ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 760/XIII/1ª – CACDLG/2018 **Data: 11-09-2018**
NU: 613287

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 959/XIII/3.ª (PCP).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao **Projeto de Lei n.º 959/XIII/3.ª (PCP)** - *"Estabelece impedimentos na decisão sobre processos de institucionalização de crianças e jovens em risco"*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PEV, na reunião, de 11 de setembro de 2018, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 959/XIII/3.ª (PCP) – ESTABELECE IMPEDIMENTOS NA DECISÃO SOBRE PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM RISCO

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do PCP tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 17 de junho de 2018, o **Projeto de Lei n.º 959/XIII/3.ª** – "*Estabelece impedimentos na decisão sobre processos de institucionalização de crianças e jovens em risco*".

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 18 de julho de 2018, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou, em 26 de julho de 2018, a emissão de parecer ao Conselho Superior da Magistratura, ao

Conselho Superior do Ministério Público, à Ordem dos Advogados e à Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A presente iniciativa pretende criar um novo impedimento legal: impedir que quem participe, a qualquer título, em processos de decisão administrativos ou judiciais, que determine a institucionalização de crianças ou jovens em risco integre direta ou indiretamente os órgãos sociais de instituições de qualquer natureza que tenham por objeto acompanhar ou promover soluções de institucionalização de crianças ou jovens em risco, implicando a violação deste impedimento a nulidade da decisão – cfr. artigo 1.º.

Justificam os proponentes que "*é imprescindível haja uma clara e inequívoca separação entre quem decide um processo de um menor, com a possível adoção de medidas de proteção que passam pela institucionalização, e quem cria, participa ou gere, de alguma forma, uma instituição que acolhe essas mesmas crianças, alvo de uma medida de institucionalização*", *considerando que "a separação entre quem decide estes percursos das crianças e jovens em risco e quem acolhe as crianças e jovens em instituições é uma elementar medida de segurança que visa impedir casos de institucionalização desnecessária ou perpetuação dessa mesma medida*" – cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, o PCP propõe "*que exista um impedimento entre quem participa nos processos de decisão, seja no plano administrativo seja no plano judicial, e quem de alguma forma, participa, gere ou faz parte de órgãos sociais das instituições que acolhem crianças e jovens em risco. Este impedimento, que não sendo respeitado implica a nulidade do ato praticado, é para o PCP uma medida de elementar cautela para a salvaguarda do superior interesse das crianças e jovens sujeitos a estas medidas de proteção*" – cfr. exposição de motivos.

Prevê-se que esta lei entre em vigor "*no dia imediato à sua publicação*" – cfr. artigo 2.º.

I c) Antecedentes

Importa referir que, no âmbito da apreciação da Petição n.º 460/XIII/3 (Anabela da Piedade e outros) - «NÃO ADOTEM ESTE SILÊNCIO – Adoções ilegais da IURD e abertura de uma comissão de inquérito», foi mencionada, numa das audições dos peticionários, a necessidade de ser criado um impedimento que impossibilitasse os magistrados que decidam sobre processos de institucionalização de menores de pertencerem a associações de acolhimento de crianças.

Com efeito, na audição realizada em 12 de abril de 2018, o Sr. Advogado Dr. Gameiro Fernandes "*Manifestou a sua preocupação por existirem magistrados, com importância diretiva e doutrinária no CEJ, envolvidos em associações de acolhimento e que sejam ao mesmo tempo juízes desembargadores que decidem recursos sobre questões de crianças.*

Defendeu a importância de um sistema de impedimentos que impedisse os magistrados de pertencer àquele tipo de associações, afirmou que eles até podiam estar pro bono naquelas associações, mas era necessária uma certa credibilização do sistema, pois quem retira ou tem poder para retirar as crianças não podia dirigir um sítio que as acolhia, isto era de bom senso. Tinha que ser criado esse sistema e naquele momento não havia." – cfr. ata da audição transcrita e anexa ao relatório final da referida Petição.

