



PROVEDOR DE JUSTIÇA



**AS COMISSÕES DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS
DE SINTRA ORIENTAL E OCIDENTAL**

2012



PROVEDOR DE JUSTIÇA

RELATÓRIO

**AS COMISSÕES DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS
DE
SINTRA ORIENTAL E OCIDENTAL**

Setembro de 2012

Índice

RESUMO	03
1. Condições materiais e humanas	06
2. Organização administrativa	16
3. Organização e atividade processual	18
4. Relacionamento com o Ministério Público	27
5. Anexos	33



PROVEDOR DE JUSTIÇA

RESUMO

O n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro (Lei de Proteção), define as comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) como instituições oficiais não judiciárias, dotadas de autonomia funcional e de atribuições específicas no âmbito da salvaguarda dos direitos da criança e do jovem, e da prevenção e combate a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação educação ou desenvolvimento integral. As CPCJ exercem as suas atribuições em conformidade com a lei, encontrando-se sujeitas aos princípios da imparcialidade e da independência na prossecução das respetivas competências.

O presente relatório foi elaborado na conclusão de diligências instrutórias levadas a cabo por este órgão do Estado a coberto de processo de minha iniciativa própria [P-04/12 (A5)], e na sequência de reuniões de trabalho mantidas nas instalações da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) de Sintra Oriental, em 12 de março de 2012, e da CPCJ de Sintra Ocidental, aos 20 de março de 2012.

Os referidos encontros contaram com a presença das Presidentes da CPCJ de Sintra Oriental — Dra. Helena Vitória — e de Sintra Ocidental — Dra. Teresa Vilas.

A ordem de trabalhos proposta abrangeu essencialmente os seguintes pontos:

- a) Aferição de espaços e equipamentos existentes na CPCJ;
- b) Adequação de recursos humanos e financeiros;
- c) Organização administrativa;
- d) Atividade processual e dados estatísticos.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Tendo em vista a análise e tratamento dos dados obtidos, foi utilizado um guião específico, cujo teor consta da documentação anexa ao presente relatório.

A intervenção por mim determinada surge contextualizada num enquadramento mais amplo de atuação por parte deste órgão do Estado, destacando-se as visitas de inspeção levadas a cabo, no ano de 2010, às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) da Região Autónoma da Madeira, com o intuito de identificar as condições materiais reunidas por estas entidades, bem como o seu relacionamento com o Ministério Público (¹).

Saliento, por fim, as posições perfilhadas por parte da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, da Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco e da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Sintra-Oriental, relativamente às conclusões preliminares que constaram do projeto de relatório, quanto ao respetivo âmbito de competências.

Congratulo-me particularmente com a participação conjunta veiculada pelos senhores magistrados do Ministério Público em funções na jurisdição de Família e Menores da comarca de Sintra, cujos pontos de reflexão abordados — versando sobre o conteúdo de todo o relatório e não apenas sobre aspetos específicos da respetiva atividade — constituíram importante contributo para a elaboração do relatório final.

Do relatório final, agora concluído, entendo destacar as seguintes conclusões:

- 1) São **adequadas as condições físicas** aferidas nas comissões de proteção visitadas, ressaltando, contudo, a **deficiente acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada**. Destaco, neste âmbito, a colaboração fundamental que tem sido prestada pela autarquia de Sintra no sentido de suprir as dificuldades existentes;

¹ Cfr. o relatório *Os Direitos de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens na Região Autónoma da Madeira: Perspectivação do Acolhimento Institucional*, Provedoria de Justiça, 2010, in <http://www.provedor-jus.pt/relatoriosesp.php>.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

- 2) Identificaram-se situações de **injustiça material no referente ao sistema de avaliação de desempenho** aplicado aos diversos elementos das comissões, verificando-se que os serviços de origem não se mostram, em regra, sensíveis ao trabalho desenvolvido pelos elementos que integram as CPCJ, em claro prejuízo destes;
- 3) Constatou-se ainda a **inaplicabilidade do regime instituído pelo n.º 2 do artigo 26.º da Lei de Proteção**, o qual estabelece que o exercício de funções na comissão de proteção não se pode prolongar por mais de 6 anos consecutivos, atendendo à manifesta insuficiência dos recursos humanos disponíveis, bem como à necessária prossecução de atribuições em razão do primado do menor;
- 4) Finalmente, foi reportada a **presença regular dos magistrados do Ministério Público** nas instalações da comissão de proteção de Sintra Oriental, ressalvando-se a disponibilidade manifestada por aqueles magistrados para o aperfeiçoamento da articulação e regime de deslocações à CPCJ de Sintra Ocidental.

Nestes termos, na decorrência das visitas efetuadas às CPCJ de Sintra e dos contributos recolhidos em sede de contraditório, entendo formular, ao abrigo do disposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril (Estatuto do Provedor de Justiça), **duas Recomendações ao Ministro da Solidariedade e da Segurança Social**, visando, por um lado, salvaguardar a continuidade da atividade prosseguida pelas comissões na proteção das crianças e jovens, e por outro lado, ultrapassar a situação injusta dos elementos das comissões no que se refere à avaliação de desempenho.

Deixo igualmente formuladas **diversas sugestões**, visando o aperfeiçoamento da atividade administrativa das comissões, em decorrência da faculdade que me é conferida pela alínea c) do n.º 1 do artigo 21.º da citada Lei n.º 9/91, de 9 de abril.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

1. CONDIÇÕES MATERIAIS E HUMANAS

A reforma do direito de menores em Portugal, mediante aprovação da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, assentou num contexto de discussão entre o primado dos valores de tutela do tecido societário, com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos menores, e um modelo inovador de proteção e promoção, que privilegia a intervenção do Estado na defesa dos interesses daqueles, enquanto sujeitos de direitos.

A Lei de Proteção cria uma estrutura de intervenção multidisciplinar, introduzindo uma substancial alteração ao nível da organização funcional, processual e das competências materiais das comissões de proteção de crianças e jovens.

A conjugação dos artigos 3.º, n.º 1, 6.º e 11.º do mesmo diploma permite concluir que a promoção dos direitos e a proteção da criança e do jovem em perigo compete, em primeira linha, às entidades com atribuições em matéria de infância e juventude, bem como às comissões de proteção existentes e, em última instância, aos tribunais, quando a intervenção das comissões de proteção não possa ter lugar por falta de consentimento dos pais, do representante legal ou de quem tem a guarda de facto da criança ou do jovem, ou ainda por ausência de meios idóneos à execução de uma medida de proteção.

Em decorrência das visitas realizadas, **consideram-se adequadas as condições materiais existentes nas duas comissões de proteção do concelho de Sintra**. Os espaços funcionam em instalações proporcionadas pelo município, de utilização autónoma, e suscetíveis de responder às respetivas necessidades. De salientar que a CPCJ de Sintra Oriental se localiza em edifício com acesso independente, contrariamente ao verificado em Sintra Ocidental, onde o prédio se apresenta constituído em propriedade horizontal.

Pela negativa, **ressalva-se a quase inexistente acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada**, reportada em ambas as infraestruturas. A Presidente da CPCJ de Sintra Ocidental veiculou, no entanto, a possibilidade do atendimento se efetivar nos paços do concelho.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

As CPCJ dispõem de linhas telefónicas exclusivas e de linhas de fax autónomas, sendo igualmente usual a utilização de telemóvel, sobretudo para situações enquadráveis fora do expediente normal, e em articulação com as entidades sinalizadoras. A CPCJ de Sintra Ocidental sublinhou o atendimento permanente através deste mecanismo.

Aferiu-se, igualmente, a informatização dos diferentes processos arquivados (ainda que a informação contida se possa apresentar incompleta), bem como o acesso efetivo à *Internet*. Embora as CPCJ não disponham de página eletrónica, em Sintra Ocidental decorrem já os trabalhos conducentes à respetiva implementação. Tal iniciativa poderá decorrer sob orientação da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (Comissão Nacional), ainda que a esta não assistam as «condições técnicas» ideais para garantia do desiderato em apreço, conforme informação prestada por meio de ofício datado de 11 de julho de 2012 ⁽²⁾.

Neste contexto, **SUGIRO (1) que as CPCJ de Sintra Oriental e Ocidental adotem as diligências indispensáveis à implementação conjunta de página eletrónica, com o apoio possível por parte da Comissão Nacional.**

Veiculou-se a existência de uma viatura disponibilizada pelo município e utilizada em regime de alternância entre as duas comissões. Em caso de necessidade, o veículo pode ser livremente cedido fora do horário de expediente.

O contexto acima descrito permite verificar que **o apoio logístico proporcionado pela autarquia de Sintra se revela fundamental para o desempenho cabal das atribuições legais acometidas às CPCJ** visitadas. Destaca-se a disponibilização de instalações idóneas à receção de utentes com mobilidade reduzida, no caso da CPCJ de Sintra Ocidental.

