



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 275/IX

REFORÇA OS DIREITOS DAS CRIANÇAS NA ADOPÇÃO

Exposição de motivos

Evolução do regime jurídico da adopção

A adopção esteve arredada do nosso ordenamento jurídico durante quase 100 anos. O Código de 1867, em oposição à tradição legislativa nacional anterior, não incluía o regime jurídico da adopção, instituto legal originário do direito romano. Aliás, a propósito da adopção, afirmou o autor do Código, o Visconde de Seabra, «(...) ousa criar uma paternidade fictícia a exemplo da paternidade natural.(...) A adopção não corresponde a necessidade alguma do coração humano. Corresponderá à necessidade de ter uma posterioridade ou de amá-la? Corresponderá ao desejo de transmitir a propriedade a certa pessoa predilecta? Tudo isso se pode conseguir pela faculdade testamentária, sem necessidade de entrar num caminho tão tortuoso, e tão contrário à razão e à razão natureza» - Visconde de Seabra, *Apostilla à censura do Senhor Alberto Moraes de Carvalho sobre a primeira parte do Projecto do Código Civil* (Coimbra 1858), 44. Estas afirmações são bem elucidativas da forma como a adopção era concebida em prol dos interesses de quem queria adoptar, e sem qualquer contemplação pelos interesses do adoptado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A adopção só foi reintroduzida com o Código Civil de 1966, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro, reflectindo um entendimento completamente oposto ao que havia influenciado o código anterior, de que a função social da família pode ser mais abrangente que as relações sanguíneas, e um visão da adopção como instituto legal de carácter altruísta que protege primordialmente os interesses do adoptado sobre os do adoptante. Contudo, só 12 anos mais tarde foi possível aos menores abandonados e maltratados serem adoptados plenamente, porque em 1966 só se previa, para estes menores, a possibilidade de adopção restrita (na adopção restrita as crianças não adquirem a qualidade de filhos dos adoptantes), sendo a adopção plena limitada aos filhos de pais incógnitos ou falecidos. Com a revisão do Código Civil em 1977, através do Decreto-Lei n.º 469/77, de 25 de Novembro, alargou-se o campo de aplicação da adopção plena, introduziu-se a possibilidade de adopção por pessoas solteiras e estatuiu-se a declaração judicial do estado de abandono que leva à dispensa do consentimento dos pais biológicos.

Em 1982 a Constituição da República passou a fazer uma referência expressa à adopção no artigo 36.º, n.º 7, que refere que a adopção será regulada e protegida, nos termos da lei, a qual deve estabelecer formas mais céleres para a respectiva tramitação.

O Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, institui a figura jurídica da «confiança judicial do menor», através da qual o tribunal confia o menor a casal, a pessoa singular ou a uma instituição, consoante as situações previstas na lei, com vista à futura adopção. O Decreto-Lei n.º 120/98, de 8 de Maio, vem introduzir novas alterações ao regime jurídico da adopção:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

— Após a confiança administrativa, o candidato a adoptante pode vir a ser designado como curador provisório do menor, eliminando a distância entre quem tinha essa confiança administrativa e quem exercia o poder parental;

— Quando requerida a confiança judicial com vista à adopção do menor, este pode ser colocado à guarda provisória do adoptante;

— O candidato a adoptante pode requerer a «confiança judicial», mas continua a não poder requerer a adopção perante os tribunais;

— Possibilita que, em determinadas situações, pode adoptar quem não tiver atingido 60 anos de idade, alargando, assim, o leque de candidatos a adoptantes.

Um despacho conjunto dos Ministérios da Justiça e da Solidariedade e Segurança Social lançou, em 1997, o Programa Adopção 2000, que procurava intervir em diversas vertentes: reforma da legislação sobre adopção, reestruturação dos serviços de adopção da segurança social e articulação entre serviços públicos e privados. Criou-se, para o efeito, um grupo coordenador, o qual foi posteriormente extinto pelo facto dos objectivos previstos terem sido alcançados.

