PARECER

Objeto: Projeto de Lei n.º 750/XIV/2.ª (PCP) - Retoma das medidas de acolhimento e programa de autonomização de crianças e jovens em perigo (quinta alteração à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, que aprova a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo);

Enquadramento geral

Foi solicitado através de ofício com data de 31 de março de 2021, pelo Ex.mo Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a emissão de Parecer relativamente ao Projeto de Lei n.º 750/XIV/2.ª (PCP), encontrando-se a iniciativa legislativa pendente para apreciação na Comissão Parlamentar.

A solicitação de emissão de parecer da Ordem dos Advogados relativamente à pendente e *supra* mencionada iniciativa legislativa enquadra-se no procedimento normal e adequado uma vez que por virtude, entre outros, da norma contida na alínea j) do artigo 3º do Estatuto da Ordem dos Advogados (doravante simplesmente E.O.A.) aprovado pela Lei n.º 145/2015 de 9 de setembro, constitui atribuição da Ordem dos Advogados *"Ser ouvida sobre projetos de diplomas legislativos que interessem ao exercício da Advocacia e ao patrocínio judiciário em geral e propor as alterações legislativas que entendam convenientes"* .

Análise:

Analisado o documento, verifica-se que o Projeto de Lei sob parecer, pretende uma alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, Lei n.º 147/99, de 1 de setembro (doravante simplesmente LPCJP) , constituindo a 5 ª alteração, propondo duas alterações à lei com vista a admitir a possibilidade de retoma das medidas de acolhimento por parte do beneficiário que tenha optado pela cessação da medida anterior, saindo do acolhimento e criar um Programa de Autonomização que generalize a existência de percursos de autonomização apoiados.

NU: 674274
Ref.ª 509/1.º CACDLG-13.04.21

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt

Para esse efeito, o Projeto de Lei em causa propõe que se adite à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, constituindo a 5ª alteração, alterada pelas Leis n.os 31/2003, de 22 de agosto, 142/2015, de 8 de setembro, e 23/2017, de 23 de maio e 26/2018, de 5 de julho, dois novos artigos, artigo 63º- A e artigo 63º B, com a seguinte redação, respetivamente:

«Artigo 63.º A

Retoma das medidas

1- Sem prejuízo do regime geral de proteção de crianças e jovens em perigo, a criança ou jovem acolhido em instituição, ou que beneficie da medida de proteção de acolhimento familiar e tenha cessado as medidas por vontade própria, tem o direito de solicitar de forma fundamentada a sua reversão com a continuação da intervenção até aos 21 anos, desde que iniciada antes de atingir os 18 anos, e até aos 25 anos sempre que existam e apenas enquanto durem, processos educativos ou de formação profissional.

2- A reentrada no sistema a pedido do próprio obedece aos mesmos procedimentos do acolhimento e é acompanhada de apoio económico e acompanhamento psicopedagógico e social que o habilitam a adquirir progressivamente autonomia de vida.

Artigo 63.º B

Programa de Autonomização

1- As comissões de proteção, no âmbito da previsível cessação das medidas nos termos dos artigos 63.º e 63.ºA relativamente a crianças e jovens em perigo, estabelecem um programa de autonomização, que garanta à criança ou jovem em acolhimento, pelo período adequado a cada situação, as condições económicas, sociais, habitacionais e de acompanhamento técnico necessário em cada caso, até à cessação definitiva das medidas, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 63.º.

2- O ministério da tutela garante às comissões de proteção os meios financeiros e logísticos necessários ao cumprimento dos programas de autonomização definidos nos termos no número anterior.»

Vejamos então:

As medidas propostas caminham no sentido da melhoria do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo evidenciando alguma insuficiência do mesmo.

A proposta constante do Projeto de Lei mostra-se sobretudo bem fundamentada demonstrando uma reflexão com conhecimento das realidades e das carências de meios que pretende superar tendo em conta a realidade atual os pressupostos das descritas situações.