Importa, ainda, referir que se encontra pendente na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a realização de um conjunto de audições já aprovadas acerca do regime de proteção de crianças e jovens, e do instituto da adoção, bem como sobre os procedimentos e práticas atuais apurados no âmbito da Petição n.º 460/XIII/3 que apontam para a continuação de falhas no respeito dos direitos fundamentais, designadamente, de crianças e progenitores, as quais foram requeridas pelo PS (Procuradora-Geral da República), pelo PSD (Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social,

Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e Conselho Superior da Magistratura) e pelo BE (Equipa de Adoções do Instituto de Segurança Social, Unidade de Adoção da SCML, Conselho Nacional de Adoção, Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e da Proteção das Crianças e Jovens, Comissões de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora, Sintra Oriental, Loures e Lisboa Norte, Associação Passo a Passo – Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental – CAFAP, ONGD Meninos do Mundo – Associação, Bem Me Queres – Associação de Apoio à Adoção de Crianças e Dra. Cármen Gonçalves - ex-diretora técnica do Centro de Acolhimento Temporário).

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 959/XIII/3.ª (PCP), a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PCP apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 959/XIII/3.ª – "*Estabelece impedimentos na decisão sobre processos de institucionalização de crianças e jovens em risco*".

2. Esta iniciativa pretende impedir que quem participe em processos de decisão administrativos ou judiciais de institucionalização de crianças ou jovens em risco integre órgãos sociais de instituições de acompanhamento ou promoção de soluções de institucionalização de crianças ou jovens nessas condições, implicando a violação deste impedimento a nulidade da decisão.

3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 959/XIII/3.ª (PCP) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 11 de setembro de 2018

A Deputada Relatora

(Andreia Neto)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 959/XIII (3.ª) - Estabelece impedimentos na decisão sobre processos de institucionalização de crianças e jovens em risco

Data de admissão: 18 de julho de 2018

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Nuno Amorim (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN) e Nélia Monte Cid (DAC).

Data: 3 de setembro de 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O presente Projeto de Lei, da iniciativa de um conjunto de Deputados do Grupo Parlamentar do PCP, visa estabelecer impedimentos à integração de órgãos sociais de instituições de acompanhamento ou promoção de "*soluções de institucionalização de crianças ou jovens em risco*" por parte de quem participe em decisões de processos administrativos ou judiciais de institucionalização de crianças ou jovens nessas condições.

Invocam os proponentes os dados do Relatório "Casa 2016 - Caracterização anual da situação de acolhimento das crianças e jovens", da responsabilidade do Instituto de Segurança Social, I.P., que apontam para que a institucionalização é a medida mais adotada para estas crianças e jovens – em lar de infância e juventude e centros de acolhimento temporário -, muito embora o ordenamento jurídico apresente outras soluções, como a integração em famílias de acolhimento, que constitui apenas 3,2% daquele universo. Sublinham dados que dão conta de que Lisboa é o distrito com um dos maiores números de crianças em situação de acolhimento, não existindo nenhuma família de acolhimento.

Defendem os proponentes, na exposição de motivos da iniciativa, que o Estado deve privilegiar medidas de permanência "*no seu agregado familiar ou em contexto de família alargada*" e alertam para a necessidade de se "*refletir sobre os dados existentes, a origem e as causas desta realidades, e adotar as medidas necessárias para que a institucionalização de crianças e jovens seja apenas usada em último recurso*", salvaguardando sempre o superior interesse da criança e tendo por objetivo que "*a sua proteção social e apoio não sejam transformados em 'negócio'*".

Nesse sentido, consideram "*imprescindível que haja uma clara e inequívoca separação entre quem decide um processo de um menor (…) e quem cria, participa ou gere, de alguma forma, uma instituição que acolhe essas mesmas crianças*", como "*elementar medida de segurança*".

A presente iniciativa legislativa, composta por dois artigos, cria, no artigo 1.º, o referido impedimento, cominando com nulidade a decisão tomada em violação de tal prescrição, em solução cujo início de vigência preconiza para o dia seguinte[1] ao da sua publicação.

Será útil recordar que a matéria objeto da presente iniciativa foi abordada em audições na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a propósito da Petição n.º 460/XIII - *NÃO ADOTO ESTE SILÊNCIO - adoções ilegais da IURD e abertura de uma Comissão de Inquérito Parlamentar*.

