MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
Chefe de Gabinete
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 Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos , Liberdades e
Garantias
Prof. Dr. Bacelar Vasconcelos

Ofício n.º 449311.18 de 21-12-2018 - DA n.º 13005/18

Assunto - ***Projeto legislativo 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.***

Por determinação superior, e tendo presente o teor do vosso ofício nº 773/1ª-CACDLG/2017, de 09 de novembro, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o parecer elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre a **Projeto legislativo 975/XIII/3.ª (PS)**, que 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.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único 621705
Entrada n.º 1286 Data 26.12.2018

Carlos Adérito Teixeira

PARECER

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 Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens"

O Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República remeteu à Procuradoria-Geral da República, para emissão parecer, o Projeto de Lei n.º 975/XIII/3.ª (PS), que *Promove a criação de um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança no âmbito da Comissão Nacional Proteção de Crianças e Jovens.*

Procede-se à análise do referido projeto.

1. Enquadramento, sentido e justificação das alterações

Decorre da exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 975/XIII (3ª) que as alterações que preconiza tiveram a respetiva génese em audições de diversas entidades - Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens; a

representação da UNICEF em Portugal; o Instituto de Apoio à Criança e a Provedora de Justiça – , perante o Grupo de Trabalho criado no âmbito da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, com vista à apreciação de iniciativas legislativas apresentadas por diferentes partidos, na área dos direitos das crianças.

Ainda de acordo com a mencionada exposição de motivos, o Projeto de Lei n.º 975/XIII (3ª):

(i) **promove *a criação de um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança no âmbito daquela Comissão***, através do aditamento ao elenco das suas atribuições, consagradas no artigo n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, do encargo de *constituir um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança.*

(ii) **alarga a composição do Conselho Nacional da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPCJ)**, na modalidade alargada, que passará a integrar um representante do Instituto de Apoio à Criança (IAC)

As referidas modificações operar-se-ão pela via da alteração do Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, cuja redação atual resulta do Decreto-Lei n.º 139/2017, de 10/11.

A criação do Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança[1] (CDC) é configurada, no projeto legislativo, como

[1] Portugal assinou a Convenção sobre os Direitos da Criança a 26 de janeiro de 1990, aprovou-a para ratificação pela resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, e ratificou-a pelo decreto do Presidente da República n.º 49/90, da mesma data.

correspondendo a uma *necessidade reconhecida de aumentar os níveis de avaliação do cumprimento da Convenção dos Direitos da Criança em Portugal.*

Já quanto à opção pelo **modelo de monitorização**, a exposição de motivos coloca a tónica em dois fatores que relaciona entre si:

(i) A CNPDPCJ tem legalmente a cargo atribuições que redundam num *valioso trabalho* para os fins de monitorização visados, quais sejam, as que desenvolve em sede de planeamento, acompanhamento e avaliação de *uma estratégia nacional para a aplicação da Convenção dos Direitos da Criança*, finalisticamente orientadas no sentido da *recolha e do tratamento dos dados estatísticos relevantes no âmbito de aplicação desta convenção* (alínea f) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 159/2015);

(ii) O *aprofundamento do modelo escolhido* evitará a duplicação de competências entre diferentes organismos, bem como de *sobreposições e incongruências funcionais* .

Relativamente à proposta do Instituto do Apoio à Criança passar integrar o universo das entidades representadas no Conselho Nacional, na modalidade alargada, a mesma é justificada por corresponder a uma *pretensão legítima* do referido Instituto, por este veiculada ao Grupo de Trabalho aquando da sua audição, e atendendo ao seu *relevante legado de intervenção na área da proteção da infância.*

2. Análise

2.1 A constituição do Observatório

Não questionamos o objetivo expresso pelo legislador de, pela via da criação de um observatório aumentar os níveis de avaliação da aplicação da CDC.

De facto, a necessidade de acompanhamento da aplicação da CDC decorre, em grande medida, da sua relevância jurídica interna e da atividade do Comité dos Direitos da Criança[2], criado com o objetivo de examinar os progressos realizados pelos Estados Partes no cumprimento das obrigações impostas por esse instrumento convencional, designadamente pela via do exame de relatórios sobre as medidas tomadas.

