

DESAFIOS DA JUSTIÇA JUVENIL – ALGUMAS INQUIETAÇÕES ENTRE A CONTENÇÃO E A INTERVENÇÃO PRECOCE¹

Margarida Santos²

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.151.4>

I. No âmbito da reflexão em torno dos *múltiplos e diferentes olhares sobre o fenómeno criminal/sancionatório*, gostaríamos de, primeiramente, trazer à colação a principal motivação subjacente à escolha da seara da justiça juvenil/da justiça tutelar educativa.

Confessadamente é um dos temas que mais nos tem desafiado enquanto jurista, desde logo por ser uma área que convoca a interdisciplinaridade por excelência. O fenómeno da delinquência juvenil tem de ser estudado à luz de várias lentes, devendo abraçar-se uma perspetiva que estabeleça pontes entre os vários domínios do saber. Com efeito, desde logo, a pretendida eficácia da justiça juvenil tem de assentar, necessariamente, numa intervenção sistémica, a vários níveis.

¹ Este texto corresponde à versão escrita relativa à intervenção ocorrida no Seminário *Múltiplos e diferentes olhares sobre o fenómeno criminal/sancionatório: das interrogações às inquietações*, que ocorreu na Escola de Direito da Universidade do Minho, nos dias 13 e 14 de outubro de 2021.

² Professora Auxiliar da Escola de Direito da Universidade do Minho; Membro Integrado do Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov)

No âmbito desta intervenção, pretende-se, sobretudo, enunciar alguns desafios que se colocam no contexto da delinquência juvenil e da intervenção tutelar educativa, sublinhando algumas inquietações, sobre as quais importa refletir.

II. O modelo tutelar educativo português afigura-se um modelo equilibrado, de “terceira via” entre os modelos de proteção e de justiça. Foi apenas objeto de uma revisão legislativa, em 2015, pela Lei nº 4/2015, de 15 de janeiro, que, não obstante ter produzido alguns aditamentos (alguns inovadores), não alterou o modelo traçado, vindo sobretudo colmatar algumas deficiências sentidas na prática³.

Não obstante, têm sido evidenciadas algumas problemáticas práticas que desafiam a própria finalidade educativa, pedagógica das medidas tutelares educativas, inspiradas por uma arquitetura legal que assenta no princípio da necessidade, da atualidade e da contingência⁴.

Cumpre, pois, continuar a reafirmar que “... prosseguir os objectivos da LTE significa uma permanente capacidade para pensar soluções que em cada momento se adequem às necessidades de desenvolvimento pessoal de cada jovem e simultaneamente correspondam a propostas de efectiva integração na comunidade”⁵. É que só assim se alcançará a efetiva “educação do menor para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade”, como proclama o artº 2º da Lei Tutelar Educativa (LTE).

³ AMÉLIA SINEIRO ANDRADE, MARGARIDA SANTOS, “A Lei nº 4/2015, de 15 de janeiro, e as alterações introduzidas na Lei Tutelar Educativa - uma primeira leitura”, *Scientia Iuridica*, Tomo LXIV, nº 339, 2015, pp. 229-348.

⁴ Para maiores desenvolvimentos ver MARGARIDA SANTOS, “A intervenção tutelar educativa: especificidades, desafios e perspetivas futuras”, in PALMA, Maria Fernanda et. al. (org.), *Livro em Memória do Professor Doutor João Curado das Neves*, Lisboa, AAFDL, 2020, pp. 195 e ss..

⁵ Cfr. Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos – 2014, p. 8. Ou seja, e citando o relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos – 2021 (p. 7), disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764d554e425130524d52793942636e463161585a765132397461584e7a5957387656d56735958544473334a7062334d764d693743716955794d464e6c633350446f32386c4d6a424d5a5764706332786864476c32595339535a577868644d4f7a636d6c764a5449774d6a41794d5335775a47593d&fich=Relat%C3%B3rio+2021.pdf&Inline=true>, cujas palavras vale a pena aqui recordar: “A concreta e atual necessidade de educação do jovem para o direito, enquanto princípio essencial à interpretação e aplicação do direito tutelar educativo - um direito especial, material e substancialmente autónomo do direito penal (...) - não pode conduzir à construção de um direito tutelar criminalizador do jovem, perspetivando as medidas educativas (em todas as suas fases aplicação, execução, revisão e extinção) como verdadeiras sanções penais, ideia que afronta a própria razão de ser e fundamento da intervenção tutelar e viola o interesse do jovem e o direito ao seu desenvolvimento integral consagrado na Lei Fundamental”.

III. No momento atual há um sentimento geral de que é necessário potencializar a eficácia da aplicação da LTE, não obstante o investimento que tem sido feito por diversas entidades, já com impacto, como se sublinha no último Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos (2022)⁶.

