

Exmos/as Senhores/as

Em ficheiro anexo e solicitando que seja levado ao conhecimento do Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, tenho a honra de enviar a V. Exas., por determinação do senhor Secretario da Procuradoria-Geral da República, o ofício n.º 449017.18 de 21.12.2018, bem como o Parecer sobre o Projeto de Lei n.º Projeto de Lei n.º 873/XIII/3ª (PS) - Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro que prova o Regime de Execução do acolhimento Familiar; 913/XIII/3ª (PSD) altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, 1012/XIII/4ª (PAN) Procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens, e 1018/XIII/4ª (CDS-PP) - 1ª alteração ao decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, de modo a criar novos direitos nas famílias de acolhimento , o qual mereceu a sua total concordância.

Com os melhores cumprimentos,

A Assistente Técnica

Isabel Anjos



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Secretário

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

Exm.º Sr.
Presidente da Comissão de Trabalho e
Segurança Social
Dr. Feliciano Barreiras Duarte

--

Ofício n.º 130348.19 de 06-05-2019 - DA n.º 2176/19

Assunto - Parecer sobre o Projeto de Lei n. 873/XIII/3.^a (PS); Projeto de Lei n. 913/XIII/3.^a (PSD); Projeto de Lei n. 1012/XIII/4.^a (PAN) e Projeto de Lei 1018/XIII/4.^a (CDS-PP)

Por determinação superior, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência, o **Parecer** elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre o **Projeto de Lei n.º 873/XIII/3.^a (PS) - Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro que prova o Regime de Execução do acolhimento Familiar; 913/XIII/3.^a (PSD) altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, 1012/XIII/4.^a (PAN) Procedo à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens, e 1018/XIII/4.^a (CDS-PP) - 1.^a alteração ao decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, de modo a criar novos direitos nas famílias de acolhimento** o qual mereceu a sua total concordância.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República

Carlos Adérito Teixeira



PARECER

Projeto de Lei n.º 873/XIII/3ª (PS); Projeto de Lei n.º 913/XIII/3ª (PSD); Projeto de Lei n.º 1012/XIII/4ª (PAN) e Projeto de Lei n.º 1018/XIII/4ª (CDS-PP)

1. Enquadramento

O Senhor Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social (10ª Comissão), solicitou à Procuradoria-Geral da República a emissão de parecer sobre as seguintes iniciativas legislativas:

- ✓ **Projeto de Lei n.º 873/XIII/3ª (PS)** - Altera o Decreto-lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro que prova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar;
- ✓ **Projeto de Lei n.º 913/XIII/3ª (PSD)** - altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar;
- ✓ **Projeto de Lei n.º 1012/XIII/4ª (PAN)** - Procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens, e
- ✓ **Projeto de Lei n.º 1018/XIII/4ª (CDS-PP)** - 1ª alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, de modo a criar novos direitos nas famílias de acolhimento.

Os quatro Projetos de Lei (PL) referidos têm por objetivo a introdução de alterações ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que estabelece o regime de execução do



acolhimento familiar previsto na lei de proteção de crianças e jovens em perigo, e são motivados pelo fraco nível de adesão de famílias a essa resposta protetiva, que se reconhece poder estar intrinsecamente relacionado com a inexistência da consagração de um universo de direitos, designadamente nas vertentes fiscal, laboral e social.

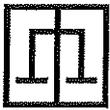
Neste enquadramento, opta-se por elaborar **um único parecer** para a totalidade das iniciativas referidas.

2. A necessidade de alteração legislativa.

A relevância da medida de proteção de acolhimento familiar e a necessidade de regulamentação abrangente, adequada e atual, foi expressa pela Procuradora-Geral da República, aquando do discurso de abertura do ano judicial 2019, que expressou que : *"Já no domínio do sistema da promoção dos direitos e proteção de crianças e jovens, permitimo-nos sublinhar a premência que assume a regulamentação dos regimes de execução das medidas de acolhimento residencial e familiar"*, sublinhando, no que ao acolhimento familiar respeita, que *"(...) o regime vigente após a revisão operada em 2015 impõe que se privilegie, como regra, a aplicação da mencionada medida sobre a de acolhimento residencial, em especial relativamente a crianças até aos seis anos de idade."*

Também os diversos projetos em consideração, nas respetivas exposições de motivos, procedem a uma contextualização, elencando os principais fatores que permitem eleger esta medida de colocação como particularmente adequada, atenta a alternativa que constitui ao meio familiar e a sua virtualidade de permitir alcançar um ambiente protetor e afetivo mais próximo daquele.

