

Separata

de

Lex Familiae

Revista Portuguesa de Direito da Família

Ano 8 — n.º 15 — Janeiro / Junho 2011

ANA RITA ALFAIATE e GERALDO ROCHA RIBEIRO



AS VINO AD OMNES

Coimbra Editora

Centro de
Direito da

Família

ACOMPANHAMENTO DO “SISTEMA DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS E LEIS DA ADOPÇÃO”: AUDIÇÕES DE JUÍZES E MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ana Rita Alfaiate e Geraldo Rocha Ribeiro

Assistentes convidados da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Investigadores do Observatório Permanente da Adopção

Entre Setembro de 2010 e Fevereiro de 2011, o Observatório Permanente da Adopção levou a cabo um projecto de audição de magistrados do Ministério Público e juízes, tendo em vista a discussão de alguns aspectos da lei de protecção de crianças e jovens em perigo e do regime jurídico da adopção. O projecto vem na sequência de dois anos de audições de comissões de protecção e um ano de audições de equipas de adopção, instituições de acolhimento e casais com histórico de devoluções em período de pré adopção.

Os magistrados do Ministério Público foram indicados pela Procuradoria-Geral da República e os juízes pelo Conselho Superior da Magistratura. As audições tiveram lugar nas instalações do Centro de Estudo Judiciários, em Lisboa, com a periodicidade de uma por mês, em dois dias seguidos — um para os magistrados do Ministério Público e outro para os juízes. Foram ouvidos os magistrados dos Distritos Judiciais de Évora, Coimbra, Porto e Lisboa até Dezembro e depois os magistrados dos Açores e da Madeira. Ouviram-se vinte e três magistrados do Ministério Público e vinte e três juízes, todos ligados a esta área, de tribunais

de competência especializada, comarcas e tribunais superiores.

As audições contaram com a presença de ambos os gestores do projecto — Ana Rita Alfaiate (jurista) e Geraldo Rocha Ribeiro (jurista) — e de um elemento sénior do grupo permanente do Observatório Permanente da Adopção — Ana Maria Rodrigues (assistente social) e seguiram de perto um guião de tópicos de conversa, supervisionado pelos dois responsáveis principais do projecto — Rui do Carmo (Procurador do Ministério Público) e Paulo Guerra (Juiz Auxiliar do Tribunal da Relação de Coimbra).

O presente relatório segue, pois, a estrutura desse guião de tópicos. Ainda assim, e muito embora o guião fosse comum, entendeu-se haver vantagem na separação de perspectivas, pelo que apresentamos um relatório integrado das audições com os magistrados do Ministério Público e outro das com os juízes. São as diferentes intervenções nos processos e, conseqüentemente, algum distanciamento na abordagem dos diferentes assuntos que justificam também esta opção.

Audições com magistrados do Ministério Público

1. Os tribunais

Distrito Judicial de Coimbra:

Foram ouvidos dois magistrados do Ministério Público com funções em tribunais de competência especializada há onze e doze anos (Aveiro e Coimbra, respectivamente) e três com funções em tribunais de comarca (Castelo Branco, Viseu e Leiria). Todos são interlocutores de CPCJs.

Distrito Judicial de Évora:

Compareceram à reunião três magistrados do Ministério Público com funções em tribunais de competência especializada e com experiências nesta matéria que vão de um ano até onze anos (Faro, Portimão e Setúbal) e dois com funções em tribunais de comarca (Sines e Évora).

Distrito Judicial de Lisboa:

Foram ouvidos quatro magistrados do Ministério Público, todos com funções em tribunais de competência especializada há, pelo menos, oito anos (Lisboa, Cascais e Loures) e a Procuradora-Geral Adjunta e representante da Procuradoria-Geral da República na Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco.

Distrito Judicial do Porto:

Foram ouvidos apenas três magistrados do Ministério Público, dois em exercício em tribunais de competência especializada há seis e onze anos (Porto e Matosinhos, respectivamente) e um terceiro, há sete anos no tribunal Oliveira de Azeméis, com competência em matéria cível.

Arquipélago da Madeira:

Compareceram à reunião um magistrado do Ministério Público do tribunal de família e menores do Funchal desde 2010 e interlocutor de três CPCJs e o Coordenador da Procuradoria do Círculo da Madeira, cuja experiência profissional sempre esteve mais ligada à área do crime que à da família e menores.

Arquipélago dos Açores:

Estiveram presentes a Procuradora Geral Adjunta Coordenadora de Família e Menores na Região Autónoma dos Açores e o Procurador Coordenador da Procuradoria do Círculo de Angra do Heroísmo, bem assim como um dos magistrados do Ministério Público em funções no tribunal de família e menores de Ponta Delgada.

A vantagem da cobertura nacional por tribunais de competência especializada é, destacadamente, um dos pontos geradores de maior consenso entre os magistrados. Não deixando de ser reclamados espaços dignos e de acessibilidade para as partes, capazes ainda de garantir algum recato aos menores, a verdade é que não encontramos na falta de condições físicas um motivo para grande crítica. De facto, mais grave, na sua óptica, é a incapacidade para se debruçarem com a atenção necessária sobre estes processos.

Os casos chegam frequentemente às mãos do Ministério Público sem a configuração mínima de um processo organizado, seja por falta de elementos, seja por descrições desconexas ou sem localização temporal, seja por assentarem mais em juízos de valor do que em factos, seja ainda por

não se perceberem exactamente as diligências levadas a efeito para que tenha sido possível concluir, designadamente, que o encaminhamento adequado para o projecto de vida do menor passará pela adopção.

Ora, a complexidade dos problemas, associada a muito trabalho absolutamente imprescindível para servir de escora à justificação do processo judicial de promoção e protecção, sobretudo com sugestão de encaminhamento para a adopção, reclamam do Ministério Público uma actuação célere, mas simultaneamente fundamentada. É, pois, na esteira desta realidade que os magistrados defendem enormes vantagens numa cobertura nacional por tribunais de competência especializada, onde Ministério Público e juízes não tivessem de dispersar-se tanto do trabalho diário da prossecução do superior interesse das crianças e jovens.

O número de processos judiciais de promoção e protecção varia muito de tribunal para tribunal, bem assim como o de casos de confiança ou de adopção propriamente dita. A título de exemplo, diga-se que, no círculo judicial de Lisboa, no ano de 2010, houve 1199 processos de promoção e protecção movimentados, dos quais 737 passaram para o ano de 2011, e 63 processos de adopção plena findos. O círculo de Ponta Delgada contou 4 adopções plenas decididas em igual período. No Funchal, contaram-se 129 processos judiciais de promoção e protecção findos durante o ano de 2009, mas, em 31 de Dezembro de 2010, Vila Nova de Gaia tinha pendentes 204 processos judiciais de promoção e protecção.

2. O Ministério Público e as CPCJs

Para a maioria dos magistrados, o Ministério Público não deve fazer parte da comissão, parecendo-lhes adequado o papel de supervisão. Esta realidade não impede, porém, que reclamem, como, aliás, já notámos em outras ocasiões, a presença de um jurista por comissão. Um jurista especialmente vocacionado para estas matérias, sem funções de gestão de casos, mas de acompanhamento global do trabalho, traria, indiscutivelmente, novo rigor aos relatórios e às diligências da grande maioria das comissões e seria a ponte privilegiada entre o Ministério Público e os restantes elementos da comissão.

Fruto dos constrangimentos já assinalados, nem sempre o papel do Ministério Público assume os contornos que, em nosso entender, mais favoreceriam os processos. Não foi raro encontrar magistrados sem disponibilidade para se deslocarem às comissões de protecção, colmatando esta ausência com a disponibilização de contacto telefónico para dúvidas e emergências. Não obstante a valia grande desta proximidade possível, somos favoráveis a uma concertação de esforços mais próxima e efectiva, em que o Ministério Público domine, pelo menos, os processos de institucionalizações e de não aplicação de medida no prazo de seis meses (art. 68.º da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo — LPCJP). Esta forma de acompanhamento dos casos das comissões é já adoptada em alguns tribunais que recorrem, nomeadamente, à abertura de um Processo Administrativo para cada uma daquelas situações: a institucionalização e o atraso na aplicação da medida.

Por outro lado, os casos de crianças muito pequenas e de suspeitas de abuso sexual estão cada vez mais, também, no centro das preocupações de acompanhamento constante por parte dos magistrados do Ministério Público, o que, por vezes, tem dado lugar também à abertura de Processo Administrativo nestas situações.

82 A propósito da questão da profissionalização das comissões, não parece haver unanimidade entre os magistrados. O consenso alargado gera-se quanto à necessidade de haver técnicos com disponibilidade total para as comissões, devendo este seu trabalho permitir-lhes, ainda assim, progressão nos seus serviços de origem. A rotatividade exigida entre os elementos da comissão garantirá, apesar daquela dispensa de pessoal, que as entidades de base não prescindam de nenhum dos seus técnicos, apenas temporariamente afectos a funções específicas na área da infância e juventude. Não encontramos, porém, semelhante consenso no que respeita à percepção das comissões enquanto corpo técnico desvinculado da ideia de rede de contributos da comunidade ou de maior profissionalização, com pessoal ligado, em termos de carreira, às comissões. Apesar de tudo, diga-se, a maioria dos magistrados continua a defender que o modelo actual de envolvimento da comunidade na protecção das suas próprias crianças é o ideal, devendo apenas investir-se na dotação dos tempos dos técnicos destinados ao trabalho na comissão que integram.

Os magistrados do Ministério Público consideram, em suma, a existência de comissões de protecção uma mais valia no quadro do sistema de protecção das crianças e jovens e de promoção dos seus

direitos. Daí o sentimento de adesão a este modelo e a não ponderação da sua substituição por um alargamento das competências da Segurança Social nesta área ou por uma subida de todos os casos aos tribunais. Entende-se, no fundo, que a vantagem do trabalho de proximidade e a multidisciplinaridade que vai presidindo à composição das comissões superaram largamente as arestas que ainda há para limar.

Os relatórios de algumas comissões mantêm, apesar das evoluções constantes, considerações despropositadas, continuando a existir, por exemplo, relatórios mais assentes em juízos de valor do que em factos. Há, aqui, naturalmente, algum trabalho que pode ser feito pelo magistrado que acompanha a comissão, nomeadamente no que se refere a uma espécie de formação para a elaboração dos relatórios. Mas isso implicaria recursos humanos e disponibilidade que não abundam em sede de Ministério Público. Deste modo, acabou por enraizar-se uma convicção de que os relatórios das comissões não são indispensáveis, merecendo destaque isolado aquelas comissões que, efectivamente, constroem relatórios estruturados, assentes na descrição factual do caso e que, por isso, são uma enorme mais-valia para o trabalho do magistrado que recebe o processo.

A competência territorial das comissões tem levantado, por outro lado, algumas dúvidas. Para os magistrados do Ministério Público ouvidos, seria importante uma orientação quanto à melhor interpretação a dar ao artigo 79.º, n.º 4, da LPCJP. As práticas não são unânimes nesta matéria e se essa falta de unanimidade se verifica nas comissões, nos processos de promoção e protecção judiciais a reali-

dade não é muito diferente. Encontramos, por um lado, comissões e tribunais que remetem o processo logo que se cumpre o pressuposto formal dos três meses de residência do menor no novo local, mas também encontramos outros onde, por exemplo no caso de institucionalizações em que se continua a perspectivar a possibilidade de regresso à família, se mantém o processo por muito que aquela institucionalização ultrapasse os três meses. Esta discrepância não traz vantagens e é importante a uniformização de práticas nesta matéria.

No que diz respeito a um outro aspecto, alguns magistrados do Ministério Público defendem que a intervenção das comissões deveria ser mais facilitada. Não se abstraindo da importância de assegurar todas as garantias aos envolvidos, entendem que, por vezes, os requisitos de intervenção das comissões são muito apertados, como acontece, por exemplo, com a inviabilidade desta intervenção a coberto apenas do consentimento de um dos pais, estando o outro completamente desinteressado da criança ou jovem, ainda que localizável.