² Ofício n.º 117, de 11 de julho de 2012, da Comissão Nacional.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Não obstante, será importante acautelar as situações em que tal apoio não se verifique, devendo os regulamentos internos das comissões passar a incluir procedimentos tipificados de receção de cidadãos portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida, sempre que as respetivas instalações não o possibilitem.

Relativamente a esta matéria, informou a Comissão Nacional que iria *«acentuar, no diálogo com os Municípios, a necessidade de proporcionarem às CPCJ instalações que garantam o fácil acesso às pessoas com dificuldades de mobilidade, e sublinhar, nos contactos e orientações às CPCJ, a obrigação de quando assim não suceder, preverem expressamente no regulamento interno os mecanismos procedimentais adequados à superação dessas dificuldades»*.

Perante o exposto, **SUGIRO (2) que a revisão dos normativos internos por parte das comissões de proteção de crianças e jovens no âmbito em apreço, e em decorrência do estipulado pela Comissão Nacional, se processe em período não superior a 1 ano, devendo passar a incluir procedimentos tipificados de receção de cidadãos portadores de deficiência ou com mobilidade reduzida.**

Em matéria de suficiência dos recursos financeiros e humanos importa ter presente que o artigo 14.º da Lei de Proteção materializou a constituição de um fundo de maneiio destinado a suportar as despesas ocasionais e de pequeno montante resultantes da ação das comissões de proteção junto das crianças e jovens, suas famílias ou pessoas que têm a sua guarda de facto.

Assim, e nos termos do referido preceito,

«1- As instalações e os meios materiais de apoio, nomeadamente, um fundo de maneiio, necessários ao funcionamento das comissões de proteção são assegurados pelo município, podendo, para o efeito, ser celebrados protocolos de cooperação com os serviços do Estado representados na Comissão Nacional de Protecção de Crianças e Jovens em Risco. 2- O fundo de maneiio destina-se a suportar despesas ocasionais e de pequeno montante, resultantes da ação das comissões de protecção junto das crianças e jovens, suas famílias ou pessoas que têm a sua guarda de facto».



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de dezembro, que veio regulamentar a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, instituiu, entre outros aspetos, o sistema de atribuição e de gestão do fundo de maneiio a conceder às comissões de proteção. De acordo com o disposto no referido diploma e na sequência de protocolo de cooperação para a operacionalização da participação dos municípios nas comissões de proteção, celebrado em 2001⁽³⁾, entre o Governo (representado pelos Ministros do Trabalho, da Solidariedade e da Justiça) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, estabeleceu-se que o fundo de maneiio seria da responsabilidade do sistema de solidariedade e de segurança social do Ministério do Trabalho e da Solidariedade⁽⁴⁾.

De acordo com o estipulado, as comissões enviam anualmente, até 31 de janeiro, à Comissão Nacional, a informação necessária à definição dos montantes do fundo de maneiio. A Comissão Nacional, com base na informação referida e nos critérios por si definidos, fixa, anualmente, o montante do fundo de maneiio a disponibilizar a cada comissão de proteção, remetendo, também anualmente, até 15 de fevereiro, ao Presidente do Instituto de Segurança Social, as informações enviadas pelas comissões de proteção e a informação dos montantes fixados para o fundo de maneiio.

As diligências efetivadas pelo Provedor de Justiça permitiram constatar que as verbas disponibilizadas pela Comissão Nacional são exclusivamente geridas pelas CPCJ através de um fundo de maneiio instituído, e canalizadas para as despesas relativas à alimentação, transportes ou aquisição de publicações técnicas. Apenas uma percentagem de cerca de 75% é utilizada na CPCJ de Sintra Oriental, ao passo em Sintra Ocidental o fundo é aproveitado na totalidade.

³ Protocolo que vem estabelecer critérios para a atribuição de apoio logístico às comissões de proteção de crianças e jovens. Cfr. o Despacho normativo n.º 562/2001, de 6 de Junho, in *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 143, de 22 de junho de 2001.

⁴ Cfr., neste âmbito, o Despacho normativo n.º 29/2001, de 30 de junho, in *Diário da República*, 1.ª Série-B, n.º 150, de 30 de junho de 2001, que vem regulamentar os procedimentos para a determinação e atribuição dos montantes relativos ao fundo de maneiio para as comissões de proteção, bem como a orientação técnica da CNPCJR denominada «Regulamentação do Fundo de Maneio para as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens», in <http://www.cnpcjr.pt>.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Segundo veiculado, o Instituto da Segurança Social terá dado orientações no sentido de deixarem de ser reembolsadas as despesas referentes ao pagamento de portagens. Esta situação constitui motivo de crescente preocupação por parte dos elementos que compõem as comissões de proteção, na medida em que poderá inviabilizar, em última instância, a realização de diversas diligências no terreno (v.g. visitas domiciliárias), indispensáveis à instrução dos processos.

Neste particular, informou a Comissão Nacional que decorrem diligências para suprir quaisquer deficiências de apoio e potenciar recursos e virtualidades do Sistema de Promoção e Proteção, envolvendo, nomeadamente, membros do Governo das áreas mais ligadas às matérias da competência das CPCJ: a CNPCJR, a Associação Nacional de Municípios, o Instituto da Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a Confederação das Instituições Particulares de Solidariedade Social, a União das Misericórdias e a União das Mutualidades.

Atento o circunstancialismo acima descrito, **SUGIRO (3) que o Instituto da Segurança Social não deixe de providenciar, em prazo não superior a 6 meses, a disponibilização dos apoios financeiros necessários à realização das diligências no terreno (v.g. visitas domiciliárias), indispensáveis à instrução dos competentes processos; também nesse sentido, que seja considerada a satisfação e reembolso das despesas referentes ao pagamento de portagens, em casos de justificada necessidade.**

Paralelamente, salientam-se demoras no processamento de liquidações por parte do Instituto da Segurança Social aquando da aplicação de medida de proteção tendente ao apoio no meio natural de vida, reportando-se que a entrega dos respetivos montantes regista um atraso médio de cerca de 90 dias, o que vem ocasionando diversas queixas por parte dos beneficiários. São ainda nomeadas dificuldades na aprovação dos pagamentos que se encontram dependentes de autorização, exigindo-se, invariavelmente, que os elementos pertencentes às CPCJ se desloquem presencialmente à instituição bancária para assinatura e levantamento da competente documentação comprovativa.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Também quanto a esta matéria informou a Comissão Nacional que decorrem diligências tendentes a suprir eventuais deficiências identificadas.

Em conformidade, **SUGIRO (4) que o Instituto da Segurança Social regularize o processamento de prestações mensais, aquando da aplicação de medida de proteção tendente ao apoio no meio natural de vida, em prazo nunca superior a 6 meses, e pondere a simplificação dos mecanismos de aprovação das competentes liquidações, designadamente, quanto à imposição de levantamento da documentação comprovativa na instituição bancária.**

Muito embora se qualifiquem como suficientes os auxílios financeiros disponibilizados pelo município, as comissões reiteram a escassez de recursos humanos existentes, o que dificulta, sobremaneira, o desempenho cabal das respetivas atribuições, em particular, quanto às necessárias diligências no terreno. Foi aventada a possível intervenção por parte da Comissão Nacional tendo em vista a sensibilização dos diversos núcleos que compõem a comissão (restrita e alargada), no âmbito das suas competências legalmente acometidas.

Salienta-se, igualmente, o papel prestado pelas Equipas de Apoio Técnico, as quais deverão revelar-se suscetíveis de desempenhar um mecanismo de acompanhamento e formação efetivos, no âmbito do quotidiano próprio de cada comissão. Para consecução deste desiderato, urgirá ponderar a formação técnica dos diversos profissionais que compõem as respetivas Equipas, a ministrar pelo Instituto da Segurança Social.

Com efeito, tais núcleos são constituídos por elementos pertencentes ao Instituto da Segurança Social, cuja colocação junto das diversas CPCJ visou, numa primeira instância, o reforço progressivo das componentes técnica e multidisciplinar de cada uma das comissões existentes.



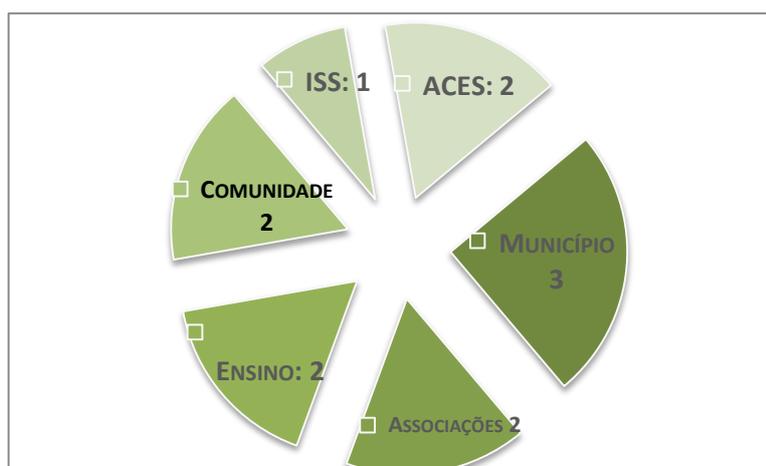
PROVEDOR DE JUSTIÇA

A prática tem revelado o papel positivo desempenhado pelos técnicos disponibilizados para apoio às comissões, reiterando a Comissão Nacional e a CPCJ de Sintra Oriental que aqueles são incluídos como destinatários das ações de acompanhamento e de sensibilização/formação das CPCJ, desenvolvidas pela CNPCJR.

