

O FENÓMENO DA DELINQUÊNCIA JUVENIL EM PORTUGAL E AS REFORMAS À LEI TUTELAR EDUCATIVA

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.183.4>

Hélder Ferreira

O aumento do fenómeno e a sua origem

De acordo com o último relatório anual de segurança interna foi possível verificar o aumento significativo da delinquência juvenil¹. Naquele documento verifica-se um aumento de ocorrências na ordem dos 8,7%, num total de 1.833 participações, número mais elevado desde 2017. Os agentes, segundo o RASI, são jovens com idades compreendidas entre os 15 e 25 anos de idade, sendo este fenómeno mais assinalável na Área Metropolitana de Lisboa². Porém, os processos tutelares educativos não foram indiferentes a este fenómeno e também verificaram um aumento de 738 inquéritos iniciados face ao ano de 2022³.

Segundo os dados fornecidos pela DGRSP, em 15 de abril de 2023 verificou-se que após ter havido um período de contínua descida de jovens internados em centros educativos (2018 a 2021), a partir de outubro de 2021 registou-se um aumento gradual, acrescentando a Direção-Geral, que existe uma tendência de aumento do número de jovens das situações num curto prazo.

¹ A delinquência juvenil representa a prática, por um sujeito com idade compreendida entre 12 e 16 anos, de um facto qualificado como crime, nos termos da Lei Tutelar Educativa (Lei nº 166/99, de 14 de setembro, alterada pela Lei nº 4/2015, de 15 de janeiro).

² Relatório Anual de Segurança Interna 2023, pp. 46 e 47.

³ *Ibidem*.

Em face do aumento dos casos de violência juvenil, especialmente em ambientes escolares e digitais pós-pandemia, é essencial que as entidades envolvidas no sistema de justiça juvenil, como a DGRSP, ONG, Ministério Público e Tribunais, se concentrem na melhoria do procedimento tutelar educativo.

Nesse seguimento, o ministério da justiça está a equacionar mudanças à Lei Tutelar Educativa. Para isso, criou um grupo de trabalho, para a revisão da legislação em matéria tutelar educativa tendo em conta “(...) a evolução dos contextos sociofamiliares, a par do perfil dos menores e jovens abrangidos pelas leis em vigor, importa levar a cabo alterações legislativas que contribuam para o aperfeiçoamento do sistema”⁴.

De forma a entender e a combater esta realidade, foi, ainda, criada a Comissão de Análise Integrada da Delinquência Juvenil e da Criminalidade Violenta (CAIDJCV)⁵ que elaborou dois relatórios intercalares acerca da delinquência juvenil: o primeiro entre junho e outubro de 2022 e o segundo entre novembro de 2022 e julho de 2023. Esta entidade assume um cariz multidisciplinar que, após consultar diversos especialistas, parceiros institucionais e a comunidade em geral, faria uma análise abrangente e integrada da criminalidade violenta, especialmente aquela que envolve jovens, e elaboraria recomendações subsequentes.

Esta Comissão foi criada com várias finalidades, entre elas⁶: descrever de forma detalhada e integrada a atual realidade da delinquência juvenil e da criminalidade violenta, permitindo uma análise sobre sua gravidade e novos métodos operacionais emergentes; identificar áreas geográficas, contextos e grupos populacionais que necessitam de atenção especial; prever as principais tendências internacionais em criminalidade violenta, bem como suas especificidades e as respostas/estratégias adotadas; e produzir recomendações para promover a segurança, reduzir a delinquência juvenil e a criminalidade violenta, além de sugerir metodologias para uma análise contínua dessa criminalidade.

⁴ Ponderando as recomendações da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização dos Centros Educativos, bem como as conclusões do grupo de trabalho para promover a conceção e a aplicação generalizada de um modelo uniforme de avaliação do perigo e o aperfeiçoamento do sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo, bem como as recomendações intercalares Comissão de Análise Integrada da Delinquência Juvenil e da Criminalidade Violenta, foi criado por via do despacho 10864/2023, de 25 de outubro de 2023 um grupo de trabalho com vista à revisão da legislação em matéria tutelar educativa.

⁵ Criada por via do despacho nº 7870-A/2022 de 27 de junho de 2022.

⁶ 1º relatório intercalar, p. 3.