A colaboração de que fala o artigo 13.º da LPCJP apresenta também, na prática, muitas falhas, merecendo especial crítica dos magistrados, em geral, a falta de reconhecimento pelo trabalho das comissões, por parte de alguns profissionais imprescindíveis nesta colaboração. Atendendo a delongas que parecem inaceitáveis e que são apanágio de alguns sectores, como, por exemplo, a saúde, e não descuidando a necessidade de se dever poder exigir detalhe nas informações, não bastando generalidades que nada acrescentam ao mérito da decisão, alguns

magistrados sugeriram mesmo que se estipulasse legalmente um prazo para se dar cumprimento a esta colaboração, sob pena de continuarem a ser relatados tempos de espera superiores a um ano. O problema é marcadamente mais visível no âmbito da colaboração com as comissões, não sendo casos isolados os encaminhamentos para tribunal ao abrigo de uma falta de meios para obter esta colaboração que se julga mais facilitada se o interlocutor for um magistrado do Ministério Público ou um juiz. Ainda assim, mesmo quando o processo já está em tribunal e é daí que parte o pedido de colaboração, os tempos de espera não são adequados à celeridade que deve estar presente nestes processos de definição de projectos de vida e as informações constantes dos relatórios continuam a ser muito genéricas.

Ainda dentro do quadro da colaboração, se é na saúde que se sentem mais dificuldades, a escola não deixa também, para alguns magistrados, de dificultar a obtenção de informações relevantes para o processo, quando se lhe dirige um pedido de relatório que ajude a formar a convicção sobre o melhor projecto de vida para a criança ou jovem em causa. De facto, esta constatação vem no seguimento de uma outra, a propósito desta entidade com competência em matéria de infância e juventude. Se até há alguns anos os esforços se reconduziam a uma consciencialização da escola de que tinha competência nesta área e devia resolver, internamente, alguns problemas, como o absentismo escolar, hoje, essa fase pode dizer-se começar a ser ultrapassada, ou, pelo menos, acompanhada de um novo fenómeno. No fundo, encontramos alguma falta de equilíbrio. Por um lado, ainda alguma falta de autoridade, é

certo, mas, por outro, um certo excesso de intervenção, sem adequação. Na realidade, a argumentação de que as escolas, enquanto entidades de primeira linha, têm um papel fundamental de crivo de algumas situações não colhe enquanto, em termos práticos, aquelas instituições não virem o seu papel na educação e formação de crianças e jovens adequadamente reconhecido. Mas há, na verdade, também relatos de casos graves em que a escola toma a iniciativa de intervir e não comunica. Durante estas audições com magistrados do Ministério Público foi possível conhecer o caso de uma criança alegadamente vítima de abuso sexual e cuja situação foi tratada durante semanas em sede escolar, com audições de suspeito, criança e representantes legais desta sem que tivesse havido qualquer comunicação ao Ministério Público ou sequer à comissão local. E esta é uma realidade que só pode preocupar quem trabalha nesta área. Pela falta de formação, até legal, de quem lidou com o caso, pela contaminação de prova, pela violência de ter de sujeitar, assim que se toma conhecimento dos factos, a criança a nova audições, etc.

3. Processos judiciais de promoção e protecção

Não é novidade que o encaminhamento dos processos para tribunal vem sendo feito de modo tardio por algumas comissões, sobretudo empenhadas num exaurimento de apostas na família biológica. Esta realidade, no entanto, não é alheia também à constatação, por parte dos próprios magistrados do Ministério Público e dos juizes, de que, algumas vezes, o tribunal pouco mais poderá fazer relativamente ao que já foi feito pela comissão.

De facto, o processo judicial nem sempre acrescenta muito ao que foi feito em sede de comissão. Por vezes, a remessa de processos acontece por fraca adesão dos envolvidos no acordo. Nesses casos, o facto de o processo ser encaminhado para tribunal não garante maior eficácia. Os meios ao alcance do tribunal, sendo mais do que aqueles de que dispõem as comissões, não conseguem impor, nomeadamente aos jovens, as medidas que se considerem, no caso concreto, as que melhor acautelam os seus interesses. É, aliás, a este propósito, que surge, com alguma frequência, a reivindicação de medidas de protecção com carácter de contenção.

Não raro, os magistrados sublinham a ineficácia das medidas de protecção aplicadas a jovens que, sendo vítimas, apresentam também já comportamentos pré-delinquentes. Embora não tenha sido unânime a vantagem de se avançar com uma alteração dos pressupostos de funcionamento da Lei Tutelar Educativa (LTE), nomeadamente a necessidade de queixa, a verdade é que não há quem hesite em afirmar que as respostas desta Lei não são adequadas aos novos parâmetros de pré-delinquência, frequentemente se desvalorizando um sentimento de impunidade, descaso e inoperância do Estado na tarefa da educação para o direito. A este propósito, vários magistrados ouvidos sublinham que, no fundo, não pode ignorar-se que, quando as respostas da LTE se mostram ineficazes, a solução não pode passar pela aplicação de medidas de protecção.

Ninguém ignora ainda que, as mais das vezes, os jovens com comportamentos pré-delinquentes associados estão também em perigo, mas as medidas de promoção e protecção não aparecem de forma suficientemente contentora dos seus desvios. Por

outro lado, mas com semelhante preocupação, é preciso notar que a institucionalização destes menores junto daqueles outros “propriamente em perigo” à luz da *ratio* da LPCJP pode acarretar graves prejuízos para estes últimos. A solução, afirmam todos, passa pela criação de instituições de transição e, para alguns, pela consagração das tais medidas de protecção de contenção a que nos referimos, medidas essas com carácter fechado e que pudessem dar resposta às constantes fugas das instituições. Estas propostas visam, em suma, dar resposta aos casos de adolescentes problemáticos, cujo projecto de vida exige a permanência em contexto institucional, mas que fogem repetidamente. Os tribunais sentem posta em crise, sucessivamente, a sua autoridade. E essa realidade tem tornado o sistema permeável à aceitação mais ou menos pacífica de arquivamentos de processos por ineficácia de medidas, numa clara assunção de falência do sistema a que entendem que a lei deve obstar.

Parece ainda inevitável considerar, enquanto se fala de medidas e de adequação das medidas, numa radiografia do sistema, a inexistência de respostas para crianças com mais de 12 anos, mesmo quando não se esteja perante qualquer dúvida de que a criança em causa não tem atitude pré-delinquente, mas especificamente carece de intervenção no âmbito do estipulado pela LPCJP.

São precisamente as crianças mais velhas, designadamente com mais de 10/12 anos, aquelas para as quais tem sido difícil encontrar alternativas à institucionalização, o que agudiza desde logo o problema da escassez de instituições. Esta falta de instituições tem acarretado uma realidade preocupante para

alguns processos de promoção e protecção e que se traduz no diferimento do momento de início de execução da medida. Ou seja, alguns magistrados relatam casos de medidas de acolhimento institucional aplicadas mas que não começam a ser executadas por falta de vaga nas instituições, mantendo-se o jovem, as mais das vezes, no seio da sua família, em semelhante perigo ao que determinou o surgimento do processo, o que, sendo um paradoxo, desobedece largamente ao espírito do sistema.

A medida de protecção mais aplicada continua, ainda assim, a ser o apoio junto dos pais. Mas também a execução desta falha muitas vezes, desde logo quando a comissão tem um grande volume processual e falta de técnicos que vigiem aquela execução.

O acolhimento familiar é visto, por muitos magistrados, como uma medida difícil de sugerir, facilmente acontecendo gerar na criança ou jovem a convicção de pertencer àquele agregado. Alguns magistrados chegam a referir que, entre uma institucionalização e uma medida de acolhimento familiar, facilmente optam pela institucionalização, sobretudo quando haja alguma perspectiva de ainda ser viável a adopção. Os laços que frequentemente unem a família de acolhimento à criança ou jovem acolhido ditam, por vezes, o insucesso efectivo de projectos de vida definitivos alternativos. A verdade é que a regulamentação do acolhimento familiar, se não pode ver-lhe negado o mérito de deixar claro para os adultos o fito que visa atingir, não conseguiu lograr, diferentemente, o apaziguamento das expectativas das crianças ou jovens que idealizam uma

família. Além disso, relativamente ao acolhimento familiar, deve dizer-se que não é frequente o aparecimento de candidatas a famílias de acolhimento, o que se vem traduzindo num decréscimo de aplicação da medida, em muitos tribunais nunca aplicada.

Pensado especificamente para outros casos, o apoio para a autonomia de vida aparece como uma resposta muito difícil de aplicar e a que se vem recorrendo com mais frequência apenas quando há prorrogação do acompanhamento para lá dos dezoito anos. O território nacional não está coberto por apartamentos de autonomização e nas ilhas a aplicação desta medida é ainda mais difícil. Tem sido muito por obra da diligência de algumas instituições que têm surgido algumas respostas deste género, mas os custos inerentes são, de facto, demasiado elevados atendendo àquilo que a maioria das instituições nacionais pode suportar. Por outro lado, se é certo que há custos elevados associados, não é possível ignorar, ainda, que muitos dos jovens não apresentam condições emocionais para prosseguirem a sua vida com essa autonomia consciente. As dificuldades também se encontram no plano da aquisição de competências pelos jovens. Não é significativa a expressão daqueles que ingressam no ensino superior e a formação profissional continua, em muitos casos, a não ser adequada às áreas geográficas dos jovens em causa. Um exemplo paradigmático e abundantemente citado prende-se com a Região Autónoma dos Açores, em que não existe, desde logo, qualquer possibilidade de formação na área da agricultura, pecuária e pesca, sendo conhecido que estas são três das áreas imprescindíveis dentro do quadro laboral daquele território.

A maioria dos magistrados do Ministério Público ouvidos considera, finalmente, que o apadrinhamento civil, não tendo como escopo a substituição de qualquer uma das saídas definitivas actualmente existentes, é uma solução adequada para alguns dos casos concretos que conhecem. Apesar disso, entendem que haverá grande dificuldade em encontrar candidatos espontâneos e que o instituto terá expressão apenas como forma de dar relevância jurídica a relações afectivas que, de facto, já existem. Não obstante, mesmo aí, foi possível compreender uma grande preocupação dos magistrados em insistir na importância de, com a celeridade possível, se reivindicar da Segurança Social algum *know how* que afaste as dificuldades de habilitação do quadro de constrangimentos para a aplicação, na prática, do instituto.

No âmbito do processo judicial de promoção e protecção, contudo, não são só as medidas e as dificuldades inerentes à escolha da mais adequada a cada caso que surgem relatadas nas conversas com magistrados do Ministério Público. Aliás, associada a esta dificuldade de decidir, encontramos outra, que acaba até mesmo por agudizar aquela primeira. A verdade é que os relatórios das Equipas Técnicas de Apoio aos Tribunais (EMAT) tardam em chegar. Sendo-lhes reconhecida maior organização, em regra, do que aos que provêm das comissões, todos os magistrados são, porém, unânimes em considerar que, nesta sede, se verifica uma grande falta de meios. Tudo junto, resulta no que se vem assumindo como um atraso, inevitável, em algumas tomadas de posição nos tribunais.

A tendência é para se pedirem estes relatórios das EMATs logo que o processo dá entrada em tribunal, não se bastando os magistrados com as informações provenientes das comissões. Para tanto contribuem, sublinham, a falta de harmonização dos relatórios das comissões e o facto de não serem, em regra, como já referido, baseados em factos, organizados cronologicamente, capazes de desenhar o quadro situacional a quem lê, ficando-se por listas de tarefas realizadas e considerações de valor, opiniões, enfim. Reconhecendo-se importantes avanços nesta matéria e reivindicando para si uma parte da responsabilidade, sublinhando que uma presença mais constante do Ministério Público junto das comissões, em termos quase pedagógicos, poderia ajudar a formá-las para a adequada realização dos relatórios, não deixam, ainda assim, de continuar a ser, em suma e como já vimos, apontadas muitíssimas falhas àqueles relatórios.