Olhando para os números estatísticos de que dispomos - ainda que reveladores de uma realidade limitada e incompleta, sendo “antes um olhar de uma sociedade sobre si própria”⁷ – podemos encarar que, embora o último RASI (2021)⁸ dê conta que a delinquência juvenil participada tenha subido 7,3%, já com repercussões a serem registadas⁹, tem existido nos últimos anos uma redução do número de participações¹⁰, uma diminuição do número de inquiridos tutelares educativos¹¹, uma redução do número de jovens em

⁶ Cf. Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos - 2022, 2022, disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a52573530-615752685a47567a525868305a584a7559584d76596a52684e32526b59546b744f444e684e7930304f5467304c5467344f-546b745a6a55324f544e6a4e7a637759544e694c6e426b5a673d3d&fich=b4a7dda9-83a7-4984-8899-f5693c770a3b.pdf&Inline=true>, p. 21. Ver também, entre outras, pp. 22 e ss. Ver *infra* nota de rodapé 8.

⁷ A expressão é de MARIA JOÃO LEOTE DE CARVALHO, “Uma realidade invisível: os jovens adultos condenados em Tribunais Judiciais de 1.ª Instância em Portugal (1993-2018)”, *Revista do Ministério Público*, 162, abril-junho, 2020, p. 127.

⁸ Ver Relatório Anual de Segurança Interna de 2021, 2022, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLI0NgcAIUgtZwUAAAA%3d>, p. 11.

⁹ Cf. o último Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos - 2022, 2022, *op cit.*, p. 20. Neste documento (p. 20) dá-se conta do aumento significativo do número de inquiridos tutelares educativos durante o ano de 2021 e 2022 e do número de requerimentos de abertura da fase jurisdicional e de pedidos de medidas cautelares de guarda e de execução de medidas de internamentos em centro e educativo. Na esteira deste Relatório (p. 21), este aumento assenta nos efeitos pós-confinamento e na “atenção e dinamização” levada a cabo por parte das diversas entidades que operam no sistema de justiça juvenil, designadamente da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, organizações não governamentais, Ministério Público, e sobretudo da Procuradoria-Geral da República.

¹⁰ Ver Relatório Anual de Segurança Interna de 2020, 2021, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021>. Com efeito, como se refere no Relatório (p. 94), “A delinquência juvenil retoma a tendência de descida observada desde 2015, com menos 524 registos, a que corresponde uma variação de - 33,4%”. Assim, com exceção do ano de 2019, em que se verificou um aumento de 5,8% de participações, nos têm-se verificado uma tendência de descida (em 2018 foi de -8,7%) e no ano de 2020 essa descida foi de 33,4%.

¹¹ Ver Relatório Anual de Segurança Interna de 2020, *op cit.*, p. 94. Assim, por exemplo, em 2019, houve 7 132 inquiridos iniciados e em 2020 houve 5 215.

cumprimento de medida de internamento em Centro Educativo¹² e uma prevalência de jovens advindos do sistema protetivo¹³.

Sublinha-se, por exemplo, no Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos (2021)¹⁴ que o decréscimo do número de processos tutelares educativos assenta, sobretudo, precisamente, na circunstância de a intervenção tutelar educativa “não vir merecendo a atenção e dinamização necessárias pelas diversas instâncias formais de controle da comunidade que são convocadas a intervir na formação, educação e inserção social dos jovens”¹⁵, ao contrário do que vem sucedendo com a intervenção protetiva. Assim, ao contrário do “... aumento exponencial da intervenção protetiva das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) relacionada com comportamentos de perigo protagonizados por jovens, os quais têm vindo a ganhar importância, de forma gradual e consistente, nas sinalizações e diagnósticos (...), assistiu-se a um decréscimo acentuado da atividade tutelar educativa, em grande medida, relacionada com a falta de comunicação ou a comunicação tardia dos factos ao Ministério Público com competência em matéria de família e crianças, devido ao facto de a intervenção protetiva vir sendo estendida a situações para a qual não foi concebida nem está vocacionada, designadamente a condutas disruptivas protagonizadas por jovens com comportamentos multi-problemáticos”¹⁶.

Além disso, já anteriormente, no mesmo sentido, em outubro de 2020, tinha sido publicado um Guião de Procedimentos de Comunicação pela Procuradoria-Geral da República (Gabinete da Família, da Criança e

¹² Refira-se que, entre 2013 e 2022, registou-se uma diminuição total de 60,06% solicitações para execução de medidas em centro educativo- cf. as estatísticas mensais dos Centros Educativos, nomeadamente a referente a dezembro de 2022, disponível em https://dgrsp.justica.gov.pt/Portals/16/Estatisticas/Centros%20Educativos/ce_12-2022.pdf?ver=eC6aEsc3PuVxZj15X68pcg%3d%3d, p. 4. Aí se sublinha (pp. 4 e 5) que, depois da diminuição acentuada em 2015, entre 2015 e 2019, os números apontaram para uma estabilização, sendo que, em 2020 e 2021, voltou a registar-se uma diminuição mais acentuada, facto relacionado com a situação de pandemia da doença Covid-19, para depois, em 2022, e comparativamente com 2021, se ter verificado um crescimento de 2,94% nas solicitações recebidas para execução de Medida Cautelar de Guarda e uma diminuição de 1,98% relativamente à Medida de Internamento.