Percebe-se, assim, a existência de anteriores iniciativas legislativas com escopo próximo da consubstanciada no Projeto de Lei n.º 975/XIII (3ª), ainda que com soluções não coincidentes.

O Decreto-Lei nº.159/2015, de 10 de agosto consagra a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPCJ), que sucedeu à Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco - criada pelo Decreto-Lei nº.98/98, de 18 de abril –como a entidade que *tem por **missão**[3] contribuir para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos*

[2] Instituído pelo artigo 43.º da Convenção, com o objetivo de fim de examinar os progressos realizados pelos Estados Partes no cumprimento das obrigações que lhes cabem nos termos desse texto convencional.

[3] Negrito nosso.

direitos e proteção das crianças e jovens - artigo 3º., nº.1 do referido Decreto-Lei nº.159/2015, de 10 de agosto, na redação em vigor.

Num alinhamento com a referida missão, o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 159/2015 elenca as atribuições da CNPDPCJ, sublinhando-se, em razão da economia do presente parecer, as seguintes:

- **planeamento, acompanhamento e avaliação de uma estratégia nacional para a aplicação da Convenção dos Direitos da Criança**, tendo em vista, designadamente, a **recolha e o tratamento dos dados estatísticos relevantes** no âmbito da aplicação desta convenção;
- elaboração e submissão a aprovação do Conselho de Ministros de um **plano plurianual de promoção e proteção dos direitos da criança;**
- **coordenação de execução** do plano plurianual de promoção e proteção dos direitos da criança;
- - elaboração e divulgação anual dos seu **planos de ação;**
- **elaboração e divulgação do seu relatório de atividades**;
- feitura e divulgação de relatório de atividades nacional da atividade das CPCJ;
- **realização anual de um encontro de avaliação da atividade das CPCJ**, com base na divulgação e análise do relatório de atividades nacional.

Estas atribuições devem ser entendidas, também, como uma decorrência necessária e lógica do reconhecimento da vigência no direito interno português da Convenção sobre os Direitos da Criança e da posição de destaque que esta assume na conformação da legislação de base nacional e, por isso, estreitamente relacionada com a responsabilidade da CPDPCJ no que concerne

à coordenação estratégica da defesa dos direitos das crianças e da promoção efetiva dos direitos consagrados na Convenção.

Por outro lado, o planeamento da estratégia nacional para a aplicação da Convenção mostra-se expressamente associado à atividade de recolha e tratamento de dados estatísticos relevantes no âmbito da aplicação daquela a Convenção, conforme resulta da alínea e) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei mencionado.

Acresce que, a própria natureza da CPDPCJ- pessoa coletiva de direito público (n.º 2 do artigo 2.º do DL 159/2015) – e a composição abrangente e diversificada do Conselho Nacional, na sua modalidade alargada (18 entidades especificamente previstas e a possibilidade de cooptação de personalidades de mérito reconhecido), completam um quadro de competências e condições adequado à monitorização, pela CNPDPCJ, *da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança*.

Ousamos, mesmo, adiantar que tal monitorização tem já lugar, ainda que sem o cunho, em permanência, de *investigadores universitários especializados nesta área*.

De facto, a atividade de planeamento, acompanhamento e avaliação de uma estratégia nacional; a recolha e tratamento de dados estatísticos relevantes nesta área e a elaboração de plano plurianual de promoção e proteção dos direitos da criança são, entre outras, atribuições indissociáveis da atividade de monitorização da aplicação da Convenção que tem já lugar.

Neste enquadramento, sempre poderá questionar-se a eventual necessidade alteração legislativa proposta. Cremos, no entanto, que qualquer reflexão neste domínio deverá atender, também, à possibilidade de melhoria da tarefa de monitorização da aplicação da CDC.

Daí que, face aos enunciados objetivos de maior aprofundamento e rigor avaliativos da aplicação da CDC, não escamoteamos a possibilidade de os mesmos serem alcançados pela via da criação de um *Observatório,* formalmente constituído para esse fim e de cuja composição façam parte integrante *investigadores universitários*.