Assim, **SUGIRO (5) que o Instituto da Segurança Social acautele a formação técnica contínua dos diversos elementos pertencentes às respetivas Equipas de Apoio Técnico, especificamente, no que concerne ao papel e natureza das atribuições legalmente acometidas às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, considerando a sua natureza de instituições não judiciais com autonomia funcional.**

Para além dos apoios municipais recebidos, as CPCJ identificam positivamente o auxílio de associações e outras entidades em matéria de cedência de técnicos e desenvolvimento de competências parentais. Enquadram-se neste âmbito a associação “Passo a Passo” e o “Movimento de Defesa da Vida” (M.D.V.), o qual disponibiliza sessões de apoio familiar ao longo de 6 semanas.

NÚMERO DE ELEMENTOS CPCJ Oriental

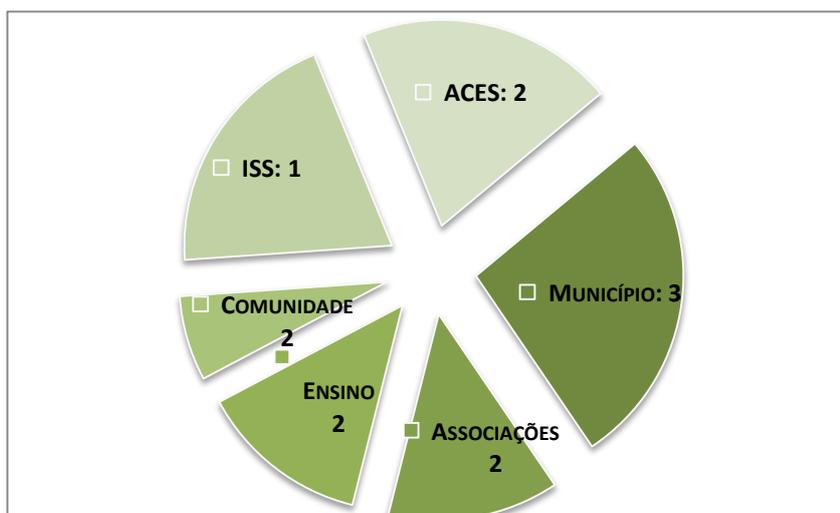




PROVEDOR DE JUSTIÇA

No âmbito do quantitativo global de colaboradores em funções nas CPCJ de Sintra Oriental e Sintra Ocidental em comissão restrita, destaca-se positivamente a existência dos elementos presentes em regime de exclusividade — 3 na Oriental e 4 na Ocidental —, todos cedidos pelo município.

NÚMERO DE ELEMENTOS CPCJ Ocidental



Segundo veiculado, procura-se abranger o maior número de representações no seio da comunidade, mormente na área do ensino e da saúde (psicologia e psicopedagogia). Um dos elementos encontra-se em período parcial, acumulando funções nas duas comissões.

Foram, por outro lado, identificadas situações de injustiça material no referente ao sistema de avaliação de desempenho aplicado aos diversos elementos das comissões, o que suscita grandes preocupações.

Com efeito, a Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro, instituiu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) aplicado ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores, e suscetível de integrar as especificidades da administração estadual, regional e autárquica.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

O SIADAP pressupõe uma aplicação uniformizada às diversas administrações, assentando, por um lado, numa conceção de gestão dos serviços públicos centrada em objetivos e, por outro lado, numa perspetiva integrada dos sistemas de gestão e avaliação, tendo em vista a equiparação dos desempenhos dos serviços e dos respetivos trabalhadores. Nestes termos, a avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores tem em linha de conta os resultados obtidos em relação aos objetivos previamente fixados.

Não obstante, verifica-se que **os serviços de origem não se mostram, em regra, sensíveis ao trabalho desenvolvido pelos elementos que integram as CPCJ**, omitindo a efetivação de objetivos no âmbito do respetivo processo avaliativo.

Neste âmbito, entendo sublinhar o papel que tem sido desempenhado pelos membros integrantes das comissões de proteção de Sintra Ocidental e Sintra Oriental, em particular pelas suas Presidentes, cujo trabalho vem excedendo claramente o núcleo de atribuições funcionais acometidas pelo legislador, para consubstanciar uma componente de cidadania que não pode deixar de ser reconhecida profissionalmente.

Reconheceu a Comissão Nacional, quanto a este assunto, que *«Relativamente à avaliação funcional dos membros das CPCJ, pelas entidades que representam, do trabalho por eles desenvolvido nas Comissões de Proteção, têm-se verificado dificuldades, pelo carácter muito específico e inovador da natureza e regime legal das CPCJ»*.

Referiu-se ainda que a Comissão Nacional tem procurado acentuar a ideia de que as dificuldades poderiam ser ultrapassadas se as entidades representadas incluírem nos seus objetivos o da representação de qualidade na CPCJ, objetivo depois refletido nos objetivos concretos dos representantes.

Perante o acima exposto, **RECOMENDO (6) que o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social pondere a revisão do SIADAP aplicado aos diversos elementos das comissões de proteção, em ordem a que os serviços de origem tenham em**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

consideração o trabalho por estes desenvolvido na área da proteção e promoção dos direitos dos menores, e que a competente avaliação seja norteadada pela efetivação de objetivos previamente fixados nesta matéria, em cumprimento dos princípios da igualdade e prevenção da discricionariedade (5).

Paralelamente, salienta-se a inaplicabilidade do regime instituído pelo n.º 2 do artigo 26.º da Lei de Proteção, quando estabelece que «*O exercício de funções na comissão de protecção não pode prolongar-se por mais de seis anos consecutivos*». Conforme referido, esta restrição imposta pelo legislador não tem sido cumprida na prática pela generalidade das CPCJ, atendendo à manifesta insuficiência dos recursos humanos disponíveis, bem como à necessária prossecução de atribuições em razão do primado do menor.

Se, por uma parte, se entende a intenção que norteou a *mens legis*, visando a observância de vetores de imparcialidade e transparência, a precária condição da generalidade das comissões, nesta matéria, origina uma desadequação do regime legal até aqui instituído, bem como o desaproveitamento da experiência entretanto acumulada.

Não é demais enaltecer o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelo conjunto de membros que compõem as CPCJ, em todo o país, tendo em vista a preservação da autonomia funcional das comissões em defesa do superior interesse da criança e do jovem; tal circunstância parece impor que seja ponderada a revisão do atual regime, em casos de justificado interesse público e de acordo com a conveniência na prossecução das atribuições conferidas às CPCJ. Entende, pois, o Provedor de Justiça exigir-se uma solução equilibrada.

Nesta matéria, advoga a Comissão Nacional que «*...tendo presente a necessidade de garantir o interesse fundamental da boa funcionalidade das CPCJ, na consideração do primado dos interesses da criança, concordamos que se providencie por uma alteração da lei que, sem prejuízo do princípio da limitação dos mandatos, possibilite porventura*

⁵ Vd. Recomendação n.º 10-B/2012, em anexo ao presente relatório.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

limites um pouco mais alargados e/ou alguma flexibilidade fundada em critérios objetivos iluminados pelo interesse fundamental da funcionalidade da CPCJ...»

Nestes termos, **RECOMENDO (7) que o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social pondere a reformulação da norma ínsita no n.º 2 do artigo 26.º da Lei de Proteção, possibilitando que o exercício de funções nas comissões de proteção se possa prolongar por mais de seis anos consecutivos, em situações de justificado interesse público, em razão do primado da criança, e de acordo com a conveniência na prossecução das atribuições conferidas às CPCJ (6).**

2. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

No que concerne à **organização administrativa**, verificou-se a implementação de regulamento interno e plano de atividades por parte das CPCJ visitadas. Segundo reportado, os normativos internos foram objeto de revisão pontual no ano de 2011.

Os regulamentos internos das CPCJ preveem um limite de faltas consecutivas injustificadas, em número de 4, por parte dos membros da comissão restrita, após o que é dado conhecimento à entidade representada pelo elemento faltoso, para que esta nomeie um novo membro efetivo. Em sede de comissão alargada, o processo de substituição é desencadeado em caso de falta de comparência injustificada por um período superior a três meses consecutivos (7).

Em 2011, a CPCJ de Sintra Oriental revelou organizar reuniões com periodicidade equivalente a seis ocasiões anuais (de dois em dois meses), em sede de comissão alargada, sendo que atualmente reconhece apenas reunir em períodos mais esporádicos (v.g. trimestral ou quadrimestralmente), o que é motivado pela reduzida disponibilidade dos elementos que compõem a comissão alargada. Aponta-se a realização de iniciativas junto

⁶ Vd. Recomendação n.º 10-B/2012, em anexo ao presente relatório.