Opta-se, pois, muitas vezes, por pedir imediatamente relatório social, antes mesmo de qualquer contacto com os pais ou representante legal da criança ou jovem, agendando este primeiro encontro para a mesma data da conferência, altura em que, por vezes, se chega logo a determinado acordo de promoção e protecção. Invariavelmente, ao optarem por esta via, os magistrados certificam-se que as diligências, nomeadamente a obtenção do relatório, não excederão o prazo de um mês. As dificuldades dos técnicos em darem esta resposta atempadamente têm levado alguns tribunais a optar pela audição do técnico da EMAT que tiver feito o estudo da situação mas que não conseguiu produzir em tempo o relatório. Apesar disto, é entendimento da maioria dos magistrados que tal audição não permite que se

prescinda do relatório e que devem ser feitos sempre todos os esforços para que este integre o processo no mais curto espaço de tempo possível.

Ressalve-se, porém, que, entrando o processo em fase judicial, o contacto com os pais se faz, em geral, em prazos bastante razoáveis, sendo comum encontrar tribunais em que os primeiros contactos não demoram mais de quinze dias a acontecer. Continuam a contar-se casos em que este contacto demora mais tempo, desde logo por dificuldades de localização ou volume processual muito elevado, mas resultou claro nestas reuniões que, por exemplo, naqueles casos eleitos como mais urgentes e/ou graves, há uma grande preocupação em contactar os pais no mais curto espaço de tempo possível.

São casos prioritários, para todos, até no que respeita a encontrar, rapidamente, uma saída definitiva securizante, os casos de maus tratos físicos, abusos sexuais, negligência muito grave e, independente da causa, crianças muito pequenas (até aos 3 anos, em regra). Aliás, alguns magistrados do Ministério Público, em consonância com esta definição de gravidade, optam mesmo por ter aberto Processo Administrativo de acompanhamento destes casos mesmo enquanto estão a ser tratados em sede de comissão. Procuram, dessa forma, não deixar passar prazos e fiscalizar efectivamente as diligências que a comissão vai tomando.

Depois de obtido o relatório social, são, então, como vimos, ouvidos os pais. Na região do Algarve, porém, importa sublinhar uma nova realidade, que vem ditando alguns entorses à regularidade do pro-

cesso. Aparecem, cada vez mais frequentemente, crianças ou jovens oriundos de Marrocos e relativamente aos quais este contacto com os pais, bem como todo o processo, estão dificultados. Por um lado, estas crianças ou jovens chegam ao país, muitas vezes, sozinhas, por outro, a cooperação para a localização dos pais também não é suficientemente ágil. Estes menores acabam, assim, por permanecer acolhidos institucionalmente, sem que, a curto prazo, em algumas situações, se consiga localizar e contactar alguém da família.

Já na posse das informações recolhidas pela EMAT, ainda assim, nem todos os magistrados optam, nas suas alegações, por fazer proposta de medida no encaminhamento do processo para o juiz. Alguns, é certo, associam àquelas uma proposta concreta, mas outros optam apenas pela remessa do estudo mais exaustivo do caso e de alegações que fundamentam a necessidade de processo judicial de promoção e protecção, sem, contudo, tomar partido por uma ou outra saída definitiva.

Dentro do quadro do que são as preocupações dos magistrados do Ministério Público ouvidos a propósito do processo judicial de promoção e protecção, sublinhe-se, ainda, a necessidade de apensação dos processos. Casos de decisões contraditórias em sede de regulação do exercício das responsabilidades parentais e promoção e protecção ou de processo tutelar cível a correr termos em absoluta desconsideração da existência de um processo de promoção e protecção pendente quanto à mesma criança são exemplos de onde o sistema pode ainda, e deve, melhorar.

A crítica alarga-se, de resto, à articulação com o processo tutelar educativo. Por um lado, há unanimidade em considerar uma enorme falta de articulação entre estes dois tipos de processo, que em nada auxilia na estruturação futura dos menores. Por outro, no que respeita em concreto à LTE, a opinião generalizada é a de que a lei tem prazos difíceis e pressupostos de actuação, em determinados casos, pouco razoáveis, até tendo em mente a finalidade de educação para o direito que preside à figura da medida tutelar. Muito embora se reconheça a sua importância, o formalismo é excessivo, havendo relatos de dias inteiros em audições de testemunhas para casos de pouca relevância e que, inapelavelmente, convocam a presença do magistrado, desviado, esse tempo, de outras tarefas em que, essas sim, devia investir. A previsão de apenas um tipo de processo, independentemente do facto praticado, ajuda a ilustrar, na opinião de alguns magistrados, a urgência em se repensar esta lei. Finalmente, não se ignorem mais uma vez as dificuldades práticas sentidas quando o que está em causa é um comportamento pré-delinquente, mas cujo autor carece, em primeiro lugar, de intervenção no quadro do sistema de promoção e protecção, como atrás já relatámos.

A realidade convoca, invariavelmente, complexidades para as quais a lei não encontra, por si, resposta. Todos os magistrados sem excepção mencionam, por exemplo, e já numa outra perspectiva, as dificuldades enormes em dar resposta adequada aos casos de crianças, e, sobretudo, adolescentes, com problemas de saúde mental. Não tem sido possível responder a estas situações com a adequação imprescindível à aposta que mais garantias de sucesso dá.

As crianças nestas condições têm sido integradas nas instituições existentes, conforme as vagas disponíveis, sem sequer haver controlo sério da formação do corpo técnico para lidar com as perturbações de cada novo "utente". Mais grave, ainda assim, é o caso dos adolescentes. Se a escassez de instituições para a faixa etária dos 12 aos 18 anos é já uma realidade preocupante, a total ausência de resposta quando, a esta idade, se junta um problema de ordem mental é reveladora da importância de se apostar, a curto prazo, em respostas institucionais desta natureza. É, no limite, o sucesso da intenção da medida que periga pela inadaptação da instituição, pouco ou nada vocacionada para trabalhar o projecto de vida do jovem concretamente acolhido.

4. Controlo de execução das medidas

Quanto à revisão das medidas, é importante sublinhar a necessidade de se clarificar o procedimento a seguir, não sendo uniforme a prática nacional. Se em alguns tribunais se faz novo debate, noutros dá-se a possibilidade de contraditório, sem debate, e, noutros ainda, entende-se que, no limite, o juiz deve poder decidir sozinho a revisão, sem mais. Independentemente de se aduzirem argumentos válidos em defesa de cada uma das posições, o que, de resto, não é objecto do presente relatório, parece imprescindível apenas sublinhar as vantagens da definição harmonizada do *modus operandi* nesta matéria, com tomada de posição clara do legislador a este respeito.

Ainda a propósito da revisão das medidas, alguns magistrados entendem que é urgente dar formação

específica aos técnicos da Segurança Social, uma vez que, na realidade, as reavaliações associadas aos momentos de revisão das medidas aplicadas pelo tribunal são feitas pela Segurança Social. Enquanto os técnicos das comissões de protecção recebem frequentemente formação adequada para o acompanhamento da execução das medidas, na Segurança Social esta responsabilidade ainda pode dizer-se desacompanhada de equivalente formação.

No que concerne ao acolhimento institucional, em regra, o controlo de execução desta medida é feito em duas frentes. De um lado, o tribunal recebe informação da EMAT, relativa à família e às potencialidades desta para acolher novamente a criança ou jovem retirado. Do outro, são frequentemente as instituições que, directamente, remetem relatórios de acompanhamento das crianças institucionalizadas ao tribunal. Algumas vezes, pela especial confiança depositada na EMAT em detrimento da equipa técnica de uma instituição que não se conhece muito bem, são pedidos também relatórios de acompanhamento da criança à EMAT, mesmo não se ignorando que muitas das informações recolhidas têm de ser passadas pela equipa da instituição, que é quem está com a criança ou jovem acolhido diariamente. Mas o Plano DOM trouxe, nesta sede, uma enorme segurança, sendo hoje muito frequente encontrar instituições cujos relatórios são, de facto, um instrumento importante de auxílio à decisão do tribunal. Corpos técnicos especialmente formados para a actividade foi uma aposta certa nas instituições. Importa alargar esta perspectiva mais profissional a outras esferas, com evidente benefício para as crianças e jovens em concreto acompanhados.

Durante estas audições, relativamente ao acolhimento institucional prolongado, foi possível perceber a existência, contudo, de duas correntes de pensamento. Para uma, deve procurar evitar-se, sempre que se conclui que o projecto de vida do menor terá de passar pela instituição, a aplicação de uma medida tutelar cível, sob pena de, deixando de ser necessária a revisão, de tempos a tempos, da medida, se passar a desconsiderar aquele menor, tendo-o por definitivamente a salvo. Seguem esta posição magistrados que entendem que a criança institucionalizada é, sempre, uma criança em perigo, cabendo ao sistema não ignorar que o acolhimento não pode ser aceite como uma saída definitiva para o seu projecto de vida. Apesar de tudo, uma corrente de pensamento diversa encontra também adeptos. E, aqui, defende-se a tutela a favor da instituição, em regra na figura do seu director.

90

Atendendo a que a medida mais aplicada é, contudo, a medida de apoio junto dos pais, detenhamo-nos, por isso, nessa, no que tange à problemática da sua concreta execução. Alguns magistrados defendem a não previsão de um prazo máximo de duração desta medida. Encontramos reclamação semelhante nas conversas com as comissões de protecção. Concorrem no sentido desta tese os argumentos de que muitas famílias vivem em ciclos problemáticos relativamente aos quais, no entanto, não parece adequada a retirada das crianças. Trata-se, no fundo, de agregados com potencialidades, mas carecidos de monitorização, não existindo ainda suficiente articulação da rede social em geral para ser ela, sem uma figura de proa, como a comissão ou o tribunal, a comandar aquela monitorização.

Coimbra Editora®

Distintamente, tem-se defendido que esta monitorização pode e deve ser feita, após aquele prazo de dezoito meses, por aquela rede social, nos termos em que esta for capaz, mas sem que se mantenha o controlo próprio dos processos de promoção e protecção. O que aqui está em causa, no fundo, não será já uma situação de perigo que legitime a intervenção no quadro da LPCJP, mas um risco latente que não deve desconsiderar-se.

5. Processos de adopção

O recurso de indeferimento de candidaturas à adopção não é frequente, ou por desconhecimento dos candidatos, ou porque, devidamente informados dos motivos do indeferimento, estes se conformam com a decisão. Casos há, no entanto, em que esta conformação não se verifica e os recursos acontecem. Se a regra é manter a decisão da equipa, a verdade é que se vão encontrando, um pouco por todos os tribunais, um ou outro caso em que se decide distintamente da equipa e se permite a candidatura. A fundamentação para a recusa, por parte da equipa, nem sempre é fácil de fazer. Os casos relatados assentam, sobretudo, em factos relacionados com suspeitas de doenças do foro psicológico não comprovadas ou dúvidas quanto às motivações, que acabam, na opinião do tribunal, por não ser determinantes para o indeferimento.

No que concerne ao consentimento prévio para a adopção, alguns magistrados ouvidos consideram que a lei deverá ser alterada, no sentido de se eliminar o prazo de caducidade. Em vez dele, propõem a possibilidade de, passados três anos, os pais,

por um comportamento pró-activo, alcançarem o direito de ver apreciada a sua condição, não se excluindo que, no limite, os menores voltem a ser-lhes confiados.

Apesar de tudo, no entanto, os processos de adopção resultam, na sua esmagadora maioria, de uma decisão de confiança com vista a futura adopção. A aplicação da medida de confiança a instituição com vista a futura adopção, prevista na alínea g) do artigo 35.º da LPCJP, não determina que deixe de se acompanhar, com efectiva regularidade, o projecto de vida da criança ou jovem acolhido. Em regra, pelo menos de seis em seis meses, e apesar da não necessidade de revisão da medida, é pedida informação à instituição sobre a criança.

