* do Estado de 8-1-81;

- b) a colocação provisória em família substituta, com o fim de permitir observação direta acerca das reais probabilidades do acerto de medida a ser submetida ao Juizado, pode ser considerada como etapa de suma relevância para o estudo do caso — que ao CRT compete realizar, é de lembrar-se (art. 9º, § 1º) —, de tal sorte que o Juiz, ao examinar o relatório da equipe sobre os resultados alcançados durante o estágio de convivência, poderá conhecer outros elementos de análise, envolvendo não apenas os interesses do menor e a idoneidade do trabalho executado pela equipe técnica, como também a correta disposição e a reta intenção da família candidata à guarda; o Código é justificadamente exigente a esse respeito, ao vedar, em seu art. 18, parágrafo único, o deferimento de colocação em lar substituto a “pessoa que revele, por qualquer modo, incompatibilidade com a natureza da medida ... ou não ofereça ambiente familiar adequado”; a operacionalização dessa ordem legal — verificação de incompatibilidades e de ambiente familiar adequado — implica em conhecer-se o tipo de relacionamento direto que se estabelecerá entre menor e família, ao longo de estágio de convivência devidamente acompanhado pela equipe técnica, sob pena desta firmar um relatório de estudo de caso fundado em conjecturas e teorizações, nem sempre confirmadas pela realidade superveniente;
- c) a execução do estudo de caso e do atendimento ao menor durante sua estada no CRT é da competência administrativa — o que pressupõe o princípio da discricionariedade — do órgão estadual de assistência, no caso a FEEM/RJ (vejam-se os arts. 9º, § 1º, e 85, *in fine*, do Código); e a FEEM/RJ entende, com o apoio da melhor metodologia, que, em se tratando de colocação em lar substituto, o estágio de convivência anterior à definição da medida é altamente benéfico para os interesses do menor (art. 5º), que retornará ao CRT se não se adaptar à família ou se for por esta rejeitado, bem como serve superiormente ao zelo com que a autoridade judiciária decide questões de tão funda repercussão sobre a formação de seres humanos;
- d) o estágio de convivência, como passo preliminar à aplicação de medida de colocação em lar substituto, é uma das importantes inovações trazidas pelo Código de Menores vigente, sendo expressamente requerido para os casos de adoção (arts. 28 e 31);
- e) o art. 19 do Código, que talvez pudesse ser invocado por néscios sequiosos de autoridade, porque a confundem com prepotência e, assim, desprotegem os interesses do menor — sempre melhor

atendidos em adequado ambiente familiar do que em regime de internato (v. art. 40) —, refere-se a casos em que a medida de colocação em lar substituto já tenha sido aplicada; na hipótese objeto do presente exame, esta medida seria a de guarda, a qual impõe deveres solenes e pessoais a seus detentores, tais como são os de prestação de assistência material, moral e educacional ao menor (art. 24); daí não admitir o Código, no citado art. 19, que o detentor, sem autorização judicial, transfira menor sob sua guarda a terceiros ou a estabelecimentos de assistência, o que equivaleria ao descumprimento daqueles deveres pessoais; nos casos abrangidos pela ordem de serviço, ainda não há a guarda — a responsabilidade sobre a menor permanece com a FEEM/RJ —, mas, tão-somente, um período probatório que permitirá melhor avaliar-se a possível futura aplicação da medida; por conseguinte, muito ao revés de desconsiderar a prévia autorização judicial, a Ordem de Serviço nº 26/80 pretende contribuir para que essa autorização se revista, no momento oportuno, da maior garantia possível de êxito em cada caso, respeitado o teor de falibilidade próprio de trabalhos dessa índole; e, ao assim proceder, a FEEM/RJ nada mais faz do que se empenhar na observância de suas finalidades legais e da diretriz máxima que norteia as atividades de sua competência:

“O trabalho de toda entidade dedicada à assistência e à proteção ao menor em situação irregular visará, prioritariamente, ao ajustamento ou integração sócio-familiar deste” (art. 60, § 1º, do Código de Menores).

IV — Da aplicabilidade de multas a entidade de assistência criada pelo Poder Público, em razão da evasão de menores dos centros de triagem ou de permanência por ela mantidos

A vista de evasões de menores acautelados em unidades próprias da FEEM/RJ, o representante do MP passou a requerer ao Juiz de Menores do Rio de Janeiro a instauração de inquéritos para apuração de responsabilidades e a aplicação de multas aos diretores das unidades onde tais evasões ocorressem, alegando estarem esses diretores negligenciando os deveres de vigilância sobre os menores postos sob sua guarda, o que caracterizaria a infração prevista no art. 72 do Código: “Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrentes de tutela ou de guarda, bem assim determinação judicial sobre medida de assistência, proteção ou vigilância a menor”. A sanção é a de multa de até três valores de referência, aplicando-se o dobro na reincidência.

Em todos os feitos assim instaurados, o Juiz de Menores acolheu manifestação da FEEM/RJ, chamada ao processo, no sentido do descabimento da promoção do MP, e indeferiu o pedido porque ilegal.