¹³ Cf. entre outros documentos, o último Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos - 2022, 2022, *op cit.*, nomeadamente pp. 30 e 32.

¹⁴ Cf. Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos – 2021, *op cit.*, p.13.

¹⁵ Ver novamente *supra* nota 8, parte final.

¹⁶ *Idem*, pp.13/14.

do Jovem)¹⁷. Com feito, aí se sublinha que a realidade estatística evidencia que desde 2015/2016 tem vindo a assistir-se a uma significativa diminuição do número de inquéritos instaurados, sendo que, inversamente, assistiu-se a um aumento elevado da intervenção protetiva das comissões de proteção de crianças e jovens (CPCJ) relacionada com comportamentos de perigo protagonizados por jovens (previstos na alínea f), do nº 2, do artigo 3º, da LPCJP); igualmente se destaca que a percentagem de jovens internados em centros educativos com processos de promoção e proteção aquando do início da medida tutelar educativa é elevada, cifrando-se, em setembro de 2019, em 78%, sendo que, destes, 62% tinham em curso medida de acolhimento residencial¹⁸.

IV. Ora, cumpre indagar o que é que estas disparidades nos sugerem, recordando que, com a revisão da LTE, em 2015, passou a valer o princípio da oficialidade, sem restrições.

Um primeiro apontamento que se impõe é relativamente à *oportunidade* da intervenção no jovem até aos 21 anos.

Com efeito, deve existir, para que se alcance um efetivo efeito pedagógico da intervenção tutelar educativa, uma atuação precoce e uma proximidade entre a prática do facto e a aplicação (a ocorrer) da medida tutelar para que a criança/jovem compreenda “a noção de comportamento-consequência e interiorz[e] o desvalor da sua conduta¹⁹.”

A observância do princípio da celeridade afigura-se essencial, atendendo à oportunidade da intervenção tutelar educativa.

Nesta medida, como sublinha Maria João Leote de Carvalho, “um dos maiores desafios que se coloca na administração da justiça é precisamente o desfasamento temporal entre os factos identificados nas vidas de crianças e jovens, tanto no sistema de promoção e proteção como no sistema tutelar

¹⁷ Procuradoria-Geral da República (Gabinete da Família, da Criança e do Jovem), *Educar para o Direito: Uma forma de (também) Proteger - Guião de Procedimentos de Comunicação, 2020*, disponível em <https://gfj.ministeriopublico.pt/pagina/educar-para-o-direito-uma-forma-de-tambem-protoger-guiao-de-procedimentos-de-comunicacao>. Este documento foi elaborado no âmbito do Plano de Ação relativo à Intervenção Tutelar Educativa para o ano 2020.

¹⁸ Procuradoria-Geral da República (Gabinete da Família, da Criança e do Jovem), *Educar para o Direito: Uma forma de (também) Proteger - Guião de Procedimentos de Comunicação, op cit.*, p. 3.

¹⁹ Cf. CELSO BRAZÃO / MAGDA CUNHA / PAULA MESQUITA, “Intervenção tutelar educativa e abordagem multissistémica. Contributos da prática”, (nº 26), pp. 99 e 100.

educativo, e a execução das medidas adequadas”²⁰. Como afirma a Autora, “[o] jovem vive, essencialmente, em função do tempo presente, do que é imediato e visivelmente atingível, situação que se reflete tanto na passagem ao ato delincente como obriga também a pensar a oportunidade da reação social em relação ao mesmo”²¹.

Ora, de acordo com Guião de Procedimentos de Comunicação²², “A inexpressiva intervenção tutelar educativa verificada nos últimos anos está, em grande medida, relacionada com a falta de comunicação ou a comunicação tardia dos factos ao Ministério Público com competência em matéria de família e crianças...”. Segundo este Guião²³, o principal obstáculo à intervenção tutelar educativa concentra-se na ausência de comunicação dos factos ao Ministério Público do Tribunal de Família e Crianças ou aos órgãos de polícia criminal.

Como se sublinha neste Guião de Procedimentos de Comunicação²⁴, “Participar ao Ministério Público do Tribunal de Família e Crianças factos com relevância tutelar educativa é dever e condição para o eficaz funcionamento da justiça juvenil, ou seja, para educar jovens que o necessitem para o respeito por bens jurídicos fundamentais, podendo representar a derradeira oportunidade para que não se vejam prematuramente confrontados com o sistema de justiça penal”.

