



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 100/XIV/1ª – CACDLG/2020

Data: 19-02-2020

NU: 651354

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 175/XIV/1ª (PAN).

*Caro Presidente,*

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 175/XIV/1ª (PAN) – “*Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto)*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP, do PAN, do DURP do CHEGA e da Deputada Ninsc. Joacine Katar Moreira, na reunião de 19 de fevereiro de 2020, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER

**Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.ª - Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto)**

#### PARTE I – CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do PAN – Pessoas-Animais-Natureza, tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.ª** – « *Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto)*», ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O projeto de lei ora em apreço foi admitido, em 27 de dezembro de 2019, tendo baixado, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou a signatária do presente relatório, Deputada Elza Pais, como relatora.

A iniciativa reúne os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 120.º, do n.º 1 do artigo 123.º e do artigo 124.º, todos do RAR.

#### **I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

O projeto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do PAN pretende criar um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança no âmbito da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças (Comissão Nacional), bem como alargar a composição do seu Conselho Nacional para que este passe a integrar um representante de uma associação da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de infância e juventude.

Os proponentes consideram que a Comissão Nacional, criada pelo Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, reúne as condições necessárias e adequadas para realizar a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, pelos seguintes motivos:

1. A Comissão Nacional tem por missão «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» - n.º 1 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei;

2. Tem por atribuições «Elaborar e submeter à aprovação do Conselho de Ministros um plano nacional plurianual de promoção e proteção dos direitos da criança, cuja coordenação de execução compete à Comissão Nacional», bem como «planear,



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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», de acordo com as alíneas g) e f) do n.º 2 do artigo 3.º do mencionado Decreto-Lei, respetivamente;

3. O Conselho Nacional da Comissão Nacional tem uma composição abrangente e diversificada, sendo constituído pelas 18 entidades elencadas no artigo 8.º do mencionado diploma, estando ainda prevista a possibilidade de nele poderem ter assento personalidades de mérito reconhecido para colaborar na representação da Comissão, de acordo com a alínea s) do n.º 1 do referido artigo; e,

4. A Comissão Nacional é uma «pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e património próprio, que funciona no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Em virtude do reforço das atribuições da Comissão Nacional proposto, consideram os signatários da proposta ainda relevante ajustar o elenco das entidades que compõe o Conselho Nacional, de modo a que dele passe a fazer parte integrante um representante de uma associação da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de infância e de juventude.

Assim, propõem a alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, anteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 139/2017, de 10 de novembro, em concreto:

- Aditamento de duas alíneas ao artigo 3.º,
- Aditamento de uma alínea ao artigo 8.º,
- Alteração, em concordância com os aditamentos, da redação do n.º 1 do artigo 10.º.

Entendem, os proponentes que a solução que propugnam, além de ser a defendida pela própria Comissão Nacional, é também a que «evita a proliferação de entidades com incongruências funcionais» e que reúne «maior consenso nas organizações que atuam nesta área».

A iniciativa em análise é composta por três artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração aos artigos 3.º, 8.º e 10.º do Decreto-Lei



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

n.º 159/2015, de 10 de agosto; e, por fim, o terceiro sobre a sua entrada em vigor e produção de efeitos.

#### **I. c) Enquadramento constitucional e legal**

A presente iniciativa legislativa visa criar um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança no âmbito da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças (Comissão Nacional), bem como alargar a composição do seu Conselho Nacional para que este passe a integrar um representante de uma associação da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de infância e juventude.

Neste âmbito, várias são as disposições constitucionais com referência expressa à família, à parentalidade ou à infância.

Assim, o n.º 5 do artigo 36.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição) 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).

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 Constituição).

Sobre este preceito constitucional, e de acordo com a Nota Técnica elaborada pelos serviços parlamentares, que aqui se anexa e se dá por integralmente por reproduzida, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem existir:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

“(…) direito das crianças à proteção, impondo-se os correlativos deveres de prestação ou de atividade ao Estado e à sociedade (i. é, 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.º 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.º 1), a começar pela própria família (incluindo os progenitores) e pelas demais instituições (creches, escolas, igrejas, instituições de tutela de menores, etc.) (n.º 1, *in fine*), o que configura uma 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 (n.º 5 do artigo 36.º). 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 com os órfãos e abandonados (n.º 2). A noção constitucional de desenvolvimento integral (n.º 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



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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).