[1] Na redação do Projeto, "no dia imediato à sua publicação", o que, em fase de especialidade ou mesmo nova apreciação poderá ser legisticamente beneficiado para "no dia seguinte ao da sua publicação", em concordância com a redação legislativa corrente.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

O Projeto de Lei n.º 959/XIII/3.ª é subscrito por 14 Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República. (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b)* do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigido sob a forma de dois artigos, é precedido de uma exposição de motivos e tem uma designação sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O presente projeto de lei deu entrada a 17 de julho de 2018, foi admitido e anunciado a 18 de julho, data em que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberares e Garantias (1.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi nomeada relatora do parecer a Senhora Deputada Andreia Neto (PSD).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como *lei formulário*, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que é relevante em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - "*Estabelece impedimentos na decisão sobre processos de institucionalização de crianças e jovens em risco*" - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da *lei formulário*, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

Quanto ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* contém uma norma de entrada em vigor – "no dia imediatamente a seguir à sua publicação", de acordo com o artigo 2.º - que cumpre o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

São várias as disposições constitucionais com referência expressa à família, à parentalidade ou à infância.

Para começar, o n.º 5 do artigo 36.º da Constituição da República Portuguesa refere que os pais têm o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos. Este direito-dever não exclui a colaboração do Estado estabelecido pela própria Constituição (n.º 2 do artigo 67.º e n.º 1 do artigo 68.º). Este dever de educação e manutenção dos filhos é também ele um dever jurídico previsto na lei civil (artigos 1877.º e seguintes do Código Civil[2]).

As crianças têm o direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições (artigo 69.º da CRP).

Sobre este preceito constitucional, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que existe um "direito das crianças à proteção, impondo-se os correlativos deveres de prestação ou de atividade ao Estado e à sociedade (i.e. aos cidadãos e às instituições sociais). Trata-se de um típico «direito social», que envolve deveres de legislação e de ação administrativa para a sua realização e concretização, mas que supõe, naturalmente, um direito «negativo» das crianças a não serem abandonadas, discriminadas ou oprimidas (n.°1, 2.ª parte). Por outro lado, este direito não tem por sujeitos passivos apenas o Estado e os poderes públicos, em geral, mas também a «sociedade» (n.°1), a começar pela própria família (incluindo os progenitores) e pelas demais instituições (creches, escolas, igrejas, instituições de tutela de menores, etc.) (n.°1, *in fine*), o que configura uma

[2] Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

clara expressão de direitos fundamentais nas relações entre particulares. Além disso, as crianças têm, em relação aos progenitores um direito geral de manutenção e educação, a que corresponde o dever daqueles de assegurarem tal direito (artigo 36.º, n.º 5). Este direito à proteção infantil protege todas as crianças por igual, mas poderá justificar medidas especiais de compensação (discriminação positiva), sobretudo em relação às crianças em determinadas situações (órfãos e abandonados) (n.º 2). A noção constitucional de desenvolvimento integral (n.° 1, *in fine*) - que deve ser aproximada da noção de «desenvolvimento da personalidade» (artigo 26.º n.º 2) -assenta em dois pressupostos: por um lado, a garantia da dignidade da pessoa humana (artigo 1.º), elemento «estático», mas fundamental para o alicerçamento do direito ao desenvolvimento; por outro lado, a consideração da criança como pessoa em formação, elemento dinâmico, cujo desenvolvimento exige aproveitamento de todas as suas virtualidades."

O ordenamento jurídico possui vários diplomas que visam proteger as crianças no seu bem-estar e desenvolvimento, como a Lei Tutelar Educativa, o Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro, que cria o Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância ou a Lei de Proteção de Crianças Jovens em Perigo (LPCJP)[3].

O conceito de criança ou jovem encontra-se plasmado na alínea *a)* do artigo 5.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro,[4] e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 332-B/2000, de 30 de dezembro, correspondendo a pessoa com menos de 18 anos ou a pessoa com menos de 21 anos que solicite a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos, e ainda a pessoa até aos 25 anos sempre que existam, e apenas enquanto durem, processos educativos ou de formação profissional. Este conceito vai ao encontro do conceito presente no artigo 1.º da Convenção sobre os Direitos da Criança[5], que dispõe que «criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo». Por outro lado, o Código Civil[6] segue a mesma direção ao prever que a maioridade é atingida aos 18 anos (artigos 122.º e 130.º), salvo as situações de emancipação (artigo 132.º).