E em sequência, na Diretiva 1/2021²⁵, constituem crimes de investigação prioritária aqueles que ocorram *em ambiente escolar* e em ambiente de saúde (I, alínea O), sendo que “ii) Deverão estabelecer -se com as escolas, os estabelecimentos de saúde e os órgãos de polícia criminal, canais de

²⁰MARIA JOÃO LEOTE DE CARVALHO, “Delinquência juvenil: conhecer os jovens e os territórios para situar as intervenções”, in *Revista do Ministério Público*, nº 148, out-dez (2016), p. 89.

²¹ Cfr. MARIA JOÃO LEOTE DE CARVALHO, “A Lei Tutelar Educativa – A criança e o facto qualificado na lei como crime. A medida de internamento – sentido e potencialidades”, in AA. VV., *Intervenção Tutelar Educativa*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2015, p. 231, disponível em http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/familia/Intervencao_Tutelar_Educativa.pdf.

²² Procuradoria-Geral da República (Gabinete da Família, da Criança e do Jovem), *Educar para o Direito: Uma forma de (também) Proteger - Guião de Procedimentos de Comunicação*, op cit., p. 4.

²³ *Idem, ibidem*.

²⁴ *Idem, ibidem*.

²⁵ Diretiva nº 1/2021, de 04-01-2021, da Procuradora-Geral da República, com as Diretivas e Instruções Genéricas para execução da Lei da Política Criminal para o biénio de 2020-2022, Diário da república, 2.ª série, Parte D, publicado no dia 14 de janeiro de 2021.

comunicação e de articulação que agilizem a comunicação ao Ministério Público ou aos órgãos de polícia criminal dos factos que sejam suscetíveis de integrar a prática de crimes, em especial os crimes de natureza pública, praticados em ambiente escolar ou de saúde contra alunos, professores ou outros membros da comunidade escolar, médicos ou outros profissionais da área, de modo a permitir intervenção precoce e célere. iii) Deve proceder-se à comunicação imediata dos factos, se justificado, aos magistrados da jurisdição de família e menores, e devem ser implementados mecanismos de articulação que permitam a promoção das medidas que se mostrarem necessárias e adequadas ao caso”.

Ora, se é certo que, como aponta Maria João Leote de Carvalho²⁶, se afigura “desejável o desenvolvimento de uma intervenção atempada que não desvalorize os primeiros sinais de alerta”, acaba por não ser “consensual” o valor dado à prevenção do envolvimento de crianças na delinquência e “assiste-se por vezes à sua relativização”. Não obstante, não deixa de nos merecer reflexão a ideia – que aqui não vamos fortalecer, mas que esperemos retomar – que, se por um lado, como aponta a Autora, a maioria das crianças e jovens sujeitos a uma medida de proteção não carece de intervenção da justiça tutelar, por outro lado, “...é significativo que a evidência científica internacional aponte que dois em cada três jovens referenciados a sistemas de justiça juvenil tenha sido vítima de abusos e/ou maus tratos, sendo expressivo o número daqueles que tiveram experiências anteriores de acolhimento residencial ou familiar”²⁷.

Cumpre, por isso, perguntar por que motivo muitos dos jovens oriundos do sistema de proteção passam para o sistema tutelar educativo. Acompanhamos, por isso, as dúvidas de Maria João Leote de Carvalho,

²⁶ MARIA JOÃO LEOTE DE CARVALHO, “Delinquência juvenil: um velho problema, novos contornos”, in AAVV, *Jornadas de Direito Criminal da Comarca de Santarém – a Constituição da República Portuguesa e a Delinquência Juvenil*, Centro de Estudos Judiciários, 2019, disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=SCcRGWJ0VdM%3D&portalid=30>, p. 89.

²⁷ MARIA JOÃO LEOTE DE CARVALHO, “Delinquência juvenil: um velho problema, novos contornos”, in Centro de Estudos Judiciários, *Jornadas de Direito Criminal da Comarca de Santarém – a Constituição da República Portuguesa e a Delinquência Juvenil*, p. 90, fazendo referência aos estudos de Herz et al., 2010; Young et al., 2015; HLFPR, 2016; Kolivoski et al., 2017. Aí se destaca (p. 90), socorrendo-se de Young et al., 2015; HLFPR 2016; McFarlane 2017; Wright et al., 2017, que “Em diferentes estudos neste campo, destaca-se que os jovens procedentes de medidas de proteção tendem a entrar em sistemas de justiça juvenil em idades mais novas, a ser condenados/sancionados por delitos menos graves (parte dos quais não seria habitualmente sancionado se ocorresse apenas no seio da família), a apresentar riscos e necessidades mais específicas e complexas no campo do desenvolvimento emocional e da saúde mental, sofrendo traumas resultantes de uma multiplicidade de rejeições que sofreram nos seus quadros de vida na experiência no sistema de proteção”.

inseridas num contexto que entendemos ser urgente compreender: “E a questão que se levanta é a de saber se parte desta população teria, de facto, necessidade de passar a este patamar ou se não é por uma certa inação, incapacidade ou dificuldade dos sistemas de proteção em lidar com a maior diversidade de problemas de comportamento na infância e juventude que isto acontece, muitas vezes, já tardiamente na vida dos jovens”²⁸.