⁷ Cfr. o artigo 7.º, n.ºs 3 e 4 de ambos os regulamentos internos das CPCJ.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

de outras entidades ao nível do diagnóstico, definição e implementação prática do plano de ação, designadamente, com outras CPCJ (v.g. Cascais, Oeiras e Amadora) e com a Presidente da Equipa de Crianças e Juventude. Refere-se a intenção de envolver num futuro próximo a rede de estabelecimentos escolares existente no concelho.

A CPCJ de Sintra Ocidental informou que as reuniões em comissão alargada se processam em regime de periodicidade mensal, sendo ainda transmitida a organização de Grupos de Trabalho incidentes sobre temáticas relativas à elaboração de planos de intervenção, procedimentos de revisão do regulamento interno e dinamização de respostas sociais.

Neste âmbito, foi ainda divulgada a celebração de protocolo de colaboração com a Polícia de Segurança Pública, a Cruz Vermelha Portuguesa e diversos estabelecimentos de ensino do concelho, para efeitos de encaminhamento das crianças e jovens sinalizados:

- i) Após identificação de uma situação de risco, por parte da escola, é acionada a intervenção das forças de segurança que acompanham o menor aos serviços hospitalares (Amadora-Sintra ou Cascais);
- ii) Prioriza-se a entrada no hospital através da divisão de “Crianças Maltratadas”;
- iii) É nesse momento realizado o primeiro contacto com os progenitores/detentores das responsabilidades parentais;
- iv) O caso passa a ser acompanhado pela CPCJ, para efeitos de aplicação de medida de promoção e proteção.

Por fim, veiculou-se que está em curso a criação da associação “Sintra Acolhe”, a qual visará conferir mecanismos alternativos de resposta social aquando da aplicação de uma medida. A associação disporá ainda de um serviço “help desk” de auxílio às famílias nos diferentes parâmetros de enquadramento comunitário e aquisição de competências parentais. Com os estatutos já aprovados, prevê-se que a referida associação inicie funções em 2013, recorrendo ao recrutamento em regime de voluntariado.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Em sede de comissão restrita, constata-se que ambas as CPCJ reúnem semanalmente, sendo que apenas a comissão de Sintra Ocidental proporciona atendimento permanente através de telemóvel. Paralelamente, verificou-se a implementação de período de funcionamento definido, em periodicidade diária, e com horário compreendido entre as 9h00 e as 17h30.

Em ambos os casos vigora um sistema de articulação com os órgãos policiais e organismos hospitalares do concelho. **No geral, e apesar de algumas dificuldades sentidas no terreno, reconhece-se a boa articulação existente entre os diversos parceiros sociais com competência em matéria de infância e juventude, no âmbito da sinalização de situações de perigo.**

3.

ORGANIZAÇÃO E ATIVIDADE PROCESSUAL

As normas constantes dos artigos 77.º a 90.º da Lei de Proteção definem as regras comuns ao processo de promoção e protecção desencadeado pelas CPCJ ou pelo Tribunal, reforçando a preocupação do legislador em consagrar um modelo misto de intervenção ao nível da tutela de direitos num contexto de intercomunicabilidade entre as duas instâncias. O referido diploma estabelece, por sua vez, as especificidades inerentes ao processo instaurado pelas comissões de protecção de crianças e jovens. Nos termos do artigo 93.º, as comissões intervêm mediante solicitação da criança ou do jovem, dos seus pais, representante legal ou das pessoas que tenham a sua guarda de facto, ou por sua iniciativa, em situações de que tiverem conhecimento, no exercício das respetivas funções.

A **organização processual** levada a cabo pelas comissões de protecção de crianças e jovens de Sintra obedece, em regra, a um conjunto de princípios bem definidos e razoavelmente uniformizados.

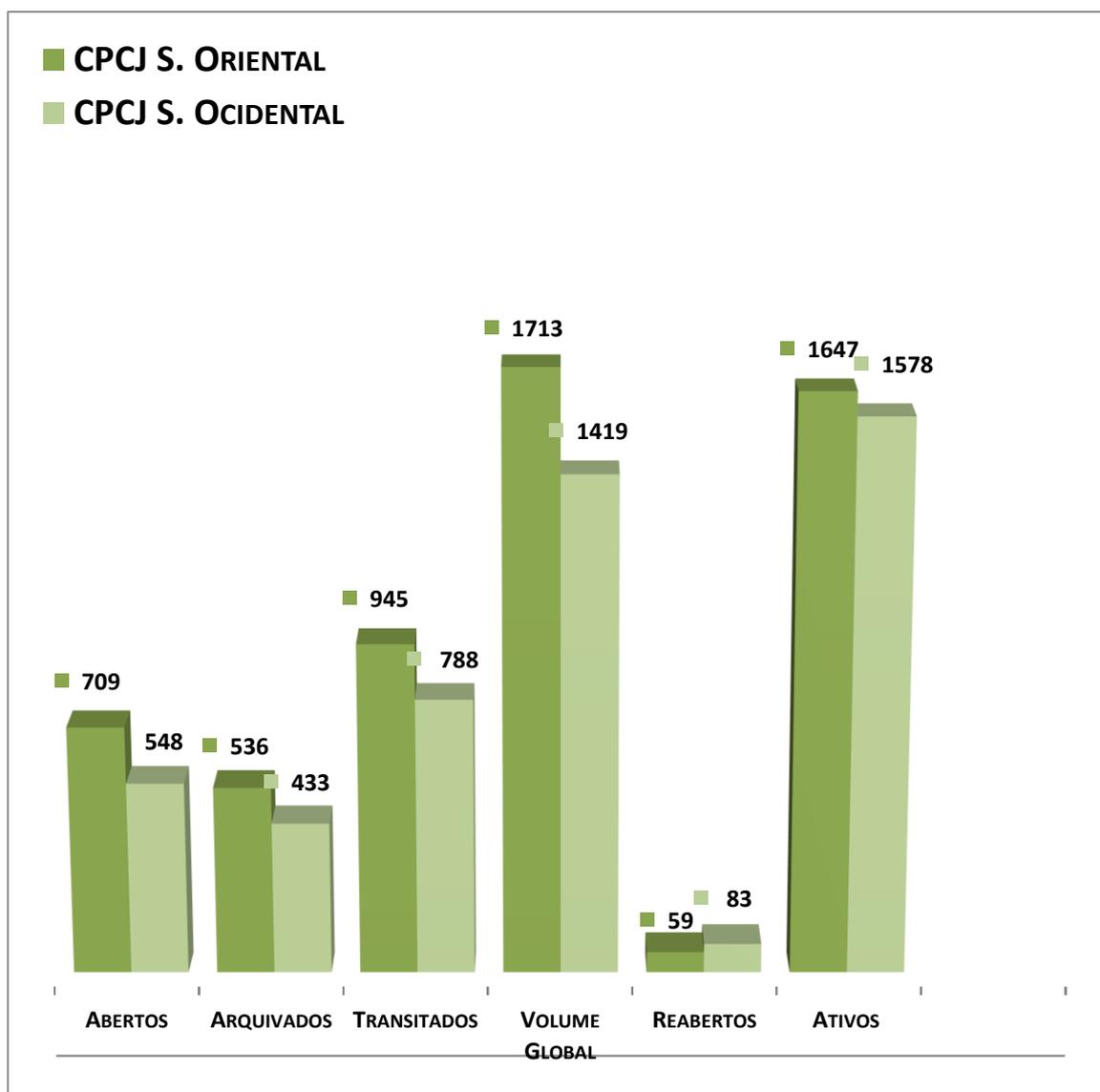
A CPCJ de Sintra Oriental revela distribuir os respetivos processos de promoção e protecção de acordo com critério especificado em função da freguesia respeitante a cada um dos membros. A implementação da figura do Gestor de Caso apresenta-se em



PROVEDOR DE JUSTIÇA

conformidade com as últimas recomendações do legislador nesta matéria, sendo ainda divulgada a constituição de equipas de trabalho com um máximo de dois elementos; em regra, cada agrupamento titula cerca de 150 processos.

ATIVIDADE PROCESSUAL 2011



Já a CPCJ de Sintra Ocidental ressalva a existência de dois critérios de distribuição, primacialmente incidentes na origem geográfica dos elementos que compõem a comissão e



PROVEDOR DE JUSTIÇA

em função da respetiva valência técnica. Estão constituídas cinco Equipas de Trabalho, sendo que o primeiro agrupamento aprecia os casos em função da matéria (educação) (⁸), e os restantes quatro recebem as situações de acordo com a respetiva circunscrição territorial. Às freguesias de Algueirão Velho, Rio de Mouro e Mem Martins/Mercês, respetivamente, encontra-se atribuída uma Equipa de Trabalho.