É hoje pacífico que a confiança de uma determinada criança ou jovem não determina, necessariamente, a sua efectiva adopção. Esta realidade veio obrigar a que se pensasse no que fazer com as crianças confiadas a instituições com vista a futura adopção mas cujo projecto de vida adoptivo não se concretiza. A questão tem levantado muitas dúvidas, mas parece hoje assente que não é necessário esperar pela verificação objectiva de impossibilidade de adopção, com a criança a perfazer 15 anos, para se alterar o estado das coisas. Assim, se alguns magistrados optam por uma decisão em sede de providência tutelar cível, outros escolhem a revisão da medida e a sua substituição por outra, nomeadamente acolhimento institucional prolongado. O entendimento que tem sido feito do artigo 62.º-A, n.º 1, da LPCJP, e que permite esta prática, assenta na consideração de que, ao dizer que a medida não está sujeita a revisão, o legislador apenas afasta a obriga-

toriedade de revisão da medida, de seis em seis meses, como acontece com as demais, mas não proíbe que, em se verificando essa necessidade, a medida seja efectivamente revista. Por outro lado, quando a lei deixa expresso que a medida dura até ser decretada a adopção, tal não pode ser lido em termos tais que afastem a possibilidade de a medida deixar de ter préstimo se a adopção, em concreto, não puder verificar-se.

O encaminhamento tardio de algumas crianças para a adopção, fruto de um investimento exaustivo na família biológica, vem determinando a permanência de muitos projectos de vida adoptivos definidos, mas que não saem das instituições, por falta de candidaturas compatíveis. São, aliás, estas crianças, a par das doentes, que engrossam a estatística daquelas que permanecem a aguardar uma família. Este acaba mesmo por ser um factor determinante do quão enganador é o preconceito de que existem muitos candidatos a aguardar por uma criança e muitas crianças em instituições, não se percebendo por que não se satisfazem as expectativas de ambas as partes. A resposta é simples: os candidatos que permanecem muito tempo nas listas não são candidatos às crianças que temos acolhidas nas nossas instituições. Fixam, não raro, a sua disponibilidade na adopção de crianças até aos sete anos quando é a partir dessa idade que se avolumam casos de adoptabilidade decretada mas não cumprida.

Sempre que a medida de confiança é revista, surge, inevitavelmente, a questão de saber como tratar as relações da criança ou jovem com a sua família. Afinal, a aplicação da medida de confiança determina a inibição do exercício das responsabili-

dades parentais e, em consequência, a proibição das visitas. Ora, sendo algumas destas crianças já crescidas, encontra-se, por vezes, um sentimento de grande revolta por verem cortados os laços com a família, que, mal ou bem, foi a única que conheceram. Estas são, naturalmente, as situações de famílias incapazes para o exercício do cuidado adequado à manutenção dos seus menores mas que apresentam ainda alguma cumplicidade com estes. E se as dúvidas quanto ao restabelecimento dos laços surgem relativamente aos pais, emergem mais ainda relativamente a irmãos separados entretanto. Por tudo isto, encontramos, em alguns tribunais, a par da revisão/substituição da medida de confiança, uma decisão de levantamento da proibição de contactos com a família que, casos contados mas ainda assim assinaláveis, acaba, por vezes, por vir, no futuro, a apresentar-se como verdadeira alternativa para o projecto de vida possível que se logra alcançar para o menor.

92

Muitas vezes, porém, como é desejável, a adoptabilidade decretada confirma-se numa adopção. Os casos de adopção restrita são escassíssimos, resultando apenas das situações em que, de facto, se mantém alguma ligação com a família biológica. Além disso, os efeitos que decorrem da aplicação da medida de confiança com vista a futura adopção, de inibição do exercício das responsabilidades parentais e proibição de visitas, têm sido entendidos como expressivos da intenção do legislador de, por via da LPCJP, o encaminhamento para a adopção ser feito apenas para os casos de adopção plena.

A aplicação da alínea g) do artigo 35.º da LPCJP é, largamente, a maior porta de entrada das crianças

na via da adopção. No entanto, nem todos os tribunais procedem da mesma forma quando em causa está a tomada de decisão deste encaminhamento. Assim, das audições com os magistrados do Ministério Público resultou que alguns tribunais decidem a aplicação da medida da alínea g) do artigo 35.º da LPCJP apenas depois de obtida uma informação proveniente da Segurança Social e da qual conste indicação de viabilidade da adopção. Para alguns magistrados esta não é uma prática adequada, uma vez que, por vezes, a Segurança Social dá indicação de que a adopção não é previsível e a decisão assume, então, que a medida adequada é a institucionalização, quando, afirmam, na prática, o que se está a fazer é a retirar uma criança do circuito da adopção sem que, no limite, possa afirmar-se com toda a certeza que a sua adopção seria impossível. No entendimento da maioria dos magistrados, a decisão devia ser tomada independentemente daquela informação, assentando apenas naquele que, segundo o entendimento do tribunal, é o projecto de vida que melhor acautelará o superior interesse do menor.

A transferência da curadoria provisória tende a ser requisito para o início do período de pré adopção, sendo mais comum que não se permita a saída das crianças ou jovens das instituições sem que esta transferência já tenha ocorrido. Sobre o tempo que demora a tomar esta decisão e em resposta a algumas críticas ouvidas aquando das reuniões com equipas de adopção, os magistrados foram unânimes em considerar que estas decisões são tomadas em curtíssimos espaços de tempo, raramente se ultrapassando as 24 horas, razão pela qual não entendem que algumas equipas defendam a entrega

Coimbra Editora®



das crianças aos candidatos antes de preenchido este requisito.

Continuam, apesar de todos os esforços e investimentos na melhoria do processo de adopção, de selecção dos candidatos, de matching e de preservação do novo vínculo sem interferências indesejadas, nomeadamente da família biológica da criança, a vir a público casos de insucesso. As fugas de informação relativa a crianças adoptadas são, contudo, aquele insucesso tradicionalmente mais associado a uma falha do tribunal, designadamente quando se sabe que alguns tribunais comunicavam a decisão de adopção aos pais biológicos da criança adoptada. Quanto a esta polémica questão da comunicação feita aos pais biológicos da decisão de adopção para que, querendo, recorressem, tendo sido criticada por todos os magistrados do MP ouvidos, parece já não ser expectável que se repita. Apesar de tudo, entendem que talvez houvesse vantagem numa clarificação a este propósito, que afastasse de vez as dúvidas sobre a não necessidade/adequação da notificação destas decisões aos pais biológicos do adoptado.

Os magistrados do Ministério Público, em regra, consideram ainda que há muitas fugas impossíveis de evitar, como, por exemplo, através do Número de Identificação da Segurança Social ou do destino do abono de família (revelado pelos técnicos da Segurança Social a quem se queixe de um problema no processamento, por exemplo).

A grande maioria dos magistrados considera, finalmente, a propósito do período de pré adopção, que este deveria ser alargado até pelo menos um ano, uma vez que os seis meses, sobretudo atendendo ao

elevadíssimo volume processual das equipas e à conseqüente dificuldade em fazer um acompanhamento regular deste período, com visitas domiciliárias frequentes, entrevistas, etc, pode também comprometer alguns casos que, alvo de intervenção e ajuda atempadas, poderiam ter visto ser superadas algumas dificuldades.

Finalmente, depois de sobejamente criticada a falta de serviços de apoio pós adopção e de largamente citada esta falta como uma lacuna grave no sistema, a Segurança Social, pelo seu novo plano de formação, está, neste momento, a trabalhar especificamente nessa matéria, iniciativa, de resto, amplamente elogiada pelos magistrados ouvidos.

Audições com Juizes

1. Os Tribunais

Distrito Judicial de Coimbra:

Dos quatro juizes ouvidos, só um exercia funções no Tribunal de Família e Menores (Coimbra). Os restantes provinham de tribunais de competência genérica (Arganil e Figueira da Foz). Foi ainda ouvido um juiz da Comarca do Baixo Vouga, que se encontrava num juízo de competência especializada.

Distrito Judicial de Évora:

Dos 4 magistrados ouvidos, três integravam o tribunal de competência especializada e tinham experiência na área de mais de 3 anos (um deles com 7 anos): Setúbal, Portimão e Faro. Foi ainda ouvido um juiz que integrava um tribunal de competência genérica (Comarca do Litoral Alentejano).

Distrito Judicial de Lisboa:

Todos os juizes ouvidos provinham de tribunais de competência especializada e tinham mais de 4 anos de experiência na área. Foram ouvidos juizes dos tribunais de família e menores de Almada, Lisboa e Barreiro.

Distrito Judicial do Porto:

Foram ouvidos juizes dos tribunais de família e menores do Porto, Vila Nova de Gaia, Braga e Matosinhos e do Tribunal Judicial de Vila Real. Todos os juizes que integravam tribunais de competência especializada se encontravam em funções há mais de 5 anos. Um dos magistrados já se encontrava em funções desde 2001.

Arquipélago da Madeira:

94 Foram ouvidos os dois juizes que integravam o Tribunal de Família e Menores do Funchal. Um dos juizes encontrava-se em funções neste tribunal desde 2003. O outro juiz estava nos tribunais de família e menores desde 2003, tendo passado pelos tribunais de Ponta Delgada e Lisboa e encontrando-se na Madeira desde 2008.

Ouviu-se ainda um juiz que se encontrava num tribunal de competência genérica (Ponta do Sol), nunca tendo exercido jurisdição num tribunal de competência especializada.

Arquipélago dos Açores:

Foram ouvidos três juizes, dois provenientes de tribunais de família e menores (Ponta Delgada) e um proveniente de um tribunal de competência genérica (Angra do Heroísmo). Os juizes de competência especializada trabalhavam na área desde 2004 e 2006.

2. Posição crítica sobre o sistema de promoção e protecção

Os participantes partilharam, a título de percepção geral, que as delongas no processo de promoção e protecção ficam a dever-se, essencialmente, à sinalização tardia das situações de perigo. Quando a criança não integra um equipamento social, torna-se mais difícil a detecção precoce da situação de perigo. Nestes casos, a sinalização precoce, em regra, só ocorra se o menor vier de famílias previamente sinalizadas pelos serviços.

Para muitos dos magistrados ouvidos, a escola é determinante na primeira intervenção e na sinalização das situações de perigo. O mesmo ocorre para as autoridades policiais em casos de violência doméstica. Outra entidade destacada como principal fonte de sinalização é o hospital, bem assim como o centro de saúde. Em particular, os serviços de maternidade quando se trate de gravidezes não vigiadas. Os serviços médicos são especialmente importantes em termos de documentação e prova da existência de uma situação de perigo.

Ainda quanto à sinalização, destaca-se o facto de ainda existir uma cultura da denúncia anónima. Muitas das situações denunciadas provêm de familiares ou vizinhos que têm *medo* de dar a cara. Existem vários processos abertos em que os participantes pedem anonimato. Uma das principais críticas formuladas diz respeito ao aumento de participações anónimas realizadas por técnicos ou auxiliares de entidades com responsabilidade na área de infância e juventude (integram instituições de acolhimento, apoio, escolas, hospitais ou centros de saúde).

Para além da sinalização, foi realçada a necessidade de serem cumpridos os prazos legais de intervenção. Deve-se evitar, como vem acontecendo com alguma frequência, que a intervenção das CPCJs seja burocrática e reactiva. Estas não podem limitar-se a aplicar uma medida e depois aguardar pelo decurso do prazo de 6 meses (prazo legal para a revisão) para avaliar a adequação da medida e ponderar a prorrogação da mesma. É, por isso, necessário que ocorra um acompanhamento efectivo e dentro dos prazos legais da intervenção.

Outra situação reportada, ainda que seja menos frequente, diz respeito à determinação da competência das CPCJs e da remessa dos processos para o tribunal. A este respeito, a actuação pedagógica do Ministério Público tem vindo a melhorar a intervenção das comissões, sendo hoje mais eficaz a triagem dos processos.

