

**AS ENTIDADES COM LEGITIMIDADE DE INTERVENÇÃO EM
SITUAÇÕES DE CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO: DA ESFERA
INFORMAL AO PAPEL DAS COMISSÕES DE PROTECÇÃO E DOS
TRIBUNAIS¹**

Cláudia Sofia Antunes Martins [0009-0002-1825-9021]

[Universidade da Beira Interior, A037736@umaia.pt Covilhã, Portugal]

¹ Este artigo foi redigido seguindo a grafia anterior ao Acordo Ortográfico (AO).

RESUMO

A Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei nº 147/99, de 1 de Setembro (Assembleia da República, 1999) entrou em vigor em Portugal, em 2001, tendo como objetivo precípua a promoção dos direitos e a proteção das crianças e jovens em perigo residentes ou localizadas em território nacional, por forma a garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral. No presente trabalho, procuraremos identificar as entidades com competência de intervenção junto dessas crianças ou jovens sinalizados em situação de perigo, à luz do atual enquadramento normativo, os pressupostos legitimadores da sua intervenção, o seu âmbito de competência e respectivos limites à sua intervenção.

Palavras-Chave: crianças e jovens em perigo; entidades com competência em matéria de infância e juventude; comissões de proteção de crianças e jovens; princípio da subsidiariedade.

ABSTRACT

The Law on the Protection of Children and Young People at Risk, approved by Law nº. 147/99, of 1 September, enter, in Portugal, in 2001, with the main objective of promoting the rights and protection of children and young people at risk, residing or located in Portugal, in order to guarantee their well-being and integral development. In the present work we will identify the entities with the power to intervene with these children or young people identified as being in danger, in light of the current legal regime set out in the L.P.C.J.P., their scope of competences and respective limits to their intervention.

Keywords: children and youth in danger; entities with competence to intervene in matters of child and youth protection; child and youth protection commissions; principle of subsidiarity.

1. Nota Prévia

O actual enquadramento legal dirigido à protecção e promoção da infância e juventude nacional foi introduzido, em 2001, com a entrada em vigor da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro (Assembleia da República, 1999) , e assenta na ideia nuclear de uma responsabilidade repartida entre o Estado e a sociedade no sentido de assegurar o bem-estar e normal desenvolvimento da personalidade de qualquer criança ou jovem com idade inferior a dezoito anos, residente ou que se encontre em território nacional, quando os seus pais, o seu representante legal ou quem tenha a sua guarda de facto ponha em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento ou não seja capaz de se opor de modo adequado a remover o perigo.

Transparece, assim, do diploma a intenção de se conferir um cariz acentuadamente comunitário ao sistema de promoção dos direitos e protecção das crianças e jovens em perigo, introduzindo-se uma hierarquia de intervenção, em respeito pelos princípios da subsidiariedade e da intervenção mínima, consagrados no art. 4.º, als. *b*) e *j*), da Lei n.º 147/99 (1999), e conferindo-se legitimidade de intervenção subsidiária aos tribunais.

Assim, a promoção e protecção das crianças e jovens, sempre que não tenha sido possível a sua efectivação através da actuação da família, competirá, em primeira instância, às *entidades comunitárias públicas ou privadas com atribuições em matéria de infância e juventude*, ou seja, a entidades que exerçam actividades próximas da criança e da sua família, nas áreas, especialmente, da educação, saúde, direito e acção social, que podem, assim, “lançar mão de recursos mais imediatos e eficazes junto da comunidade que é responsável pelo bem-estar das suas crianças e que está na base da prevenção das situações de perigo” (Furtado & Guerra, 2001). Estas entidades deverão proceder ao estudo sumário da situação e proporcionar a protecção compatível com as suas atribuições, embora não possam aplicar medidas de promoção e protecção.

Num segundo patamar, a legitimidade de intervenção é conferida às comissões de protecção de crianças e jovens, entidades oficiais não judiciárias, de cariz administrativo e de composição multidisciplinar, quando as anteriores entidades não tenham garantido uma protecção adequada no exercício das funções e deveres que lhe assistem ou não gozem de legitimidade para intervir nos casos enunciados na lei, como veremos de seguida.

A intervenção de protecção e promoção junto das crianças e jovens nestes dois patamares tem como pressuposto fundamental realizar-se sempre de modo consensual, pressupondo o consentimento dos pais, representante legal ou guardião de facto da criança e o jovem e a não oposição da criança ou

jovem com idade igual ou superior a doze anos ou com idade inferior em função da maturidade revelada *in casu*.

Por fim, o terceiro e último degrau do sistema de protecção, “a ponta da pirâmide” (Gersão, 2000) na promoção dos direitos e protecção das crianças e jovens em perigo é conferido aos *tribunais*, nas situações expressamente tipificadas na lei. Por esse motivo, ao abrigo do princípio da subsidiariedade, existindo uma comissão de promoção e protecção com competência no município, sempre que a situação de perigo seja sinalizada, em primeiro lugar, pelo tribunal, e não estando em causa uma situação de emergência ou outra que legitime a intervenção do tribunal, ao abrigo da L.P.C.J.P., deverá este, de imediato, remeter a comunicação ou participação da situação à competente entidade administrativa (não obstante possa sempre tomar as providências cíveis que considere adequadas)².

Simultaneamente, o legislador fez recair sobre todos os cidadãos a responsabilidade moral de participação de todas as situações que tenham tido conhecimento de perigo para uma criança ou jovem, responsabilidade essa que se transmuta num “verdadeiro dever ético e moral” de comunicação obrigatória, nos termos do art. 66.º, n.º 2, da Lei n.º 147/99 (1999) (Borges, 2011), se o bem jurídico em perigo for *a sua vida, integridade física ou psíquica ou a sua liberdade*. A igual obrigação vinculou todas as entidades com competência de intervenção à luz da L.P.C.J.P., tais como as entidades competentes em matéria de infância e juventude, as comissões e os tribunais (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 64, 65º e 68º)].

No presente trabalho, procuraremos realizar uma breve exposição sobre as entidades com competência de intervenção junto de crianças ou jovens sinalizados em situação de perigo, que se encontrem ou residam em território nacional, à luz do actual regime jurídico vertido na L.P.C.J.P., quais os pressupostos de legitimidade da sua actuação, seu âmbito de competência e respectivos limites legais à sua intervenção, com vista a uma melhor compreensão do actual modelo normativo de protecção da

² Neste sentido, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa (2006), onde se refere que: “(...) a iniciativa processual do processo judicial de promoção e protecção, não se verificando o caso previsto na al. e) do art. 11.º, cabe ao Ministério Público (art. 105.º). Mas não o pode fazer de modo arbitrário. (...) Isto significa que a iniciativa do processo judicial de promoção dos direitos e protecção por parte do Ministério Público depende taxativamente da verificação de algum dos seguintes requisitos (cfr. Artigo 73.º) (...). Ora *in casu*, tendo em conta os poucos elementos fornecidos pelos autos, temos como certo que, no Funchal, se encontra instalada comissão de protecção. Por outro lado, os autos não comprovam que a comissão de protecção tenha feito ao Ministério Público qualquer comunicação, tendo como objectivo qualquer das situações previstas no artigo 68.º. Finalmente, a comissão de protecção não tomou qualquer decisão quanto à aludida criança. Logo, não nos parece haver fundamento legal para a iniciativa do processo judicial de promoção e de protecção por parte do Ministério Público, neste caso concreto”. *Vide* ainda Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra (2007).

infância e juventude, introduzido, em 2001, e do seu objectivo precípua de pôr fim a todo o tipo de inferências externas ao seio familiar abusivas, desproporcionais ou excessivas por parte de entidades comunitárias, administrativas ou judiciais (definindo com rigor e clareza o seu papel e os limites à sua actuação) e assegurar o respeito pelos direitos e garantias processuais de todas as crianças ou jovens sinalizados em perigo, assim como os dos seus progenitores, representante legal ou guardião de facto. Quanto à metodologia seguida, as questões acima referidas serão respondidas através da análise precípua dos dispositivos normativos vertidas na lei, da doutrina e jurisprudência portuguesa pertinente sobre a temática.

2. Entidades com Legitimidade de Intervenção junto de Crianças e Jovens sinalizados em Perigo

2.1. As “Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude”

2.1.1. Noção

As entidades com competência em matéria de infância e juventude surgem como o primeiro nível de intervenção em virtude da privilegiada relação, de especial proximidade, no dia a dia, com as crianças e jovens de uma determinada comunidade, o que lhes permite com maior facilidade sinalizar as situações de perigo e dar o primeiro passo no sentido da sua remoção ou proceder ao seu adequado encaminhamento, exercendo um importante papel de vigilância.

Integram esta categoria as entidades singulares ou colectivas, privadas, públicas, cooperativas ou sociais que, de alguma forma, desenvolvam algum tipo de actividade, a nível local, nas áreas da infância e juventude, e que por esse motivo gozam de legitimidade de intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 5.º, al. *d*).