Assim, a par da alteração legislativa decorrente da Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro, que introduziu alterações ao artigo 46.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, no sentido de, por regra, privilegiar a aplicação da medida de acolhimento familiar sobre a de acolhimento residencial, em especial relativamente a crianças até aos seis anos de idade o acolhimento familiar, são feitas alusões às tendências internacionais, designadamente as que resultam da Assembleia-Geral das Nações Unidas, da atividade



da Comissão Europeia e das observações finais do Comité dos Direitos da Criança sobre os terceiro e quarto relatórios periódicos de Portugal.

Já no plano nacional, mencionam-se dados de natureza estatística revelados por estudos relacionados com as medidas de colocação e apresentam-se dados comparativos com respostas de outros países europeus.

De tais elementos, concluem no sentido:

- ✓ Da fraca expressão do acolhimento familiar, enquanto medida de proteção aplicada pelas comissões de proteção de crianças e jovens e pelos tribunais, relativamente ao acolhimento residencial;
- ✓ Da não inversão dessa tendência, não obstante a alteração legislativa verificada em 2015;
- ✓ Da necessidade de reforçar o acolhimento familiar, como forma de desinstitucionalização de crianças e jovens;
- ✓ Da adequação da atribuição de incentivos às famílias de acolhimento enquanto meio para reforço desta medida.

3. As alterações previstas

3.1 As linhas tendencialmente convergentes

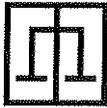
O cotejo dos diversos projetos de lei permite concluir no sentido da convergência quanto ao reconhecimento da necessidade de uma revisão mais aprofundada do Decreto-Lei 11/2008 do que as que, em concreto, são propostas, revisão que, conforme já publicamente anunciado, se encontrará em fase final de ultimação, o que inculca a ideia de que as alterações que venham a resultar das iniciativas terão uma vigência limitada no tempo.



No que tange aos incentivos às famílias de acolhimento perspetivados como passíveis de redundarem num reforço de tal resposta protetora, os quatro projetos afiguram-se tendencialmente sintónicos, ainda que não inteiramente coincidentes. Em causa estão, essencialmente, medidas de cariz social, laboral e fiscal.

Assim:

Campo laboral	PL 1018/XIII/4ª	Equiparação do acolhido a filho, <i>nomeadamente</i> , para efeitos do regime de licença e faltas (extensão, a qualquer dos titulares do contrato de acolhimento, do regime das faltas para assistência a filho; justificação de faltas e licença parental - artigos 39.º, 49.º e seguintes e 249.º, do CT
	PL 1012/XIII/4ª	Atribuição <u>aos membros do agregado</u> familiar dos direitos a falta para assistência à criança e a licença parental, nos termos previstos nos artigos 49.º, 249.º n.º 2 alíneas e) e f), 40.º e 44.º do CT
	PL 873/XIII/3ª	Atribuição, a pessoa singular ou a um dos elementos da família de acolhimento, do direito a falta para assistência à criança nos termos previstos na lei laboral (artigos 49.º e 249.º n.º 2 alínea e) do CT) e de um dia correspondente à data do início do acolhimento.
	PL 913/XIII /3ª	Atribuição, a pessoa singular ou a um dos elementos da família de acolhimento, do direito a falta para assistência à criança nos termos previstos na lei laboral (artigos 49.º e 249.º n.º 2 alínea e) do CT) e de um dia correspondente à data do início do acolhimento.