A sinalização de uma situação de perigo não origina obrigatoriamente a instauração de um processo de promoção e proteção na CPCJ de Sintra Oriental, contrariamente ao preconizado pelo n.º 1 do artigo 97.º da Lei de Proteção, sendo antes realizada uma avaliação preliminar do circunstancialismo reportado. Em situações devidamente justificadas, os casos podem ser objeto de arquivamento liminar. De acordo com o prescrito pelo artigo 78.º, os processos são invariavelmente autonomizados em função de cada criança ou jovem, não obstante a apensação dos casos correspondentes a fratrias.

A CPCJ de Sintra Ocidental comunicou a instauração imediata de processo após a identificação de uma situação de perigo, bem como a existência de processo individual por cada menor sinalizado.

Em termos procedimentais, verifica-se que é razoavelmente idêntico o modelo seguido pelas duas comissões:

- i. A intervenção inicia-se com a receção de comunicações escritas ou verbais ou através de factos de que as CPCJ tenham conhecimento;
- ii. Sinalizada a situação em concreto ou confirmando-se esta após a efetivação de diligências sumárias junto de outras entidades, as comissões de proteção contactam a criança ou o jovem em perigo, os titulares do poder paternal ou a pessoas com quem a criança ou o jovem residam, informando-os da situação e ouvindo-os sobre ela.

⁸ Ressalva-se a presença de dois elementos provenientes da área da educação em sede de comissão restrita.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Ainda assim, a CPCJ de Sintra Oriental transmitiu que nem sempre o contacto com os progenitores para obtenção de consentimento e condução do processo é assegurado de início, considerando-se prioritárias as diligências promovidas junto das entidades sinalizadoras por forma a aprofundar os elementos constantes da instrução. Subsequentemente à sinalização, o assunto é analisado em sede de comissão restrita (obtenção de 5 votos), após o que se procede ao contacto com a(s) entidade(s) sinalizadora(s) e com os progenitores com vista à obtenção de consentimento. Por norma, as convocatórias de ambas as CPCJ são feitas por escrito, recorrendo-se a modelos previamente concebidos por ambas as comissões.

Uma palavra ainda para os denominados procedimentos de urgência, previstos pelo legislador nos artigos 91.º e 92.º da Lei n.º 147/99, presidindo a este género de intervenção em tempo útil, o primado do interesse da criança ou do jovem em situação de vulnerabilidade.

O instrumento em apreço é desencadeado sempre que, cumulativamente, se consubstancie uma situação de perigo atual ou iminente com consequências para a vida e integridade física do menor, existindo ainda oposição à intervenção, por parte dos detentores do poder paternal ou de quem tenha a guarda de facto da criança. O conceito de «situação de urgência», constante do artigo 5.º da Lei de Proteção, afigura-se como uma decorrência legal do que foi referido ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾. Nestes casos, as CPCJ veicularam que os contactos com os progenitores se realizam por telefone, após o que é solicitada a colaboração das forças

⁹ Sem consagrar um papel determinante na eventual decisão de retirada da criança da situação de perigo muito grave em que se encontra, o legislador atribui às CPCJ o papel de afecção técnica dos pressupostos subjetivos e objetivos suscetíveis de enquadrar uma determinada situação de urgência, devendo, em caso afirmativo, sinalizá-la de forma imediata junto das entidades judiciais ou policiais competentes.

¹⁰ O artigo 91.º estabelece que «Quando exista perigo atual ou iminente para a vida ou integridade física da criança ou do jovem e haja oposição dos detentores do poder paternal ou de quem tenha a guarda de facto, qualquer das entidades referidas no artigo 7.º ou as comissões de proteção tomam as medidas adequadas para a sua proteção imediata e solicitam a intervenção do tribunal ou das entidades policiais».



PROVEDOR DE JUSTIÇA

policiais, com vista à efetivação de intervenção específica em matéria de promoção e proteção.

Inexistindo o consentimento previsto pelo legislador, ou perante oposição do menor, ambas as comissões de proteção se abstêm de intervir, comunicando a situação ao Ministério Público (MP) competente, remetendo-lhe o processo ou os elementos que considerem relevantes para a apreciação do caso concreto ⁽¹¹⁾.

Nas situações de guarda ocasional, em que a criança se encontre a viver com uma pessoa que não detenha responsabilidades parentais, não seja o seu representante legal e não titule a sua guarda de facto, as comissões diligenciam no sentido de entrar em contacto com os agentes suscetíveis de prestar o consentimento, a fim de que estes ponham termo à situação de perigo ou prestem o consentimento para a respetiva intervenção.

Até àquele momento, as CPCJ proporcionam todos os mecanismos de apoio adequados, salvo se houver oposição da pessoa que com eles resida. Nesta última situação, encaminham imediatamente a situação para o MP.

A primeira audição da criança/jovem é realizada normalmente por dois técnicos, sem a presença dos progenitores ou dos detentores de responsabilidades parentais, e indiferenciando a faixa etária. Segundo reportado, mesmo as crianças com idades compreendidas entre os 7 e os 12 anos são ouvidas em ambiente reservado, o qual coincide, muitas vezes, com o estabelecimento escolar onde se encontram inseridas. São realizadas visitas domiciliárias, no âmbito das diligências instrutórias efetivadas, sempre que a situação assim o exige.

Uma vez recolhidos os elementos relativos à situação da criança ou do jovem, as comissões restritas das CPCJ apreciam o caso, arquivando o processo quando a situação de perigo não se confirme ou não subsista, ou deliberando a aplicação de medida adequada.

¹¹ Artigo 95.º da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Perante proposta de intervenção das comissões, qualquer das pessoas elencadas nos artigos 9.º e 10.º da Lei de Proteção (¹²) pode solicitar um prazo, não superior a oito dias, a fim de prestar o devido consentimento ou manifestar a não oposição.

Existindo acordo entre as CPCJ e os elementos referidos, no tocante à medida a adotar, a decisão é reduzida a escrito, tomando a forma de acordo, nos termos do disposto nos artigos 55.º a 57.º, mediante assinatura dos intervenientes. No momento da celebração do acordo estão presentes os pais/detentores do poder paternal, o gestor do caso (CPCJ Oriental), representantes de entidades envolvidas no processo, bem como a criança ou o jovem. Também nesta situação poderão ser incluídas crianças entre os 7 e os 12 anos, em função da apreciação casuística.

No caso de não existir acordo, e mantendo-se a situação que justifique a aplicação da medida, as comissões remetem o processo para o MP. Cessando a medida, o processo é arquivado, só podendo ser reaberto no caso de ocorrerem novos factos susceptíveis de legitimar a aplicação de medida de promoção e proteção.

Relativamente a esta matéria, explicitou a Comissão Nacional que a uniformização de procedimentos a adotar pelas CPCJ tem vindo a ser assegurada pelas orientações da CNPCJR, transmitidas no âmbito de ações de formação e de acompanhamento/sensibilização, sem prejuízo da flexibilidade que o contexto de cada Comissão possa justificar, devidamente salvaguardados os princípios legais.

Nestes termos, afiguram-se claras as orientações da Comissão Nacional, a saber:

- i) Os contactos preliminares para a obtenção do consentimento e expedição de convocatórias e outras comunicações devem ser efetuados pelo meio mais expedito e adequado ao respeito pelas pessoas a convocar, tendo em consideração os respetivos direitos, bem como as circunstâncias do caso

¹² Pais, representante legal ou a pessoa que tenha a guarda de facto do menor.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

- concreto. É aconselhada a comunicação pessoal, devendo, em alternativa, os contactos telefónicos ou por escrito mostrar-se claros e respeitosos;
- ii) A abertura de processo é obrigatória nos termos do disposto pelo n.º 1 do artigo 97.º da Lei de Proteção, antes mesmo da eventual realização de diligências sumárias, as quais apenas poderão anteceder as declarações de consentimento e de não oposição se se mostrarem indispensáveis à clarificação e aperfeiçoamento da comunicação. Apenas na circunstância de se revelar manifesta a incompetência territorial da comissão, deverá o caso ser imediatamente remetido à CPCJ competente, sem prévia instauração de processo;
 - iii) Os modelos de convocatórias, ofícios e acordo de promoção e proteção, bem como a indicação da duração das medidas, seu plano de execução e sua revisão constam da aplicação informática de gestão processual disponibilizada às CPCJ, encontrando-se inseridas no *site* da Comissão Nacional.

Ainda relativamente a esta matéria se pronunciaram os magistrados em funções na jurisdição de Família e Menores de Sintra ⁽¹³⁾, defendendo que uma eventual uniformização de procedimentos em contexto de articulação com os serviços do MP, poderia, de alguma maneira, *«interferir no modo concreto como as Comissões levam a cabo o seu desempenho funcional»*.