Esta comissão apontou alguns fatores responsáveis pelo aumento da violência, tais como⁷: a maior utilização de armas de fogo e armas brancas; aumento de crimes violentos praticados no contexto da atividade grupal/gangue (roubos e homicídios), designadamente em algumas zonas urbanas; maior precocidade no contexto dos processos tutelares educativos; surgimento de situações de violência extrema e “gratuita” entre outros fatores. Além destes, também é notório que uma grande parte dos jovens com uma medida de proteção não suscita necessidade de intervenção da justiça juvenil. No entanto, 2 em cada 3 jovens referenciados à justiça juvenil sofreu abuso(s), maus-tratos e/ou negligência grave – tornando evidentes as vulnerabilidades sociais pré-existent⁸. Também foi apurado que um jovem quando termina a medida de internamento e o processo tutelar educativo é encerrado, a DGRSP deixa de ter legitimidade para continuar a acompanhar, levando que a maior parte regresse ao seu meio natural e aí esteja perante as condições que mantinha anteriormente⁹.

Mais tarde, para a elaboração do segundo relatório intercalar a CAIDJCV, concluiu-se que era essencial ouvir diretamente os jovens que estão em contato com o Sistema de Justiça Juvenil, especialmente aqueles que estão internados em Centros Educativos. Além disso, devido à importância da família e sua perspectiva sobre os trajetos e processos dos jovens, decidiu-se também envolver os familiares mais próximos nesse processo de consulta. O objetivo principal foi obter as percepções desses jovens e das suas famílias, garantindo que aspetos fundamentais considerados pela CAIDJCV fossem efetivamente ouvidos, e permitisse assim à Comissão formular melhores recomendações. As entrevistas aos jovens versaram sobre contexto sociofamiliar; contexto escolar; contexto do desvio (envolvendo também o consumo de consumos e tráfico de substâncias aditivas); contexto vivencial em centro educativo; contexto de intervenção em saúde mental; contexto de respostas institucionais (CPCJ e casas de acolhimento); projetos de vida pós centro educativo. Por sua vez, nas entrevistas aos familiares foram questionadas as seguintes temáticas: relação parental; intervenção institucional; perspectivas de

⁷ 1º Relatório Intercalar, p. 6.

⁸ 1º Relatório Intercalar, p. 11.

⁹ *Ibidem*.

intervenção junto da família; escolas; comportamentos desviantes e saúde mental. Embora dessa análise fosse possível retirar imensas conclusões, vamos aqui salientar apenas algumas, tais como: programas que promovam a resiliência e fortaleçam habilidades sociais, criando um ambiente seguro e saudável para crianças e jovens por meio da construção de redes efetivas de suporte social; programas educativos sobre uso e consumo de drogas e promoção de competências sociais, visando reduzir a delinquência juvenil relacionada ao uso de substâncias; programas de mediação e resolução de conflitos, ajudando crianças e jovens a lidar com disputas e problemas interpessoais sem recorrer à violência ou comportamentos delinquentes, inclusive em ambientes digitais; oferta de oportunidades educacionais e de emprego diversificadas para jovens; programas de sensibilização e formação para pais, cuidadores, professores e profissionais que trabalham com crianças e jovens, fornecendo conhecimento sobre como identificar situações de risco e delinquência e oferecendo suporte para a intervenção na sua prevenção, entre outras.

Feita a análise dos fatores proporcionadores do aumento da delinquência juvenil em Portugal e das possíveis soluções que lhe poderão surgir, vamos de seguida partir para análise do regime jurídico da intervenção tutelar educativa em Portugal para mais tarde estabelecermos um paralelismo com algumas das sugestões apresentadas à reforma da LTE.

A intervenção tutelar educativa é exclusivamente judicial e ocorre no âmbito do processo tutelar educativo, conduzido pelo Tribunal de Família e Crianças. Esta intervenção está regulada pela Lei nº 166/99, de 14 de setembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 4/2015, de 15 de janeiro, e aplica-se a jovens entre 12 e 16 anos que cometem atos considerados crimes pela lei penal.

Existem duas principais razões para a intervenção tutelar educativa: primeiro, porque é dever do Estado proteger a infância e a juventude, garantindo um crescimento harmonioso e socialmente responsável; segundo, porque cabe ao Estado assegurar a paz social e proteger os bens jurídicos essenciais da comunidade¹⁰.