Recentemente foi criada uma comissão para a revisão da adopção, que deverá analisar os actuais bloqueios e apresentar propostas de revisão legal com vista à agilização do processo de adopção. Algumas propostas foram já avançadas pelo Governo:

— Criar uma base de dados nacional da adopção, de forma a permitir a adopção para lá das fronteiras geográficas;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

— Tornar dispensável, em alguns casos, o processo de confiança judicial, nomeadamente quando a criança em risco é colocada à guarda da futura família adoptante;

— Reforçar a coordenação dos organismos responsáveis pela adopção;

— Encurtar os prazos de adopção.

Da necessidade de revisão do regime jurídico da adopção

Os processos de adopção em Portugal não têm garantido, de forma plena, o direito da criança a viver num ambiente familiar estável do ponto de vista afectivo e económico. As políticas de protecção de crianças em risco - especialmente no caso de crianças que, por razões diversas, não têm uma referência familiar que garanta as condições básicas, afectivas e materiais, para um desenvolvimento saudável - assentam mais numa cultura de institucionalização do que numa cultura que garanta a efectivo direito da criança a uma referência familiar saudável. É urgente, por isso, um regime jurídico de adopção que contribua para que a institucionalização não seja a única saída para estas crianças. O processo de revisão do regime da adopção anunciado pelo Governo é, aliás, uma boa oportunidade de debate e de perspectivação das soluções mais adequadas para um processo de adopção célere e eficaz na prossecução dos objectivos de garantia das crianças em viver num ambiente familiar saudável.

O sistema de adopção, no seu actual funcionamento, acaba por favorecer mais a família biológica do que a necessidade da criança ter uma



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

família. Os vínculos biológicos acabam por se sobrepor aos da afectividade, na medida em que, muitas vezes, a criança fica numa situação de indefinição - o que constitui um factor de ambivalência afectiva para a criança e dificulta o seu desenvolvimento e a construção de vínculos afectivos saudáveis -, dependente do processo de recuperação social da família biológica, muitos vezes demasiado prolongado e/ou mal sucedido. Até quando uma criança pode esperar pela «recuperação» dos pais? Muitas crianças são sujeitas a situações deste tipo, de indefinição do seu projecto de vida, por demasiado tempo. Por outro lado, a cultura e tradição dominantes tendem a reforçar a escolha de crianças semelhantes às que o casal poderia ter gerado biologicamente, propiciando, assim, a exclusão de crianças de idade mais avançada, de grupos de irmãos, de crianças deficientes ou de etnia diferente dos adoptantes.

Uma análise comparativa das legislações sobre adopção de vários países da União Europeia leva-nos a concluir que, em muitos países, existe uma maior facilidade nos processos de adopção, com o objectivo de salvaguardar os direitos das crianças. É o caso dos requisitos colocados aos adoptantes, onde não se exige que sejam casados ou, quando tal exigência existe, não está condicionada a uma duração mínima de casamento, à excepção da Itália, onde se exige três anos. Em relação à idade mínima para adoptar, esta é de 21 anos na Inglaterra e no País de Gales e de 25 anos na Alemanha e Espanha, onde, no caso de um casal, apenas se exige que um deles tenha pelo menos 25 anos.

O Bloco de Esquerda retoma, assim, uma iniciativa apresentada na anterior legislatura e mantém as linhas gerais previstas nessa iniciativa,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

assumindo que dois grandes princípios devem nortear as normas legislativas sobre adopção: a configuração deste instituto como um instrumento de integração familiar e a sobreposição do interesse do adoptando a qualquer outro.

Das medidas propostas

Um dos objectivos avançados pelo Governo para a revisão do regime da adopção - o de reforço da coordenação dos organismos responsáveis pela adopção - é também uma preocupação do Bloco de Esquerda e, aliás, tinha sido contemplado no projecto de lei anteriormente apresentado. De facto, entendemos ser necessário a criação de um organismo com efectivos poderes em matéria de adopção que estabeleça a articulação entre as áreas da justiça e da solidariedade social, coordenando o funcionamento dos serviços de adopção, numa perspectiva interdisciplinar. Este organismo deverá ainda ter como responsabilidade criar e coordenar uma base de dados nacional da adopção e desenvolver os meios que possibilitem, no mais curto espaço de tempo, a entrega das crianças adoptáveis aos candidatos adoptantes.