Sem estar em causa qualquer ingerência por parte dos magistrados do MP no exercício da atividade prosseguida pelas CPCJ, entendo que tal colaboração levará ao aperfeiçoamento da tutela dos direitos dos menores em situação de perigo, aplicando o n.º 2 do artigo 72.º da Lei de Proteção que dispõe que *«O Ministério Público acompanha a actividade das comissões de protecção, tendo em vista apreciar (...) a fiscalização da sua actividade processual»* (sublinhado meu). É de resto em decorrência das atribuições legalmente acometidas ao Ministério Público, e em virtude do papel fundamental por este

¹³ Ofício n.º 88/2012-SEC, de 20 de julho de 2012, da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

desempenhado na garantia do primado da criança e do jovem, que tal intervenção é sugerida.

De resto, o próprio MP destacou a realização de reunião no decurso do presente ano judicial nas instalações do Tribunal de Família e Menores de Sintra, com a presença de elementos de todas as CPCJ da comarca, tendo sido abordada orientação quanto às diligências que poderiam ser desencadeadas em momento prévio à obtenção de consentimento. Terá sido advogada unicamente a realização de contactos destinados a confirmar a situação de perigo, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 94.º da Lei de Protecção.

Também neste contexto terá sido acordada orientação no sentido de serem enviadas, inicialmente, notificações por carta registada, sem prejuízo de se obter a comparência por outros meios, designadamente, através de contacto telefónico. Perante a impossibilidade de obtenção de comparência por qualquer uma dessas vias, designadamente em casos de devolução de correspondência, ficou acordado que a notificação deveria ser efetuada por recurso a autoridade policial, contendo advertência expressa de que, em caso de falta, o processo seria remetido ao tribunal.

Paralelamente, e no que concerne à eventual adoção de modelos unívocos de acordos de promoção, entende o MP que tal prática poderia ser desajustada da realidade, uma vez que *«...cada situação de um menor em perigo exige uma medida de promoção e protecção diferente e cada medida aplicada exige diferente modo de ser colocada em prática, nomeadamente, através de um plano de intervenção individual e familiar que incida sobre as condições concretas adequadas a remover...»*.

Sem prejuízo da argumentação acima exposta, a qual aquiesço, pondero como essencial à salvaguarda do superior interesse da criança e do jovem, **a existência de um núcleo comum de princípios e linhas de atuação ao nível da instrução conduzida no âmbito**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

de cada processo, em particular, quanto à **estruturação formal** dos modelos elaborados para convocatória e acordos de promoção outorgados.

É quanto a este núcleo comum formal que sugiro a utilização de modelos predefinidos, tendo em vista facilitar a ação das CPCJ e a informação dos cidadãos; tal prática é, aliás, já seguida relativamente ao Estatuto da Vítima e ao regime de constituição do arguido, para citar apenas dois casos.

Por último, quanto à insuficiência detetada no âmbito da caracterização dos menores, sublinham os magistrados em funções na jurisdição de Família e Menores de Sintra que tal preocupação já havia sido manifestada em diversas reuniões e contactos com as CPCJ, reconhecendo algumas questões (v.g. dados pessoais, descrição pormenorizada da situação das crianças e jovens) suscetíveis de aprofundamento sistemático.

Perante o exposto, **SUGIRO (8)**:

- **Que seja reforçada a uniformização de procedimentos a adotar pelas comissões de proteção de crianças e jovens de Sintra, em conformidade com as orientações emanadas pela Comissão Nacional, e em articulação com os serviços do Ministério Público daquela comarca, no âmbito da respetiva organização processual, designadamente, em matéria de:**
 - i) **Contactos preliminares com os progenitores para obtenção de consentimento e expedição de notificações;**
 - ii) **Abertura automática de processo aquando da sinalização de situação de risco;**
 - iii) **Utilização de modelos unívocos para convocatórias e acordos de promoção outorgados. Neste último caso devem ainda ser sempre identificadas a duração, prazos de revisão e plano de execução da**



PROVEDOR DE JUSTIÇA

medida, para o que poderá ser ponderada o aperfeiçoamento da aplicação informática de gestão processual já existente;

- **Que seja desencadeada a compilação de todos os elementos suscetíveis de aprofundar o conhecimento dos menores, em articulação com os serviços do Ministério Público, nomeadamente, quanto à naturalidade, habilitação escolar, escalão etário, caracterização do agregado familiar e apoios sociais concedidos pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude.**

As diligências *supra* referenciadas deverão ser monitorizadas pela Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco.

4. RELACIONAMENTO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 72.º da Lei de Proteção, o MP acompanha a atividade das comissões de proteção, apreciando a legalidade e adequação das respetivas decisões, a fiscalização da sua atividade processual e a promoção dos procedimentos judiciais adequados.

Compete, ainda, ao MP a representação das crianças e jovens em perigo, propondo ações, requerendo providências tutelares cíveis e usando quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e à sua proteção (artigo 72.º, n.º 3).

Os artigos 68.º e 69.º da Lei de Proteção definem os casos em que as comissões de proteção de crianças e jovens comunicam um determinado contexto de perigosidade ao MP, mesmo, que para efeitos de procedimento cível ⁽¹⁴⁾.

Salvaguardada a autonomia funcional das CPCJ, é central o papel do Ministério Público no acompanhamento da respetiva atividade.

¹⁴ Nos termos do artigo 71.º, as «comunicações previstas (...) não determinam a cessação da intervenção das entidades e instituições, salvo quando não tiverem sido prestados ou tiverem sido retirados os consentimentos legalmente previstos.».



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Neste âmbito, sublinha-se a presença regular dos magistrados do MP nas instalações da comissão de proteção de Sintra Oriental, ressalvando-se a disponibilidade manifestada por aqueles magistrados para o aperfeiçoamento da articulação e regime de deslocações à CPCJ de Sintra Ocidental.

Quando questionada sobre a existência de interlocutor designado pelo Ministério Público, a CPCJ de Sintra Oriental afirmou ter conhecimento da mesma, sendo reportada a visita regular (3/4 vezes por ano) às instalações para participação dos magistrados nas reuniões organizadas em sede de comissão restrita. A comissão qualificou assim de adequado o relacionamento mantido com o MP. A iniciativa dos contactos promovidos, pertence, em cerca de 90% das situações, à CPCJ, em regime de periodicidade mensal. Por norma, e em virtude do reportado défice de preparação na área do direito, a CPCJ procura auxílio dos magistrados para esclarecimentos de ordem jurídica ou orientações de cariz processual.

Também a comissão de Sintra Ocidental informou ter conhecimento da existência de dois interlocutores designados pelo MP. Relativamente ao cumprimento do princípio da participação nas reuniões organizadas em modalidade restrita, reconheceu-se a inexistência de quaisquer visitas por parte dos magistrados. As comunicações processam-se por iniciativa quase exclusiva da comissão e em regime de periodicidade mensal, tendo em vista a orientação de diligências processuais.

Em qualquer das comissões, as diligências promovidas pelos procuradores e representantes do MP visam os procedimentos de urgência e esclarecimentos de natureza processual, *maxime*, quanto ao teor dos relatórios técnicos formulados. A modalidade privilegiada é o contacto telefónico.

Não obstante o legislador português consagrar a previsão de um regime de comunicações entre os vários agentes envolvidos e o MP, possibilitando a este último a apreciação da legalidade, tempestividade e adequação das medidas adotadas pelas comissões de proteção, a articulação registada entre as duas CPCJ visitadas e os serviços das respetiva comarcas



PROVEDOR DE JUSTIÇA

poderá ser melhorada, sendo disso indiciador a inexistência de qualquer registo de visitas às instalações da CPCJ de Sintra Ocidental.

Relativamente a esta matéria, reconheceram os magistrados do MP junto do Juízo de Família e Menores de Sintra que *«sempre se mostrou difícil a compatibilização de agendas que permitisse a deslocação dos Magistrados às Comissões [sendo facto que] tem havido maior dificuldade de deslocação às instalações da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens de Sintra Oriental, a que não é alheia a circunstância dos magistrados interlocutores terem sido os que há menos tempo exercem funções na comarca (...) Desta feita, dever-se-á ter em consideração a especificidade desta comarca, o elevadíssimo volume processual, o constante défice de Magistrados do Ministério Público e a constante mobilidade dos mesmos»*.

Apesar do contexto enunciado, foi reiterada *«...total e absoluta disponibilidade para troca de impressões através de outros meios, como seja o email ou o telefone, [mostrando-se] regulares os contactos telefónicos e pessoais em Tribunal, quando as técnicas se deslocam no âmbito de diligências processuais»*. Referiu-se ainda que o atual contingente de magistrados do Ministério Público em funções estará em condições mínimas de assegurar, no futuro, um acompanhamento mais adequado das Comissões.

Por último, manifestaram os magistrados em funções no Juízo de Família e Menores de Sintra a respetiva discordância relativamente à participação nas reuniões organizadas pelas comissões, em modalidade alargada ou restrita, na medida em que tal circunstância seria suscetível de *«colidir com a autonomia funcional, imparcialidade e independência da comissão (...) [e porquanto] ao Ministério Público está atribuída a competência de fiscalização e eventual impugnação das deliberações nos termos legalmente previstos»*.