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente sobre matéria conexa – Direitos das Crianças -, as seguintes iniciativas (mas não petições):

- Projeto de Lei n.º 143/XIV/1.ª (CDS-PP) - Assegura formação obrigatória aos magistrados em matéria de Convenção dos Direitos da Criança (4.ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro);
- Projeto de Lei n.º 99/XIV/1.ª (PSD) - 4.ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro (Regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários), assegurando formação obrigatória aos magistrados sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança;
- De referir ainda o Projeto de Resolução n.º 88/XIV/1.ª (PSD) - Recomenda ao Governo a atribuição ao Provedor de Justiça da função de coordenar e monitorizar a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança em Portugal.

Este Projeto de Resolução foi admitido e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 22 de novembro de 2019, tendo o Grupo Parlamentar proponente solicitado que a sua discussão se realizasse em reunião plenária, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 128.º do Regimento da Assembleia da República e da deliberação interpretativa deste preceito, adotada pela Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares, em 2 de outubro de 2008, pelo que aguarda o respetivo agendamento.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Em termos de antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições), na XII Legislatura, foi apresentada pelo mesmo proponente e com o mesmo teor, o Projeto de Lei n.º 1064/XIII/4.ª (PAN) - Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança, tendo sido rejeitado com os votos contra do PSD, do BE e do CDS-PP, as abstenções do PCP e do PEV e votos a favor do PS, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira.

Ainda na XIII Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas sobre matéria conexa – Direitos da Criança -, mas não petições:

- Projeto de Lei n.º 700/XIII/3.ª (PCP) - Cria a Comissão Nacional dos Direitos das Crianças e Jovens. Esta iniciativa foi rejeitada na generalidade, em 15 de maio de 2019, com os votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, as abstenções do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e os votos a favor do PCP, BE, PEV.
- Projeto de Resolução n.º 1202/XIII/3.ª (BE) - Recomenda que os relatórios sobre a aplicação, por parte do Estado Português, da Convenção sobre os Direitos da Criança sejam distribuídos à Assembleia da República, tendo dado origem à Resolução da AR n.º 58/2018, de 28 de fevereiro de 2018 - Recomenda ao Governo o envio à Assembleia da República dos relatórios sobre a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança.
- Projeto de Resolução 344/XIII/1.ª (CDS-PP) - Recomenda ao Governo que pondere e estude o alargamento do âmbito e das competências da atual Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens. Esta iniciativa foi rejeitada, a 15-05-2019, com os votos contra do PSD, do PS, do BE, do PCP, do PEV e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira, a abstenção do PAN e os votos a favor do CDS-PP.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Projeto de Resolução n.º 355/XIII/1.ª (CDS-PP) - Propõe medidas de reforço das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens visando a eficácia da sua intervenção, tendo caducado.
- Projeto de Resolução n.º 570/XIII/2.ª (PSD) - Recomenda ao Governo a atribuição ao Provedor de Justiça da função de coordenar e monitorizar a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança em Portugal. Esta iniciativa foi rejeitada, a 18-07-2018, com os votos contra do PS, do BE, do PCP e do PEV, e os votos a favor do PSD, do CDS-PP e do PAN.
- Projeto de Resolução n.º 1203/XIII/3.ª (BE) - Recomenda a criação de um Comité Nacional para os Direitos da Criança, no cumprimento das recomendações do Comité das Nações Unidas para os Direitos das Crianças e da Convenção dos Direitos das Crianças, tendo sido rejeitado, a 15-05-2019, com os votos contra do PSD, do PS, do CDS-PP e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira, abstenção do PAN e os votos a favor do BE, do PCP e do PEV.
- 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. Esta iniciativa foi rejeitada, a 15-05-2019, com os votos contra do PSD, do BE e do CDS-PP, com a abstenção do PCP e do PEV e os votos a favor do PS, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira.
- Projeto de Resolução n.º 1807/XIII/4.ª (PSD) - Recomenda ao Governo a atribuição ao Provedor de Justiça da função de coordenar e monitorizar a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança em Portugal, tendo sido rejeitado com os votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e os votos a favor do PSD e do CDS-PP.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Projeto de Lei n.º 1059/XIII/4.ª (PSD) - 3ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro (regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do centro de estudos judiciais), incorporando uma área de estudo que incida sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança, tendo sido rejeitado com os votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV, do PAN e os votos a favor do PSD, do CDS-PP e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira.