A Autora enfatiza que tem sido sublinhado que “este é um problema sério que tende a decorrer pela desvalorização dos primeiros sinais de alerta a par da falta de preparação, formação e supervisão das equipas e profissionais na comunidade em intervir perante a crescente complexidade nos quadros de vida de crianças e jovens na atualidade”, pelo que “acaba por ser aos sistemas de justiça que é cometida (tardiamente) a resolução dos problemas, muitas vezes resultantes de vulnerabilidades sociais ou de saúde mental na base das práticas delinquentes que deveriam ter sido objeto de intervenção atempada nos sistemas de proteção ou da saúde, com respostas especializadas para uma maior eficácia”²⁹.

No já citado Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos³⁰ dá-se conta que “[A] semelhança do que sucede com as medidas de promoção e proteção (...) analisadas³¹, a intervenção tutelar educativa em 42 dos 99 jovens internados em CE em 1 de abril de 2021, foi manifestamente insuficiente e/ou desadequada”. Neste relatório destaca-se que “A ausência atempada e eficaz de medidas protetivas e tutelares coloca em causa não só o desenvolvimento integral destes jovens (24 dos quais tem idade igual ou superior a 17 anos), como também a intervenção do Estado”, pelo que “A implementação e o desenvolvimento de uma rede estratégica que concilie os vetores protetivos e tutelares, mediante uma intervenção preventiva e pluridisciplinar entre as várias estruturas e instituições, nas diversas áreas – família, educação, saúde, justiça – que proporcione a adequação das

²⁸ MARIA JOÃO LEOTE DE CARVALHO, “Delinquência juvenil: um velho problema, novos contornos”, *op cit.*, p. 91.

²⁹ *Idem, ibidem.*

³⁰ Cf. Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos – 2021, *op cit.*, p.27.

³¹ [Dá-se conta, desde logo, da inexistência de estruturas de acolhimento residencial especializadas adequadas às necessidades destes jovens e da falta de condições de um número muito significativo de casas de acolhimento residencial, o que faz com que a medida de acolhimento residencial seja “completamente ineficaz no que concerne a impedir as sucessivas fugas e a escalada, em quantidade e gravidade, dos comportamentos disruptivos destes jovens com idades compreendidas entre os 14 e os 18 anos” (p. 24/25)].

medidas decretadas às necessidades que as mesmas visam suprir de modo eficaz, torna-se cada vez mais urgente, face à complexidade crescente das problemáticas de desproteção e de prevenção da delinquência juvenil”³².

Ou seja, como se sublinha neste relatório, é visível que “continua a inexistir uma estratégia de conciliação dos vetores protetivos e tutelares, uma apreciação global da criança ou jovem, de modo, a que as finalidades de um e outro sejam orientadas pelo seu superior interesse”³³. Numa palavra: “O sistema continua a evidenciar défices de um atempado diagnóstico completo e global que abranja a singularidade do jovem, com as suas especificidades pessoais, de saúde e familiares. A avaliação do grau de necessidade de educação para o direito mostra-se quase sempre tardia e desfasada do historial de vida anterior dos jovens”³⁴.

Este é um tema altamente complexo, sobre o qual importa refletir. Deixamos apenas um apontamento – que esperemos numa outra altura retomar – sobre a necessidade de aprofundamento destas ligações da vertente protetiva e tutelar, que vá para além da existente.

Importa, pois, sublinhar a necessidade de existência de uma perspetiva multidisciplinar e multi-institucional também na intervenção tutelar educativa de forma a obter “um conhecimento global” do jovem³⁵. Nesta perspetiva, sobretudo na execução de medidas tutelares educativas de acompanhamento educativo e de frequência de programas formativos, tem-se sublinhado a necessidade de uma intervenção tutelar educativa que vá de encontro a uma “abordagem multissistémica”, “multimodal”, que considere o comportamento

³² Cf. Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos – 2021, *op cit.*, p. 27.

³³ *Idem*, p.28.

³⁴ *Idem*, p.28.

³⁵ Como se sublinha nas Diretrizes do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às crianças, adotadas pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 17 de novembro de 2010, em especial a Regra nº 16, que vale a pena aqui recordar: “No pleno respeito pelo direito da criança à vida privada e familiar, deve ser encorajada a cooperação estreita entre os diferentes profissionais, com vista a obter um conhecimento global da criança e avaliar a sua situação jurídica, psicológica, social, emocional, física e cognitiva”). A este propósito é importante analisar, entre outros, o ponto 7.1.4.1. do Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre “A Prevenção da delinquência juvenil, as formas de tratamento da mesma e o papel da justiça de menores na União Europeia” (2006/C110/13), onde se sublinha que a intervenção no âmbito da justiça juvenil “não se efectua apenas ao nível jurídico (em que os diferentes modelos e tradições jurídicas podem representar um obstáculo ao dito processo), devendo, pelo contrário, ser multidisciplinar e multi-institucional. Deve, assim, integrar diversos domínios do saber e diferentes instituições, autoridades e organizações (administrações públicas, regionais e locais, serviços sociais de diferentes âmbitos, órgãos de polícia criminal e autoridades judiciárias, organizações sem fins lucrativos, associações de famílias, etc.).