Quanto a este ponto sempre se dirá que a Lei de Protecção atribui efetivamente ao MP as funções de controlo da legalidade e de representação da criança e do jovem em perigo, para o que poderá requerer a abertura de processos judiciais de promoção e protecção,



PROVEDOR DE JUSTIÇA

requerendo a efetivação de diligências tutelares cíveis ou a utilização de quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos.

Mas a intervenção do Ministério Público não se fica por aqui, acometendo-lhe o legislador uma nova função, consubstanciada na intermediação entre a intervenção social protagonizada pelas CPCJ e a intervenção judiciária. **É precisamente esta missão complementar que fundamenta o afastamento do MP da composição das CPCJ, em reforço do seu papel de apoio junto destas entidades, deixando de as integrar, para figurar ao lado das Comissões, acompanhando a respetiva atividade prosseguida.**

Mas, como sublinha o Procurador da República Rui do Carmo, a saída do MP das CPCJ «*não significa, contudo um afastamento do Ministério Público do trabalho das Comissões, uma menor colaboração ou uma menor responsabilidade desta magistratura em face das funções atribuídas às CPCJ*»⁽¹⁵⁾.

Consagra, pois, o legislador, um duplo papel ao Ministério Público, materializado na tutela e preservação dos direitos da criança e do jovem situação de perigo, cabendo-lhe garantir, simultaneamente, nos termos da lei, a indispensável intervenção articulada entre as comissões de proteção e os tribunais, no âmbito do processo de promoção e proteção das crianças e jovens em perigo, pelas CPCJ⁽¹⁶⁾.

No contexto acima exposto, julgo que seria positiva a comparência dos senhores magistrados do MP nas reuniões das comissões de proteção de Sintra Oriental e Sintra Ocidental, **para efeitos de acompanhamento e de apoio da atividade por estas prosseguida e não a título de participação ativa com intervenção nas respetivas deliberações.**

¹⁵ Cfr. CARMO, Rui, *Lei de protecção de crianças e jovens em perigo: revisão das medidas*, Revista do MP, n.º 102.

¹⁶ Cfr., neste âmbito, a Circular n.º 1/2001, de 30 de janeiro, do Procurador-Geral da República, onde se definem as «*linhas mestras, orientadoras da acção dos magistrados do Ministério Público, junto das Comissões de protecção*», posteriormente complementada pela Circular n.º 3/2006, de 12 de março.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Muito embora se reitere a permanente disponibilidade para “troca de impressões” com os diversos elementos das CPCJ, disponibilidade essa confirmada pela própria Comissão Nacional, concluiu-se que o relacionamento dos magistrados com as duas comissões visitadas era insuficiente, sendo paradigmática a ausência de contactos **presenciais nas comissões**, mormente causada pelo elevado expediente processual existente na comarca de Sintra, bem como pelo reduzido quadro de recursos humanos à disposição ⁽¹⁷⁾.

Refira-se que tal circunstancialismo contraria igualmente o disposto na Diretiva conjunta PGR-CNPJR, de 23 de junho de 2009, cujo cumprimento por parte dos magistrados do MP é avaliado em sede inspetiva. É o que estatui a alínea b) do ponto 2.2.2., no capítulo 2.2. denominado “Apreciação da Legalidade e da Adequação das Medidas”, ao recomendar a deslocação do magistrado interlocutor à CPCJ, **em periodicidade mínima mensal**.

Nestes termos, entendo **SUGERIR (9)**:

- **Que os representantes das comissões de proteção de crianças e jovens mantenham contactos pessoais regulares com o MP de Sintra, para além dos contactos informais já realizados, para esclarecimentos de ordem jurídica ou orientações de cariz processual, em periodicidade não inferior a uma vez por mês;**
- **Que seja dado cumprimento ao preconizado pela Diretiva conjunta da PGR-CNPJR, de 23 de junho de 2009, possibilitando que os magistrados em funções no Juízo de Família e Menores da comarca de Sintra assegurem a respetiva presença nas comissões de proteção de Sintra Oriental e Sintra Ocidental, em regime de periodicidade mínima mensal.**

¹⁷ Idêntica conclusão resultou das visitas de averiguação realizadas às CPCJ da Região Autónoma da Madeira. Cfr. o relatório *Os Direitos de Promoção...*cit, pág. 66.



PROVEDOR DE JUSTIÇA

ANEXOS

GUIÃO CPCJ

Data: ____ / ____ / ____

Equipa

INTRODUÇÃO

Comissão de Protecção

Concelho: _____

Morada: _____

_____ - _____

Contacto _____

1. CONDIÇÕES MATERIAIS E HUMANAS

Adequação de espaços e equipamentos

É edifício autónomo / independente? Não
Sim

Equipamentos adequados

Não
Sim

Processos armazenados em condições de segurança

Não Sim

Telefone exclusivo

Não Sim

Telemóvel

Não Sim

Fax

Não Sim

Equipamento informático

Não Sim

Autonomia na utilização

Não Sim

Processos informatizados

Não Sim

Acesso à internet

Não Sim

Página eletrónica Não Sim

Tem viaturas próprias?

Não Sim Quantas?

Utilização Exclusiva

Não Sim

Adequação de Recursos Humanos e Financeiros

Suficiência de meios humanos à disposição

Não Sim

Quantitativo global _____

Exclusividade dos profissionais

Não Sim

Valências dos profissionais _____

Apoios disponibilizados pelo Município

Não Sim
Suficientes
Não suficientes

Tipo de apoio concedido

Cedência de técnicos
Elaboração de Material de divulgação
Aquisição de publicações técnicas
Ações de formação

Carências detetadas _____

Existência de outras entidades que prestem apoio à CPCJ

Não Sim Quais?

Fundo de Maneio

Não Sim

Quais as despesas satisfeitas com este mecanismo _____
Porcentagem de utilização _____

2. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Regulamento interno

Não Sim

Plano de Atividades

Não Sim

Principais Objetivos _____

Funcionamento

Em regime de comissão alargada

Presidente _____

Valência do elemento que exerce a presidência _____

Modelo de Organização

Constituição de Grupos de Trabalho

Sim Não

Outro _____

Temáticas abordadas nos Grupos de Trabalho

Divulgação de atividade

Elab. Plano de Intervenção

Avaliação de necessidades

Dinamização de Parcerias

Respostas Sociais

Formação

Regulamento Interno

Outros temas

Periodicidade das Reuniões

Mensal

Dois em dois meses

Superior a 2 meses

Número de reuniões em 2011 _____

Existência de período de funcionamento definido

Sim Não

Ações desenvolvidas junto de outras entidades ao nível do diagnóstico/definição de plano de ação/implementação prática

Não Sim

Quais? Escolas

Seg. Social

Outras CPCJ

Outras Inst.

Ações desenvolvidas junto da comunidade

Não Sim

Quais?

Em regime de comissão restrita

Presidente _____

Valência do elemento que exerce a presidência _____

Composição da Comissão Restrita _____

Existência de Equipa Técnica

Não Sim

Valências da Equipa Técnica

Serviço Social

Educação

Psicologia

Saúde

Direito

Sociologia

Outro

Regime de Exclusividade

Não Sim

Existência de período de funcionamento definido

Sim Não

Atendimento em permanência

Não Sim

Telemóvel

Grav. Mensg.

Encaminhmto.

Outro

Periodicidade das Reuniões

Semanal

Quinzenal

Outra

3. ORGANIZAÇÃO E ATIVIDADE PROCESSUAL

Existência de critérios de distribuição de processos

- Não porquê?
Sim Quais?
Problemática
Origem geográfica
Valência técnica
Disponibilidade

Metodologia adoptada

- Gestor de Caso
Gestor de Caso e Equipas
Equipas de Trabalho

Abertura de Processo

- Avaliação Preliminar da situação de perigo em momento prévio
Sim Não porquê?
Sinalização da situação de perigo origina processo (art. 97º, n.º 1 LPCJP)
Sim Não porquê

Existência de processo autónomo para cada criança/jovem

- Sim Não

Porquê/ Em que situações _____

Ações subsequentes à sinalização (por ordem de intervenção)

- Análise da situação em comissão restrita
Contacto com a entidade sinalizada
Contacto com os progenitores
Aprofundamento de dados
Visita domiciliária
Acordo de Promoção e Protecção
Acompanhamento da medida
Outras diligências

Existência de contacto com pais/rep. legais para obtenção de consentimento

- Não Sim

Contacto Preferencial

- Telefone
Visita Domiciliária
Por escrito
Pela Comunidade
Outro

Elementos presentes no momento de audição da criança/jovem

- Pais/Det. Poder Paternal
Gestor/Coordenador do Caso
Criança entre os 7 e os 12 anos

- Criança/Jovem com mais de 12 anos
- Presidente da CPCJ
- Outros elementos da CPCJ
- Representantes das entidades
- Outras pessoas

Elementos presentes no momento da celebração de Acordo de Promoção

- Pais/Det. Poder Paternal
- Gestor/Coordenador do Caso
- Criança entre os 7 e os 12 anos
- Criança/Jovem com mais de 12 anos
- Presidente da CPCJ
- Outros elementos da CPCJ
- Representantes das entidades
- Outras pessoas

Relacionamento com o Ministério Público

Existência de interlocutor designado pelo M.P.