Exercem, assim, um importante papel as instituições particulares de solidariedade social (como o Instituto de Apoio à Criança; o SOS Criança e outros projectos de apoio à criança.), associações desportivas ou recreativas, as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesias, o Instituto de Solidariedade e Segurança Social e seus centros distritais, as escolas e as creches, os centros de saúde e os hospitais e os órgãos de polícia criminal.

Visa-se, por outro lado, que cada uma destas entidades actue dentro da sua esfera específica de competência, e, sempre que necessário, em coordenação com as demais. A título de exemplo, as escolas poderão sinalizar situações de absentismo escolar e procurar encontrar soluções adequadas para ultrapassar essa realidade, ou ainda possíveis casos de negligência, estando em causa crianças que cheguem com sinais de subnutrição ou sem as condições mínimas de higiene, as quais podem igualmente informar outras entidades competentes nesta matéria para intervir, como hospitais/maternidades, ou, se

necessário, as entidades administrativas ou judiciais. Por sua vez, os hospitais também podem sinalizar casos de maus-tratos, negligência, subnutrição e tomar as providências urgentes necessárias para proteger a criança ou jovem em causa, informando posteriormente a comissão de protecção ou o tribunal, de acordo com a lei. Já os órgãos de polícia criminal³, no exercício das suas funções de patrulhamento, vigilância e manutenção da segurança, podem igualmente adoptar providências urgentes que o caso exija ou identificar situações de crianças ou jovens em perigo, informando posteriormente as entidades com competência para intervir.

Reconhecendo a importância deste primeiro degrau de intervenção da comunidade na eliminação de factores de perigo que possam estar a afectar uma criança ou jovem e do seu papel de apoio junto da sua família, através de uma intervenção informal e com agentes próximo ao núcleo familiar, cumpre, todavia, reforçar duas ideias chave. Em primeiro lugar, a eficácia deste primeiro degrau de intervenção depende de que seja assegurada a cada uma destas entidades com competência de intervenção, à luz da L.P.C.J.P., formação adequada sobre o teor da lei, suas competências e atribuições, e como tais funções deverão ter transposição na prática, explicando como elaborar relatórios, como dar conta por escrito das diligências efectuadas ou realizar as comunicações necessárias, com reuniões mensais ou trimestrais para esclarecimento de dúvidas e prestação de apoio técnico.

Em segundo lugar, importa realçar que cabe a cada uma destas entidades seleccionar dentro da sua instituição a/as pessoa/as que ficarão directamente responsáveis pelo exercício de tais funções que deverão ter formação ou experiência profissional nesta área da infância ou juventude (e, se possível licenciatura em direito, educação, saúde, psicologia ou serviço social); e que, dentro de cada município, seria importante designar uma pessoa responsável por articular o trabalho de todas estas entidades para uma resposta precoce, rápida, eficaz e não excessiva por parte de todos estes intervenientes.

³ Em sentido idêntico, defendia Guerra (2024) que “considerando o particular conhecimento do meio social onde desempenha a sua actividade, parece-nos evidente que a intervenção policial pode e deve ser efectuada por sua iniciativa, efectuando-se logo que possível a necessária comunicação ao M.P. – nº2 do art. 92º”.

2.1.2. Pressupostos de Legitimidade da sua Intervenção

A intervenção, *in loco*, de uma destas entidades junto de uma criança ou jovem sinalizada em situação de perigo depende da verificação de duas condições prévias principais:

- a) os pais, representante legal ou quem tenha a guarda de facto da criança ou do jovem tem de assentir a intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 7º, ns. º 3 e 9º);
- b) a criança ou o jovem com idade igual ou superior a doze anos (ou com idade inferior consoante a sua capacidade para compreender o sentido da intervenção) não pode manifestar oposição (Lei n.º 147/99, 1999, art. 10.º).

Embora não resulte expresso da letra da lei, parece-nos que esta intervenção inicial deverá ter não só uma natureza consensual, como informal, não sendo de exigir que o referido *consenso* tenha de ser reduzido a escrito contendo a assinatura das referidas entidades, nem que tenha de incluir os elementos enunciados no art. 55.º da Lei n.º 147/99, 1999, devendo apenas a entidade competente proceder ao registo da diligência efectuada, com descrição sucinta de todas os procedimentos efectuados e da aderência das pessoas em causa no sentido da intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 7º, n.º 5).

Adopta um posicionamento diverso (Borges, 2011), para quem o consenso e a não oposição podem constar, igualmente, de compromisso escrito, assinado pelos intervenientes, nos mesmos moldes estabelecidos para os acordos de promoção e protecção, respeitando os princípios e os termos da lei.

Consideramos, diversamente, ser despicienda a formalização do acordo ou da não oposição, não apenas porque o legislador nada expressou nesse sentido na lei, mas sobretudo porque o tipo de abordagem destas entidades junto da criança e do seu núcleo sócio-familiar deverá ser o menos intrusivo e cerimonioso, visando, sobretudo, e de modo proactivo, eliminar possíveis indicadores de perigo dentro da sua esfera de competências. Ora, tal intervenção deve ocorrer no âmbito de um tipo de contacto pessoal e directo, o qual só é possível com a aderência dos pais (ou do representante legal ou de facto) e a não oposição da própria criança ou jovem (em função da sua idade e grau de maturidade), sob pena, de não se verificando a sua adesão, a sua intervenção estar vedada ao insucesso, cabendo-lhe, por isso, sinalizar o caso à competente comissão de protecção, nos termos dos arts. 7º, n.º 3 e 8.º da Lei n.º 147/99, 1999.

Tenha-se ainda em atenção, como a intervenção destas entidades deve ser assente numa base de consenso em relação a *ambos os progenitores* da criança ou jovem, ainda que, por decisão judicial devidamente fundamentada, só um exerça as responsabilidades parentais, por exemplo, em caso de divórcio ou de separação judicial ou de facto, por o tribunal ter considerado o exercício conjunto contrário aos interesses da criança (Código Civil, 1966, art. 1906.º, n.º 2). Na verdade, mesmo em tais

situações, à luz do regime introduzido pela Lei n.º 61/2008 (2008), continuam ambos os pais a exercer conjuntamente as suas responsabilidades parentais nas *questões de particular importância* para o seu filho (Código Civil, 1966, arts. 1911.º e 1912.º), questões essas “existenciais graves e raras”, como é o caso da necessidade de autorização da intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude, à luz do regime vertido na L.P.C.J.P.

Todavia, a intervenção consensual de um dos progenitores, poderá ser dispensado, nos casos previstos no art. 9º Lei n.º 147/99, 1999:

- a) se estiver inibido do seu exercício, nos termos dos arts. 1913º e 1915º do Código Civil, 1966:
 - (i) por ter sido condenado por crime a que a lei atribua esse efeito;
 - (ii) se tiver o estatuto de maior acompanhado e a sentença de acompanhamento assim o determina;
 - (iii) se, estando ausente, tiver sido nomeado curador provisório);
 - (iv) se, a requerimento do Ministério Público, de qualquer parente do menor ou de pessoa a cuja guarda ele esteja confiado, de facto ou de direito, o tribunal assim o determinar por ter infringido culposamente os seus deveres para com o seu filho, com grave prejuízo deste; ou quando, por inexperiência, enfermidade, ausência ou outras razões, se não mostre em condições de cumprir com aqueles deveres;
- b) se estiver ausente ou de qualquer modo incontactável (sem prejuízo de a comissão dever diligenciar por todos os meios disponíveis obter o seu paradeiro com vista à obtenção o seu consentimento) [n.ºs 2 e 3];
- c) se tiver sido instituída a tutela, nesse caso apenas o tutor ou, na sua falta, o protutor deverá assentir [n.º 4];
- d) se tiver sido constituído o vínculo do apadrinhado civil da criança ou jovem, enquanto se mantiver esse vínculo, a pessoa que tiver apadrinhado civilmente é que deverá assentir [n.º 7].

Por último, a legitimidade da intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude depende ainda da não oposição da criança ou jovem com idade igual ou superior a doze anos, ou, se tiver idade inferior, se a sua oposição for considerada relevante de acordo com a sua capacidade para compreender o sentido da intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 10º).

O legislador optou, assim, por não fixar um critério legal rígido, em função da idade da criança ou jovem, para que este possa intervir no processo e ter uma palavra a dizer sobre as decisões que afectem o seu futuro, o qual fica dependente antes do nível de maturidade por aquele revelado. Os contributos científicos das diversas ciências sociais permitem aferir que, a partir dos doze anos, a criança ou jovem já apresenta um nível de desenvolvimento cognitivo e social que lhe permite compreender o impacto das suas acções, já tem uma percepção do que é certo ou errado, e dos efeitos de certas decisões na sua vida, razão pela qual lhe deve ser proporcionada a possibilidade de poder expressar a sua opinião sobre essas decisões e ainda que a sua opinião seja tida em consideração, porém, em muitos casos, as crianças poderão revelar igual maturidade com idade inferior. Nessas situações, caberá ao decisor analisar casuisticamente a situação e determinar se deverá dar relevo ou não à oposição da criança como critério para aferir da legitimidade da sua intervenção.