Pretende ser abrangente e dentro da mesma problemática resolver duas situações entre si relacionadas, atuais e preocupantes, que são, designadamente a possibilidade do reingresso, a possibilidade da retoma das medidas de acolhimento que na data atual – e relativamente à matéria especifica em apreciação é irreversível em determinadas condições – e programa de autonomização de crianças e jovens em perigo.

Concretamente, propõe a admissão de reentrada no sistema designadamente através da possibilidade de retoma das medidas de acolhimento quando a saída do acolhimento se revele precipitada e também a implementação de um Programa de Autonomização que que garanta ao beneficiário - criança ou jovem em acolhimento - as condições económicas, sociais, habitacionais e de acompanhamento técnico necessário em cada caso e pelo período adequado a cada situação, até à cessação definitiva das medidas.
Relativamente à primeira situação pretende a proposta de alteração legislativa criar a possibilidade de reverter os efeitos da decisão anterior tomada pelo seu próprio beneficiário, ou seja, pretende criar a possibilidade de retoma das medidas de acolhimento com base em pedido fundamentado do próprio, possibilitando a reentrada no sistema. quando a saída do acolhimento se revele precipitada.

Quanto à segunda proposta de alteração legislativa pretende criar um Programa de Autonomização para crianças e jovens em perigo que generalize a existência de percursos de autonomização apoiados pelas próprias comissões de proteção em face da previsível cessação das medidas quando ainda em acolhimento, com acompanhamento técnico necessário em cada caso, até à cessação definitiva das medidas.

E, relativamente às propostas melhorias pontuais somos de parecer favorável, genericamente, mas entendemos e salvo sempre melhor opinião existe ainda alguma omissão e insuficiência relativamente à parte legislativa e procedimental prevista.
E é disso precisamente que se trata.

No mais, são medidas que refletem necessidades atuais no âmbito do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo que acrescem às existentes com vista a dar continuidade às condições que permitam garantir o bem-estar e desenvolvimento integral de cada um.

A matéria do Sistema de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo é extensa e muito complexa, sendo que apesar dos esforços legislativos ou dos próprios intervenientes no terreno continua a evidenciar insuficiências, designadamente de recursos. Mas também procedimentais.

Desde logo porque cada medida incide sobre uma situação particular, complexa, de uma criança ou jovem em risco ou perigo com as especificidades inerentes.

A Lei não pode generalizar a retoma das medidas de proteção de criança ou jovem em perigo, que beneficiou da medida de proteção de acolhimento que tenha cessado por vontade própria, apenas com a condição "*de solicitar de forma fundamentada a sua reversão* "ainda que mitigado pela *"...continuação da intervenção até aos 21 anos, desde que iniciada antes de atingir os 18 anos, e até aos 25 anos sempre que existam e apenas enquanto durem, processos educativos ou de formação profissional."*

No quadro atual, a saída do acolhimento, o abandono do Sistema de Promoção e Proteção pelo seu beneficiário é - independentemente dos motivos - irreversível, ainda que tenha ocorrido de forma precipitada.

O conteúdo proposto nesta iniciativa legislativa tem, naturalmente, implicações que são favoráveis à criança ou jovem que esteve em acolhimento que, em determinado momento saiu e que, posteriormente deseja ser readmitido no Sistema de Promoção e Proteção, para continuar a beneficiar das ferramentas protetivas e de meios colocados à sua disposição pelo sistema, com vista à sua autonomia.

Pretende reingresso visto que não foi possível atingir os objetivos da medida anterior, seja porque o sistema não conseguiu dar resposta ou a resposta funcionou mal, ou porque o beneficiário assim decidiu ainda que, reitera-se, de modo precipitado, que não conseguiu resolver ou ultrapassar as dificuldades que encontrou no regresso ao seu meio de vida no exterior da instituição, o que pode ter ocorrido pelos mais diversos motivos. Facto é que a medida cessou e não pode reingressar.

Sendo de acolher a possibilidade de alterar esta situação, para uma segunda oportunidade de beneficiar do sistema protetivo para assegurar a possibilidade de continuar a beneficiar do Sistema e, nesta fase, adquirir as competências e maturidade suficiente para a sua autonomia, que não terá obtido durante a aplicação da medida.