No que diz respeito às crianças institucionalizadas, para que estas possam ser adoptadas terá que existir o consentimento dos pais biológicos ou a declaração da situação de abandono, que se caracteriza, segundo a actual lei, por um tempo mínimo de seis meses sem manifestação de interesse por parte dos familiares. Se uma criança for visitada de seis em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

seis meses pelos progenitores torna-se difícil declarar o «estado de abandono».

Torna-se, por isso, fundamental inserir na actual legislação um conjunto de responsabilidades a exigir aos pais biológicos, no sentido de clarificar a sua disponibilidade e as suas condições para zelar pelas necessidades afectivas e materiais das crianças, na altura em que as crianças mais precisam dos pais. Uma vez não cumpridas essas responsabilidades, torna-se mais evidente a necessidade de conceder a confiança judicial, o que poderá facilitar a inserção da criança numa nova família, evitando tempos de espera lesivos dos seus direitos e propiciadores de processos ambivalentes de vinculação.

A presente iniciativa pretende ampliar o leque de pessoas que podem adoptar. Propõe que passem a poder a adoptar plenamente:

— As pessoas casadas (deixando de impor o mínimo de quatro anos de casamento previsto na anterior lei) e as pessoas a viver em união de facto, se uma delas tiver pelo menos mais de 25 anos de idade;

— As pessoas com menos de 55 anos, ou menos de 60 anos, desde que a diferença de idades entre adoptante e adoptado não seja superior a 55 anos (e não, respectivamente, os 55 anos e 60 anos previstos na anterior lei).

Esta última proposta justifica-se pelo aumento da esperança de vida verificado nas últimas décadas. Segundo o CENSOS 2001 a esperança de vida situa-se, actualmente, em 75,9 anos de idade.

Os casais do mesmo sexo que vivem em união de facto são também abrangidos pelo presente projecto de lei. Um conjunto considerável de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estudos realizados em diversos países demonstra que não há diferenças significativas de desenvolvimento social e psíquico entre crianças em famílias homossexuais e as outras. Estes estudos desmistificaram, por exemplo, as ideias de que existam diferenças, nestas crianças, em termos do desenvolvimento da sua identidade de género (exemplo, Green, Mandel, Hotvedt, Gray & Smith, 1986 (Green, R.; Mandel, J.B.; Hotveldt, M.E. ; Gray, J. & Smith, L. (1986) *Lesbian Mothers and their children: A comparison and psychiatric appraisal. Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 24, 551), Kirkpatrick, Smith & Roy, 1981 (Kirkpatrick, M.; Smith, C.; & Roy, R. 1981. *Lesbian mothers and their children. American journal of orthopsychiatry*) 51, 545-551), Golombok e outros, 1983 (Golombok, S.; Spencer, A. & Rutter, M, 1983, *Children in lesbian and single-parent households: Psychosexual and psychiatric appraisal, Journal of Child Psychology and Psychiatry* 24, 551), da sua orientação sexual (Bozett, 1980 - *Gay fathers: how and way they disclose their homosexuality to their children. Family relations*, 29 (2), 73-179) 1987 (Bozett, F. W. 81987) *Gay fathers. In F. W. Bozett (ed.), Gay and lesbian parents* (pp 3.-22). New York: Praeger) 1989, (Bozett, F. W. (1989). *Fathers who are gay. In R. Kus (Ed.), Helping Gay and lesbian client: A psychosocial approach from gay and lesbian perspectives. Boston: Alyson*) ou nas suas relações sociais, seja com outras crianças, seja com outros adultos (ex. Golombok e outros, 1983; Green e outros, 1986; Harris & Turner, 1985/86 Harris, M. B. & Turner, P. H. (1985-1986). *Gay and lesbian parents. Journal of homosexuality*, 12 (2), 101-113. A verdade é que, de entre a abundância de estudos realizados, «nenhuma base científica confirma que os gays ou as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

lésbicas não sejam pais apropriados, ou que o desenvolvimento psicossocial das suas crianças seja comprometido, em qualquer aspecto que seja (Patterson 1995 Paterson. *Lesbian and Gay Parentig*, Associação Americana de Psicologia, 1995).