•

#### I. d) Direito Comparado

Em sede de direito comparado, o presente Parecer remete para a referida Nota Técnica, evitando assim possíveis redundâncias.

#### I. e) Consultas

Em 6 de janeiro de 2020, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa 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.

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

### PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A relatora signatária do presente relatório reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.ª do PAN, a qual é, de resto, de «*elaboração facultativa*» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### PARTE III - CONCLUSÕES

1. Os Deputados do Grupo Parlamentar do PAN – Pessoas-Animais-Natureza apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.<sup>a</sup> – «*Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto)*»;
2. Com esta iniciativa pretendem os proponentes criar um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança no âmbito da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças, bem como alargar a composição do seu Conselho Nacional para que este passe a integrar um representante de uma associação da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de infância e juventude;
3. Esta apresentação foi efetuada nos termos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis, encontrando-se reunidos os requisitos formais e de tramitação exigidos;
4. De acordo com o n.º 4 do artigo 131.º do RAR, deve a nota técnica, elaborada pelos serviços parlamentares, fazer parte, como anexo, ao parecer aqui em análise, e acompanhar a iniciativa legislativa ao longo de todo o processo legislativo;
5. Nos termos regimentais aplicáveis, deve o presente parecer ser remetido a Sua Excelência, o Presidente da Assembleia da República;
6. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.<sup>a</sup> do PAN reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

**PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 19 de fevereiro de 2020

**A Deputada Relatora**

**(Elza Pais)**

**O Presidente da Comissão**

**(Luís Marques Guedes)**



### **Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.ª (PAN)**

Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto)

Data de admissão: 27 de dezembro de 2019

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

## **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Ana Cláudia Cruz e Elodie Rocha (DAC), José Filipe Sousa (DAPLEN), Nuno Amorim (DILP) e Paula Faria (BIB)

Data: 20 de janeiro de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa visa criar um Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança no âmbito da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças (Comissão Nacional), bem como alargar a composição do seu Conselho Nacional para que este passe a integrar um representante de uma associação da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de infância e juventude.

Os proponentes consideram que a Comissão Nacional, criada pelo Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, reúne as condições necessárias e adequadas para realizar a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança, pelos seguintes motivos:

1. A Comissão Nacional tem por missão «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» - n.º 1 do artigo 3.º do referido Decreto-Lei;

2. Tem por atribuições «Elaborar e submeter à aprovação do Conselho de Ministros um plano nacional plurianual de promoção e proteção dos direitos da criança, cuja coordenação de execução compete à Comissão Nacional», bem com «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», de acordo com as alíneas g) e f) do n.º 2 do artigo 3.º do mencionado Decreto-Lei, respetivamente;

3. O Conselho Nacional da Comissão Nacional tem uma composição abrangente e diversificada, sendo constituído pelas 18 entidades elencadas no artigo 8.º do mencionado diploma, estando ainda prevista a possibilidade de nele poderem ter assento personalidades de mérito reconhecido para colaborar na representação da Comissão, de acordo com a alínea s) do n.º 1 do referido artigo; e,



4. A Comissão Nacional é uma «pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa e património próprio, que funciona no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Em virtude do reforço das atribuições da Comissão Nacional proposto, os proponentes julgam ser igualmente importante ajustar o elenco das entidades que compõe o Conselho Nacional, de modo a dele passar a fazer parte integrante um representante de uma associação da sociedade civil com trabalho reconhecido em matéria de infância e de juventude.