[3] O processo judicial de promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens em perigo é de jurisdição voluntária (artigo 100.º). Assim, o tribunal não está sujeito a critérios de legalidade estrita, devendo antes adotar em cada caso a solução que julgue mais conveniente e oportuna, podendo as resoluções ser alteradas, sem prejuízo dos efeitos já produzidos, com fundamento em circunstancias supervenientes que justifiquem a alteração (artigos 987.º e 988.º do Código de Processo Civil). Neste sentido vai o Acórdão da Relação de Lisboa de 13 de outubro de 2016, no âmbito do processo n.º 808/14.0TBSCR, 6.ª secção,

[4] Com as alterações introduzidas pelas Leis n.os 31/2003, de 22 de agosto, 142/2015, de 8 de setembro, 23/2017, de 23 de maio e 26/2018, de 5 de julho, apresentando-se na sua versão consolidada retirada do portal da *Internet* da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

[5] Adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas a 20 de novembro de 1989 e ratificada por Portugal através da Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, e do Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12 de setembro.

[6] Diploma consolidado retirado do portal da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

A Lei de proteção de Crianças e Jovens em Perigo prevê como medidas de promoção dos direitos e de proteção das crianças e dos jovens em perigo[7]:

a) Apoio junto dos pais;
b) Apoio junto de outro familiar;
c) Confiança a pessoa idónea;
d) Apoio para a autonomia de vida;
e) Acolhimento familiar;
f) Acolhimento residencial; e
g) Confiança a pessoa selecionada para adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista à adoção.

Estas medidas são executadas no meio natural de vida ou em regime de colocação, consoante a sua natureza, e podem ser decididas a título cautelar, com exceção da medida de «confiança a pessoa selecionada para adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista à adoção».

"Um dos princípios orientadores da intervenção a fazer com vista à promoção dos direitos e proteção da criança ou do jovem em perigo é, segundo o estatuído no artigo 4.º, alínea *g)*, da Lei n.º 147/99, de 1 de setembro (LPCJP), o de dar prevalência a medidas que integrem aqueles na sua família. Mas qualquer das medidas enunciadas nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 35.º do mesmo diploma visa, em satisfação do superior interesse do menor - outro dos princípios orientadores da intervenção, nos termos do citado artigo 4.º, alínea *a)* -, designadamente, proporcionar-lhe as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral – alínea *b)* do artigo 34.º da LPCJP. Por isso, aquela prevalência deixará de justificar-se quando, através de juízo de prognose, formulado com base nos factos conhecidos, se conclua pela impossibilidade de alcançar esse fim com recurso a medida em que o menor continue integrado no seio da sua família, designadamente através de apoio junto dos pais ou de apoio junto de outro familiar, medidas previstas nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 do artigo 35.º, e melhor caraterizadas nos artigos 39.º e 40.º, respetivamente, todos da mesma Lei."[8]

Cada um dos tipos de medidas tem o seu regime de execução em legislação própria (n.º 4 do artigo 35.º). O regime de execução das medidas de promoção dos direitos e de proteção das crianças e jovens em perigo, respeitantes ao apoio junto dos pais e apoio junto de outro familiar, à confiança a pessoa idónea e ao apoio para a autonomia de vida previstas nas alíneas *a)* a *d)* do n.º 1 do artigo 35.º da LPCJP foi regulamentado pelo

[7] De acordo com o artigo 34.º estas medidas visam afastar o perigo em que as crianças e jovens se encontram, proporcionar-lhes as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento geral e garantir a recuperação física e psicológica quando vitimas de alguma forma de exploração ou abuso.

[8] Acórdão da Relação de Lisboa de 10-04-2014, Proc. n.º 6146/10.OTCLRS.L1-7 Relator: Rosa Ribeiro Coelho.

Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro[9], com as alterações introduzidas pela Lei n.º 108/2009, de 14 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 63/2010, de 9 de junho. Já o regime de execução do acolhimento familiar foi regulamento pelo Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro.

A aplicação das medidas de promoção dos direitos e de proteção é da competência exclusiva das Comissões de Proteção de Crianças de Jovens e dos tribunais (artigo 38.º) com a exceção da medida de confiança a pessoas selecionadas para adoção, com vista à adoção, cuja competência é exclusiva dos tribunais. O Ministério Público assume um papel preponderante cabendo-lhe a iniciativa processual (artigo 105.º) e cabendo-lhe igualmente requerer a apreciação judicial das decisões da Comissão quando entenda que as medidas são ilegais ou inadequadas (artigo 76.º).[10]

O acolhimento familiar, previsto na alínea *e)* do n.º 1 do artigo 35.º, é uma medida de colocação e não uma medida a executar no meio natural de vida, o seu regime de execução consta de legislação própria (n.os 3 e 4) e consiste na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, proporcionando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral, considerando-se uma família, o conjunto de duas pessoas casas entre si ou que vivam uma com a outra há mais de dois anos em união de facto ou parentes que vivam em comunhão de mesa e habitação (artigo 46.º).