De salientar também que a existência de crianças de famílias homossexuais é já hoje uma realidade social também em Portugal, que deve, portanto, ter reflexo legislativo. Embora o facto não esteja estudado no nosso país, em França calcula-se que 7% dos *gays* e 11% das lésbicas têm filhos a seu cargo (Éric Dubreuil, *Des Parents de Même Sexe*, 1998). Vários estudos indicam também que as famílias homossexuais não deixam de proporcionar às crianças referências masculinas ou femininas, tal como acontece no caso das famílias monoparentais, que podem já adoptar, de acordo com a lei portuguesa. As crianças têm sempre objectos de identificação vária e saber gerir as diferenças passa por se aceitar crianças que vivem em contextos diferentes. O afecto, a confiança, o conforto, são questões essenciais na construção da identidade de uma criança. E essas referências podem acontecer em qualquer família independentemente da orientação sexual das pessoas que a constituem, preceito que está na base da legislação de cinco Estados norte-americanos e da recente aprovação de legislação que permite a adopção por casais do mesmo sexo, tanto na Holanda como na comunidade autónoma de Navarra. Na Catalunha e em Valência as autoridades regionais preparam legislação no mesmo sentido. No Reino Unido, em Novembro de 2002, a Câmara dos Comuns aprovou legislação que permite a adopção por casais homossexuais. Também o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Governo sueco reconheceu, no início deste ano, que os homossexuais gozam dos mesmos direitos parentais que os heterossexuais.

Nestes termos, os Deputados do Bloco de Esquerda, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis apresentam o seguinte projecto de lei, que visa reforçar os direitos das crianças na adopção:

Artigo 1.º

(Objecto)

O presente projecto de lei altera o Código Civil e a Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio, no sentido de reforçar os direitos das crianças na adopção.

Artigo 2.º

(Alterações ao Código Civil)

Os artigos 1973.º, 1978.º, 1979.º e 1981.º do Código Civil passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 1973.º

(...)

1 — A adopção constitui-se por sentença judicial, que deve ter sempre em conta os interesses do adoptando.

2 — Para iniciar o processo de adopção é necessária uma proposta prévia de uma entidade pública, à excepção dos seguintes casos:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) O adoptando ser parente em terceiro grau do adoptante por consanguinidade ou afinidade;
- b) O adoptando ser filho do cônjuge ou do convivente em união de facto;
- c) O adoptando estar há mais de um ano acolhido legalmente pelo adoptante ou estar sob a sua tutela pelo mesmo período de tempo.

3 — Nos casos excepcionais do número anterior podem os interessados requerer a adopção directamente junto do tribunal competente em matéria de família.

4 — O processo será instruído com um inquérito, que deverá incidir, nomeadamente, sobre a personalidade e a saúde do adoptante e do adoptando, a idoneidade do adoptante para criar e educar o adoptando, a situação familiar do adoptante, em termos afectivos e económicos, e as razões determinantes do pedido de adopção.

Artigo 1978.º

(Confiança com vista a futura adopção)

1 — Com vista a futura adopção, o tribunal pode confiar o menor a casal, pessoa singular ou a instituição em qualquer das situações seguintes:

- a) (...)
- b) (...)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

c) (...)

d) (...)

e) Se os pais do menor acolhido por um particular ou por uma instituição não cumprirem culposamente os deveres consignados no artigo 1978.º-A durante os seis meses que precederam o pedido de confiança.

Artigo 1979.º

(...)

1 — Podem adoptar plenamente duas pessoas casadas e não separadas judicialmente de pessoas e bens ou de facto, ou duas pessoas a viver em união de facto, desde que uma delas tenha pelo menos 25 anos de idade.