¹⁰ O Estado nos termos do nº 2 do artigo 70º da Constituição da República Portuguesa assume como objetivo prioritário relativamente à juventude “o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efetiva integração na vida ativa (...) e o sentido de serviço à comunidade”.

A intervenção tutelar educativa deve ser guiada pelos princípios da educação, do superior interesse do jovem, da responsabilização, do consenso e da intervenção mínima. Em essência, a intervenção deve sempre orientar-se pela educação do jovem para o direito¹¹, ajudando-o a internalizar os valores fundamentais da ordem jurídica. Este é o Princípio da Educação, conforme estipulado nos artigos 2º e 7º da Lei Tutelar Educativa (LTE).

Para além da finalidade do procedimento tutelar educativo, referida anteriormente, a intervenção tutelar educativa contribui para o desenvolvimento físico, intelectual e moral desses jovens, ajudando-os a enfrentar o futuro com confiança e cidadania, além de prevenir a reincidência e a criminalidade, promovendo uma sociedade mais justa e solidária.

O Princípio do Superior Interesse do jovem deve, igualmente, orientar a resposta estatal ao comportamento transgressor do jovem, como indicado na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (artigo 3º, nº 1) e no artigo 6º da LTE. O Princípio da Responsabilização está intimamente ligado ao da educação, exigindo que o jovem seja responsabilizado por seus atos, o que implica avaliar sua personalidade durante o processo tutelar.

O Princípio do Consenso também é crucial na escolha da medida a ser aplicada, buscando a maior concordância possível entre o jovem e seus pais ou representantes legais, conforme o artigo 6º da LTE. Por fim, o Princípio da Intervenção Mínima recomenda o uso de mecanismos que garantam os direitos de liberdade e autodeterminação do jovem, intervindo de forma a minimizar a restrição desses direitos (artigo 6º da LTE e artigo 18º, nº 2 da Constituição da República Portuguesa).

A intervenção tutelar educativa inicia-se com a denúncia ou notificação dos fatos ao Ministério Público (MP), podendo, também, ser feita por qualquer pessoa. No entanto, é obrigatória para autoridades policiais, funcionários, diretores de escolas, comissões de proteção de crianças e jovens, casas de acolhimento e centros educativos. Após receber a denúncia, o MP inicia o processo tutelar educativo, que se divide em duas fases. A fase não jurisdicional, o MP, com competência em assuntos de Família e Crianças,

¹¹ Ponto 14 da Exposição de Motivos – Proposta de Lei nº 266/VI, p. 10.

investiga para confirmar a ocorrência de um ato qualificado como crime e verifica se há necessidade de educação do menor para o direito¹².

A fase jurisdicional é conduzida pelo Juiz do Tribunal de Família e Menores e começa após o MP solicitar a aplicação de uma medida tutelar educativa ao jovem, visando sua educação para o direito e integração digna na comunidade. O MP pode também pedir ao juiz que archive o processo sem aplicar qualquer medida, se não houver necessidade de educação para o direito, mesmo que o ato cometido seja um crime grave.

O juiz pode tomar a mesma decisão se constatar que não há necessidades educativas do jovem, pois a aplicação de uma medida tutelar depende da existência dessas necessidades. A intervenção cessa assim que as necessidades educativas não existirem mais, independentemente do prazo de cumprimento da medida.

Na escolha da medida tutelar, o tribunal prioriza, entre as medidas adequadas e suficientes, aquela que represente a menor intervenção na autonomia do jovem e que tenha maior probabilidade de obter sua adesão e a de seus pais, representante legal ou pessoa responsável por sua guarda¹³.

Neste contexto, o Tribunal deve priorizar a aplicação de medidas não institucionais. Contudo, a escolha da medida tutelar adequada deve sempre focar-se no melhor interesse do jovem¹⁴. Isso significa selecionar a medida que, no momento de sua aplicação, promova de forma mais eficaz e suficiente a socialização e educação do jovem para os valores fundamentais da comunidade.

A medida tutelar educativa não pretende punir o jovem pelo ato criminoso, mas sim educá-lo, responsabilizá-lo e socializá-lo, promovendo uma consciência social que favoreça seu desenvolvimento integral e cidadania plena.