2.1.3. Âmbito de Competência e suas Limitações

A esfera de acção destas entidades encontra-se claramente delimitada por lei. Por um lado, não gozam da prerrogativa de poder instaurar processos de promoção e protecção, nem aplicar as medidas de promoção e protecção, (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 38º e 77º); por outro lado, são-lhe atribuídas diversas competências que podemos subdividir em quatro áreas distintas.

Num primeiro plano, têm um papel proactivo de prevenção de situações de perigo, cabendo-lhes elaborar planos de acção local para a infância e juventude em matéria de promoção, defesa e concretização dos direitos das crianças e jovens (Lei n.º 147/99, 1999, art. 7º, n.º 1).

Num segundo plano, gozam de poderes de intervenção *in loco*, em casos identificados de crianças e jovens em situação de perigo, nos termos do n.º 4 do art. 7º da Lei n.º 147/99, 1999, devendo, designadamente:

- a) analisar sumariamente a situação, diagnosticar e intervir sempre que as circunstâncias o caso o exijam, podendo adoptar todos os *procedimentos adequados urgentes*, como retirar a criança ou jovem da sua família, nos termos do art. 91.º da Lei n.º 147/99, 1999 quando exista uma situação de perigo actual ou iminente para a sua vida ou integridade física e haja oposição dos detentores das responsabilidades paternas ou de quem tenha a sua guarda de facto, solicitando, de imediato, a intervenção do tribunal ou das entidades policiais, podendo ainda adoptar outras medidas compatíveis com as suas atribuições, não previstas na lei (Lei n.º 147/99, 1999, art. 66.º, n.º 3);
- b) implementar estratégias de intervenção para eliminar factores de risco que identificados;

- c) acompanhar a crianças, jovem e respectiva família em execução de plano de intervenção por si definido ou por outra entidade congénere;
- d) e proceder a um registo actualizado, com uma descrição sucinta, de todas as diligências efectuadas e respectivos resultados (Lei n.º 147/99, 1999, art. 7º, n.º 5º).

Caso tenham intervindo diversas entidades com competência em matéria de infância e juventude, esclareceu o legislador, em 2025, que a iniciativa inicial para a intervenção deverá ser atribuída à que primeiro sinalizou o referido perigo⁴.

Num terceiro plano, o legislador confere-lhes deveres específicos de comunicação, devendo, designadamente:

- a) informar as comissões de protecção ou o Ministério Público (quando a comissão não esteja instalada ou quando não se verifiquem os pressupostos legais da sua intervenção) das situações de crianças ou jovens em perigo que tenham conhecimento no exercício das suas funções, que não possam dar resposta adequada ou suficiente a remover o perigo, ou em relação às quais não reúnam os requisitos legais de intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 65.º, n.ºs 1 e 2 e 66.º, n.º 3);
- b) participar ao Ministério Público, ou às entidades policiais, os crimes cometidos contra menores (Lei n.º 147/99, 1999, art. 70.º);
- c) e, as instituições de acolhimento, comunicar ao Ministério Público todas as situações de crianças e jovens que acolham sem prévia decisão da comissão de protecção ou judicial (Lei n.º 147/99, 1999, art. 65.º, n.º 3).

As comunicações suprarreferidas não determinam a cessação da sua intervenção, excepto se a isso se opuserem os pais, o representante legal ou quem tiver a guarda de facto da criança ou jovem ou se houver oposição da criança ou jovem com idade superior a doze anos ou com idade inferior, dependendo do grau de maturidade revelado (Lei n.º 147/99, 1999, art. 71.º, n.º 1).

Por último, deverão ainda estas entidades intervir sempre que solicitado por uma comissão de protecção ou pelo tribunal, executando os actos materiais inerentes às medidas de promoção e protecção aplicadas pelas comissões ou pelo tribunal, no decurso de um processos administrativo ou judicial de promoção e protecção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 7º, n.º 4º, al. d)), ou colaborar com as comissões de

⁴ Alteração introduzida pela Lei nº 37/2025 (2025), que introduziu o n.º 6, ao artigo 7º da Lei n.º 147/99, 1999. Já, previamente, Guerra (2024), defendera tal opção, ao referir que à luz da actual versão da lei ficara “por legislar quem deve ter prioridade de fazer a reunião inicial, na situação de um caso de perigo convocar vários serviços de 1ª linha. Nesse aspecto, deixo a sugestão de que deveria ser a entidade que primeiro sinalizou a situação de perigo”.

protecção sempre que solicitado, o qual abrange ainda o dever de informação e de emissão de relatórios ou outros documentos que se considere necessários (Lei n.º 147/99, 1999, art. 13º, n.º 2).

2.2. As Comissões de Protecção de Crianças e Jovens

2.2.1. Noção

À luz da actual L.P.C.J.P., o legislador manteve a figura das comissões de protecção de crianças e jovens, a “*primeira experiência de protecção de menores por via administrativa*”⁵, introduzida, em Portugal, em 1978, com a reforma da Organização Tutelar de Menores (OTM, 1978). Durante o período em que vigorou o referido diploma, em Portugal, entre 1962 e 2001, a legislação portuguesa em matéria de infância e juventude consagrou uma matriz acentuadamente proteccionista, que equiparava, para efeitos de enquadramento legal e medidas adoptadas, os designados *menores em perigo moral* e os *menores delinquentes*, não reconhecendo, quer à criança e ao jovem, nem aos seus pais ou representante legal ou de facto, muitos direitos e garantias processuais. À luz do citado diploma legal, o Estado irrompia como uma figura paternal, o bom tutor que zelaria por todas as crianças e jovens carentes de assistência e protecção. Ora, foi sobretudo, após a revolução política de 1974, que começaram a surgir, em território nacional, as primeiras ideias sobre formas não judiciárias de protecção de crianças e jovens. Afirmava-se, então, como este tipo de intervenção não judicial facilitaria a “cooperação da família ou do representante legal” da criança ou jovem por a sua intervenção não ter um carácter reprovador; evitaria o “estigma” da criança ou do jovem de ter de ser presente a tribunal, um ambiente claramente intimidador e permitiria ainda a abertura de um processo informal, onde a autoridade administrativa, formada por técnicos dos diversos ramos sociais do saber, poderia recorrer a uma panóplia de medidas não sujeitas a regras de legalidade estrita (Gersão, 1978)⁶.

⁵ Preâmbulo do Dec.-Lei n.º 189/91 (1991).

⁶ Esclarecia Gersão (1980), como, em sentido contrário, também se referia que este tipo de protecção social poderia prejudicar os direitos e liberdades individuais do menor e do titular do exercício do poder paternal ou tutelar e que, ao desvalorizar os factos praticados pelo menor, se orientava “na escolha da medida aplicável, pela sua própria concepção de «adaptação social» e de «interesses do menor».” Contudo, esclarecia ainda a autora que estes argumentos podiam ser contrariados na medida em que a filosofia de intervenção da comissão assentasse numa ideia de consenso, remetendo-se para o tribunal todos os casos em que aquela conflituasse com os interesses do detentor do poder paternal ou tutelar e se permitisse a constituição de advogado e visto que também o nosso sistema judicial de protecção já desvalorizava o comportamento do menor no momento da escolha da medida a aplicar, mesmo sem ainda incluir formas de protecção não judiciárias, pelo que a solução passaria pela criação de um tipo de sistema que privilegiasse a protecção social, por intermédio da acção de comissões, face à judiciária, em todos os casos de inadaptação social de menores e de menores em perigo, a qual deveria ter uma base local, tendo entre os seus membros “representantes directos da comunidade”.

Com a entrada em vigor da L.P.C.J.P., o legislador optou por manter esta figura, que designou de *comissões de protecção de crianças e jovens*, porém a sua estrutura surge bem alterada face ao regime legal da O.T.M. a qual: “não continha uma definição clara das competências das CPM pois não se distinguiam das outras instituições não judiciárias nem dos tribunais; pecava por ausência de princípios de articulação, de planificação e de princípios orientadores de intervenção processual; tinham uma composição muito alargada que dificultava o seu funcionamento e a eficácia das suas decisões; não estava assegurada o apoio técnico; não existia vinculação efectiva das entidades e serviços representados” (Guerra, 2024).