O Instituto de Segurança Social possui, no seu portal na *Internet*, um guia prático sobre o regime de acolhimento familiar, bem como um relatório anual de Caracterização Anual da Situação do Acolhimento das crianças e jovens portuguesas (CASA 2016)[11].

O acolhimento residencial consiste na colocação da criança ou jovem aos cuidados de uma entidade que disponha de instalações, equipamento de acolhimento e recursos humanos permanentes, devidamente dimensionados e habilitados, que lhes garantam os cuidados adequados (artigo 49.º). As instituições de acolhimento podem ser públicas ou cooperativas, sociais ou privadas com acordo de cooperação com o Estado (artigo 52.º), estando organizadas em unidades que favoreçam uma relação afetiva do tipo familiar, uma vida diária personalizada e a integração na comunidade (artigo 53.º).

As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (artigos 15.º e seguintes) funcionam em duas modalidades: alargada e restrita. A comissão alargada é composta por:

[9] Diploma consolidado retirado do portal da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

[10] "Não tem apoio legal a decisão do tribunal que perante requerimento do M. P., a pedir procedimento judicial, ordena a remessa dos autos para tramitação, à Comissão." – Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 19 de maio de 2005 no âmbito do processo n.º 3657/2005-6. Relator: Manuel Gonçalves.

[11] À data o último relatório disponível é o referente ao ano de 2016.

- Um representante do município;
- Um represente da Segurança Social;
- Um representante dos serviços do Ministério da Educação;
- Um representante do Ministério da Saúde;
- Dois representantes de instituições de solidariedade social ou outras organizações não governamentais na área territorial da comissão, uma com respostas de caracter não residencial e outra com respostas de caracter residencial;
- Um representante do organismo público competente em matéria de emprego e formação profissional;
- Um represente das associações de pais da área territorial;
- Um represente das associações ou outras organizações privadas que desenvolvam atividades desportivas, culturais ou recreativas destinadas a crianças;
- Um represente das associações de jovens ou um represente dos serviços de juventude;
- Um representante de cada força de segurança;
- Quatro cidadãos eleitores designados pela Assembleia Municipal;
- Técnicos cooptados pela comissão.

A comissão restrita é composta pelo seu presidente, pelo representante da Segurança Social, da Educação e da Saúde quando não exerçam a presidência e pelos representantes do município. Os restantes membros são escolhidos pela comissão alargada, em número ímpar e de pelo menos um deles ser de entre os representantes das instituições particulares de solidariedade social ou de organizações não-governamentais.

É a comissão restrita a quem compete, entre outros, a decisão de abertura e da instrução de um processo de promoção e proteção, a prática de atos de instrução e acompanhamento de medidas de promoção e proteção ou a instrução de processos.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Irlanda.

ESPANHA[12]

A *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero*[13], *de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, é o diploma, decorrente da Constituição, que fornece o enquadramento legal para a proteção dos menores juntamente com as disposições das diversas legislações regionais de proteção de menores.

Quando a guarda de um menor é assumida por uma entidade pública esta pode revestir a figura do acolhimento familiar (*acogimiento familiar*) ou a figura do acolhimento residencial (*acogimiento residencial*), e deve, preferencialmente, durar pelo estrito tempo necessário para a situação de risco ou perigo cesse.

A título exemplificativo e na comunidade autónoma de Madrid[14], foi publicada a *Ley 6/1995, de 28 de marzo*[15], *de Garantías de los Derechos de la Infância y la Adolescência en la Comunidad de Madrid, que* estabelece nos seus artigos 56.º e 63.º que o acolhimento residencial é uma das formas que a proteção a um menor pode revestir quando este se encontre à sua guarda em *Centros Residenciales,* cujo estatuto foi aprovado pelo Decreto 88/1998[16]*, de 21 de mayo.* Este diploma, de acordo com o seu artigo 1.º, aplica-se às residências próprias do instituto publico responsável pela área dos menores da comunidade autónoma *(Dirección General de la Familia y el Menor*[17]*)*, às residências privadas colaboradoras do *Instituto* e ainda às residências municipais com colaboração com o *Instituto*.