Assim, propõem a alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, anteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 139/2017, de 10 de novembro, em concreto:

- Aditamento de duas alíneas ao **artigo 3.º**,
- Aditamento de uma alínea ao **artigo 8.º**,
- Alteração, em concordância com os aditamentos, da redação do n.º 1 do **artigo 10.º**.

Entendem, porém, os proponentes que a solução que propugnam, além de ser a defendida pela própria Comissão Nacional, conforme consideram resultar claro das audições realizadas na anterior legislatura<sup>1</sup>, é a que «evita a proliferação de entidades com incongruências funcionais» e que reúne «maior consenso nas organizações que atuam nesta área».

A iniciativa legislativa é composta por três artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração aos artigos 3.º, 8.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto; e, por fim, o terceiro sobre a sua entrada em vigor e produção de efeitos

---

<sup>1</sup> Dados disponíveis na seguinte ligação:  
<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIIILeg/1CACDLG/GTILDC/Apresentacao/Paginas/default.aspx>.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Várias são as disposições constitucionais com referência expressa à família, à parentalidade ou à infância.

Assim, o n.º 5 do [artigo 36.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) 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](#)<sup>2</sup>).

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 Constituição).

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. é, 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 (nº 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» (nº 1), a começar pela própria família (incluindo os progenitores) e pelas demais instituições (creches, escolas, igrejas, instituições de tutela de menores, etc.) (nº 1, in fine), o que configura uma 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 (n.º 5 do [artigo 36.º](#)). Este direito à proteção infantil protege todas as crianças por igual, mas poderá justificar medidas especiais de compensação

---

<sup>2</sup> Diploma consolidado retirado do portal da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

(discriminação positiva), sobretudo em relação às crianças em determinadas situações (órfãos e abandonados) (n.º 2). A noção constitucional de desenvolvimento integral (n.º 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)<sup>3</sup>.

Quanto ao conceito de criança ou jovem, este 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](#)<sup>4</sup> 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 presente no artigo 1.º da [Convenção sobre os Direitos da Criança](#)<sup>5</sup>, 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 seu turno, o [Código Civil](#)<sup>6</sup> segue a

<sup>3</sup> 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 circunstâncias 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](#),

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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](#).

<sup>6</sup> Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

mesma direção ao prever que a maioria é atingida aos 18 anos (artigos [122.º](#) e [130.º](#)), salvo as situações de emancipação (artigo [132.º](#)).

Em 1998, foi criada a Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco, a quem competia planificar a intervenção do Estado e a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na proteção de crianças e jovens em risco ([Decreto-Lei n.º 98/98, de 18 de abril](#)<sup>7</sup>). Esta entidade, em 2015, foi extinta e criada uma nova, através do [Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto](#)<sup>8</sup>, que, de acordo com a sua exposição de motivos, apresenta melhorias na sua capacidade de ação e com o seu enquadramento tutelar revisto, passando a denominar-se de “Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens”. De entre as alterações efetuadas, prevê-se a existência de um vice-presidente, de um direito executivo e de coordenações regionais, segregando a ação da Comissão em duas modalidades: uma alargada e uma restrita, destinando-se esta à deliberação de atos de gestão corrente, e reservando-se para aquela a competência para a deliberação de atos em matérias de particular importância institucional.

Como missão e atribuições, previstos no [artigo 3.º](#), a Comissão contribui para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção e proteção das crianças e jovens. São atribuições da Comissão Nacional, entre outras, ser ouvida em qualquer alteração legislativa que respeitem a matérias relativas à sua missão, bem como ser consultada sobre projetos de diplomas em matéria de infância e juventude ou a aprovação e divulgação do seu plano de ação e o seu relatório de atividades. Este artigo sofreu uma alteração, através do [Decreto-Lei n.º 139/2017, de 11 de novembro](#), aditou uma nova alínea ao seu n.º 2º.