ilícito como o resultado de diferentes fatores e variáveis, intervindo nos vários contextos de inserção do menor, considerando a relação com os seus cuidadores mais próximos, com a escola, grupo de pares e comunidade³⁶. E, nessa medida, revela-se fundamental a realização de um “atento” e completo relatório que auxilie a tomada de decisão judiciária³⁷.

Em sequência, um outro apontamento é devido para acentuar a necessidade de se chegar de forma muito concreta, diferenciada e especializada às necessidades e ao contexto do jovem. Desde logo, é necessário que as medidas e, especialmente a arquitetura e desenvolvimento da sua execução, sejam adequadas a alcançar a essência subjacente à intervenção tutelar educativa. Ora, desde logo, tem-se salientado a existência de algumas dificuldades práticas ou desajustamentos na execução das medidas, acompanhada de uma “exiguidade das respostas educativas e formativas”³⁸, tornando difícil de alcançar a “pedagogia” pretendida com a aplicação da(s) medidas tutelar(es) educativa(s)³⁹.

³⁶ Sobre esta “abordagem multissistémica”, cfr. CELSO BRAZÃO / MAGDA CUNHA / PAULA MESQUITA, “Intervenção tutelar educativa e abordagem multissistémica. Contributos da prática”, (nº 26), pp. 101 e segs.; ver também JÚLIO BARBOSA SILVA e, *Lei Tutelar Educativa Comentada no âmbito das principais orientações internacionais, da jurisprudência nacional e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*, (nº11), p. 88.

³⁷ No já citado Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos - 2021, p.15, dá-se conta que “Ao longo dos últimos anos tem-se verificado por parte de algumas das equipas da DGRSP uma tendência para a feitura de relatórios simplificados sobre a ‘(...) personalidade do menor, incluída a sua conduta e inserção socioeconómica, educativa e familiar’, por vezes até constituídos por formulários, com respostas múltiplas pré-definidas, os quais não possuem a virtualidade de permitirem um conhecimento global sobre a situação dos jovens e sobre as suas particulares e específicas necessidades educativas. O cariz minimalista destes relatórios simplificados e a insuficiência de elementos sobre a situação dos jovens visados conduz, normalmente, à aplicação de medidas não institucionais, uma vez que os próprios técnicos que os elaboram não ficam conhecedores das necessidades educativas dos jovens em toda a sua dimensão e, por decorrência, nem sempre as medidas tutelares educativas propostas são as mais adequadas à interiorização pelos jovens das regras e limites de convivência social, à sua reintegração nas atividades escolares e à reestruturação dos seus quotidianos e das suas personalidades”.

³⁸ Cfr., entre outros Relatórios, o Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos - 2014, apresentado em janeiro de 2018, disponível em pp.parlamento.pt/webutils/docs/doc.PDF?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a45775131525455793942636e463161585a765132397461584e7a59573876556d56735958544473334a7062334d76556d56735958544473334a70627930794d4445304a5449775a47456c4d6a4244623231706333504446f32386c4d6a426b5a5355794d45466a623231775957356f5957316c626e52764a5449775a5355794d455a7063324d754a5449775a47397a4a544977513256756443346c4d6a42465a48566a59585270646d397a4c6c424552673d3d&fich=Relatório-2014+da+Comissão+de+Acompanhamento+e+Fisc.+dos+Cent.+Educativos.PDF&InLine=true, p. 8, onde se sublinha “a necessidade de reflexão sobre a forma de diversificar alternativas que melhor sirvam o propósito de desenvolvimento pessoal e social dos jovens internados e a sua inclusão social”.

³⁹ Ver, por exemplo, DGRSP – Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, “ENCONTRO – Para uma resposta diferenciada na prevenção da reincidência e na educação para o direito”, Novembro 2017, disponível em <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/12/DSJJ-ppt-Reuni%C3%A3o-Magistrados-NOV2017.pdf>: “As Equipas de Reinserção Social deparam-se com alguma frequência com a aplicação de medidas não exequíveis na área de residência dos jovens, ou cuja execução implica custos para as famílias assim como despesas de deslocamento incompatíveis. (...) A colocação em cursos desajustados das características dos jovens e a falta de cursos na

Ou seja, no Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos⁴⁰, em linha já com outros relatórios e estudos anteriores⁴¹, sublinha-se a necessidade de uma “ atuação precoce no diagnóstico e na intervenção com o reforço das Equipas de Reinserção Social que trabalham no terreno”; “a elaboração de relatórios pré-sentenciais que contenham informação global sobre a situação dos jovens e sobre as suas necessidades educativas”; “a articulação entre os sistemas protetivo e tutelar educativo”; “a atribuição de um único técnico de referência para a criança e jovem, que o acompanhe e seja responsável por todas as fases do respetivo processo”.