Campo fiscal	PL 1018/XIII/4^a	Consideração da criança ou jovem como membro do agregado familiar para todos os efeitos fiscais, <i>incluindo</i> para efeitos de dedução das despesas de formação e de educação; dedução de despesas da saúde, e como dependente para efeitos de dedução dos descendentes e ascendentes (artigos 13.º, 78.º A, 78.º -C, 78.º D, do CIRS)
	PL 1012/XIII/4^a	Consideração da criança ou jovem como membro do agregado familiar para efeitos de dedução das despesas de formação e de educação; dedução de despesas da saúde, e como dependente para efeitos de dedução dos descendentes e ascendentes (artigos 78.º A, 78.º -C, 78.º D, do CIRS)
	PL 873/XIII/3^a	Consideração da criança ou jovem como membro do agregado familiar para efeitos de dedução das despesas de formação e de educação; dedução de despesas da saúde, e como dependente para efeitos de dedução dos descendentes e ascendentes (artigos 78.º A, 78.º -C, 78.º D, do CIRS)
	PL 913/XIII /3^a	Consideração da criança ou jovem como membro do agregado familiar para efeitos de dedução das despesas de formação e de educação; dedução de despesas da saúde, e como dependente para efeitos de dedução dos descendentes e ascendentes (artigos 78.º A, 78.º -C, 78.º D, do CIRS)



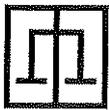
Campo dos apoios sociais	PL 1018/XIII/4ª	Consideração: a. do acolhido como membro do agregado familiar, para efeitos de concessão de apoios sociais. b. do apoio social e financeiro prestado por conta do acolhimento como um subsídio familiar e não como um rendimento.
	PL 1012/XIII/4ª	Atribuição do 1º escalão do abono de família para crianças e jovens e bonificação por deficiência Equiparação das crianças às acolhidas em <i>instituições</i> , para efeitos de cálculo das mensalidades pagas em equipamento social ou educativo.
	PL 913/XIII /3ª	Atribuição do 1º escalão do abono de família para crianças e jovens e bonificação por deficiência

As alterações propostas nos planos fiscal, laboral e social, pelas diversas iniciativas, são, genericamente, **merecedoras de concordância e aplauso**, posição que a proximidade de soluções preconizadas permitia, de certa forma, anunciar.

Ainda assim, afigura-se-nos oportuno tecer algumas considerações.

Relativamente às **previsões de alterações com implicações fiscais**, sublinha-se positivamente a convergência das soluções expressas nos diversos projetos, as quais, para além de estarem em harmoniosa com as existentes para os quadros familiares, poderão contribuir para uma maior adesão de acolhedores familiares.

No que concerne à extensão de **direitos de índole laboral**, sublinham-se, pela positiva, as iniciativas que, a par da consagração do direito a faltas para assistência à criança nos



termos previstos na lei laboral, prevêm a existência de uma licença, a qual deverá coincidir com a fase de transição da criança para a família de acolhimento.

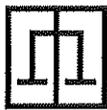
Esta solução, expressa nos PL 1012/XIII/4ª e 1018/XIII/4ª, distancia-se da prevista no PL 873/XIII/3ª, que circunscreve o referido período a um dia, correspondente à data do início do acolhimento, e o equipara a falta justificada, que nos parece manifestamente exíguo para assegurar os níveis de equilíbrio emocional e de bem-estar da criança ou jovem acolhido, num período de tempo de verdadeira adaptação e conhecimento, com evidentes reflexos em termos de eficácia na concretização da medida.

Ainda assim, admitimos que a disciplina de equiparação *tout court*, aos quadros de licença parental poderá revelar-se excessiva para um quadro de acolhimento familiar, afigurando-se, por conseguinte, desejável a opção por um período de tempo próprio, definido em razão da especificidade da medida.

Por outro lado, a expressão *titulares do contrato de acolhimento*, constante do artigo 20.º n.º 5 do PL 1018/XIII/4º poderá suscitar dúvidas de natureza interpretativa, o mesmo sucedendo com a expressão *mãe e pai trabalhadores*, constante do PL 1012/XIII, pelo que, se considera prudente definir, com objetividade, a quem são atribuídos os direitos de natureza laboral.