Com efeito, o trabalho que realizam as unidades mantidas pelos órgãos estaduais de assistência a menores criados pelo Poder Público é de natureza predominantemente sócio-educacional, quer dizer, intenta-se influir positivamente sobre a formação do caráter e da personalidade de crianças e adolescentes que já trazem consigo, do próprio meio de origem, vivências de abandono, rejeição e/ou violência. Trata-se, pois, de trabalho exigente de metodologia especificamente adequada aos fatores que estão subjacentes ao comportamento desses menores e à situação irregular em que se encontram. Eis diretriz básica da política nacional do bem-estar do menor, ditada pela Lei federal nº 4.513, de 19-12-1964, e cujo teor há de ser tomado em consideração na aplicação do Código de Menores, segundo exigência de seu art. 4º, I.

São as diretrizes enunciadas pelo art. 6º, I e II, da Lei nº 4.513/64:

I — assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e de colocação familiar em lares substitutos;

II — incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aproximadas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação a esse objetivo das entidades existentes, de modo a que somente se venha a admitir internamento do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial.”

A relação que se busca estabelecer com o menor, nos centros de triagem ou de permanência, jamais poderá ser assemelhada à relação que existe entre o maior apenado e a penitenciária onde cumpre a pena, inclusive porque não existe pena no direito do menor, mas, sim, medidas que levam em conta as peculiaridades de cada caso e que podem ser modificadas a qualquer tempo (art. 15 do Código).

A eficácia dessas medidas, no caso de internação (provisória, no caso dos CRTs; de maior duração, nos centros de permanência), não se mede pela idéia de punição ou intimidação, que sempre acompanha os regimes fechados. Ao contrário, é imprescindível que o menor seja levado a crer na proposta educacional que lhe é feita pela equipe do estabelecimento em que se encontre. Somente a partir dessa base de credibilidade de propósitos será possível exercer-se aquela influência positiva sobre a formação do menor, até porque, nos termos do art. 13 do Código de Menores, o objetivo é a integração sócio-familiar. Em outras palavras: os internatos não são instituições destinadas a preparar jovens que passarão a vida sob regime de reclusão, mas, muito ao contrário, devem preocupar-se e ocupar-se com a preparação de seus assistidos para a vida comunitária livre e responsável.

É sumamente imprópria a coexistência entre um discurso educacional teórico de fachada e a presença fática de esquemas ostensivos de

segurança prisional, nos estabelecimentos de atendimento a menores. O mínimo que uma tal coexistência poderia fixar na compreensão desses menores é que a sociedade — e os agentes que a representam — é hipócrita e cínica, nada almejando além do que os segregar pelo maior tempo possível, enquanto se lhes fala de altos valores éticos que permitiriam o exercício responsável de uma cidadania para a qual não estariam sendo preparados nem, em verdade, se acreditaria que poderão desempenhar.

Nesse processo de relacionamento entre a instituição e os menores, a evasão, em certa medida, não pode ser considerada fenômeno anormal, seja porque os estabelecimentos não contam, nem devem contar, com aparato carcerário, seja porque, por melhor que se considere o tratamento que dispensem ao menor, este, sobretudo o adolescente, sempre estará preferindo, até que confie em que há outro meio de viver, retornar à rua, aos “amigos”, ao dinheiro ganho a seu modo, à companhia ou companheiro que precocemente já possui e que deixou fora do internato. Casos há em que o conflito de interesses pragmáticos e imediatos do menor, especialmente o adolescente, é de tal ordem que se torna complexo desafio para as equipes técnicas sensibilizar o entendimento e os sentimentos desse menor.

Bem se vê, assim, que o trabalho de promoção social implica, não raro, passos preliminares de oposição ao tipo de vida que o menor conhecia antes de ingressar no estabelecimento, e que a expressão dessa oposição não deve inspirar no menor as mesmas rejeições e violências que já experimentou sobejamente fora da instituição. É de meridiana evidência que, da mesma forma que esses estabelecimentos não têm o dom mágico de apagar vivências passadas, tampouco podem, num estalar de dedos, pretender transformar em positivos os efeitos negativos que essas vivências provocaram no espírito do menor. Trata-se de trabalho de continuidade e pertinácia, de conhecimento e sabedoria, por parte daqueles que o executam.

Nessas condições, exigir que as equipes dessas unidades coloquem como prioridade de seu trabalho a administração de um sistema de segurança contra evasões equivaleria a recomendar-lhes que renunciassem ao objetivo maior de ajudar crianças e adolescentes a se formarem, ou seja, substituir a grandeza da missão educadora pela mesquinha repressão aos impulsos naturais de seres humanos imaturos.