V. O que anotar, em tom de apontamentos finais?

Quanto ao alegado número reduzido de denúncias, que eventualmente agora subiu, importa sublinhar que a deteção precoce é fundamental e o cumprimento da lei (da obrigatoriedade de denúncia) também, mas centrado na realidade existente⁴².

Não podemos deixar de elencar, no entanto, uma dúvida que em nós tem entoadado e que se centra na ideia de que deve existir uma primeira linha de controlo informal capaz (ainda que auxiliada) de analisar o facto ilícito praticado por *determinado* jovem, pertencente a *determinada* comunidade escolar. Estamos a pensar, muito especialmente, nas situações, que aqui poderemos enquadrar no termo amplo de *violência escolar*. Como proceder à adequada articulação/harmonização das intervenções – intervenção na comunidade educativa, no contexto da LPCJP e no contexto da LTE, numa lógica de intervenção contida, que atrás enunciamos?

comunidade, como os CEF / PIEF nem sempre permite dar resposta à escolaridade de jovens mais velhos e com nível habilitacional muito baixo”.

⁴⁰ Cf. Relatório da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos - 2021, *op cit.*, p.65.

⁴¹ Cf., em certa medida, BOAVENTURA SOUSA SANTOS (Dir. científica), *Entre a Lei e a Prática. Subsídios para uma Reforma da Lei Tutelar Educativa, Relatório do Observatório Permanente da Justiça*, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2010.

⁴² Como bem sintetiza ANA TERESA LEAL a propósito da denúncia, “...os dados apontam no sentido de que a direção das escolas e os próprios professores evitam participar casos de violência que ali ocorrem, apenas o fazendo por iniciativa própria quando a gravidade das mesmas atinge uma dimensão que não pode ser ignorada” - Cf. ANA TERESA LEAL, “Violência no Meio Escolar - O bullying e as novas formas de violência entre os jovens”, in A.A.V.V., *O Bullying e as novas formas de violência entre os jovens - indisciplina e delitos em ambiente escolar*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2013, *ebook*, disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=aPicNFITEzw%3d&portalid=30>, p. 87.

Ora, os comportamentos dos alunos maiores de 12 anos que possam ser qualificados pela lei penal como crime são de denúncia obrigatória nos termos do artigo 38º, nº 2, do Estatuto do Aluno e da Ética Escolar (Lei nº 51/2012, de 5 de setembro), em linha com o n.º 1 do artigo 73º da LTE (ou do artigo 242º do CPP no caso de aluno que já tenha completado 16 anos)⁴³. Ou seja, “... quando o comportamento do aluno maior de 12 anos e menor de 16 anos puder constituir facto qualificado como crime, deve a direção da escola comunicar o facto ao Ministério Público junto do tribunal competente em matéria de menores” (artigo 38º, nº 2, do Estatuto do Aluno e da Ética Escolar). Ou seja, “A aplicação de medida corretiva ou medida disciplinar sancionatória não isenta o aluno e o respetivo representante legal da responsabilidade civil e criminal a que, nos termos gerais de direito, haja lugar” (artigo 38º, nº 2, do Estatuto do Aluno e da Ética Escolar).

Apesar de o artigo 38º, nº 4, do Estatuto do Aluno e da Ética Escolar apontar à direção da escola a legitimidade para desencadear o procedimento criminal, concorrente com a de concreto membro da comunidade educativa que eventualmente seja também ofendido, o certo é que, face à nova versão do artigo 73.º, basta a aquisição da notícia do facto pelo Ministério Público (nomeadamente pela via do cumprimento do dever de denúncia obrigatório), para, em qualquer caso, independentemente da natureza do crime, ser aberto inquérito e desencadeado o procedimento tutelar educativo.

Neste contexto, e olhando para a prática, deixamos algumas inquietações, que esperemos tratar numa futura oportunidade.

Não devemos pensar nas implicações, também neste sistema tutelar educativo, da aplicação dos princípios orientadores definidos no artigo 4º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, que devem irradiar para todas as outras áreas de intervenção do direito da família e das crianças, como aponta Rui do Carmo⁴⁴? Em concreto, o princípio da subsidiariedade, segundo

⁴³ Quanto ao procedimento tutelar educativo, desde a revisão de 2015 da LTE, não é relevante a natureza do crime para o início do procedimento tutelar educativo, na medida em que foi revogado o artigo 72º, nº 2, da LTE, sendo de referir que foi incluída a possibilidade do artº 87º, nº 2: “...quando, tratando-se de facto qualificado pela lei como crime de natureza semipública ou particular, o ofendido manifeste no processo oposição ao seu prosseguimento, invocando fundamento especialmente relevante”.