A propósito, analisaram-se os procedimentos do MP e a abertura de processos administrativos. Nestes casos, é discutível a legitimidade e meios de prova ao dispor do MP para a realização dos processos administrativos. Em última instância, discute-se ainda a necessidade e a legitimidade na realização de processos administrativos, em particular quanto aos processos remetidos pelas CPCJs, atento o tempo gasto com as diligências numa fase para-processual. Dependendo da relação com as técnicas da Segurança Social e os meios ao dispor do MP para a obtenção dos relatórios, há casos em que o MP solicita informações às autoridades policiais. Todavia, a prática é variada, não sendo consensual a necessidade de realização do processo administrativo.

Caso: 1: A CPCJ remeteu o processo com fundamento no *mero* incumprimento do

acordo. O MP decide abrir processo administrativo para apurar mais factos em virtude da insuficiência das informações vertidas no processo da CPCJ. Por não se tratar de um processo judicial, a EMAT recusou-se a fazer qualquer diligência. O MP recorreu à colaboração da PSP.

Ainda a respeito da intervenção das CPCJs, houve críticas sobre a sua actuação e a standardização de comportamentos e valores em função dos conceitos dos técnicos, não dando garantias do direito à diferença.

3. Processos judiciais de promoção e protecção

Foi destacado o elevado número de processos judiciais com origem em situações de negligência por motivos de toxic dependência e alcoolismo dos pais, em particular o fenómeno do alcoolismo, que tem sido uma das principais causas de sinalização em meios rurais e insulares.

Alguns juízes, inclusive, manifestaram a sua preocupação por fenómenos sociais e regionais bem marcados e que grassam transversalmente às populações dessas comunidades. Ao fenómeno do alcoolismo juntam-se também os comportamentos promíscuos e, em alguns casos, incestuosos, situação mais preocupante e frequente em meios pequenos e isolados.

Foram ainda referidos os casos de absentismo escolar como uma das causas de sinalização, pois, apesar do número cada vez mais reduzido de casos que chegam a um processo judicial, levantam problemas na adequação da intervenção, como *veremos infra*.

Relatados foram também alguns casos de sinalização que dizem respeito às especificidades da área de intervenção dos tribunais, em particular nas regiões autónomas, quanto aos problemas de saúde mental em virtude de comportamentos promíscuos e da consanguinidade.

Todos os participantes enalteceram a evolução francamente positiva na qualidade do trabalho das CPCJs, quer no plano da intervenção, quer na própria documentação e organização do processo. O trabalho das CPCJs padecia de várias debilidades em termos de método de organização e documentação da sua intervenção. Este facto torna os processos remetidos para tribunal numa amálgama desorganizada de informação que se torna imprestável para o tribunal utilizar. Em muitos casos, os processos não permitem identificar a matéria de facto relevante. Contudo, é uma situação que se tem vindo a alterar para melhor.

Os magistrados realçaram que a existência de um verdadeiro processo, com a informação de facto detalhada e descritiva, permite facilitar e acelerar o processo de promoção e protecção judicial, garantindo credibilidade e valor probatório ao trabalho das CPCJs.

Muitos juizes criticaram a actuação de alguns magistrados do MP que se limitam a promover o processo, sem apresentarem uma verdadeira petição, até porque, quando esta actuação está aliada à falta de qualidade do processo remetido pela CPCJ, o processo judicial tem necessariamente que partir do zero.

Caso 2: Ocorreu uma denúncia anónima a respeito de uns pais que teriam acordado vender

a filha acabada de nascer. Com base nesta denúncia, a CPCJ actuou nos termos do 91.º LPCJP e retirou a bebé, remetendo o processo para o MP. Este, por sua vez, promoveu processo de promoção e protecção para que a menor fosse acolhida institucionalmente, num requerimento de três artigos em que remete para o processo da CPCJ, alegando a suspeita de venda da criança. O tribunal decretou a medida de acolhimento com fundamento no conhecimento da família e na retirada de 3 filhos aos mesmos pais por situações de negligência e maus-tratos, acrescentando o facto de a gravidez não ter sido vigiada.

Os técnicos das CPCJs, por regra, não são ouvidos na fase judicial. Contudo, há magistrados que requerem a comparência de técnicos quando entre a data da comunicação do processo para o MP e o despacho inicial tenha decorrido muito tempo, a ponto de haver indícios de desactualização da situação de facto do menor.

No entanto, a prática consensual, uma vez encaminhado o processo para o tribunal e no âmbito do despacho inicial, é que o juiz peça a elaboração do relatório à EMAT. Há magistrados que desconsideram em absoluto o processo da CPCJ e outros que o estabelecem como referência para aferir da evolução da família. O valor atribuído ao trabalho da CPCJ depende da confiança *pessoal e técnica* que o juiz tenha no trabalho daquela.

A necessidade de documentação do processo e organização do mesmo foi uma das principais críticas apontadas à actuação das CPCJs (não obstante

o reconhecimento de melhorias consideráveis a este respeito). Não há cultura do *processo*. Em muitos casos, o processo limita-se a ser uma compilação de documentos, sem que haja qualquer tratamento de informação. Os processos são deficitários de informações (“*escrevem muito, mas com poucos pormenores e factos*”) e excessivamente burocratizados. Muitos dos processos estão incompletos (em regra, quando são remetidos para o tribunal não são acompanhados de certidão de nascimento do menor) e, para um dos magistrados, as CPCJs deveriam instruí-los, sempre que se justificasse, com fotografias, para suporte visual da situação.

Contudo, como referido, os magistrados são da opinião geral que têm ocorrido relevantes melhorias na elaboração dos relatórios. Esta evolução é devida em grande parte à intervenção pedagógica do Ministério Público e, em alguns casos, à qualidade da liderança da CPCJ.

Quanto aos relatórios realizados pela EMAT para a primeira audição dos pais, estes são, em regra, apresentados dentro dos prazos estabelecidos, havendo, se necessário, relatórios concluídos com informação sumária num período de 48h e comparecendo o técnico para prestar esclarecimentos adicionais e confirmar o conteúdo do relatório em sede de audiência.

Em alguns tribunais, existe a prática das informações sociais serem prestadas oralmente em sede de audiência quando se trate de situações urgentes e/ou para primeira audição dos pais, com vista a obter nessa diligência um possível acordo.

Apesar de a opinião geral ser favorável quanto à qualidade e tempo de apresentação dos relatórios, há

ainda tribunais cuja elaboração dos relatórios ultrapassa os prazos estabelecidos, em particular em sede de revisão da medida. Os motivos apontados dizem respeito à falta técnicos em número suficiente e à qualidade dos técnicos. Foi realçado que um acompanhamento deficiente e inadequado dos processos acaba por prejudicar a produção de prova, dificultando a decisão do tribunal, para além das implicações que tem no tempo de espera uma decisão.

Alguns juízes consideram que o trabalho dos técnicos é essencialmente de gabinete. Existe pouco ou nenhum contacto directo com os pais e com os menores por parte dos técnicos, em particular quando os menores estão institucionalizados. Quando se esteja perante este último caso, a prática demonstra que se deixa de trabalhar com a família cabendo o acompanhamento e a realização do relatório relativo à situação dos menores às instituições.

Os técnicos são sempre ouvidos em sede de debate judicial, para assegurar a contemporaneidade da informação. Contudo, não existe consenso quanto a saber se os pais devem estar presentes perante as declarações dos técnicos. Alguns magistrados, a este respeito, referiram que os pais têm o direito a saber a posição do técnico, não sendo, porém, consensual se os relatórios devem ser notificados ou se basta a sua disponibilização no tribunal para consulta.

Ainda quanto aos atrasos na elaboração dos relatórios pela EMAT, destacou-se a situação que se verifica para os processos tutelares cíveis. Em regra, os relatórios para a promoção e protecção, se não são entregues no prazo fixado pelo tribunal (em regra 30 dias), são entregues num prazo razoável e

que não obsta à realização das diligências processuais. São pouco frequentes os casos em que os relatórios demoram mais de seis meses. O que não advém para os processos tutelares cíveis. Há casos de relatórios que demoram mais de dois anos a serem juntos a juízo.

Sucedem, em muitos processos, a pendência de processos de promoção e protecção e tutelar cível. Nestes casos, ocorrendo a apensação, alguns magistrados suspendem o processo tutelar cível até decisão no processo de promoção e protecção. Nas restantes situações, correm termos simultaneamente ambos os processos.

Os magistrados têm a preocupação de assegurar a apensação de processos, procurando, aquando do despacho inicial, a existência de processos pendentes. Esta tarefa, em algumas comarcas ou círculos judiciais, é frustrada pela falta de interoperacionalidade entre sistemas informáticos. Assim, só se consegue evitar a duplicação de processos dentro da área de competência do próprio tribunal.

Existem ainda alguns juizes que verificam, previamente à diligência, a existência de processos arquivados relativamente aos menores. E, em alguns casos, se entenderem adequado, chegam a apensar aqueles processos.

Ainda a respeito do cruzamento da informação, existe o problema do desfasamento da intervenção no caso de fratrias, quando é aberto um processo por menor. Nestes casos, corre-se o risco da perda da visão de conjunto e da intervenção na família.

Nem sempre a relação entre os juizes e os técnicos é a melhor. Foram relatados alguns casos em

que os juizes manifestam desconfiança quanto ao trabalho destes, não tanto no que respeita à qualidade, mas mais às intenções dos técnicos e à conformação fáctica da decisão judicial.

Caso 3: Adolescente grávida colocada longe da sua residência. Entretanto, tem o bebé e este é objecto de uma medida de protecção de acolhimento institucional junto com a mãe. São produzidos os relatórios de avaliação por equipa da Segurança Social diferente da da área de circunscrição territorial do tribunal, que propõe o regresso da adolescente para junto da sua mãe e a medida de confiança com vista a futura adopção para o bebé. O tribunal desconfia da motivação da equipa técnica, mas, não tendo outros meios de prova, decreta a medida de confiança com vista a futura adopção. Contudo, porque formou a convicção interior de que a equipa da Segurança Social teria forçado a situação de facto para que o tribunal decretasse a medida de confiança, uma vez que teria já destino para o bebé, decide ordenar que o processo de adopção seja realizado pela equipa da Segurança Social da área de competência do tribunal, determinando, para o efeito, a mudança da instituição de acolhimento do bebé. Em reacção à decisão do tribunal, os serviços da Segurança Social alegaram a necessidade de realização de perícias, com vista a evitar a mudança de instituição.

Muitos magistrados manifestaram dúvidas e criticaram a centralização e autonomia da Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia. Houve quem tivesse sugerido a possibilidade de acesso

directo aos serviços centrais e à lista nacional, bem como a necessidade de haver alternativas à intervenção da Segurança Social. E foi possível notar um certo desconforto relativamente àquilo que parece ser a dificuldade de real contraditório aos relatórios produzidos pela Segurança Social.

Sublinhe-se, mais uma vez, que se tem sentido uma evolução na qualidade das petições apresentadas pelo MP no âmbito do artigo 105.º LPCJP. Já começam a ser menos frequentes os casos em que o MP se limita a elaborar um simples requerimento em que anexa o processo vindo da CPCJ. Esta prática, ainda não totalmente expurgada (foram relatados ainda bastantes casos em que o Ministério Público actua desta forma), implica prejuízos em termos de necessidade e celeridade da intervenção judicial.

Foram realçados bons exemplos por parte de alguns magistrados do MP que não só rateiam e apresentam um requerimento cuidado e com a descrição dos factos, como asseguram em pleno o princípio da subsidiariedade através da proximidade com as CPCJs. Em alguns tribunais, houve uma redução substancial do número de processos judiciais.

No que diz respeito à figura dos juízes sociais, a opinião geral dos magistrados foi bastante positiva e favorável à sua existência. Contudo, é determinante, segundo alguns, precisar os critérios de selecção com vista a assegurar uma escolha por competência. Daí que possa dizer-se que as posições mais dúbias quanto à intervenção dos juízes sociais se associem, não à solução e modelo legal, mas aos critérios de selecção.

Para a realização da audição dos pais, os tribunais tendem a adoptar um dos seguintes procedimentos:

Procedimento 1:

Distribuída a petição, o tribunal ordena a elaboração do relatório social para o prazo de 30/45 dias (regra), notificando-se, nos termos *normais*, os pais e o técnico da Segurança Social para a primeira audiência com vista à realização (se assim justificar a situação de facto) de acordo.