Neste novo enquadramento legal, as comissões de protecção surgem como instituições oficiais não judiciárias, com autonomia funcional, reconhecidas pelo Estado para desempenharem funções de interesse público, actuando, a par dos tribunais e da comunidade, na protecção e promoção dos direitos da criança e do jovem e na prevenção ou termo das situações susceptíveis de afectar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral, com imparcialidade e independência ((Lei n.º 147/99, 1999, art. 12.º)⁷ Por outro lado, as comissões apresentam uma natureza multidisciplinar na sua forma de trabalho, recolhendo o contributo de técnicos das mais diversas áreas profissionais ligadas à infância e juventude (juristas, psicólogos, professores, técnicos da segurança social, etc.) e representantes de diversas instituições locais que trabalhem nesta área especializada. Actualmente, exercem a sua competência na área do município onde têm sede⁸, atribuindo-se ao município a responsabilidade por lhes garantir e facultar apoio logístico, financeiro e administrativo e o que demais se revelar necessário (Lei n.º 147/99, 1999, art. 14.º). Visou-se, assim, consagrar um princípio de responsabilização de cada comunidade local pela protecção e assistência das suas crianças e jovens.

2.2.2. Pressupostos de Legitimidade da sua Intervenção

A *competência material* das C.P.C.J. encontra-se, assim, dependente da verificação cumulativa de três condições:

- a) que as entidades com competência em matéria de infância e juventude, no âmbito exclusivo da sua competência, não tenham conseguido assegurar de forma adequada e

⁷ As comissões de protecção tinham ainda direito a apoio das autoridades policiais e administrativas, no cumprimento das suas funções, nos termos previstos no art. 6.º do Dec.-Lei n.º 189/91 (1991).

⁸ Podendo, contudo, quando se justifique: a) nos municípios com maior número de habitantes, criar mais do que uma comissão, com competência numa ou mais freguesias; b) criar comissões intermunicipais, em municípios adjacentes com menor número de habitante, nos termos do n.º 2 do art. 15º da Lei n.º 147/99, 1999.

suficiente a protecção que a situação de perigo exige ou não tenham legitimidade para intervir (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 8.º e 4.º, al. j);

- b) que os pais, representante legal ou quem tenha a guarda de facto da criança ou do jovem consentam, por escrito, a intervenção da comissão (Lei n.º 147/99, 1999, art. 9.º);
- c) que a criança ou jovem com idade igual ou superior a doze anos, ou com idade inferior, quando a sua capacidade e estado de desenvolvimento lhe permita compreender o sentido da intervenção, não se oponha à sua intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 10.º).

O primeiro pressuposto visa o respeito pelo princípio da subsidiariedade na intervenção junto de crianças ou jovens em perigo, assegurando que a intervenção formal das omissões de protecção só tenha lugar quando as entidades mais próximas da criança, do jovem e da sua família não tenham conseguido com o seu apoio pôr fim, de modo adequado e suficiente, ao perigo sinalizado.

O segundo pressuposto condiciona a intervenção da comissão à verificação de uma plataforma de consenso no sentido da intervenção, ou seja, que prestem o seu consentimento, por escrito (elaborado à parte do processo de promoção e protecção ou nele incorporado):

- a) ambos os pais, mesmo que só um exerça as responsabilidades parentais (Lei n.º 147/99, 1999, n.º 2 do art. 9.º);
- b) apenas por um dos pais:
 - (i) se o outro estiver inibido do seu exercício⁹;
 - (ii) estiver ausente ou de qualquer modo incontactável (sem prejuízo de a comissão dever diligenciar por todos os meios disponíveis obter o seu paradeiro com vista à obtenção o seu consentimento) (Lei n.º 147/99, 1999, n.s. 2 e 3 do art. 9.º); e, ainda, segundo o nosso entendimento, quando circunstância particulares graves do caso assim o justificarem, designadamente nos exemplos enunciados no Guia Prático do Divórcio e das Responsabilidades Parentais, elaborado pelo Centro de Estudos Judiciários¹⁰;

⁹ Arts. 1911º e 1912º do Código Civil, 1966.

¹⁰ Fialho (2012). Segundo este Guia Prático, poderá ter lugar a intervenção nesses moldes, designadamente, quando: a) se verificar uma situação de prática de actos de violência doméstica; b) se a criança tiver nascido em consequência de gravidez subsequente a um crime de violação; c) em caso de falta de diálogo e incapacidade dos progenitores em se relacionar entre si, que resulte em situações de forte litigiosidade que interfiram no desenvolvimento da criança; d) se se verificar uma situação de recusa reiterada ou de protelamento do progenitor não residente em entregar a criança àquele com quem resida habitualmente;

- c) ambos os pais e ainda quem tiver a guarda da criança, nos termos dos arts. 1907º e 1918º do Código Civil, 1966, ou a sua guarda de facto (quem, vem assumindo continuamente as funções essenciais próprias de quem tem responsabilidades parentais¹¹, sendo suficiente o consentimento da pessoa a quem a criança ou jovem estiver confiado para dar início à intervenção ((Lei n.º 147/99, 1999, .º 5 do art. 9.º); porém, cumpre realçar que, se os progenitores estiverem ausentes ou incontactáveis, após a realização de todas as diligências adequadas para os encontrar, deverá dispensar-se o seu consentimento (Lei n.º 147/99, 1999, n.º 6º do art. 9.º);
- d) apenas o tutor ou, na sua falta, o protutor, se tiver sido instituída a tutela (Lei n.º 147/99, 1999, n.º.4 do art. 9.º);
- e) a pessoa que tiver apadrinhado civilmente a criança ou jovem, enquanto se mantiver esse vínculo ((Lei n.º 147/99, 1999, n.º 7 do art. 9.º).

Por último, a legitimidade da actuação da comissão de protecção encontra-se ainda dependente de a criança ou jovem com idade igual ou superior a doze anos não se opor à sua intervenção, ou, mesmo quando tenha idade inferior, dependendo da capacidade revelada para compreender o sentido da intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 10.º).

Não esclareceu, todavia, o legislador em que termos deveria a criança ou o jovem manifestar a sua não oposição, designadamente, se a sua opinião deveria ser sempre referenciada no processo ou apenas nas situações em que aquela fosse discordante e manifestada, de forma espontânea e livre, tendo em atenção a sua idade e grau de maturidade.

e) se o progenitor com quem a criança não reside habitualmente manifestar desinteresse para com ela; f) se ocorrer um afastamento geográfico do progenitor com quem a criança não reside, por exemplo, por se encontrar a residir no estrangeiro ou em local afastado, sendo os contactos entre ambos muitos raros e espaçados no tempo. Julgamos, todavia, em harmonia com o disposto no citado Guia Prático do Divórcio e das Responsabilidades Parentais, ser de dispensar, não só o consentimento do progenitor ausente, como a notificação da situação ao Ministério Público. Com efeito, revelando-se impossível determinar a localização do progenitor, ou sendo o contacto entre este e a criança muito raro ou espaçado no tempo, tal é revelador de manifesto desinteresse pela vida do seu filho, que justifica a dispensa da sua intervenção e do seu consentimento com vista a legitimar a actuação da comissão. Por sua vez, a desnecessidade da comunicação ao Ministério Público agiliza ainda a actuação do referido organismo não judiciário, permitindo uma intervenção mais célere e actual junto da criança sinalizada em situação de perigo, não havendo nenhum outro interesse superior merecedor de protecção que justifique a necessidade da referida comunicação.

¹¹ A noção de guarda de facto encontra-se no art. 5º, al. b), da Lei n.º 147/99, 1999.

Para Borges (2011), a não oposição deverá ser sempre reduzida a escrito, podendo, todavia, formalizar-se de modo distinto: estando em causa um jovem com idade igual ou superior a doze anos, aquela poderia ser redigida e assinada pelo jovem, lavrada em auto ou em acta pelo juiz e depois por ele assinada; tratando-se de uma criança com idade inferior a doze anos, aquela deveria ser necessariamente reduzida a auto ou transcrita em acta, “dela constando os motivos pelos quais se considerou que a oposição foi conscientemente decidida, compreendendo a criança o sentido da intervenção”, nada referindo, contudo, às situações em que a criança não se oponha à intervenção.

Nesse sentido Clemente (2009) critica veementemente a solução do legislador, introduzida no art. 10.º da Lei n.º 147/99, 1999, por entender que o direito de audição e de participação da criança se encontrar aí consagrado de modo muito insuficiente, na medida em que o legislador não esclarece o alcance do próprio conceito de *não oposição*, nem determina as formas da sua manifestação, levando a que, na prática, a não oposição da criança se traduza “num mero pró-forma bastando-se com a simples omissão de nada dizer ou nada fazer”.

Julgamos, todavia, atento o teor dos arts. 9.º e 10.º da Lei n.º 147/99, 1999, e na medida em que o legislador optou por diferenciar no corpo dos citados preceitos, as situações em que exige o “*consentimento*” dos progenitores ou do representante legal ou de facto da criança (o qual tem de ser sempre formalizado por escrito de modo a legitimar a actuação das comissões), das situações em que basta a mera “*não oposição*” da criança ou do jovem para que a referida intervenção possa ter lugar, que resulta implícito do espírito da lei ter pretendido aquele consagrar um regime legal em que a formalização da vontade da criança ou jovem através da sua assinatura só tem de ter lugar, nos casos em que se manifeste, de modo consciente e livre (e dependendo da sua idade e grau de maturidade), estar em desacordo com a intervenção da comissão. Nos demais casos, embora possa ser manifestada num documento escrito redigido pela própria criança ou jovem, deverá constar em auto ou ser lavrada em acta, valendo a mesma ideia para quando a criança tenha idade inferior a doze anos, mas se conclua que, em função do grau de maturidade revelado, também deverá manifestar a sua não oposição no sentido da intervenção para que a comissão tenha legitimidade para intervir.