E, sendo o caso, reconhecemos que o mesmo deverá constituir-se no âmbito da entidade que tem a missão de *contribuir para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos direitos e proteção das crianças e jovens.*

Parece-nos, todavia, que o propósito visado pelo Projeto de Lei n.º 975/XIII (3ª), no segmento em que prevê como atribuição da CNPDPCJ a criação de um Observatório para monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, poderá ser alcançado através do aditamento de uma alínea ao n.º 2 do artigo 3º - *Missão e atribuições,* que julgamos preferencial relativamente à via do aditamento de um número autónomo.

Nesta linha de entendimento, sugere-se, a alternativa seguinte:

«Artigo 3.º

[...]

1 - [...].

2 - São atribuições da Comissão Nacional, nomeadamente:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) Planear, acompanhar e avaliar uma estratégia nacional para a aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, tendo em vista, designadamente, a recolha e o tratamento dos dados estatísticos relevantes no âmbito de aplicação desta convenção, ~~sem prejuízo do disposto no n.º 3~~;

g) Acompanhar o cumprimento das obrigações impostas pela Convenção sobre os Direitos da Criança, através da criação de um Observatório com funções de monitorização da respetiva aplicação, que integre na sua composição investigadores universitários com especiais conhecimentos nesta área;

h) Aprovar e divulgar anualmente o seu plano de ação e o relatório de atividades, ***do qual constará anexo o relatório produzido na sequência da atividade de monitorização prevista na alínea g).***

i) [a antiga alínea h)];

j) [a antiga alínea i)];

k) [a antiga alínea j)];

l) [a antiga alínea K)];

m) [a antiga alínea l)];

n) [a antiga alínea m)];

o) [a antiga alínea n)];

p) [a antiga alínea o)];

q). [a antiga alínea p)];

Em decorrência da sugestão adiantada, e em sintonia com o demais proposto pela iniciativa legislativa, julgamos impor-se uma alteração ao n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-lei 159/2015, no sentido seguinte:

«Artigo 10.º

[...]

1 - Ao Conselho Nacional, na modalidade alargada, compete efetuar todas as ações necessárias à prossecução das atribuições da Comissão Nacional previstas nas alíneas a), c) a **h)** e **k)** a **p)** do n.º 2 do artigo 3.º, bem como ao cumprimento do disposto nos artigos 4.º e 5.º»

2.2. A alteração proposta ao n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º159/2015, de 10 de agosto

O Conselho Nacional na sua modalidade alargada integra representantes de 18 entidades, além de prever a possibilidade (alínea s) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 159/2015) de ali terem assento *Personalidades de mérito*

reconhecido cooptadas para colaborar na representação da Comissão Nacional, sempre que a especificidade das matérias o justifique.

A definição da composição representativa da Comissão Nacional na sua modalidade alargada resultou de uma ponderação sobre as áreas de intervenção que se revelam adequadas à missão e atribuições da CNPDPCJ, claramente orientadas pela observância dos direitos crianças e jovens nos múltiplos campos que importa considerar. Daí que a cooptação de personalidades esteja, também ela, vinculada a exigências específicas que o justifiquem.

No caso em apreço, e conforme assinalado no ponto 2 supra, a proposta de integração do IAC na composição do Conselho Nacional, na sua modalidade alargada, é justificada pelo legislador por corresponder a uma *pretensão legítima* do referido Instituto, por este veiculada no decurso de uma audição que teve lugar perante o Grupo de Trabalho já anteriormente mencionado, e face ao seu *relevante legado de intervenção na área da proteção da infância.*

Não questionamos a qualidade e relevância da intervenção do IAC na prossecução dos seus objetivos estatutários. Estamos em presença de uma Instituição Particular de Solidariedade Social, sem fins lucrativos, criada em 14 de março de 1983, que tem por objetivo principal contribuir para o desenvolvimento integral da criança, defesa e promoção dos seus direitos.

Cremos, todavia, que qualquer alteração do n.º 1 do artigo 8.º, através do aditamento de novos representantes, deverá alicerçar-se em razões que se aproximem da que resulta do disposto na já mencionada alínea s) desse

dispositivo legal, ou seja da **superveniência de exigências específicas que o justifiquem.**

Assim, afigura-se-nos que a atividade de uma concreta IPSS, por meritória e reconhecida que seja, não tem a virtualidade de corresponder ao sentido de justificação e necessidade acima mencionados, razão pela qual julgamos inexistir fundamento adequado e objetivo que deva motivar a alteração proposta.

Lisboa,