Porém, o beneficiário poderá, entretanto, já ter atingido a maioridade, vai interagir, no mesmo meio e espaço físico com crianças e jovens de muito diferentes faixas etárias e muito diferentes histórias de vida e, com grande diversidade de experiências na infância, que vivem na mesma instituição e que estão também sujeitos a medidas de promoção e proteção - com quem o mesmo entra em interação no seu regresso ao acolhimento pois, partilhando espaços comuns,

Sendo que as histórias de vida serão muito diversas, sem excluir a eventual possibilidade de históricos de delinquência não resolvidos, problemas de comportamento, proveniência de comunidades de risco, disfuncionamento psicológico, necessitados de acompanhamento psicológico ou psiquiátrico, não raramente com sintomatologia relevante, por vezes de maltrato e abuso enquanto vítima ou enquanto agressor que, no limite, pode ocasionar existência de padrões de risco.

E neste ponto nos parece – com o devido respeito – que a proposta legislativa é omissa relativamente a outros aspetos a observar no reingresso ao sistema.

Até porque a Proposta de o reingresso mostra-se dependente de:

- Ter existido anterior medida de acolhimento;

- Que tenha beneficiado da medida de proteção de acolhimento familiar e tenha cessado as medidas por vontade própria.

Embora com a particularidade – com a qual se concorda em absoluto – de a eventual reentrada no sistema obedecer aos mesmos procedimentos do acolhimento.

O que merece a nossa concordância dada que o ingresso inicial é criterioso e obedece às condições exigidas num quadro normativo rigoroso, sendo sempre a última resposta a implementar quando todas as outras respostas se esgotaram. Por maioria de razão o reingresso, mais do que o ingresso inicial, terá de obedecer aos mesmos procedimentos do acolhimento o que envolve a reapreciação da situação concreta.

Porém, não é suficiente visto que o pressuposto e o impulso processual para os procedimentos emergem da manifestação de vontade do jovem que pretende reingresso para beneficiar das medidas, concedendo-lhe o verdadeiro direito subjetivo a - cessadas as medidas por vontade própria - o direito de solicitar de forma fundamentada a reversão da medida para aceder novamente aos benefícios protetivos para tanto bastando "solicitar de forma fundamentada a sua reversão "

É um requisito insuficiente – a simples solicitação do jovem, com a exigência vaga e genérica da alegação da "forma fundamentada "para ser readmitido no acolhimento.

E é, com o devido respeito, insuficiente atendendo à natureza da matéria em apreciação.

Deverão ser definidos critérios mais aprofundados para o reingresso, exigindo-se uma reapreciação mais rigorosa do que a do ingresso.

Têm que ser indicadas regras de procedimento diferenciando designadamente, o regresso de um beneficiário ainda menor ou se já é adulto e, neste caso, pode não ter o adequado enquadramento, sendo que, o sistema também tem resposta para as suas diversas e possíveis situações e designadamente, se esteve fora de qualquer medida durante um espaço de tempo curto, longo ou muito longo; há quanto tempo esteve fora da medida; há quanto tempo saiu; sendo completamente diferente o enquadramento de um jovem que esteve fora um mês ou que esteve fora do Sistema dois anos, que regressa já maior, que já perdeu o contexto.

Porque no reingresso e na previsão da redação proposta se podem incluir situações muito complexas e distintas, parece-nos que deve fazer-se uma análise casuística, descentrada da proposta algo "adultocêntrica", centrada apenas no beneficiário candidato ao reingresso e, desde logo, alinhar alguns

critérios num esforço e trabalho mais vasto que seja preventivo e protetivo do bem-estar do beneficiário e dos demais - crianças e jovens dessa instituição - que tenham em conta as diversas dimensões de vida e projetos ali presentes bem como as circunstâncias em que essa reentrada para a estrutura social de acolhimento institucional possa ocorrer e que respeite a cada situação concreta, trajetória de vida e as características de cada criança ou Jovem, que solicite o reingresso designadamente, o tempo decorrido e a idade concreta.