2.2.3. . Modalidades da Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, respectiva Composição e Funcionamento

As C.P.C.J. funcionam segundo duas modalidades: uma alargada e uma restrita (Lei n.º 147/99, 1999, art. 21.º, als. *g*) e *h*).

A comissão alargada é composta por um extenso rol de representantes da “sociedade civil organizada” (Clemente, 2009), com mais de dezasseis elementos, sendo obrigatória a presença de: um

representante do município/ou dos municípios/ou da freguesia (no segundo caso, se houver comissões intermunicipais em municípios adjacentes com menor número de habitantes e se justifique, e no terceiro caso, se houver mais do que uma comissão no município e tenha um elevado número de habitantes, nos termos do art. 15º da Lei n.º 147/99, 1999, de entre pessoas com especial interesse ou aptidão na área das crianças e jovens; um representante da segurança social, de preferência com formação em serviço social, psicologia ou direito; um representante do Ministério da Educação, de preferência professor com especial interesse e conhecimentos na área das crianças ou jovens em perigo; um representante do Ministério da Saúde, preferencialmente médico ou enfermeiro; um representante das instituições particulares de solidariedade social ou de outras organizações não governamentais que desenvolvam, na área de competência da comissão, respostas sociais de carácter não residencial dirigidas a crianças ou jovens e famílias; um representante do organismo público competente em matéria de emprego e formação profissional; um representante das instituições de solidariedade social e outras organizações não governamentais que exerçam, na área de competência da comissão, respostas sociais de carácter residencial dirigidas a crianças ou jovens em perigo; um representante das associações de pais existentes na área de competência da comissão; um representante das entidades particulares que desenvolvam actividades desportivas, culturais ou recreativas destinadas a crianças ou jovens; um representante das associações de jovens existentes na área ou dos serviços de juventude; um representante de cada força de segurança presente na área de competência da comissão; quatro cidadãos eleitores, preferencialmente com especiais conhecimentos para intervir na área das crianças ou jovens em perigo, designados pela assembleia municipal (ou assembleias municipais ou pela assembleia de freguesia, nos casos previstos no art. 15º da Lei n.º 147/99, 1999, e técnicos que venham a ser cooptados pela comissão, quando necessário, com formação, designadamente, em serviço social, psicologia, saúde ou direito, ou cidadãos com especial interesse pelos problemas da infância e juventude.

Nos termos da L.P.C.J.P., a comissão alargada funciona em plenário, ou seja, com a participação de todos os seus membros¹², ou por grupos de trabalho para assuntos específicos¹³. O plenário reúne com a periodicidade mínima mensal, podendo, sem prejuízo reunir mais vezes de acordo com a necessidade exigida pelo cumprimento das suas funções. Em qualquer caso, cada um dos elementos da

¹² As decisões da comissão a funcionar em plenário não exigem a presença de todos os seus membros, bastando a presença do presidente da comissão, do seu secretário e da maioria dos membros da comissão, nos termos dos arts. 23.º, n.º 3, e 27.º, n.º 2, da Lei n.º 147/99, 1999.

¹³ O funcionamento da comissão alargada através de grupos de trabalhos para assuntos específicos pressupõe uma deliberação prévia da comissão a funcionar em plenário a aprovar os temas de cada grupo e os seus elementos.

comissão devem ser afectados ao trabalho efectivo na comissão, por tempo não inferior a oito horas mensais, a integrar o período normal de trabalho (Lei n.º 147/99, 1999, art. 19.º).

Diversamente, a comissão na modalidade restrita é formada por um número mais reduzido de elementos: cinco elementos, no mínimo (sendo obrigatório que seja sempre um número ímpar), escolhidos de entre os membros da comissão alargada, com formação interdisciplinar e interinstitucional, incluindo, sempre que possível, membros com especialização nas áreas do serviço social, psicologia e direito, educação e saúde. Integram, por inerência, a comissão restrita:

- i) o presidente da comissão¹⁴;
- ii) o representante do município (ou dos municípios ou das freguesias nos casos referidos, no art. 15º da Lei n.º 147/99, 1999;
- iii) o representante da segurança social;
- iv) o representante da educação;
- v) e o representante da saúde.

Os restantes membros são designados pela comissão alargada, devendo em qualquer caso, ser designado um elemento de entre os que representam as instituições de solidariedade social ou as organizações não governamentais, devendo ser sempre cooptados técnicos¹⁵, sempre que as necessidades de representação multidisciplinar não estejam satisfeitas na comissão ou se verifique falta de meios humanos (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 20º e 20º-A).

A comissão restrita funciona em permanência, intervindo sempre que ocorra uma situação de emergência, e reúne com a periodicidade mínima quinzenal, ou sempre que convocada pelo presidente. Os seus elementos exercem funções em regime de tempo completo ou de tempo parcial (Lei n.º 147/99, 1999, art. 22.º)¹⁶.

¹⁴ O presidente da comissão é eleito pelo plenário da comissão alargada de entre todos os seus membros, o qual posteriormente designa um elemento da comissão para desempenhar as funções de secretário (Lei n.º 147/99, 1999, art. 23.º). Compete ao presidente da comissão, designadamente: representar a comissão; presidir às reuniões da comissão restrita e alargada; coordenar os trabalhos de preparação do plano anual (caderno de encargos) de actividades e elaborar um relatório anual de actividades, submetendo-o a aprovação da comissão alargada; autorizar a consulta de processos; e proceder às comunicações previstas na lei (Lei n.º 147/99, 1999, art. 24.º). O mandato do presidente dura 3 anos, podendo ser renovado apenas uma vez (Lei n.º 147/99, 1999, art. 26.º, n.º 3).

¹⁵ O apoio técnico prestado por estes elementos pode assumir a coordenação de casos e emissão de parecer no âmbito de processos em que intervenham (Lei n.º 147/99, 1999, n.º 2 do art. 20º-A).

¹⁶ O legislador, em 2015, veio acrescentar, no art. 22º, n.º 5, da Lei n.º 147/99, 1999, que, quando a entidade representada ou responsável por disponibilizar técnicos para apoio da comissão restrita não cumpra os tempos de afectação deve o presidente

Por fim, refira-se ainda as comissões são acompanhadas, apoiadas, avaliadas e inspeccionadas nas suas funções pela Comissão Nacional, nos termos dos arts. 30º a 33º da Lei n.º 147/99, 1999. A Comissão Nacional, foi criada pelo Dec. -Lei nº 15972015, 2015, e surge como pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e património próprio, que funciona no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, tendo como missão “*contribuir para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da acção dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos direitos e protecção das crianças e jovens*”.

2.2.4. . Âmbito de Competências das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens

Quanto às atribuições da comissão alargada conferidas pela L.P.C.J.P., podemos dividir as suas atribuições em duas principais áreas. Em primeiro lugar, compete-lhe promover acções de formação e de esclarecimento à comunidade, surgindo, como “agente local promotor dos direitos da criança” (Clemente, 2009), com vista a uma mais eficaz sinalização dos factos e situações que, na área da sua

da comissão comunicar a situação ao Ministério Público e à Comissão Nacional, no prazo de 30 dias após a verificação da situação. Os membros da comissão, em ambas as modalidades, representam e obrigam os serviços e as entidades que os designam (Lei n.º 147/99, 1999, art. 28.), sendo responsáveis pelo cumprimento dos objectivos contidos no plano anual de acção do serviço respectivo para a protecção da criança no que se refere às suas responsabilidades no âmbito da comissão (tendo as suas funções na comissão carácter prioritário relativamente às demais que exerçam nos seus respectivos serviços pois constituem serviço público obrigatório prestado na profissão (Lei n.º 147/99, 1999, art. 25.º). Surgindo como órgãos independentes, que deliberam de forma imparcial (por maioria de votos, tendo o presidente que estar presente e tendo este voto de qualidade, (Lei n.º 147/99, 1999, art. 27.º, n.º 2), as suas decisões não podem ser alvo de qualquer influência dos serviços que os membros da comissão representam, estando sujeitas a controle da sua legalidade e adequação pelo Ministério Público (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 27.º, 72.º, n.º 2, e 76.º). Sempre que um serviço ou entidade se oponha à execução das suas deliberações, a comissão deverão comunicar tal facto ao Ministério Público (Lei n.º 147/99, 1999, art. 28.º, n.º 2). As relações entre todos os membros da comissão pautam-se por um princípio de coordenação, sem dependência hierárquica. Por outro lado, tenha-se em atenção que os actos administrativos praticados pela comissão, em qualquer das suas modalidades, que exorbitem as suas respectivas competências ou sejam estranhos às suas atribuições, como referia Borges (2011) “podem vir a ser anulados ou declarados nulos, nos termos dos arts. 135.º e 133.º, n.º 2, al. b), do Código de Procedimento Administrativo”, excluindo-se apenas “os actos processuais praticados no âmbito dos processos de promoção e protecção e as medidas aplicadas (...) que o MP submete à apreciação judicial comum, por as julgar ilegais ou inadequadas, nos termos do art. 76.º, n.º 1, da presente lei, bem como todos os demais casos conexos com o processo de promoção e protecção tendo em vista a protecção e defesa da criança e do jovem”. Por último, refira-se ainda que os membros da comissão são designados por um período de três anos, renovável apenas por duas vezes, salvo nos casos excepcionais de impossibilidade de substituição do membro se houver acordo entre o comissário e a entidade representada, quando necessário e parecer favorável da comissão nacional (podendo em todo o caso, fora desta situação excepcional, voltar a desempenhar o cargo, decorrido o período de um mandato sem estar em funções) (Lei n.º 147/99, 1999, art. 26.º).