Se o relatório chegar atempadamente, alguns magistrados prescindem da presença do técnico.

Procedimento 2:

Idêntico ao procedimento 1, apenas se alterando a forma de notificação, recorrendo-se, quando se frustrarem os meios tradicionais, ao prescrito no artigo 176.º, n.ºs 5 e 6, CPC.

Procedimento 3:

Distribuída a petição, o tribunal notifica os pais para comparecerem e tenta celebrar acordo. Só uma vez frustrado este é que officia a realização do relatório social.

Procedimento 4:

As notificações são feitas por mandados, recorrendo aos órgãos de polícia criminal para assegurar celeridade, salvo se os pais residirem fora da área de competência do tribunal.

Em casos de urgência, muitos magistrados promovem a audição dos pais, solicitando aos serviços

da Segurança Social a elaboraçaõ de um relatório preliminar, que será prestado em sede de audiência, sob a forma oral.

No caso de menores institucionalizados, alguns magistrados ouvem ainda os técnicos da instituição.

Notou-se neste capítulo que há várias formas de proceder, dependendo muito da perspectiva pragmática ou formalista do magistrado. A forma judicial de proceder é por regra ritualizada de acordo com o entendimento de cada juiz (variando inclusive entre juízos do mesmo tribunal), contudo, muitos juizes manifestaram a preocupação de assegurar uma actuaçaõ célere e de acordo com as circunstâncias individuais do caso.

100

A primeira audiçaõ dos pais, na maior parte dos casos, é determinante para fazer cessar a litigiosidade destes com o sistema de promoçaõ e protecçaõ. São frequentes os casos em que se consegue ultrapassar a oposiçaõ dos pais, assumindo o tribunal uma funçaõ pedagógica. Todavia, foi também partilhado o sentimento de alguns magistrados de que os tribunais, na área de família e menores, carecem de força coactiva para impor as medidas, havendo casos de manifesto desrespeito e banalizaçaõ da justiça por parte das famílias e dos menores.

A audiçaõ do menor, por regra, só se faz nos termos exigidos por lei. Não é frequente ouvir menores de 12 anos, salvo quando está a ser ponderado como projecto de vida a adopçaõ e há indicações no processo de que a criança pode vir a rejeitar a adopçaõ.

A audiçaõ é feita fora da sala de audiências, em ambiente, tanto quanto possível, informal, havendo

alguns casos de recurso a um psicólogo. Um dos juizes partilhou a prática de pedir a um psicólogo a audiçaõ de menores também em caso de indícios de abuso sexual.

Os tribunais foram muito críticos quanto à intervençaõ dos advogados, uma vez que em regra demonstram falta de conhecimento da legislaçaõ e prática neste tipo de processos, servindo mais como óbice ao célere andamento do processo, do que representando e acautelando os interesses dos pais ou dos menores. Para obstar a isto, um dos conselhos distritais da Ordem dos Advogados só procede à nomeaçãõ de advogados especializados.

Para além do relatório social a cargo da EMAT, os juizes solicitam outros meios de prova, nomeadamente perícias junto do Instituto de Medicina Legal. Contudo, a experiéncia é muito diferente e depende da circunscriçaõ administrativa a que pertencem. Desde logo, pela adequaçãõ e conhecimento especializado da problemática da promoçaõ e protecçaõ dos menores e pelo tempo que demoram a ser elaborados os referidos relatórios.

Há situações relatadas de atrasos superiores a um ano para obter um relatório do Instituto de Medicina Legal.

Caso 4: Menor acolhido em instituição desde os 2 anos, tendo, no presente, 4 anos. O pai trabalha e a mãe apresenta limitações intelectuais e está dependente do companheiro. O pai apresenta um comportamento autoritário e patriarcal, chegando a afirmar que "teve de educar a mulher". Desde a institucionalizaçaõ

do menor, os pais vão visitar o filho todas as semanas. O pai dirige ao filho de 4 anos frases como: "*vou fazer de ti um homem*". A técnica não consegue interagir com os pais, nem avaliar a qualidade da relação afectiva. Atendendo à idade do menor e à crescente autonomia, há dúvidas sobre as competências parentais e relação afectiva, para determinar se deve ocorrer o regresso. Foi pedida uma perícia para aferir da relação afectiva, junto do Instituto de Medicina Legal, estando o tribunal à espera do relatório há 6 meses.

Ainda a este respeito, a experiência de cada tribunal depende dos meios ao seu dispor e da proximidade de serviços especializados. Tal é notório quando os tribunais estão perto dos meios universitários ou de associações profissionais. Resulta, por isso, a ideia de que os meios ao dispor não são iguais para todo o país e que dependem em grande parte do conhecimento e relacionamento do tribunal/juiz com outras entidades.

As maiores dificuldades partilhadas pelos magistrados foram relativas à intervenção com adolescentes. A falta de resposta adequada provoca discussões sobre o modelo de acolhimento institucional que vigora na LPCJP e a necessidade de especialização das respostas técnicas e institucionais aos adolescentes. Em particular nos casos de absentismo escolar, quando a intervenção das escolas falhou e o menor integra grupos sociais em que não se dá valor à escola ou a escola não dá resposta prática aos interesses dos menores. As respostas do sistema a estes casos são ineficazes e limitam-se muitas vezes à ori-

ginalidade das medidas ainda que se sinta que pouco há a fazer.

Foi unanimemente reportada a inexistência de respostas institucionais ou de apoio para a adolescência. Sentem-se grandes dificuldades na colocação de menores com mais de 12 anos, em particular quando estes começam a manifestar comportamentos desviantes ou apresentem problemas do foro da saúde mental.

A falta de respostas para os adolescentes faz-se sentir de forma geral em todo o território nacional. É considerado, de forma unânime, que se trata de um problema muito sério e que demonstra a falência do sistema. Quando os adolescentes não querem cooperar e não integram famílias com o mínimo de estruturação, nada há a fazer (daí que alguns juízes falem no arquivamento por ineficácia da medida). A falta de respostas é tanto mais séria quando falamos das regiões mais interiores do continente ou das ilhas.

Caso 5: Uma menor que se encontrava em acolhimento institucional não ia à escola e fugia sucessivamente da instituição. O tribunal emitia mandados junto da PSP, em que ordenava a apresentação da menor em tribunal. Estes episódios ocorriam com grande regularidade, até que a menor confidenciou que queria ser cabeleireira. O tribunal, através dos serviços, obteve vaga para um curso profissional, que a menor frequentou com êxito.

Um outro problema é o resulta dos pressupostos de legitimação da intervenção tutelar educativa quando se trate de crimes semi-públicos. Não

havendo queixa e tratando-se de menor com comportamentos desviantes ou para-delinquentes, não se encontra legitimada a intervenção tutelar educativa, não sendo, todavia, adequada a intervenção da promoção e protecção por falta de medidas mais coercivas e especializadas à prevenção da delinquência.

Caso 6: O pai mata a mãe, regando-a com gasolina, ficando quatro filhos órfãos de mãe, que foram entregues à avó. Dois tornaram-se consumidores de heroína. Um deles tinha 11 anos e, para além do consumo, batia na avó e roubava-lhe dinheiro. Com 11 anos já consumia heroína. O menor fez uma desintoxicação numa instituição privada. Foi depois acolhido em instituição, mas esta não o conseguiu conter, tendo o mesmo fugido e regressado a casa da avó. Voltou a consumir droga. Conseguiu-se que o menor fosse acolhido em Centro Educativo, tendo lá ficado até à maioridade. O processo foi arquivado.

Não obstante, foi descrita por alguns juizes a existência de algumas instituições (que muitos dos juizes ouvidos desconheciam, mesmo aqueles que exercem funções em tribunais de competência especializada) adequadas para receber jovens com comportamentos desviantes, problemas de toxicoddependência. Todavia, são escassas as vagas.

Caso 7: Um jovem com 17 anos fugiu de casa e não se lhe conhecia paradeiro. Assim que foi encontrado, o tribunal determinou que o mesmo fosse acolhido em instituição. O menor fugia constantemente. Entretanto,

foi prestada informação ao tribunal sobre consumos de droga pelo jovem e o tribunal remeteu-o para uma associação especializada na resposta à toxicoddependência. O jovem veio, aos 18 anos, solicitar a prorrogação da medida, tendo-lhe sido aplicada medida para autonomia de vida.

As medidas em meio natural de vida continuam, não obstante, a ser as preferenciais no que toca à proporcionalidade da intervenção, em particular o apoio junto dos pais.

A respeito da discussão sobre o papel da família alargada, foi notório que os pré-conceitos de cada um dos magistrados influenciavam a confiança ou não de a solução passar pelo acolhimento por um familiar. Todavia, foram apontadas as limitações da adequação da medida atenta a situação de perigo legitimadora da intervenção do sistema de promoção e protecção. Se a situação de perigo for manifestamente transitória, muitos tribunais procedem ao despiste da família alargada e aplicam medida de acolhimento familiar. Muitos destes casos têm a ver com a monoparentalidade, dificuldades económicas dos pais (p. ex. os pais não têm dinheiro para pagar a sala de estudo, não tendo onde ficar o menor num largo período da tarde), horários de trabalho não *convencionais*, etc.

Neste particular, os avós são um bom complemento de ajuda aos pais, contudo, a partir da idade escolar, torna-se desadequado, por manifesta incapacidade, o acolhimento junto de, por exemplo, uma avó sozinha. Outro problema, muito discutido, diz respeito às mães adolescentes (em especial estas) e jovens e ao consentimento prévio prestado na mater-

nidade. As posições foram muito divergentes na questão de saber se deve prevalecer o direito de autodeterminação da mãe em prestar o consentimento prévio e colocar o menor de imediato para a adopção ou chamar os avós e/ou tentar encontrar o pai.

Caso 8: Uma menor é retirada aos pais. A CPCJ conclui que os avós não eram solução para acolher a menor por se terem oposto ao casamento da filha por questões de preconceitos racistas. Todavia, manifestavam grande afecto para com a neta. O processo é remetido para tribunal já a menor tinha 6 anos e se encontrava em instituição de acolhimento. Em todo o período da intervenção da CPCJ, nunca apostaram nos avós, que continuam a manifestar intenção de ficar com a menor. Tentou-se o regresso da menor para junto da mãe, mas esta rejeitou-a. Após um episódio em que a menor ameaçou a mãe com uma faca, voltou a ser institucionalizada.

Caso 9: Uma jovem, após ter dado à luz, quer dar o consentimento prévio para a adopção. A bebé ficou acolhida no hospital, prevendo-se a sua institucionalização. O tribunal, ao tomar conhecimento da situação e antes de se verificar o período de 6 semanas, notificou os avós da decisão.

Caso 10: Uma jovem com 17 anos é acolhida em instituição, por causa do ambiente familiar. Entretanto, namorava com um jovem que vinha de um meio idóneo e que lhe dava

apoio. O tribunal avaliou a situação por um período de um ano. Estando tudo bem durante esse ano, o tribunal decretaria medida para autonomia de vida junto do namorado.

Quanto à saúde mental, a opinião generalizada é que não existem instituições adequadas. Devido a esta carência, houve a necessidade de criar uma solução *ad hoc* ou recorrer a entidades privadas (cabendo à Segurança Social o pagamento dos encargos). Estas soluções não asseguram uma reposta eficaz e global ao problema. E esta falta de respostas gerou já situações dramáticas e manifestamente violadoras da dignidade da pessoa humana e reveladoras da falência absoluta do Estado Social.

Caso 11: Um menor que sofria de problemas psíquicos graves, que o tornavam violento, era deixado acorrentado numa capoeira pelos pais durante o dia, facto que era do conhecimento do tribunal (“*o tribunal não conseguia obrigar os pais a desacorrentar o filho*”). Esta situação prolongou-se por mais de 2 anos, enquanto se aguardava vaga em instituição decretada pelo tribunal. Só se conseguiu colocação para o menor porque entretanto este fugiu e foi encontrado nas ruas de uma grande cidade. Aqui, os serviços, atendendo à resposta local, conseguiram vaga em instituição especializada.