Afigura-se ainda necessário prever a cessação da medida em caso de reingresso caso exista incumprimento da medida.

Não pode o Projeto de Lei prever apenas as condições de entrada, mas deve prever também as de saída, prevendo as situações em que, não sendo cumprido, terá que abandonar a instituição extinguindo-se, consequentemente a nova medida tomada.

Acresce ainda outra reflexão no que diz respeito ao reingresso à instituição, no que refere à entidade decisora da admissão/reingresso em acolhimento institucional, que talvez pudesse ser mencionada no Projeto de Lei, e que se mostra omissa, sendo nosso parecer que, se por um lado têm que estar garantidos os meios por parte da instituição para receber e acolher nestas condições excecionais, talvez fosse de prever que o decisor seja externo à mesma, existindo separação entre quem gere o funcionamento da instituição de acolhimento (para decidir e evitar institucionalizações desnecessárias) e sobre quem decide admitir em cada caso concreto, de forma absolutamente isenta.

Para decidir e evitar institucionalizações desnecessárias, tem que existir separação sobre quem decide admitir e quem gere o funcionamento da instituição.
Ultrapassada esta dificuldade, quanto à segunda medida proposta – autonomização para crianças e jovens em perigo – merece a nossa concordância e o parecer favorável.

Consoante posição anteriormente expressa as medidas aplicadas devem ter como objetivo promover uma preparação para a vida fora da instituição, de modo adequado e consequente, com planeamento oportuno, em face da previsível cessação das medidas, quando ainda em acolhimento, elaboração de um programa de autonomização apoiado pelas próprias comissões de proteção e com todo acompanhamento técnico

necessário a cada caso, até à cessação definitiva das medidas.

A consideração segundo a qual não basta acolher deve ser no pressuposto de no acolhimento implementar-se um programa de preparação para autonomia de vida, assegurando uma transição acompanhada tendo em conta as necessidades individuais, competências, capacidades e particularidades de cada beneficiário pelo período tempo necessário, em ordem a dotá-lo de forma realista e exequível de autonomia para a vida. Concorda-se ainda, neste particular com a proposta no sentido de que a implementação de um programa adequado de plena autonomização permitiria, não apenas adquirir e treinar competências necessárias para a vida do jovem adulto com vista à sua plena autonomização, por outro lado, sempre poderia prevenir a saída precoce do sistema, precipitada, baseada em expetativas irrealistas porventura associadas à insuficiente ou mesmo inexistente preparação para autonomia em face do contexto de vida real, que não foi adquirida ainda e que determinará o posterior pedido de reentrada no sistema protetivo.

Em síntese conclusiva:

De acordo com os elementos disponíveis e o conteúdo do projeto Lei será de aplaudir a iniciativa, mas, salientando a natureza da matéria existem ainda diversos aspetos a serem completados – quanto à proposta de reingresso e retoma das medidas - para que a medida possa ser por nós sufragada através de parecer totalmente favorável.

Caso fosse favorável, poderia estar a dar um sinal de concordância em relação a algo relativamente incompleto pois, não indica quais os parâmetros dentro dos quais propõe o reingresso para além dos *supra* referidos, entendendo que o mais adequado seria que o projeto legislativo fosse aprofundado quanto às matérias suscitadas.

Quanto à segunda medida proposta – programas de autonomização – merece a nossa concordância e o parecer favorável.

Este é, de acordo com os elementos disponíveis, salvo melhor entendimento, o nosso Parecer, ficando a Ordem dos Advogados, no entanto, disponível para colaborar com V. Exas, designadamente analisando nova proposta, bem como prestando a sua colaboração, se necessária, no que possa ser útil quanto a esta matéria.

Lisboa, 12 de março de 2021

Luis Silva

Assinado de forma digital por Luis Silva
Dados: 2021.04.12 23:31:18 +01'00'

Luís Silva

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

Largo de S. Domingos, 14, 1°. 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: cons.geral@cg.oa.pt https://portal.oa.pt