A Comissão Nacional é composta por dois órgãos: o Presidente e o Conselho Nacional ([artigo 6.º](#)). O Presidente da Comissão Nacional é designado por despacho ministerial após conclusão de procedimento concursal para o efeito, nos termos do

<sup>7</sup> Diploma revogado, apresentando-se na sua versão consolidada à data da sua revogação.

<sup>8</sup> Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

<sup>9</sup> Foi aditada a alínea c) do n.º 2 com a seguinte redação “Transferir verbas do seu orçamento para os municípios e outras entidades, nos termos definidos nos protocolos e acordos celebrados, que sejam objeto de homologação pelo membro do Governo responsável pela área da solidariedade e segurança social;” renomeando a anterior alínea c) para d), a d) para e) e assim sucessivamente até à alínea p).

artigo 19.º da [Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro](#)<sup>10</sup>, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado. Por seu turno, e de acordo com disposto no [artigo 8.º](#), a Comissão Nacional funciona em duas modalidades: uma restrita e outra alargada. Na sua modalidade alargada, é composta por:

- a) Um representante da Presidência de Conselho de Ministros;
- b) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da juventude;
- c) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna;
- d) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da justiça;
- e) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da saúde;
- f) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da educação;
- g) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social;
- h) Um magistrado do Ministério Público, em representação do Procurador-Geral da República;
- i) Uma personalidade a indicar pelo Provedor de Justiça;
- j) Um representante do Governo Regional dos Açores;
- k) Um representante do Governo Regional da Madeira;
- l) Um representante do Conselho Nacional da Juventude;
- m) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- n) Um representante da Associação Nacional das Freguesias;
- o) Um representante da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade;
- p) Um representante da União das Misericórdias;
- q) Um representante da União das Mutualidades;
- r) Um representante da Confederação Nacional das Associações de Pais; e

---

<sup>10</sup> Diploma consolidado retirado do portal na Internet da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

- s) Personalidades de mérito reconhecido cooptadas para colaborar na representação da Comissão Nacional, sempre que a especificidade das matérias o justifique.

Por seu turno, a Comissão Nacional na sua modalidade restrita é composta:

- a) Pelo presidente;
- b) Pelo representante designado pelo Governo responsável pela área da administração interna;
- c) Pelo representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da justiça;
- d) Pelo representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde;
- e) Pelo representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da educação;
- f) Pelo representante designado pelo membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social; e
- g) Pelo magistrado do Ministério Público, em representação do Procurador-Geral da República;

No entanto, sob proposta do Presidente e após deliberação do Conselho Nacional, podem integrar a Comissão Nacional na sua vertente restrita quaisquer outros comissários, até ao máximo de três.

Por fim, o Conselho Nacional, na sua modalidade alargada, além das competências previstas no n.º 1 do [artigo 10.º](#), pode incumbir o Conselho Nacional, na modalidade restrita, de desenvolver todas as ações tendentes ao acompanhamento da Estratégia Nacional para a Implementação da Convenção dos Direitos das Crianças, bem como as que visem a recolha e tratamento dos dados estatísticos relevantes no âmbito de aplicação da Convenção. O artigo sofreu uma alteração, operada pelo [Decreto-Lei n.º 217/2017, de 10 de novembro](#), no sentido de uniformizar as competências da Comissão Nacional na modalidade alargada com as alterações introduzidas no [artigo 3.º](#) pelo referido decreto-lei.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estar pendente sobre matéria conexa – Direitos das Crianças -, as seguintes iniciativas (mas não petições):

- Projeto de Lei n.º 143/XIV/1.ª (CDS-PP) - [Assegura formação obrigatória aos magistrados em matéria de Convenção dos Direitos da Criança \(4.ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro\)](#);
- Projeto de Lei n.º 99/XIV/1.ª (PSD) - [4.ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro \(Regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do Centro de Estudos Judiciários\), assegurando formação obrigatória aos magistrados sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança](#);
- De referir ainda o Projeto de Resolução n.º 88/XIV/1.ª (PSD) - [Recomenda ao Governo a atribuição ao Provedor de Justiça da função de coordenar e monitorizar a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança em Portugal](#). Este Projeto de Resolução foi admitido e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 22 de novembro de 2019, tendo o referido Grupo Parlamentar solicitado que a sua [discussão se realizasse em reunião plenária](#), nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 128.º do Regimento da Assembleia da República e da deliberação interpretativa deste preceito, adotada pela Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares, em 2 de outubro de 2008, pelo que aguarda o respetivo agendamento.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura foi apresentado, pelo mesmo proponente e com o mesmo teor, o Projeto de Lei n.º 1064/XIII/4.ª (PAN) - [Cria um Observatório na Comissão Nacional](#)

Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.ª (PAN)

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

de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança, tendo sido **rejeitado** com os votos contra do PSD, do BE e do CDS-PP, as abstenções do PCP e do PEV e votos a favor do PS, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira.

Ainda na XIII Legislatura foram apresentadas as seguintes iniciativas sobre matéria conexa – Direitos da Criança -, mas não petições:

- Projeto de Lei n.º 700/XIII/3.<sup>a</sup> (PCP) - [Cria a Comissão Nacional dos Direitos das Crianças e Jovens](#). Esta iniciativa foi **rejeitada** na generalidade, em 15 de maio de 2019, com os votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP, as abstenções do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e os votos a favor do PCP, BE, PEV.
- Projeto de Resolução n.º 1202/XIII/3.<sup>a</sup> (BE) - [Recomenda que os relatórios sobre a aplicação, por parte do Estado Português, da Convenção sobre os Direitos da Criança sejam distribuídos à Assembleia da República](#), tendo dado origem à [Resolução da AR n.º 58/2018](#), de 28 de fevereiro de 2018 - *Recomenda ao Governo o envio à Assembleia da República dos relatórios sobre a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança*.
- Projeto de Resolução 344/XIII/1.<sup>a</sup> (CDS-PP) - [Recomenda ao Governo que pondere e estude o alargamento do âmbito e das competências da atual Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens](#). Esta iniciativa foi **rejeitada**, a 15-05-2019, com os votos contra do PSD, do PS, do BE, do PCP, do PEV e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira, a abstenção do PAN e os votos a favor do CDS-PP.
- Projeto de Resolução n.º 355/XIII/1.<sup>a</sup> (CDS-PP) - [Propõe medidas de reforço das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens visando a eficácia da sua intervenção](#), tendo caducado.
- Projeto de Resolução n.º 570/XIII/2.<sup>a</sup> (PSD) - [Recomenda ao Governo a atribuição ao Provedor de Justiça da função de coordenar e monitorizar a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança em Portugal](#). Esta

Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>)



iniciativa foi **rejeitada**, a 18-07-2018, com os votos contra do PS, do BE, do PCP e do PEV, e os votos a favor do PSD, do CDS-PP e do PAN.

- Projeto de Resolução n.º 1203/XIII/3.<sup>a</sup> (BE) - [Recomenda a criação de um Comité Nacional para os Direitos da Criança, no cumprimento das recomendações do Comité das Nações Unidas para os Direitos das Crianças e da Convenção dos Direitos das Crianças](#), tendo sido **rejeitado**, a 15-05-2019, com os votos contra do PSD, do PS, do CDS-PP e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira, abstenção do PAN e os votos a favor do BE, do PCP e do PEV.
- Projeto de Lei n.º 975/XIII/3.<sup>a</sup> (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](#). Esta iniciativa foi **rejeitada**, a 15-05-2019, com os votos contra do PSD, do BE e do CDS-PP, com a abstenção do PCP e do PEV e os votos a favor do PS, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira.
- Projeto de Resolução n.º 1807/XIII/4.<sup>a</sup> (PSD) - [Recomenda ao Governo a atribuição ao Provedor de Justiça da função de coordenar e monitorizar a aplicação da Convenção sobre os Direitos da Criança em Portugal](#), tendo sido **rejeitado** com os votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV, do PAN e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira e os votos a favor do PSD e do CDS-PP.
- Projeto de Lei n.º 1059/XIII/4.<sup>a</sup> (PSD) - [3ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro \(regula o ingresso nas magistraturas, a formação de magistrados e a natureza, estrutura e funcionamento do centro de estudos judiciais\), incorporando uma área de estudo que incida sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança](#), tendo sido **rejeitado** com os votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV, do PAN e os votos a favor do PSD, do CDS-PP e do Deputado Não Inscrito Paulo Trigo Pereira.