Caso 12: Um casal tem dois filhos. Um dos filhos padece de doença mental grave, que coloca em perigo os pais e o irmão. A situação foi sinalizada e a decisão passou por retirar o menor que estava em perigo pelo comportamento do irmão.

Há um claro desafio em assegurar que o sistema de promoção e protecção responda aos problemas dos doentes mentais e adolescentes.

Ainda quanto a estes últimos, foi discutido se faria sentido que as instituições de acolhimento fossem todas de regime aberto, conforme exige o artigo 53.º, n.º 1, da LPCJP. Foram muitas as vozes que exigiram respostas intermédias entre a promoção e protecção e o tutelar educativo, uma vez que muitos magistrados manifestaram frustração pelas medidas ao dispor no processo de promoção e protecção e pelos pressupostos no tutelar educativo não permitirem uma intervenção adequada às situações de para-delinquência ou condutas desviantes. Atendendo a que o internamento no âmbito do tutelar educativo é exigente e não é possível o acolhimento institucional em regime semi-aberto ou fechado no âmbito da promoção e protecção, entendem alguns magistrados que há menores que *brincam com o sistema* face à ineficácia das respostas.

Acoplado a este problema existe ainda, conforme já deixámos exposto, outro, que é a falta de vagas para acolhimento de menores com mais de 12 anos, em particular do género masculino. Verifica-se nos últimos anos uma crescente especialização do acolhimento para menores de 12 anos, mas a regra é as instituições não revelarem interesse em criar vagas para adolescentes. Em algumas circunstâncias, houve instituições a recusarem o acolhimento de adolescentes por entenderem que tinham "má índole". Noutros casos, a instituição exige a realização de uma entrevista prévia para fins de habilitação do menor. Outras, ainda, definem critérios de selecção dos menores. Este problema foi

partilhado com particular ênfase pelos magistrados provenientes do distrito judicial de Lisboa, não tendo a gestão centralizada de vagas sabido resolver o problema, o que leva alguns magistrados a promoverem o acolhimento por contacto directo com as instituições.

Infelizmente, foram muitas as vozes a relatar casos de suspensão de *facto* na execução de medidas (em regra de acolhimento) por falta de vagas de acolhimento. Houve casos em que se esteve à espera de uma vaga durante 4 anos, tendo o tribunal acabado por arquivar o processo porque os menores atingiram a maioridade. Outros casos acabaram por chegar aos meios de comunicação social (em particular meios televisivos), o que permitiu obter uma vaga imediata, sendo que se aguardava, algumas vezes, há cerca de 2 anos.

Muitos acabaram, assim, por criticar a gestão de vagas e a capacidade de resposta.

Outro problema sentido é a falta de articulação entre as várias entidades que intervêm na área social e que, em alguns locais, se manifesta na falta de *coercibilidade* para impor efectivamente qualquer medida de promoção e protecção que assegure a (r)estruturação familiar e o regresso da criança. Sentem alguns magistrados que o excesso de *subsídio-dependência* tem provocado a frustração dos projectos de autonomização das famílias e de responsabilização destas pelos seus filhos.

No caso da audição dos juizes da Madeira, foi relatada a crescente aplicação de medidas de colocação em meio familiar em Jersey (ilha que integra o Reino Unido) e que exige a cooperação com as

autoridades inglesas, que é feita directamente entre o serviço social inglês e os tribunais.

Outro aspecto que foi suscitado pelos magistrados, e que promoveu a discussão entre os presentes, disse respeito à adequação dos prazos legais estabelecidos para as medidas. Muitos magistrados, atenta a realidade prática da intervenção, concluem que os prazos legais são irrealistas, invocando para o efeito a prática reiterada das revisões sucessivas e reaberturas, em alguns casos frequentes, em particular quanto se trata de medidas em meio natural de vida, de apoio junto dos pais. Deu-se, por isso, nota da importância dos prazos e do *modus operandi* da justiça e das equipas técnicas, parecendo vital o cumprimento dos prazos na entrega dos relatórios, para assegurar a apreciação contemporânea da situação do menor e ter-se uma decisão célere.

Do debate resultou que, nos casos de acolhimento institucional prolongado e *irreversível*, não há conversão do acolhimento numa medida tutelar cível, ficando pendente o processo até à maioridade. Um dos argumentos invocados para que assim suceda diz respeito à necessidade que o tribunal sente de controlar a intervenção da instituição. Algo que não sucederia, assim o entendem, se fosse constituída a tutela ou atribuída a guarda.

Em relação aos prazos das medidas em meio natural de vida, depreendeu-se que a questão dos prazos não se prende tanto com a inadequação legal dos mesmos, mas com a falta de respostas atempadas e eficazes e que produzam efeitos duradouros e não meramente pontuais e paliativos. Mais do que a

duração da medida, a preocupação decorre da necessidade de muitas famílias carecerem de um apoio ou acompanhamento permanente. Aliás, a este respeito um dos magistrados referiu que mesmo que um processo seja arquivado, o menor continua a ser acompanhado. Desta conclusão retira-se que é difícil alcançar uma solução uniforme quando o problema reside na qualidade e eficácia das respostas do sistema.

Não há um controlo directo dos tribunais às instituições. Ficou claro que as instituições reservam para si muita autonomia, quer em termos de funcionamento e de imposição de regras, quer em termos de modelo de intervenção.

Muitos foram os casos relatados pelos juízes de instituições que actuam de forma totalmente independente e à revelia do projecto de vida definido, sem prestarem qualquer informação ao tribunal. Falamos das situações em que o menor tem uma medida de confiança com vista a futura adopção e as instituições promovem, ainda assim, os contactos com a família biológica. Foram também muitos os casos em que a instituição não permitiu um regime de visitas flexíveis aos pais (foram relatadas situações particularmente graves de instituições que, tendo acolhidas crianças com menos de 3 anos, impedem um contacto frequente e diário das mães, não permitindo a assumpção, por estas, das tarefas de cuidado diárias).

Foram ainda relatados casos em que se promove de forma informal e sem qualquer informação ou se permite contacto com famílias de fim-de-semana.

Denotou-se, por isso, a falta de articulação entre o tribunal, equipa da Segurança Social e ins-

tuições, ao actuarem estas de forma autónoma, não se atendendo ao projecto de vida definido pelo tribunal. Ora, isto provoca, para o tribunal, a inevitável necessidade de ratificação da situação de facto gerada por intermédio da instituição, ou, em uma ou duas situações relatadas, reacções de contra-poder que acabam por desembocar em conflitos institucionais: tribunal — Segurança Social — instituição. Não são poucas as vezes em que os tribunais expressamente rejeitam a colocação de crianças em determinadas instituições, assim como não raramente as instituições promovem medidas de confiança judicial paralelas ao processo de promoção e protecção (estas, contudo, cada vez menos frequentes).

Falta, por isso, controlo e supervisão à actuação das instituições que permitam controlar e reagir a abusos daquelas, afirmam. Face ao *status quo*, em alguns casos fica o poder do tribunal ferido quanto à definição e execução do projecto de vida da criança.

Alertou-se para a necessidade de regulamentação do regime de voluntariado nas instituições. Um magistrado considerou que o voluntariado pode, em determinados casos, corresponder a um meio de contornar as contingências legais do processo de adopção. Do exemplo relatado resulta, mais uma vez, a incapacidade de controlo judicial da actuação das instituições. Nestas situações, o tribunal forma um júzo negativo à actuação das instituições e no momento da decisão de outros processos tenta por todos os meios afastar aquela instituição como solução de acolhimento.

Ainda a respeito do voluntariado, houve a partilha de outra experiência mais positiva à intervenção

do voluntariado, uma vez que há instituições que estipulam regulamentos claros e procedem à selecção criteriosa dos candidatos. Foi destacado a este respeito o rigor de uma associação que acolhe bebés e que se certifica que não aceita voluntários inscritos para adopção, sendo todo o voluntariado realizado na instituição.

Em termos de procedimento e avaliação da situação do menor em acolhimento institucional, há várias práticas: desde a notificação directa das instituições para apresentarem relatório sobre o menor, notificação às EMAT, ou a ambas. Assim, a instituição, por vezes, informa directamente o tribunal e outras vezes fá-lo por intermédio das EMATs.

Reflexo ainda da falta de controlo da actuação das instituições é a inexistência de uma prática uniforme quanto ao regime de visitas e saídas.

Foi relatado um caso em que uma mãe pediu que fosse autorizada a visita dos filhos no Natal. O tribunal solicitou parecer à EMAT e à instituição. A EMAT deu parecer favorável em Dezembro, antes das férias. Em meados de Janeiro, há informação da instituição a dizer que autorizaram os menores a passar o Natal e a Passagem de Ano.

Neste caso, e em especial, não pode deixar de notar-se que o tribunal não decidiu antes do início do período de férias, ficando a aguardar pela informação da instituição, que nunca chegou e que se limitou a actuar de *motu proprio*. Há, por isso, também um claro desfasamento entre os tempos de actuação, formalidades processuais e o tempo do processo. Deverão, assim, ser ponderadas as práticas e modelo processual formalista, atenta a necessidade

de decisões rápidas, em alguns casos só compagináveis através da oralidade.

Discutiu-se ainda se o acolhimento institucional prolongado implica a alteração da residência do menor que justifique a remessa do processo para a sede da instituição. Tem ocorrido com frequência alguns tribunais remeterem automaticamente o processo sempre que a criança fique colocada numa instituição fora da área de competência territorial do tribunal.

A maior parte dos juízes defendeu que a remessa do processo só se justifica quando se trate de acolhimento prolongado sem que seja previsível ou expectável o regresso do menor, ou seja, quando o acolhimento se transforma no projecto de vida do menor. Só nestas situações é que há uma alteração efectiva da residência para efeitos de competência territorial e não se justifica a competência originária do tribunal ao se abdicar do trabalho com a família e consequente regresso do menor.

Houve, porém, quem tivesse afirmado que bastava que o acolhimento fosse por um período superior a 3 meses para se considerar que a instituição consubstanciava a nova residência, só não se justificando a remessa do processo se a instituição se localizasse na área de competência do tribunal.

De notar que todos os magistrados enalteceram a melhoria da qualidade da intervenção em acolhimento institucional com a introdução do Plano DOM.

À semelhança do que se disse a respeito da definição do projecto de vida adoptivo, a intervenção

dos tribunais é, essencialmente, mais de natureza reactiva do que preventiva, denotando-se, em alguns casos, um sentimento de frustração para remover a situação de perigo dos menores com pais negligentes. São os casos em que os menores são acolhidos em instituições e acabam por ficar na instituição até aos 18 ou 21 anos.

No acolhimento institucional de longa duração, nem todos os tribunais aplicam medida tutelar cível, confiando a guarda à instituição. Alguns tribunais vão revendo sucessivamente a medida. A razão para esta actuação prende-se, para alguns juízes, com a possibilidade de algum controlo da execução da medida que está a ser executada pelas instituições.

Um dos óbices à aplicação de uma medida tutelar cível e consequente definição legal do projecto de vida da criança tem, afirmam, a ver com questões económicas das instituições. Algumas opõem-se à conversão da medida de acolhimento prolongado em tutela ou atribuição da guarda porque, segundo as mesmas, isso implicaria perda de subsídios estatais.

Foram bem recebidas as alterações de 2003, ao permitirem a agilização do processo preparatório para a adopção. São cada vez menos frequentes os processos judiciais de confiança.

Não obstante, e sempre localizado em determinadas circunscrições territoriais, há ainda alguns processos que resultam, não da insuficiência ou inadequação da lei, mas da *desconfiança* ou *rejeição* da decisão do juiz competente em processo de promoção e protecção. O processo de confiança judicial é

assim visto como meio de *impugnar* ou *obviar* determinado juiz.