Das disposições referentes à composição da estrutura organizativa destas residências, constante nos artigos 12.º e seguintes do estatuto, pode verificar-se que esta é constituída por um diretor e um subdiretor, um conselho do centro, um conselho de residentes e representantes técnicos das diversas áreas. De salientar que as crianças maiores de 12 anos estão representadas através de um membro no "conselho de residentes" para que estes possam participar na vida da residência.

As questões relacionadas com eventuais condicionantes ao nível da participação nos órgãos sociais destas entidades a pessoas que tenham responsabilidades participativas nos processos decisórios de institucionalização dos menores acolhidos não estão contemplados na legislação consultada.

[12] Análise confinada à comunidade autónoma de Madrid.

[13] Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

[14] A competência de proteção e tutela de menores da comunidade autónoma está prevista no artigo 26.1.24 do seu estatuto de autonomia, aprovado pela Ley orgânica 3/1983, de 25 de fevereiro.

[15] Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

[16] Diploma retirado do portal na Internet da Comunidade Autónoma de Madrid, Madrid.org

[17] Anteriormente designado de "*Instituto Madrileño del Menor y la Familia"*

IRLANDA

A maioria das crianças em situação de proteção do Estado encontram-se no regime das famílias de acolhimento "*foster care*", estando uma parte substancial delas em regime de acolhimento familiar com um membro afastado da sua própria família[18].

O país possui uma agência estatal denominada de "*Tusla- Child and Family Agency"* que tem, de acordo com o diploma que a instituiu (*child and family agency act 2013*[19]), atribuições relacionadas com a proteção dos menores, incluindo a formação das famílias de acolhimento, bem como cuidar e proteger as crianças quando as famílias biológicas não o conseguem fazer.

Esta agência possuiu um guia informativo detalhado sobre crianças em perigo, como reconhecer os sinais, como e a quem reportar eventuais situações de crianças em perigo para investigação, bem como todos os atos legislativos aplicáveis em cada um dos casos, denominado de *National Guidance for the Protection and Welfare of Children – 2017*.

De acordo com os parágrafos 16 e seguintes do *Child Care Act 1991*[20], sempre que a *Tusla* entenda que o menor precisa de proteção e tal só é possível com intervenção judicial, a mesma é a entidade competente para requerer ao tribunal uma decisão nesse sentido, podendo o menor ficar à guarda da própria instituição. O parágrafo 18 consagra a "*case order"* que, grosso modo, consiste num requerimento ao tribunal, por parte da *Tusla,* que julgado procedente transfere a guarda e os cuidados da criança de quem legalmente o tem para a *Tusla,* ficando esta com poderes idênticos aos dos progenitores (por exemplo, a *Tusla* fica responsável por decidir questões da vida das crianças, como dar consentimento para tratamentos médicos ou conceder autorizações para viajar para o estrangeiro) pelo tempo que o Tribunal entenda como adequado para a salvaguarda do superior interesse da criança.

Das pesquisas efetuadas, não foram localizadas quaisquer disposições relativas a eventuais restrições entre os elementos da *Tusla* e os órgãos responsáveis pelas instituições de solidariedade social que acolhem.

[18] Informação recolhida do relatório *National Standards for Foster Care*, do *Department of Health and Children.*

[19] Diploma retirado do portal da *Internet* do Parlamento irlandês.

[20] Versão consolidada retirada do portal oficial Irishstatuebook.ie.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram pendentes, sobre matéria idêntica ou conexa com a problemática de crianças e jovens, as seguintes iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 975/XIII/3.ª (PS) –"*Promove a criação de um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança no âmbito da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens";*
- Projeto de Lei n.º 700/XIII/3.ª (PCP) –"*Cria a Comissão Nacional dos Direitos da Crianças e Jovens*". Discutido na generalidade em conjunto com outras iniciativas, encontra-se para nova apreciação na generalidade no Grupo de Trabalho da 1.ª Comissão sobre Direitos da Criança.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, não se encontraram petições de algum modo conexas.

V. Consultas e contributos

A Comissão promoveu, em 26 de julho de 2018, a consulta escrita das seguintes entidades institucionais: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na Internet.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.