Há, sim, procedimentos de rotina em cada unidade, destinados a dificultar evasões, a fim de que as equipes técnicas tenham tempo e condições para estabelecer um relacionamento educativo com os menores, mas tais procedimentos não podem chegar ao ponto de sacrificar a índole pedagógica do atendimento. Nesse sentido, são aceitáveis os índices de evasões que registram as unidades próprias da FEEM/RJ e as 96 entidades particulares por ela contratadas. De 1º de janeiro a 15 de junho de 1981, essas unidades e entidades deram atendimento a

12.188 menores, consignando-se 462 evasões, isto é, 3,7% do universo atendido. Levando-se em conta as características dos menores e o volume do atendimento, é de entender-se eficiente o sistema, não se encontrando razões objetivas, de ordem técnica ou administrativa, que fizessem cogitar da instauração de inquéritos com o fim de responsabilizar servidores por conta dessas evasões. Ao contrário, dever-se-ia entender de responsabilizar os servidores que usassem de meios violentos ou persecutórios para impedir evasões, de modo a desnaturar os educandários e transformá-los em prisões.

Todos os diretores de unidades próprias dos órgãos estaduais de assistência devem desempenhar suas atribuições técnico-administrativas de acordo com tais diretrizes da política nacional do bem-estar do menor. Assim, ao evitarem a adoção de métodos violentos ou carcerários para impedir evasões, estão, tão-somente, cumprindo o dever funcional que esses órgãos, com fulcro na lei, exigem de seus prepostos. Por conseguinte, houvesse multa a aplicar e o paciente dessa multa seria o próprio órgão estadual, no caso a FEEM/RJ.

Todavia, a inaplicabilidade do art. 72 aos órgãos estaduais de assistência a menores é patente. Tais órgãos compõem, com a Justiça de Menores, o sistema instituído pelo Código, a eles reservando-se competência para executar as medidas de assistência e proteção decididas pelo Juízo. Logo, as deficiências que o atendimento prestado por esses órgãos possa apresentar têm de ser objeto de providências administrativas de outra natureza, em face da função pública que realizam e que os singulariza em face das entidades particulares.

De outro lado, não é possível atribuir aos órgãos estaduais de assistência competência para a execução das medidas de vigilância, já que estas são aquelas previstas no Capítulo IV da Parte Geral do Código, o qual se refere a estabelecimentos particulares (art. 49) e ao acesso ou à presença de menores em casas de espetáculos, diversões em geral, hotéis e congêneres (arts. 50 a 58).

Ademais, se dúvida interpretativa pudesse caber quanto à incidência do art. 72, esta seria plenamente afastada pelo art. 120 do Código, que determina seja revertido aos órgãos estaduais executores da política nacional do bem-estar do menor, no caso a FEEM/RJ, o valor das multas aplicadas a estabelecimentos particulares por infringência a disposições de assistência, proteção e vigilância a menores. Seria rematado dislate impor multa ao órgão ao qual a mesma multa deve reverter.

V — Conclusão

Verifica-se, de todo o exposto, que a aplicação do novo Código de Menores brasileiro está a exigir das autoridades responsáveis uma extraordinária dose de inventiva, com o fim de agilizarem-se ao máximo

os procedimentos de triagem e encaminhamento de casos, sobretudo nos grandes centros urbanos, onde o problema apresenta dimensões e complexidade muito superiores à disponibilidade de investimento demonstrada até aqui pelos governos, ou seja, a demanda por atendimento é incomparavelmente maior do que a capacidade de prestação desse atendimento por parte dos órgãos judiciais e executivos dele incumbidos pelo Código de Menores.

Se, de um lado, é preciso enfatizar que a internação deve ser evitada ao máximo, até porque o Código abre ao aplicador da lei uma série de alternativas de outras medidas, expressas ou não, de outro lado não se pode deixar de reconhecer que a baixa qualidade de vida de numeroso contingente populacional é geradora de casos de situação irregular de menores, para cujo atendimento se torna necessária uma intervenção global, não apenas por parte dos órgãos especializados de assistência, senão que, e principalmente, de outros agentes governamentais e comunitários que se mostrem capazes de influir sobre aqueles níveis de qualidade de vida das populações carentes, nas áreas da educação, da saúde e do trabalho.

Enquanto isso, há que se ter o sentido da realidade para bem interpretar e utilizar todo o potencial de flexibilidade que o Código assegura aos aplicadores e executores de suas disposições. É inquestionável, nesse contexto, a sabedoria do acórdão prolatado, em 9-2-81, pelo Conselho da Magistratura do TJRJ, no Processo nº 2.480, sendo relator o eminente Desembargador Olavo Tostes Filho, e que julgou improcedente reclamação oferecida pelo MP contra a entrega de plano, mediante termo, de menores aos pais ou responsáveis que por eles procuraram nos centros de triagem:

“Assim decidem porque, não se tratando de menor surpreendido na prática de crime ou qualquer outra irregularidade grave, a atuação do Juizado de Menores deve se ater à realidade de uma cidade na qual centenas de milhares de menores perambulam nas vias públicas.

Se não há estabelecimentos para acolher os delinquentes e nem pessoal para assistir convenientemente a todos os menores carentes, é uma felicidade quando há pais ou responsáveis aos quais entregá-los.

Os embaraços que o ilustre Reclamante pretende opor às prontas providências do Juiz em breve congestionariam o órgão, que ficaria incapacitado para solucionar os casos realmente graves.”