competência territorial, afectem os direitos e interesses da criança e do jovem ou ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação ou educação, devendo, designadamente:

- a) fazer o levantamento das carências e na identificação e mobilização dos recursos necessários à promoção dos direitos, do bem-estar e do desenvolvimento integral da criança e do jovem;
- b) colaborar com as entidades competentes no estudo e elaboração de projectos inovadores no domínio da prevenção primária dos factores de risco e no apoio às crianças e jovens em perigo e na constituição e funcionamento de uma rede de acolhimento de crianças e jovens;
- c) e dinamizar e dar parecer sobre programas destinados às crianças e jovens em perigo (Lei n.º 147/99, 1999, art. 18.º, als. *a*) a *f*).

A par destas atribuições, compete ainda à comissão alargada servir de apoio e de instrumento de controlo da actuação da comissão restrita, devendo examinar a informação semestral relativa aos processos indiciados e ao andamento dos pendentes na comissão restrita e aprovar o relatório anual de actividades e avaliação elaborado pelo presidente, enviando à C.N.P.C.J.R., à Assembleia Municipal e ao Ministério Público (Lei n.º 147/99, 1999, art. 18.º, als. *g*) e *h*).

No que se refere à comissão restrita, compete-lhe, especialmente:

- a) atender e informar as pessoas que se dirigem à comissão de protecção;
- b) decidir da abertura e da instrução do processo de promoção e protecção ou a promoção do arquivamento imediato do caso quando se verifique manifesta desnecessidade de intervenção;
- c) obter os consentimentos necessários à sua intervenção;
- d) decidir a aplicação e acompanhar e rever as medidas de promoção e protecção, com excepção da medida de confiança a pessoa seleccionada para a adopção, a família de acolhimento ou a instituição com vista a adopção, devendo ainda praticar o actos de instrução e acompanhamento de medidas de promoção e protecção que lhe sejam solicitados no contexto de processos de colaboração com outras comissões; solicitar a participação dos membros da comissão alargada nos processos referidos na alínea anterior, sempre que se mostre necessário, ou dar parecer e colaborar com outras pessoas e entidades públicas ou privadas;
- e) informar semestralmente a comissão alargada, sem identificação das pessoas envolvidas, sobre os processos indiciados e o andamento dos processos pendentes (Lei n.º 147/99, 1999, art. 21.º,

n.º 2); g) e comunicar, ao Ministério Público, das situações indicadas, nos arts. 68.º a 70.º e 96.º, n.º 3 da Lei n.º 147/99, 1999¹⁷.

Atento o papel significativo atribuído pelo nosso legislador às comissões de protecção na intervenção junto de crianças e jovens em perigo e na adopção das respectivas medidas de protecção, gostaríamos de sublinhar duas ideias relativamente a esta matéria. Em primeiro lugar, a importância de um maior rigor na selecção dos elementos que integram a comissão restrita dado o impacto decisivo das suas decisões na vida de uma criança ou jovem e na dos seus pais, representante legal ou de facto e demais familiares. Consideramos, assim, que todas as pessoas que pretendessem desempenhar funções nessa comissão devessem, preferencialmente, ter formação específica nas áreas do direito, saúde, educação, psicologia ou serviço social, e, em todo o caso, devessem frequentar um curso formativo sobre a Lei n.º 147/99, 1999, onde lhes fossem explicadas as suas competências e quais os limites legais à sua intervenção, sujeito a avaliação escrita, e contendo também uma componente prática de estágio. Por outro lado, consideramos ainda importante que estas pessoas sejam igualmente submetidas a avaliação psicológica. Não nos parece adequado que integrem as comissões restritas pessoas que possam não estar na posse plena das suas capacidades emocionais ou psicológicas, a quem são poderes tão grandes sobre a vida de uma criança ou jovem e da sua família.

¹⁷ Nos termos do art. 68.º da Lei n.º 147/99, 1999: “*As comissões de protecção comunicam ao Ministério Público: a) as situações em que não obtenham a disponibilidade dos meios necessários para proceder à avaliação diagnóstica dos casos, nomeadamente por oposição de um serviço ou instituição e, em particular as situações de recusa de prestação de informação relativa a dados pessoais sensíveis, designadamente informação clínica, solicitada nos termos do nº1 do art. 13º-A; b) revogada; c) revogada; d) As situações em que não tenha sido proferida decisão decorridos seis meses após o conhecimento da situação da criança ou jovem em perigo; e) a aplicação da medida que determine ou mantenha a separação da criança ou do jovem dos seus pais, representante legal ou das pessoas que tenham a sua guarda de facto, f) Os casos em que, por força da aplicação sucessiva ou isolada das medidas de promoção e protecção previstas nas alíneas a) a c), e) e f) do artigo 35º, o somatório de duração das referidas medidas perfaça 18 meses*”. Segundo o art. 69.º do mesmo diploma legal: “*As comissões de protecção comunicam ainda ao Ministério Público as situações de facto que justifiquem a regulação ou a alteração do regime do exercício das responsabilidades parentais, a inibição das responsabilidades parentais, a instauração da tutela ou a adopção de qualquer outra providência cível, nomeadamente nos casos em que se mostre necessária a fixação ou a alteração ou se verifique o incumprimento das prestações de alimentos*”. Por último, ao abrigo do art. 70.º do mesmo diploma: “*quando os factos que tenham determinado a situação de perigo constituam crime (...) devem comunicá-los ao Ministério Público ou às entidades policiais (...), e, em simultâneo, ser comunicadas pela comissão de protecção ao magistrado do Ministério Público que, nos termos do nº2 do art. 72º, acompanha a respectiva actividade*”; e ainda as situações referidas no art.96º, n.º 3 “*nas situações de guarda ocasional, se a pessoa com quem a criança residir se opuser à intervenção da comissão, enquanto esta diligencia por entrar em contacto com as pessoas que devam prestar o seu consentimento, não se justificando procedimentos de urgência*”.

2.3. A Intervenção Judicial

A intervenção judicial, no novo enquadramento legal, passou a ter natureza residual, tendo lugar apenas nos casos previstos no art. 11.º da Lei n.º 147/99, 1999, que podemos enquadrar em quatro grupos distintos.

Em primeiro lugar, há sempre lugar à intervenção judicial se não existir uma comissão de protecção de crianças e jovens com competência no município ou na freguesia da respectiva área de residência da criança ou jovem (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11.º, al. *a*).

Num segundo patamar, incluem-se todas as situações em que a C.P.C.J., embora existindo no município, não tem legitimidade ou competência para intervir: a) por os pais, representante legal ou quem tenha a guarda de facto da criança ou do jovem não terem prestado o seu consentimento escrito no sentido da sua intervenção ou, tendo-se prestado, o tenham retirado, ou incumprido reiteradamente o acordo de promoção e protecção [se do incumprimento do acordo resultar situação de grave perigo para criança ou a pessoa que deveria consentir for indiciada pela prática de crime contra a liberdade ou a autodeterminação sexual que vitime a criança ou jovem ou contra ela tenha sido deduzido queixa por um desses crime] (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 9.º, e 11.º, als. b) e c); b) nas situações de guarda ocasional (se a criança estiver a viver com uma pessoa que não detenha as suas responsabilidades parentais, nem a sua guarda de facto), se a pessoa com quem residir a criança se tiver oposto à intervenção da comissão e não se justifique um procedimento urgente, comunicando de imediato a situação ao Ministério Público (Lei n.º 147/99, 1999, art. 96.º); c) se a criança ou o jovem com idade igual ou superior a doze anos, ou até com idade inferior se a sua capacidade e estado de desenvolvimento lhe permitirem compreender o sentido da intervenção, se opuser à intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 10.º, e 11.º, al. *e*); d) se a comissão concluir dever ser aplicada, *in casu*, a medida de promoção e protecção de confiança a pessoa seleccionada para adopção, a família de acolhimento ou a instituição com vista a futura adopção, prevista na al. *g*), do n.º 1, do art. 35.º da Lei n.º 147/99, 1999, a qual, nos termos do preceituado no art. 38.º do referido diploma, só pode ser aplicada judicialmente (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11º, al. *a*), parte final); e) se o juiz tiver ordenado a apensação do processo administrativo noutro judicial, (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11.º, al. *i*)¹⁸; f) e na sequência de procedimento urgente previsto no art. 91.º da Lei n.º 147/99, 1999 (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11º, al. *j*)).