Na XII legislatura, foram localizadas as seguintes iniciativas:

- Projeto de Resolução n.º 1159/XII/4.<sup>a</sup> (BE) - [Recomenda a Criação de um Comité Nacional para os Direitos da Criança, no cumprimento das Recomendações do](#)

Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>)

[Comité das Nações Unidas para os Direitos das Crianças e da Convenção dos Direitos das Crianças](#). Esta iniciativa **caducou** em 22 de outubro de 2015.

- Projeto de Lei n.º 357/XII/2.ª (PCP) - [Cria a Comissão Nacional dos Direitos das Crianças e Jovens](#), tendo sido **rejeitado** na generalidade, em 12 de abril de 2013, com os votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP e a favor do PCP, do BE e do PEV.
- Projeto de Lei n.º 356/XII/2.ª (PCP) - [Estabelece a obrigatoriedade de elaboração e apresentação de um Relatório Anual sobre os Direitos da Criança e a situação da Infância em Portugal](#). Esta iniciativa foi **rejeitada** na generalidade, em 12 de abril de 2013, com os votos contra do PSD e do CDS-PP, a abstenção do PS, e os votos a favor do PCP, do BE e do PEV.
- Proposta de Lei n.º 143/XII/2.ª (Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira) - [Estabelece obrigatoriedade de elaboração e apresentação de um relatório anual sobre os direitos da criança e a situação da infância em Portugal](#). Esta iniciativa **caducou** em 19 de abril de 2015.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por quatro Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa, estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. A este respeito, a iniciativa *Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança*, mas coloca a sua inserção sistemática no âmbito das atribuições daquela Comissão Nacional. Sem prejuízo das finalidades apontadas quanto à existência do Observatório no âmbito daquela Comissão, a criação do daquele deveria ser formulada em norma autónoma. Além do mais, tal solução parece justificável na medida em que se trata do objeto da presente iniciativa, e não do aumento, nesse sentido, do leque de atribuições da Comissão Nacional. Sugere-se assim, que em sede de especialidade ou de redação final a criação do Observatório seja inserida em norma autónoma

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de dezembro de 2019. Foi admitido a 27 de dezembro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado a 9 de janeiro de 2020.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *“Cria um Observatório na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança (Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto)”* - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º

da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, *lei formulário*<sup>11</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Relativamente ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto, constata-se que o mesmo sofreu uma alteração, constituindo a presente, em caso de aprovação, efetivamente, a sua segunda alteração.

Assim, sugere-se o seguinte título,

“Cria um observatório para monitorização do cumprimento das obrigações impostas pela Convenção dos Direitos da Criança na Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 159/2015, de 10 de agosto”

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do 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.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece 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*”.

O mesmo artigo da iniciativa contém ainda uma norma de regulamentação. É recomendável que, em sede de especialidade ou em redação final, as normas de regulamentação e de entrada em vigor sejam autonomizadas na organização

---

<sup>11</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

sistemática da iniciativa, por motivos de clareza, já que se trata de matérias distintas que devem constar de diferentes artigos<sup>12</sup>.

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

O artigo 3.º da iniciativa dispõe que a organização, a composição e o funcionamento do Observatório para a monitorização da aplicação da Convenção dos Direitos da Criança é regulamentada pelo Governo no prazo de 60 dias após a publicação da presente Lei.

#### **IV. Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O Tratado de Lisboa reforçou como objetivo da União Europeia (UE) a promoção dos direitos da criança, garantindo com a Carta dos Direitos Fundamentais a proteção dos direitos das crianças pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros. Nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CNUCED), considera-se criança qualquer ser humano com menos de 18 anos.