Em sede de **medidas de cariz social**, destacamos o PL 1012/XIII/4ª, porquanto, no tocante às prestações familiares, para além de prever a atribuição do 1º escalão do abono de família para crianças e jovens, acrescentando a bonificação por deficiência, introduz uma normativo (n.º 6 do artigo 36.º) de acordo com o qual, para efeitos de cálculo das mensalidades pagas no equipamento social educativo, se equiparam as crianças sujeitas ao acolhimento familiar às do acolhimento residencial.

Ora, a proposta mencionada é, no aludido campo, a única que parece estar em sintonia com a alínea ii) do artigo 2.º da Resolução da Assembleia da República n.º14/2019, de 4 e fevereiro, que recomendou ao Governo que "*Promova medidas concretas que encorajem o acolhimento familiar, diminuindo os custos e encargos das famílias de acolhimento,*



nomeadamente que: (...) Deem indicações para que os regulamentos que determinam o cálculo das mensalidades em creches e equipamentos sociais (do sector social) passem a considerar as crianças que estão integradas numa família de acolhimento nas mesmas condições das crianças que vivem em instituições.”.

3.2 As propostas de alteração para além da concessão de incentivos nos domínios fiscal, laboral e social

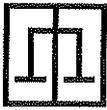
Pela respetiva extensão e abrangência, toma-se como referência o PL 1012/XIII/4ª, que contempla alterações aos artigos 14.º (Requisitos de candidatura); 20.º (Direitos das famílias de acolhimento) e 36.º (Prestações familiares).

Assim:

- a. Em termos dos requisitos de candidatura, é proposta a alteração da previsão “*Exercer o acolhimento familiar a título de atividade profissional principal ou secundária*” por “*Exercer o acolhimento familiar a título de atividade não profissional ou profissional*” (alínea f, do artigo 14.º);
- b. Prevê-se como direito das famílias que exerçam o acolhimento de crianças como atividade profissional o pagamento *de retribuição mensal pelos serviços* (alínea d) e do n.º 3 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 11/2008).

O **PL 913/XIII/3ª**, por sua vez, propõe a alteração à aludida alínea d), do n.º 3, do artigo 20.º, por forma a substituir a expressão *retribuição mensal*, que aponta no sentido de atividade praticada a título oneroso, por *subsídio mensal pelo acolhimento*, mais próxima de atividade altruisticamente desenvolvida.

- c. Prevê-se como direito das famílias que exerçam acolhimento a título não profissional o pagamento de um subsídio para a manutenção, por cada criança ou jovem (alínea e) do n.º 3 do artigo 20º).



Nos segmentos referidos, o PL 1012/XIII/4ª, e de certa forma também o PL 913/XIII/3ª, versam aspetos da medida de acolhimento familiar que, na nossa perspetiva, demandam redobrada reflexão, face às alterações introduzidas pela Lei 142/2015, de 8 de setembro, designadamente aos artigos 47º e 48.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, dispositivos legais que delimitavam os tipos e modalidades do acolhimento familiar.

De facto, num propósito de harmonia do instituto, afigura-se-nos desejável que o regime de execução do acolhimento familiar seja refletido numa perspetiva de conjunto, por forma a abranger, para além de outras vertentes igualmente relevantes, as opções sobre a natureza do exercício do acolhimento, os contornos do modelo, a formação das famílias e o seu acompanhamento.

4. Em síntese:

4.1 - Com as notas que se supra se consignaram, as alterações propostas nos planos fiscal, laboral e social, pelas diversas iniciativas, são, genericamente, merecedoras de concordância e aplauso;

4.2 - Face às alterações introduzidas aos artigos 46.º, 47.º e 48.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo pelo Lei 142/2015, de 8 de setembro, a harmonia da resposta protetiva acolhimento familiar demanda que o respetivo regime de execução seja refletido numa perspetiva abrangente, abarcando, para além de outras vertentes igualmente relevantes, as opções sobre a natureza do exercício do acolhimento, os contornos do modelo, a formação das famílias e o seu acompanhamento.