¹⁸ Nos termos do preceituado no art. 81.º, n.º 1, da Lei n.º 147/99, 1999, os processos de promoção e protecção, tutelar educativo e os que visem a tomada de providências cíveis sobre o mesmo menor devem correr em apenso, sendo competente o juiz do processo instaurado em primeiro lugar. Caso o processo de promoção corra termos na comissão de protecção, este só será

Em terceiro lugar, a intervenção judicial pode ser impulsionada nos casos em que a comissão de protecção não obteve a disponibilidade dos meios necessários para aplicar ou executar a medida que considere adequada, nomeadamente por oposição de um serviço ou entidade (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11.º, al. f); não conseguiu aplicar uma medida de promoção e protecção, no prazo de seis meses, após a sinalização da situação e tal intervenção judicial seja requerida pelos pais, representante legal, quem tenha a guarda de facto da criança ou jovem (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11.º, al. g)); o Ministério Público tenha considerado a decisão da comissão de protecção ilegal (não prevista na lei ou sem atender aos pressupostos previstos na lei) ou inadequada (não é a mais indicada a remover a situação de perigo) à promoção dos direitos ou à protecção da criança ou do jovem (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11.º, al. h)), ou considere, de modo justificado (oficiosamente ou a pedido da comissão), que não se mostra adequada a intervenção da comissão, atendendo à gravidade da situação de perigo, à especial relação da criança ou do jovem por quem a provocou ou devido a conhecimento de anterior incumprimento reiterado da medida de promoção e protecção por quem deva prestar consentimento (Lei n.º 147/99, 1999, art. 11.º, n.º 2).

Encontramos, assim, nestas situações, diversas derrogações ao princípio da subsidiariedade, admitindo o legislador a possibilidade de se poder passar *ab initio* para a intervenção judicial ou, da intervenção das entidades com competência em matéria de infância e juventude, para a intervenção judicial.

Por outro lado, refira-se ainda que, no âmbito da intervenção judicial, o legislador atribui ao Ministério Público, de harmonia com o disposto na sua lei estatutária¹⁹, uma importante *triple* função.

Por um lado, cumpre ao magistrado do Ministério Público, de uma forma geral, intervir sempre que necessário, e dentro dos limites impostos pela L.P.C.J.P., na promoção e defesa dos direitos das crianças e jovens em perigo, podendo exigir aos seus pais, representante legal ou a quem tenha a sua guarda de facto os esclarecimentos necessários (Lei n.º 147/99, 1999, art. 72.º, n.º 1).

Simultaneamente, deve o Ministério Público representar as crianças e jovens em perigo, propondo acções, requerendo providências tutelares cíveis e usando de quaisquer meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e à sua protecção, incluindo promover os procedimentos de naturalização, nos termos do n.º 3 do art. 6º da Lei n.º 37/81, 1981 (Lei n.º 147/99,

apensado se o juiz entender que existe ou pode existir incompatibilidade das respectivas medidas ou decisões, nos termos do n.º 2 do referido artigo.

¹⁹ Lei n.º 60/98 (1998).

1999, arts. 72.º, n.º 3 e 75.º). Assim, no âmbito do processo judicial, são-lhe reconhecidas importantes atribuições, como, entre o mais, impulsionar a abertura do referido processo e do processo judicial urgente, nos termos da lei (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 73.º e 92.º), emitir despacho a arquivar liminarmente as comunicações que receba quando seja manifesta a sua falta de fundamento ou a desnecessidade da sua intervenção (Lei n.º 147/99, 1999, art. 74.º), comunicar às comissões, em respeito pelo princípio da subsidiariedade, os casos de crianças ou jovens em perigo de que tenham conhecimento no exercício das suas funções (Lei n.º 147/99, 1999, art. 64.º, n.º 1); requer a abertura do processo judicial de promoção e protecção ou o procedimento judicial urgente, nos termos do art. 92.º da Lei n.º 147/99, 1999); participar na conferência para obtenção de acordo de promoção e protecção, se esta ocorrer (Lei n.º 147/99, 1999, art. 113.º); na fase debate judicial, poderá apresentar alegações por escrito, se assim o entender, e apresentar meios de prova (passando a ser obrigatório se considerar que a medida a aplicar deverá ser a prevista na al. g), do n.º 1, do art. 35º da Lei n.º 147/99, 1999, assim como exercer o contraditório e apresentar alegações finais (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 114.º e 119.º) e recorrer da decisão final (Lei n.º 147/99, 1999 art. 123.º).

Por fim, cumpre ainda ao Ministério Público exercer uma importante função de acompanhamento da actuação das comissões, agindo concertadamente com os seus elementos, surgindo como um importante veículo de comunicação entre a intervenção comunitária, administrativa e judicial, e de controlo da sua actividade (Lei n.º 147/99, 1999, art. 72.º, n.º 2). Como sublinhava Martins (2005) “a saída do MP das CPCJ *não representa uma menor responsabilidade* desta magistratura na área nobre de acautelamento, defesa e promoção dos direitos das crianças (...)”, devendo aquele “fazer notar a sua presença num registo de quem, mais que fiscalizar, pretende cooperar com o trabalho desenvolvido, sem que isso signifique abdicar das funções que lhe são cometidas por lei. A relação deve ser de inteira confiança e respeito pela esfera de actividade de cada um”. Cabe-lhe especificamente apreciar a legalidade e adequação das decisões das comissões (Lei n.º 147/99, 1999, art. 72º, n.º 2), podendo requerer a apreciação judicial das suas decisões, quando entenda que as medidas aplicadas foram ilegais ou inadequadas (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 73.º, n.º 1, *al. c*), e 76.º), fiscalizar a sua actividade processual e promover procedimentos judiciais adequados (Lei n.º 147/99, 1999, art. 72º, n.º 2), realizar inspecções à comissão com o objectivo analisar a actividade globalmente desenvolvida (Lei n.º 147/99, 1999, art 33.º, n.ºs 4 e 5) e analisar o relatório anual de actividades elaborado pela comissão (Lei n.º 147/99, 1999 art. 32.º).

As linhas orientadoras da actuação do Ministério Público junto das comissões foram enunciadas pelo Procurador-Geral da República Souto Moura, na Circular n.º 1/2001, 2001, e, posteriormente, desenvolvidas na Circular n.º 3/2006, 2006: “1ª. O Ministério Público deve articular com cada comissão os termos do acompanhamento da sua actividade, quer no que respeita à periodicidade quer quanto às

presenças em reuniões; 2ª. A fiscalização da actividade das CPCJ pode realizar-se a qualquer momento a posteriori, devendo englobar a totalidade do trabalho desenvolvido; 3ª. A apreciação da legalidade e do mérito das decisões não se pode limitar à matéria das comunicações obrigatórias; 4ª. Deve ser identificado o magistrado interlocutor de cada Comissão”. Recomendou-se ainda a utilidade de o magistrado do M.P. dever participar, pelo menos uma vez ao ano, nas reuniões da comissão a funcionar na modalidade alargada, e sempre que convidado”. Na Circular n.º 3, 2006, especificou-se a necessidade de o controlo da legalidade e mérito das decisões das comissões dever incluir todas as decisões aplicadas no âmbito dos processos em que as crianças ou jovens fossem vítimas de maus tratos, negligência grave e abusos sexuais, praticados na família ou fora dela; a fiscalização deveria ocorrer uma vez por mês e incidir sobre todos os processos supra referidos, devendo ser-lhe facultada uma listagem desses processos, devendo controlar mensalmente ainda as comunicações obrigatórias ao Ministério Público por parte das instituições de acolhimento e das comissões (Lei n.º 147/99, 1999, arts. 65.º, n.º 2, e 68.º, al. e)].

Em suma, podemos concluir que as relações entre o Ministério Público e as comissões deverão pautar-se por um clima de não burocratização, mas de estrita colaboração e proximidade (Carmo, 2002): o magistrado do Ministério Público deve poder propor iniciativas de intervenção da comissão; sinalizar situações em que devam participar as comissões e participar em actividades por si organizadas; mas, nunca deve “participar nas diligências processuais realizadas pela comissão (que) tenham em vista a conformação da situação de perigo, a obtenção dos consentimentos exigidos para a sua intervenção ou a recolha de informação sobre a situação da criança ou do jovem, nem participar nas deliberações da CPCJ (...)”. Retomando as palavras de Martins (2005), a relação de confiança entre o Ministério Público e as comissões “só se cria e estimula se houver de ambas as entidades, como tem de haver, um conhecimento pessoal que saiba transgredir com a burocracia e que crie canais céleres e informais de comunicação e interacção”.