Foram partilhadas, pela maioria dos ouvidos, as dificuldades da decisão do projecto de vida nos casos em que os pais são negligentes e demonstram incapacidade para assumir as responsabilidades parentais, mas manifestam grande afecto pelos filhos. Quais os interesses que devem prevalecer e de que forma se conforma o superior interesse da criança, este é o grande dilema dos juizes. Assim como os padrões de normalidade e pré-conceitos da figura dos pais. Não foram poucos os relatos de menores que estiveram por mais de 5 anos acompanhados, sem que neste período se tenha determinado qual o projecto de vida. Aposta-se muito no tempo e que a situação se resolva por si. É por isso frequente a falta de coragem, de diligência na determinação do projecto de vida do menor. Espera-se que o tempo traga a resposta em vez de se dar a solução.

Caso 13: Caso de uma mãe, integrada em meio rural, analfabeta, que demonstra afecto pela filha, contudo não assegura os cuidados de higiene e arrumação na casa onde vive. Foi disponibilizada formação parental e atribuída uma casa, mas sem que houvesse resultados de mudança de atitude. O processo encontra-se para definição do projecto de vida há 5 anos.

O papel da família biológica foi relativizado por alguns magistrados. Não promovem diligências para a procurar, limitando-se a perguntar à EMAT se existe família alargada. Foi comum a ideia de que *se a família tem interesse na criança tem de a vir*

procurar e manifestar vontade de assumir a responsabilidade, junto do tribunal. Todavia, há juizes que, officiosamente, promovem diligências junto da família alargada, o que em alguns casos resulta do desconforto que existe sobre a forma de actuação de alguns técnicos da EMAT.

Um dos critérios considerado por vários magistrados é aferir da *adoptabilidade* do menor. Alguns magistrados ordenam a emissão de um parecer por parte da EMAT, condicionando a decisão à resposta à seguinte questão: "existem candidatos em situação de adoptar este menor?"

A idade, raça e saúde são critérios determinantes e que alguns magistrados consideram para fins de adoptabilidade e proporcionalidade da medida de confiança.

Outro ponto discutido tem a ver com a maturidade do menor, relação afectiva com a família biológica. Foram relatados, como vimos, vários casos em que a incapacidade ou permissividade das instituições leva a que os pais continuem a manter contacto com os menores com medida de confiança já decretada. Assim como situações em que o menor não é ouvido e já com uma idade superior a 6/7 anos é decretada a medida de confiança, vindo a revelar-se mais tarde que ele rejeita a adopção. Ou situações em que o menor quer ter uma família, mas não quer quebrar o laços com a família biológica.

Caso 14: Um menor institucionalizado fugia com frequência para ir ter com os tios e irmãos. Decidiu-se então arranjar uma nova instituição que permitisse assegurar a proximidade do menor com a família, uma vez que os tios não

queriam assumir a responsabilidade de ficar com a guarda dele. Contudo, o menor já se encontrava com medida de confiança decretada. Perante esta situação, a instituição manifestou algum desconforto em aceitar a colocação, condicionando a alteração da medida de confiança para acolhimento institucional ou aplicação de uma medida tutelar cível. O tribunal manteve a medida de confiança considerando que no caso não se justificava a alteração. Todavia, fica por justificar a proporcionalidade da medida de confiança e a não aplicação do artigo 62.º-A, n.º 2, LPCPJ.

Em muitos casos, o tribunal tenta aferir do historial da família, facilitando a decisão se já houve casos de menores retirados ou de menores que ficaram na instituição. A este respeito, muitos serviços médicos de maternidade têm bases de dados internas que identificam as mães que já abandonaram crianças ou que não tiveram gravidezes acompanhadas, intervindo precocemente e sinalizando os casos ao tribunal.

Tenta-se ainda obter o consentimento dos pais, sendo frequente a aplicação de medida de confiança por acordo de promoção e protecção em sede judicial.

Havendo recurso, não há posição consensual quanto aos efeitos do recurso interposto, em particular por causa do direito de visitas dos pais. Foram avançadas três posições: *suspensivo*, *suspensivo com interdição de visitas* e *devolutivo*.

Quanto a este regime de visitas, as mesmas são proibidas se o comportamento dos pais for de total desinteresse pelo menor, em particular quando se está na iminência do debate judicial para aplicação da

medida de confiança. No entanto, nem todos os juízes deixam expressa a inibição das visitas dos pais, o que tem gerado as tais situações de manutenção dos contactos à revelia do tribunal. Não obstante o carácter *ope legis* daquela, há, pois, preocupação de alguns magistrados em notificarem as instituições da proibição.

A revisão da medida e a forma processual suscita dúvidas e originalidade por partes dos juízes:

- (i) quando a medida a propor for a medida de confiança, realizam um segundo debate judicial.
- (ii) notifica-se o relatório social e dá-se prazo para contraditório e produção de prova, revendo-se a medida por despacho, sem intervenção do colectivo.

Caso 15: Um menor é sinalizado nos primeiros anos de vida, acabando por ser institucionalizado. É colocado numa família de acolhimento até aos 10 anos, criando laços afectivos. Aos 10 anos decreta-se medida de confiança, colocando-se o menor numa candidata singular. O período de pré-adopção sai gorado. O tribunal avaliou a situação e, perante as necessidades financeiras da família de acolhimento, conseguiu assegurar um subsídio para a família, no âmbito da promoção e protecção. Posteriormente, foi atribuída a guarda, no âmbito de uma medida tutelar cível, e a criança ficou com a família que sempre conheceu.

Constitui preocupação de muitos magistrados assegurar que as diligências de revisão não ocorram em período de férias, para que a decisão não passe

por um magistrado não titular do processo. Daí anteciparem ou adiaem a decisão.

4. Processos de adopção

O tribunal limita-se a controlar *administrativamente* o processo de adopção. Nomeadamente, oficiando pelo estado do processo e sobre se há candidatos. Não há, por isso, qualquer juízo de oportunidade da medida a não ser por proposta da Segurança Social, salvo nos casos em que o menor atinge os 12 anos.

A idade é um factor impeditivo de facto para a situação de adoptabilidade, pelo que há juizes que a partir dos 12 anos revêem a medida para medida de acolhimento em instituição.

110 Em alguns casos, admitem os juizes, o regresso do menor para junto dos pais, mesmo após a decisão de confiança, pode ser o menor dos males. Perante as dúvidas sobre a legalidade e o meio processual de actuação nestas hipóteses, foram manifestadas duas posições, com base em casos concretos:

- (i) promove-se um processo especial de levantamento da inibição do exercício das responsabilidades parentais, fazendo-se uma aproximação entre o menor e os pais, tudo em sede de processo tutelar cível, e promove-se a revogação da confiança ou revisão da medida de confiança.
- (ii) revoga-se a confiança judicial, decretando-se a entrega do menor aos pais após um período de aproximação, abrindo-se, para o efeito, na própria sentença, processo de

promoção e protecção de acompanhamento do regresso do menor.

Não foi possível estabelecer qualquer critério quanto às situações em que devem ser separados os irmãos. Resultou da audição que a questão está sujeita a uma apreciação caso a caso. Neste aspecto, mais do que critérios jurídicos ou técnicos, valem os pré-juízos do magistrado, a sua sensibilidade e experiência pessoal ("*a maior perda que as crianças têm é a perda dos irmãos*" vs "*uma família não é ter irmãos*").

A decisão sobre a separação das fratrias é particularmente dramática quando são vários os irmãos e há uma grande diferença de idades. A não adopção dos mais novos por causa dos mais velhos pode implicar a institucionalização para todos, acontecendo depois, em muitos casos, que os irmãos não ficam juntos na mesma instituição, ou por causa da idade ou pelo género.

Caso 16: Cinco irmãos que se encontravam sinalizados e institucionalizados. O mais novo, assim que nasceu foi imediatamente retirado. Os mais velhos têm uma relação afectiva com a mãe, que os vai visitar todos os meses. Contudo, aquela não visita o mais novo. A mãe já demonstrou que não se organiza, nem cria condições para o regresso dos menores. Já foi tentado o regresso, que se gorou.

No entanto, em muitos casos as fratrias acabam por levar os serviços a promover a adopção dos irmãos, ainda que inicialmente os candidatos apenas queiram um filho.

Caso 17: Um casal adoptou dois irmãos. Um dia recebem um telefonema de uma técnica da Segurança Social que os informa do nascimento de um terceiro irmão e os questiona se estariam dispostos a adoptar o bebé, o que acaba por acontecer.

Caso 18: Por altura do período de pré-adoção de uma menor por um casal que queria adoptar só uma criança, os técnicos apresentaram o irmão da adoptanda aos adoptantes e *convenceram-nos* a adoptar os dois irmãos. No entanto, a criança já integrada passa, a partir do momento em que se dá a tentativa de integração do irmão, a ter comportamentos agressivos, acabando o casal por desistir da adopção dos dois. Os menores foram novamente institucionalizados.

Os casos de adopção restrita são muito raros. A maior parte dos juízes nunca decretou qualquer sentença para o efeito. Os casos relatados em regra resultam de situações de facto ou de conhecimento pessoal e preexistente relação afectiva entre o menor e o casal adoptivo. Contudo, segundo alguns magistrados, estas situações, actualmente, seriam encaminhadas para o apadrinhamento.

Foi relatado um caso em que a adopção restrita se deveu a questões de natureza exclusivamente patrimonial. Noutro caso, a adopção restrita motivou-se pelos candidatos terem receio que a adopção não corresse bem, podendo, por esta via, revogar o vínculo.

5. Adopção internacional

São raros os casos de adopção internacional, não tendo os tribunais prática nem especiais conheci-

mentos nesta matéria. Nada de relevante foi dito a respeito desta questão.

Algumas propostas consensuais:

A) De direito

1. Fixar critérios legais para fundar uma decisão de revisão de uma medida de confiança perante uma situação de não adoptabilidade.
2. Clarificar o problema dos efeitos úteis do recurso a final e o artigo 185.º OTM. Deve ser admitido o recurso das decisões intercalares e deve subir de imediato senão não há sindicância da decisão.
3. Clarificar a forma da notificação no processo de promoção e protecção, se é aplicada a OTM ou o Código de Processo Civil.
4. Permitir a sustentação e reparo do recurso.
5. Prever que recursos devem ser interpostos e apresentadas as respectivas alegações num prazo inferior a 30 dias.
6. Prever a *obrigatoriedade* de informar o tribunal da alteração de morada.
7. Clarificar processualmente o incidente da revisão das medidas.

B) Boas práticas e respostas

1. Especialização do sistema de promoção e protecção quanto aos adolescentes e aos problemas de dependência com álcool e drogas.
2. Criar instituições adequadas às problemáticas da pré-delinquência.

3. Olhar para a insuficiência do sistema na promoção e protecção de menores com problemas de saúde mental. É imperioso existirem instituições de saúde próprias para tratamento e contenção. Assim como é necessário clarificar as fronteiras (se houver necessidade destas) da intervenção judicial por causa de saúde mental dos menores entre Lei de Saúde Mental e Lei de Promoção e Protecção. Pelo menos, urge impor um dever de comunicação da jurisdição criminal ao tribunal de família e menores.
4. Discutir se deve ou não ser alargado o prazo legal máximo de 18 meses para as medidas em meio natural de vida.
5. Discutir se deve ou não ser alargado o prazo legal de 6 meses para o período de pré-adopção.

C) Outras

1. A avaliação e inspecção: a adequação dos critérios de avaliação e de estatística às

especificidades do direito da família e dos menores.

2. Organização Judicial: deve ser alargada a competência especializada dos Tribunais de Família e Menores a todo o território nacional. Há distritos no interior que não têm nenhum tribunal de competência especializada. A necessidade de começar a pensar também na questão da especialização da segunda instância.
3. Necessidade de criar critérios de selecção dos juizes: perfil do magistrado de família e menores.
4. Necessidade de estar ao dispor dos pais adoptivos um serviço de apoio pós-adopção.
5. Permitir o cruzamento de dados sobre a identificação do menor de forma a apurar a existência de processos pendentes ou anteriores. O cruzamento só é possível fazer nos processos que correm termos no próprio tribunal, o que é manifestamente insuficiente face à mobilidade dos pais e dos próprios menores.