2 — Pode ainda adoptar plenamente quem tiver mais de 25 anos, ou mais de 21 anos no caso do adoptando ser filho do seu cônjuge, ou do seu convivente em união de facto.

3 — Só pode adoptar plenamente quem não tiver mais de 55 anos à data em que o menor lhe tenha sido confiado, salvo se o adoptando for filho do seu cônjuge ou do seu convivente em união de facto.

4 — Excepcionalmente, quando motivos ponderosos o justifiquem, pode adoptar plenamente quem tiver menos de 60 anos à data em que o menor lhe tenha sido confiado, desde que não seja superior a 55 anos a diferença de idades entre o adoptante e o adoptando ou, pelo menos, entre este e um dos cônjuges ou um dos conviventes em união de facto que figuram como adoptantes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 1981.º

(...)

1 — (...)

a) (...)

b) (...)

c) Dos pais do adoptando, ainda que menores, salvo se inibidos do exercício do poder paternal por sentença transitada em julgado há mais de seis meses, ou se tiver havido confiança judicial;

d) (...)

2 — (...)

3 — (...)

a) (...)

b) (...)

c) (eliminado)»

Artigo 3.º

(Aditamentos ao Código Civil)

É aditado ao Código Civil o artigo 1978.º-A, com a seguinte redacção:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 1978.º-A

(Deveres dos pais biológicos de crianças acolhidas por particulares ou instituições)

1 — Os pais dos menores acolhidos por um particular ou por uma instituição têm os seguintes deveres:

a) Manifestar a vontade inequívoca de tornar a viver com os filhos, demonstrando, para tal, empenhamento em providenciar as condições materiais e afectivas que permitam uma vida em comum;

b) Acompanhar a situação da criança, procurando informações ou respondendo a solicitações das pessoas ou entidades de acolhimento sobre a situação dos seus filhos;

c) Manter contactos regulares, pessoais, directos ou indirectos com os menores, de forma a não quebrar os vínculos afectivos próprios da filiação.

2 — É da responsabilidade das instituições garantir condições que permitam a regularidade dos contactos previstos na alínea c) do ponto anterior, em relação aos pais em regime prisional.»



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 4.º

(Alterações à Lei 7/2001, de 11 de Maio)

O artigo 7.º da Lei n.º 7/2001, de 11 de Maio, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 7.º

(...)

Nos termos do actual regime da adopção, constante do Livro IV, Título IV, do Código Civil, é reconhecido às pessoas que vivam em união de facto nos termos da presente lei o direito de adopção.»

Artigo 5.º

(Organismo responsável pela adopção)

É criado um organismo interministerial responsável pela adopção, no âmbito das áreas governativas da justiça, da solidariedade e da segurança social.

Artigo 6.º

(Funções)

O organismo enunciado no artigo anterior tem as seguintes funções:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- a) Coordenar a actividade dos núcleos interdisciplinares de menores e adopção, existentes em cada distrito;
- b) Definir grandes linhas de orientação em matéria de adopção que privilegiem as relações afectivas às relações biológicas, no sentido da sobreposição dos interesses dos adoptandos a quaisquer outros;
- c) Estabelecer a articulação com todos os Ministérios e sectores intervenientes, nomeadamente justiça, segurança social, saúde, Instituições Particulares de Solidariedade Social;
- d) Criar e coordenar uma base de dados nacional da adopção;
- e) Desenvolver meios que possibilitem, no mais curto espaço de tempo, a entrega das crianças adoptáveis aos candidatos a adoptantes;
- f) Simplificar os procedimentos, no período de pré-adopção, desde os inquéritos à elaboração de relatórios;
- g) Planear e implementar a criação de novos centros de acolhimento transitório e de emergência para crianças em risco, na perspectiva do seu encaminhamento para adopção.

Artigo 7.º

(Regulamentação)

A presente lei será regulamentada no prazo de 60 dias após a sua entrada em vigor.

Assembleia da República, 23 de Abril de 2003. Os Deputados do BE: *João Teixeira Lopes — Luís Fazenda — Joana Amaral Dias.*