As necessidades educativas para o direito são avaliadas através de relatórios sociais, preparados pelas equipas da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP). Esses relatórios analisam a personalidade do jovem, incluindo seu comportamento e sua inserção socioeconômica, educativa e familiar¹⁵.

¹² Rodrigues, Anabela. Duarte-Fonseca, António. Comentário da Lei Tutelar Educativa. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 154.

¹³ Conforme artº 6º, nº 1, LTE.

¹⁴ Conforme art. 6º nº 5, LTE.

¹⁵ Conforme art. 71 nº 2, da LTE.

As medidas tutelares educativas previstas na Lei Tutelar Educativa, que podem ser aplicadas pelo Tribunal de Família e Crianças a jovens que cometem crimes, são as seguintes¹⁶: a admoestação; a privação do direito de conduzir ciclomotores ou de obter permissão para conduzir ciclomotores; a reparação ao ofendido; a realização de prestações econômicas ou de tarefas a favor da comunidade; a imposição de regras de conduta; a imposição de obrigações; a frequência de programas formativos; o acompanhamento educativo e por fim, o internamento em centro educativo.

O internamento em centro educativo e a figura do Gestor de Caso ou Técnico de Referência, integrado numa equipa multidisciplinar

O internamento em centro educativo, e que destacamos para o nosso estudo, é apontado com tema de destaque para uma das reformas apontadas à Lei Tutelar Educativa¹⁷. Esta medida tem como objetivo afastar temporariamente o jovem do seu meio habitual, utilizando programas e métodos pedagógicos para ajudar o menor a interiorizar valores compatíveis com a lei e adquirir recursos que o permitam viver de maneira social e juridicamente responsável no futuro. Esse internamento pode ser em regime aberto, semiaberto ou fechado e o seu regime irá ser determinado pelo tribunal dependendo do grau de limitação da liberdade e da autonomia do jovem, designadamente na relação com o meio exterior¹⁸.

Em 31 de dezembro de 2023, encontravam-se um total de 128 jovens internados em centros educativos, o que representa um aumento de 9 jovens em comparação com o mesmo período do ano anterior¹⁹.

No entanto, o problema surge quando a medida termina. Nesses casos, os jovens regressam aos seus lugares de origem e ficam sujeitos às anteriores regras de convivência social, proporcionando, assim, a permanência das mesmas condições no ambiente, favorecendo o reaparecimento de comportamentos

¹⁶ Conforme art. 4º da LTE.

¹⁷ 1º Relatório Intercalar, p. 21.

¹⁸ Conforme arts. 28º; 92º, nº 2, e 116º e ss. da LTE.

¹⁹ Relatório Anual de Segurança Interna ano 2023, p. 10.

desviantes. Deste modo, foi sugerida a alteração da LTE neste domínio, garantindo que existam mecanismos que favorecem o acompanhamento constante dos jovens ao retornarem ao seu ambiente familiar, após um período de internamento em centro educativo. Isso pode incluir, por exemplo, uma equipa integrada que ofereça mentoria ao jovem, à sua família e à comunidade²⁰.

Assim, surgiu a proposta de alteração à Lei nº 147/99, de 1 de setembro, e à Lei nº 166/99, de 14 de setembro, ambas em suas versões atualizadas, criando a figura do Gestor de Caso ou Técnico de Referência, integrado numa equipa multidisciplinar. Este profissional realizará um acompanhamento regular da criança ou jovem, promovendo a integração entre as intervenções do sistema de promoção e proteção e do processo tutelar educativo. Além disso, desenvolverá uma relação de confiança, estabelecendo limites e ajudando na aquisição de competências, enquanto trabalha com a família e a rede de apoio²¹.

Esta figura deve ser acionada em duas situações principais: quando é necessária uma intervenção conjunta nas áreas de promoção e proteção e tutelar educativa; quando o jovem conclui a medida de internamento em centro educativo e retorna ao seu meio de vida natural, necessitando de acompanhamento pelo sistema de promoção e proteção devido a uma situação de perigo avaliada. Nesse caso, o gestor de caso será responsável por continuar o acompanhamento do caso e realizar um trabalho de mentoria com o jovem, sua família e a comunidade²².