Não Sim

Participação do M.P. nas reuniões em modalidade restrita

Não Sim

Participação do M.P. nas reuniões em modalidade alargada

Não Sim

N.º de contactos promovidos entre a CPCJ e M.P. em 2011/Periodicidade _____

Percentagem de iniciativa da CPCJ _____

Percentagem de iniciativa do M.P. _____

Motivos dos contactos promovidos pela CPCJ

Orientação para diligências processuais

Esclarecimentos de ordem jurídica

Motivos dos contactos promovidos pelo M.P.

Procedimentos de Urgência

Contacto para participação de reunião em modalidade alargada

Outros

Modalidade de contacto promovido

Telefone

Escrito

Contacto Pessoal

Adequação dos contactos existentes entre CPCJ e M.P.

Não adequado/insuficiente Adequado/suficiente

Atividade Processual 2011

Quantitativo de processos abertos em 2011 _____

Quantitativo de processos arquivados em 2011 _____

Principais causas de arquivamento (2)

Quantitativo de processos transitados de anos anteriores _____

Volume global processual em 2011 _____

Quantitativo de processos reabertos em 2011 _____ Motivo? _____

Processos ativos em 31/12/2011 _____



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

14SET2012 011613

Sua Excelência
O Ministro da Solidariedade e da Segurança
Social
Praça de Londres, n.º 2
1049-056 Lisboa

Nossa referência
Proc. P-4/12 (A5)

RECOMENDAÇÃO n.º 10-B/2012

[artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril]

I

1. Determinei a abertura de processo de minha iniciativa para que fosse analisada a situação das Comissões de Proteção de Criança e Jovens de Sintra Ocidental e de Sintra Oriental.
2. Foram realizadas visitas às referidas comissões de proteção e mantidas reuniões de trabalho com as respetivas Presidentes, de acordo com ordem de trabalhos que, em síntese, compreendeu a aferição dos espaços e dos equipamentos existentes, a adequação dos recursos humanos e financeiros, a organização administrativa e a atividade processual e dados estatísticos.
3. Após o tratamento de toda a informação recolhida, foram formuladas as conclusões preliminares, as quais integraram o projeto de relatório cujo teor enderecei ao Senhor Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, por meio de ofício datado de 30 de maio de 2012 (1).

¹ Na mesma data, foram também enviados ofícios à Procuradora-Geral Distrital de Lisboa, à Presidente do Instituto da Segurança Social, ao Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, e às Presidentes das Comissões de Proteção de Sintra Ocidental e Sintra Oriental.



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

4. Recolhidos os contributos prestados em sede de contraditório, o presente processo conclui-se agora com a elaboração e divulgação do relatório final, que tenho a honra de submeter a Vossa Excelência, em anexo.
5. Permita-me Vossa Excelência que, do conjunto de conclusões ínsitas no presente relatório, destaque as duas Recomendações que dirijo a esse Ministério: a primeira, relativa ao sistema de avaliação de desempenho aplicado aos diversos elementos que integram as comissões; a segunda, referente ao regime instituído pelo n.º 2 do artigo 26.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei de Proteção) (2).

II

6. Relativamente à primeira questão, a Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro (3), instituiu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) aplicado ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores, e suscetível de integrar as especificidades da administração estadual, regional e autárquica.
7. O SIADAP pressupõe uma aplicação uniformizada às diversas administrações, assentando, por um lado, numa conceção de gestão dos serviços públicos centrada em objetivos e, por outro lado, numa perspetiva integrada dos sistemas de gestão e avaliação, tendo em vista a equiparação dos desempenhos dos serviços e dos respetivos trabalhadores. Nestes termos, a avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores tem em linha de conta os resultados obtidos em relação aos objetivos previamente fixados.

² Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na redação conferida pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto.

³ Alterada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011).



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

8. Não obstante, verifica-se que os serviços de origem não se mostram, em regra, sensíveis ao trabalho desenvolvido pelos elementos que integram as CPCJ, omitindo a efetivação de objetivos no âmbito do respetivo processo avaliativo.
9. Cabe referir que o papel que tem sido desempenhado pelos membros integrantes das comissões de proteção vem excedendo claramente o núcleo de atribuições funcionais acometidas pelo legislador, para consubstanciar uma componente de cidadania que não pode deixar de ser reconhecida profissionalmente.
10. No âmbito das diligências instrutórias realizadas por este órgão do Estado, reconheceu a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, quanto a este assunto, que *«Relativamente à avaliação funcional dos membros das CPCJ, pelas entidades que representam, do trabalho por eles desenvolvido nas Comissões de Proteção, têm-se verificado dificuldades, pelo carácter muito específico e inovador da natureza e regime legal das CPCJ»*.
11. Pondero, pois, que se afigura premente a revisão do modelo de avaliação de desempenho dos funcionários que se fazem representar nas comissões de proteção de crianças e jovens, em ordem a que os serviços de origem tenham em consideração o trabalho por estes desenvolvido na área da proteção e promoção dos direitos dos menores.

III

12. A segunda questão que atrás enunciei versa sobre as limitações decorrentes da duração do mandato previsto para o exercício de funções por parte dos membros das comissões de proteção de crianças e jovens.
13. Estabelece o n.º 2 do artigo 26.º da Lei de Proteção que *«O exercício de funções na comissão de protecção não pode prolongar-se por mais de seis anos consecutivos»*.



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

14. Conforme venho constatando (4), esta restrição imposta pelo legislador não tem sido cumprida na prática pela generalidade das CPCJ, atendendo à manifesta insuficiência dos recursos humanos disponíveis, bem como à necessária prossecução de atribuições em razão do primado do menor.
15. Se, por uma parte, se entende a intenção que norteou a *mens legis*, visando a observância de vetores de imparcialidade e transparência, a precária condição da generalidade das comissões, nesta matéria, origina uma desadequação do regime legal até aqui instituído, bem como o desaproveitamento da experiência entretanto acumulada.
16. Nesta matéria, advogou a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco, em sede instrutória, que «...*tendo presente a necessidade de garantir o interesse fundamental da boa funcionalidade das CPCJ, na consideração do primado dos interesses da criança, concordamos que se providencie por uma alteração da lei que, sem prejuízo do princípio da limitação dos mandatos, possibilite porventura limites um pouco mais alargados e/ou alguma flexibilidade fundada em critérios objetivos iluminados pelo interesse fundamental da funcionalidade da CPCJ...*».
17. Não é demais enaltecer o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido pelo conjunto de membros que compõem as CPCJ, em todo o país, tendo em vista a preservação da autonomia funcional das comissões em defesa do superior interesse da criança e do jovem.

⁴ Tal situação havia sido já constatada aquando da realização de ação inspetiva às condições de acolhimento das crianças e jovens da Região Autónoma da Madeira. Cfr., neste sentido, o relatório *Os Direitos de Promoção e Protecção de Crianças e Jovens na Região Autónoma da Madeira: Perspectivação do Acolhimento Institucional*, Provedoria de Justiça, 2010, in <http://www.provedor-jus.pt/relatoriosesp.php>.



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

18. Tal circunstância parece, assim, impor que seja ponderada a revisão do atual regime previsto pelo legislador, em casos de justificado interesse público e de acordo com a conveniência na prossecução das atribuições conferidas às CPCJ.

IV

19. Nestes termos, de acordo com as motivações expostas, e exercendo o poder que me é conferido pelo art. 20º, n.º 1, alínea b) da citada Lei n.º 9/91, de 9 de abril, entendo **RECOMENDAR** a Vossa Excelência que:

1. **Seja ponderada a revisão do modelo de SIADAP aplicado aos diversos elementos das comissões de proteção, em ordem a que os serviços de origem tenham em consideração o trabalho por estes desenvolvido na área da proteção e promoção dos direitos dos menores, e que a competente avaliação seja norteada pela efetivação de objetivos previamente fixados nesta matéria, em cumprimento dos princípios da igualdade e prevenção da discricionariedade.**
2. **Seja ponderada a reformulação da norma ínsita no n.º 2 do artigo 26.º da Lei de Proteção, possibilitando que o exercício de funções nas comissões de proteção se possa prolongar por mais de seis anos consecutivos, em situações de justificado interesse público, em razão do primado da criança, e de acordo com a conveniência na prossecução das atribuições conferidas às CPCJ.**

Solicito a Vossa Excelência que, no prazo de 60 dias e em cumprimento do dever consagrado no artigo 38º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, se digne comunicar-me a posição assumida em face da presente Recomendação.

Apresento a Vossa Excelência os meus melhores cumprimentos,

O PROVIDOR DE JUSTIÇA,

Alfredo José de Sousa

Anexo: cópia do relatório «As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens de Sintra Oriental e Ocidental».