3. Notas Finais

A entrada em vigor, no ordenamento jurídico português, da L.P.C.J.P., em 2001, marcou um momento de viragem na forma como o legislador passar a perceber os problemas da infância e juventude em situação de desprotecção, em Portugal, e a enquadrar normativamente tais problemáticas. Neste novo diploma legal, visou-se a construção de um modelo de protecção que se afastasse do enunciado na O.T.M, dirigido exclusivamente à *promoção dos direitos e à protecção das crianças e jovens em perigo*, localizados em território nacional.

Neste novo paradigma, compreende-se a importância de cada criança ou jovem dever crescer e viver junto dos seus pais e da sua família, elemento natural e fundamental da sociedade, de modo a

receber a protecção e a assistência essenciais ao desenvolvimento pleno e harmonioso da sua personalidade, e que qualquer intervenção junto do núcleo familiar por entidades externas só deverá ter lugar, e apenas, quando os seus pais ou o seu representante legal ou de facto coloque em perigo a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento, ou não seja capaz de se opor e remover o perigo de modo adequado. Por outro lado, concluindo-se pela necessidade de intervenção externa, dever-se-ia garantir que a mesma fosse, num primeiro momento, sempre que possível, de cariz informal, mínima, coordenada e célere por parte de entidades competentes da comunidade envolvente da criança ou jovem e respectiva família, e, só quando não fosse suficiente ou adequada, por parte de entidades administrativas ou judiciais (devendo estas intervir como última instância ou nos casos excepcionais tipificados na lei).

Podemos concluir do estudo efectuado, em termos de resultados, que consideramos, assim, bem positiva a introdução pelo legislador, em 2001, de dois patamares de intervenção junto de crianças e jovens sinalizados em perigo, de base consensual e não judicial, no sistema legal português, e da consagração do princípio da subsidiariedade. Por um lado, a lei confere responsabilidade a toda comunidade civil, atribuindo às escolas, hospitais, centros de saúde, órgãos de polícia criminal, associações que trabalhem na área da infância e juventude, etc., um papel activo de vigilância e de remoção de factores de perigo dentro da respectiva esfera de competências. Por outro lado, ao exigir que a sua intervenção assente numa plataforma de consenso com os pais, representante legal ou guardião de facto da criança ou jovem e da não oposição da própria criança ou jovem, nos casos previsto na lei, visou, desse modo, conferir maiores garantias processuais aos referidos interessados, assegurando que, na falta dessa plataforma de consenso, qualquer intervenção tenha de passar pelo crivo de um órgão judicial, através da instauração de um processo judicial onde deverão ser assegurados um conjunto de direitos e garantias processuais a todos os intervenientes.

Em suma, visou e muito bem a L.P.C.J.P., assegurar a todas as crianças e jovens localizados ou residentes em território nacional em situação de perigo, o direito à protecção da sociedade e do Estado dentro de um quadro garantístico, que estabeleça as fronteiras daquilo que se pode fazer em nome da protecção” (Gersão, 2000), com claros limites definidos na lei quanto à identificação das entidades com competência para intervir e respectivo âmbito de competências, questões essas que o presente trabalho procurou abordar e trazer à luz.

Não obstante se reconheça que há ainda arestas a limar na letra da lei e na concretização prática do seu conteúdo, um longo e profícuo caminho já foi percorrido desde a entrada em vigor da primeira lei de protecção da infância, em Portugal, em 1911, atravessando o período da O.T.M., até à entrada em vigor da L.P.C.J.P., em 2001. Que o caminho continuo a ser feito, sempre no sentido do seu

aprimoramento legal, com responsabilidade ética e sentido de dever. Cabe a cada um de nós e a toda a sociedade civil, administrativa e judicial cuidar das suas crianças e jovens para que cresçam plenas e felizes, num ambiente saudável de afectos e de segurança onde todas as suas necessidades mais prementes estão salvaguardadas. Saibamos estar atentos e cumprir de forma diligente com os nossos deveres!

Bibliografia

Assembleia da República. (1981). *Lei n.º 37/81, de 3 de outubro: Aprova a Lei da Nacionalidade*. Diário da República, Série I, n.º 228/1981. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/37-1981-564050>

Assembleia da República. (1998). *Lei n.º 60/98, de 27 de agosto: Estatuto do Ministério Público*. Diário da República, Série I-A, n.º 197/1998. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/60-1998-448680>

Assembleia da República. (1999). *Lei n.º 147/99, de 1 de setembro: Lei de proteção de crianças e jovens em perigo (redação em vigor)*. <https://data.dre.pt/eli/lei/147/1999/09/01/p/dre/pt/html>

Assembleia da República. (2008). *Lei n.º 61/2008, de 31 de outubro: Altera o regime jurídico dos direitos*. Diário da República, Série I, n.º 212/2008. <https://diariodarepublica.pt>

Assembleia da República. (2025). *Lei n.º 37/2025, de 31 de março: Possibilidade de familiares e pessoas candidatas à adoção poderem servir famílias de acolhimento e reforçar os direitos das crianças e jovens no acolhimento*. Diário da República, Série I, n.º 63/2025. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/37-2025-913048481>

Borges, B. M (2011). *Protecção de Crianças e Jovens em perigo. Comentário e Anotações à Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro* (2.ª ed). Almedina.

Carmo, R do. (2004). As comissões de protecção de crianças e jovens: notas sobre a intervenção do Ministério Público. *Lex Familiae. Revista Portuguesa de Direito de Família*, 1(2), 35-42.

Carmo, R. do. (2002). O Ministério Público e as Comissões de Protecção de crianças e Jovens. *Revista do Ministério Público*, 23(91), 135-140.

Clemente, R. (2009). *Inovação e modernidade no direito de menores. A Perspectiva da lei de protecção de crianças e jovens em perigo*. Coimbra Editora.

Fialho, A. J. (2012). *Guia Prático do Divórcio e das Responsabilidades Parentais*. Centro de Estudos Judiciários.

- Furtado, L., & Guerra, P. (2001). *O novo direito das crianças e jovens – Um recomeço*. Centro de Estudos Judiciários.
- Gersão, E. (1978). Comissões de protecção de menores: uma proposta esquecida? (continuação). *Infância e Juventude*, (1), 15-2.
- Gersão, E. (1980). *As comissões de protecção de menores: Uma forma (gorada?) de participação popular na administração da justiça*. *Infância e Juventude*, (2), 20–28.
- Gersão, E. (2000). As novas leis de protecção de crianças e jovens em perigo e de tutela educativa: Uma reforma adequada aos dias de hoje. *Infância e Juventude*, (2), 9-48.
- Guerra, P. (2024). *Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo – Anotada*. (6.^a ed., revista, aumentada e actualizada). Almedina.
- Martins, N. (2005). O papel do Ministério Público no sistema de protecção e no encaminhamento para a adopção: A lei de protecção de crianças e Jovens em Perigo: Alterações introduzidas pela Lei 31/03, de 22/08. *Revista do Ministério Público*, 26 (101), 53-56.
- Ministério da Justiça. (1966, 25 de novembro). *Decreto-Lei n.º 47344: Aprova o Código Civil*. Diário do Governo, Série I, n.º 274/1966. <https://diariodarepublica.pt>
- Ministério da Justiça. (1991, 17 de maio). *Decreto-Lei n.º 189/91: Regula a criação, competência e funcionamento das comissões de protecção de menores*. Diário da República, Série I-A, n.º 113/1991. <https://diariodarepublica.pt>
- Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. (2015, 10 de agosto). *Decreto-Lei n.º 159/2015: Cria a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Protecção das Crianças e Jovens*. Diário da República, Série I, n.º 154/2015. <https://diariodarepublica.pt>
- Procuradoria-Geral da República. (2001, 30 de janeiro). *Circular n.º 1/2001: Linhas mestras orientadoras da ação do Ministério Público junto das Comissões de Protecção das Crianças e Jovens*.
https://gfcj.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/circular_1_2001_e_protocolo.pdf
- Procuradoria-Geral da República. (2006, 20 de março). *Circular n.º 3/2006: Atuação e articulação dos magistrados do Ministério Público junto das CPCJ*.
https://gfcj.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/circular_3_2006.pdf

Tribunal da Relação de Lisboa. (2006, 16 de novembro). *Acórdão no Processo n.º 9237/2006-6*
(Relator: *Granja da Fonseca*). <https://www.dgsi.pt>

Tribunal da Relação de Coimbra. (2007, 22 de maio). *Acórdão no Processo n.º 289/07.4TBVNO.C1*
(Relator: *Garcia Calejo*). <https://www.dgsi.pt>