Os programas de mediação

Curioso, ainda, que o 2º relatório intercalar sugere o desenvolvimento de programas de prevenção da delinquência juvenil deve ser sustentado em evidências. Para isso, demonstrou a importância de se promoverem “programas de mediação e de resolução de conflitos para ajudar as crianças e os jovens a lidar com disputas e problemas interpessoais sem recurso à violência

²⁰ 1º Relatório Intercalar, p. 21.

²¹ 1º Relatório intercalar, p. 19.

²² 1º Relatório Intercalar, p. 21.

ou comportamentos delinquentes, incluindo em ambientes digitais” referindo que as políticas públicas devem incluir: “programas de mediação e resolução de conflitos nas comunidades – implementação sustentada de mecanismos de diversão em ligação a diferentes entidades”²³. Este ponto parece-nos interessante.

No decorrer da dissertação de mestrado da minha autoria, intitulada de “A Mediação na Lei Tutelar Educativa” ter-se-ia já retirado algumas conclusões acerca da figura da mediação no âmbito da Lei Tutelar Educativa. A mediação encontra-se consagrada no artigo 42º da LTE e prevê que a autoridade judiciária tem a faculdade de determinar a intervenção de entidades públicas ou privadas de mediação, nomeadamente para a realização das finalidades do processo, podendo ser despoletada pelo menor, pelos seus pais ou representante legal, ou quem tenha a sua guarda de facto e ainda pela autoridade judiciária, ou defensor.

No entanto, o legislador veio simultaneamente admitir que se tratava “de uma fórmula com reduzida tradição entre nós e com suportes institucionais ainda ténues”²⁴ e que devido a esse fundamento “o diploma deixa uma ampla margem de discricionariedade na sua utilização que se espera poder frutificar com a capacidade e a imaginação de instituições públicas e privadas que venham a criar-se”²⁵.

O diploma apenas prevê a utilização desta figura expressamente em dois momentos: na fase de inquérito prevista no artigo 84º da Lei Tutelar Educativa onde o Ministério Público tem a faculdade de acionar a atuação dos serviços de reinserção social e dos serviços de mediação para o apoio e auxílio da realização do plano de conduta e das imposições nele constantes ou na fase jurisdicional, contemplada no artigo 104º da Lei Tutelar Educativa, onde o juiz tem a possibilidade de acionar a intervenção dos serviços de mediação, de modo a ser obtido o acordo relativamente à medida tutelar a aplicar²⁶.

²³ 2º Relatório intercalar, pp. 56 e 58.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Ponto 14 da Exposição de Motivos – Proposta de Lei nº 266/VI, p. 10.

²⁶ Matos, Raquel; Ribeiro, Catarina; Cunha, Conceição; Soares, Mónica Catarina; Marques, Sofia. Reparation to the victim in the European Juvenile Systems: comparative analysis and transfer of best practices. Primeiro relatório nacional – Portugal, 2015, p. 19, disponível em: https://ciencia.ucp.pt/ws/portalfiles/portal/37522664/Primeiro_Relatorio_Portugal_Final.pdf.

No entanto, este processo de seleção suscita dúvidas nomeadamente pela falta de regulamentação própria da mediação em sede de justiça de menores, embora o legislador tenha já disposto de uma abertura neste campo, apenas definiu dois momentos em que a mediação pode ser requerida, mas nada acrescentou quanto à sua utilização noutros momentos.

Nesse sentido, urge determinar alguns critérios para que a autoridade judiciária possa decidir quais os casos remetidos para a intervenção dos serviços de mediação, as fases processuais onde pode ser requerida, os atos ilícitos que darão lugar ao recurso deste mecanismo, os prazos para tramitar o processo de mediação, e os efeitos da obtenção do acordo. Nessa medida, e com base nas conclusões obtidas pelo 2º Relatório Intercalar, seria interessante que tal comissão tivesse aflorado este domínio, de forma a realçar a mudança no paradigma da mediação em contexto tutelar, sendo o momento favorável para fazer o levantamento de todas as dificuldades e obstáculos com vista a revogar e a melhorar partes da Lei Tutelar Educativa, inclusivamente no que tange à mediação. No entanto, e embora estivéssemos perante uma oportunidade de acrescentar algo à mediação, mesmo a que fosse a título sugestivo, tal não aconteceu. Deste modo, aguardemos por novos desenvolvimentos até à possível reforma da Lei Tutelar Educativa para aí retirarmos conclusões sobre os pontos que salientamos no presente artigo.