⁴⁴ Como reflete Rui do Carmo, “Os princípios orientadores hoje definidos na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo – que irradiaram para todas as outras áreas de intervenção do direito da família e das crianças, as informam e se lhes aplicam – deverão ser respeitados pela escola na resolução dos problemas que nela surjam ou nela sejam conhecidos. Problemas que podem ser do domínio disciplinar, podem ser expressão de uma situação que ponha ou

o qual “a intervenção deve ser efetuada sucessivamente pelas entidades com competência em matéria de infância e juventude, pelas comissões de proteção de crianças e jovens e, em última instância, pelos tribunais” (artigo 4º, alínea K, da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo). Ou seja, isto implica, “... no caso, que só depois de esgotada a capacidade de resolução do problema em tempo útil pela escola com o envolvimento da comunidade educativa (...) se deve procurar outro patamar da intervenção”, como reflete Rui do Carmo. É certo que vigora na LTE um princípio de oficialidade, sem restrições, como evidenciámos. Não obstante, estamos com o Autor⁴⁵ quando defende que, perante a frequente dúvida de saber se os funcionários estão obrigados a denunciar “quaisquer suspeitas” da prática de factos ilícitos, “Não é esta, manifestamente, a intenção do legislador”, referindo, desde logo, que “...quando estiverem em causa factos de pequena gravidade (suscetíveis de integrarem a prática de crime não punível com pena de prisão superior a 3 anos) e o funcionário dispuser de informação suficiente e estiver em condições, nomeadamente pela sua formação e contexto profissional e institucional, de avaliar as necessidades educativas do menor, concluindo seguramente pela desnecessidade da intervenção, não lhe é exigido que formalize a denúncia”. Parece-nos um caminho a ser trilhado, eventualmente à luz de uma alteração legislativa no artigo 73º, da LTE.

Aliás, a propósito do dever de participação de “praticamente todos os conflitos entre membros da comunidade escolar suscetíveis de gerar moléstias psíquicas”, lembramos um parecer da Procuradoria Geral da República, num outro contexto, onde se destacava que “... os conflitos em ambiente escolar não poderão converter-se, por excelência, em *casos de polícia*, devendo ser o sistema educativo a desenvolver primariamente respostas a eventos no âmbito

possa vir a por em perigo o bem estar e o desenvolvimento integral do aluno, mas podem também exigir intervenção tutelar educativa ou mesmo intervenção criminal” - cfr. RUI DO CARMO, “Indisciplina e delitos em ambiente escolar – enquadramento jurídico e respostas judiciais”, in AAVV, *O Bullying e as novas formas de violência entre os jovens - indisciplina e delitos em ambiente escolar*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2013, *ebook*, disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=aPicNfITEzw%3d&portalid=30>, p. 28.

⁴⁵ Cf., RUI DO CARMO, “Anotação ao artigo 2º da Lei Tutelar Educativa Anotada”, in CRISTINA DIAS, MARGARIDA SANTOS, RUI DO CARMO (coord.), *Lei Tutelar Educativa Anotada*, Coimbra, Almedina, 2018, p. 261/262.

escolar que não extravasem determinados patamares de ofensa à integridade física ou psíquica das vítimas”⁴⁶.

Terminamos deixando um apontamento final sobre a necessidade de se aprofundarem os dados estatísticos, combinando fontes e metodologias. Como se tem vindo a alertar é fundamental a produção de dados oficiais sobre a delinquência juvenil, nas suas múltiplas formas, bem como sobre a intervenção dos diversos tipos de operadores no sistema de justiça juvenil.

Claro que há necessidade de se procederem a ajustamentos, como temos vindo a evidenciar, porventura através de uma nova revisão da LTE. Na nossa perspetiva, não obstante, continuamos no campo das necessidades pontuais, mais relacionadas com a especialização, diferenciação, com o ir ao encontro efetivo das necessidades dos jovens, onde deve existir um maior investimento no sistema de proteção e se necessário de articulação entre ambos os sistemas.

Mais do que pensarmos em soluções mais duras e eficazes no imediato, no sentido do controlo, importa continuarmos a pensar na forma de intervir nestes diferentes fatores que dão mote ao desencadear da delinquência juvenil, num período fundamental de desenvolvimento do ser humano, onde a mudança se pode perfilhar no horizonte.

⁴⁶ Parecer da Procuradoria Geral da República sobre a Proposta de Lei nº 165/2010 que procede à alteração do Código Penal estabelecendo o crime de violência escolar, pp. 14/15. Aí se dizia que “...a respectiva tutela penal ou tutelar-educativa afigura-se desproporcional, no caso de eventos esporádicos não subsumíveis a outros tipos (para além do risco de se contribuir para a conversão do ambiente escolar num contexto de intervenção frequente dos sistemas de justiça penal e tutelar educativa” (p. 17).