Em 2011, a Comissão Europeia (CE) publicou uma comunicação intitulada “[Programa da UE para os Direitos da Criança](#)” (COM(2011)60)<sup>13</sup>, com o objetivo de reafirmar o empenho de todas as instituições da UE e dos Estados-Membros em promover, proteger e respeitar plenamente os direitos da criança em todas as políticas pertinentes da UE, procurando obter resultados concretos. Adicionalmente, o [Programa Direitos, Igualdade e Cidadania \(2014-2020\)](#) veio promover e sustentar os direitos da

---

<sup>12</sup> In Legística, David Duarte e outros, pp 265-274

<sup>13</sup> Não foi objeto de escrutínio por parte da Assembleia da República

criança e a prevenção da violência contra crianças, jovens e mulheres, assim como grupos de risco.

Em 2016, o Parlamento e o Conselho adotaram a [Diretiva \(EU\) 2016/800](#), relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal, assegurando que os menores suspeitos ou arguidos num processo penal fossem capazes de compreender e acompanhar o processo e exercer o seu direito a um processo justo, evitando a reincidência por parte destes, promovendo a sua integração social.

O Parlamento Europeu tem-se interessado, igualmente, pelos direitos da criança fora das fronteiras da UE, promovendo resoluções sobre a situação das crianças em todo o mundo, nomeadamente sobre a educação das crianças em situações de emergência e crises prolongadas<sup>14</sup> ou sobre a subnutrição e a malnutrição infantis nos países em desenvolvimento<sup>15</sup>.

O Parlamento Europeu organizou uma Conferência de Alto Nível, no dia 20 de novembro de 2019, para assinalar o 30.º aniversário da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, onde foram abordados os progressos alcançados e os novos desafios num mundo mais global e digital.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

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

---

<sup>14</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2015-1240\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2015-1240_PT.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2014-0253\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2014-0253_PT.pdf)

## ESPAÑA

A Convenção dos Direitos das Crianças foi ratificada no ano seguinte à sua aprovação (1990) e, de acordo com a Constituição espanhola, faz parte integrante do ordenamento jurídico espanhol.

A Convenção criou um comité dos direitos da criança para dar seguimento e avaliar o cumprimento da Convenção por parte dos Estados. Uma vez, a cada cinco anos, os governos dos países que ratificaram a Convenção reportam ao Comité explicando a situação dos direitos das crianças nos seus países, bem como as medidas que adotaram ou que irão adotar para efetivar o seu cumprimento.

A [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero](#)<sup>16</sup>, 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, uma vez que as comunidades autónomas têm autonomia para organizar os seus serviços de proteção de menores.

A 12 de março de 1999 foi criado um grupo de trabalho<sup>17</sup> na dependência do *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, denominado de [Observatorio de la Infancia](#), que se baseia num sistema de informação centralizado com capacidade para vigiar e monitorizar as políticas públicas que afetem as crianças, em relação ao seu bem estar e desenvolvimento.

Como principais funções deste observatório destacam-se a promoção de relações com as diversas instituições comunitárias, municipais e internacionais, a difusão de informação de diversos aspetos relacionados com a infância e adolescência ou a propor a realização de estudos relacionados com a infância. O observatório funciona em duas modalidades: a *Comisión Permanente* e o *Pleno*. A *Comisión Permanente* é composta:

- Pelo presidente do observatório;
- Pelo primeiro e segundos vice-presidentes;
- Pelo secretário;

<sup>16</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

<sup>17</sup> De acordo com o previsto na [Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado](#), entretanto revogada pela [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#).

- Por três representantes das comunidades autónomas, rodando por ordem alfabética;
- Por três representantes da Administração Geral do Estado, um de cada departamento ministerial (um da área da educação, cultura e desporto, outro da área da saúde, serviços sociais e igualdade e outro do departamento do interior);
- Por um representante da [FEMP](#)<sup>18</sup>;
- Por três representantes de organizações infantis ([cruz vermelha](#), [Aldeas Infantiles SOS](#) e [Plataforma de organizaciones de infancia](#)); e
- Pelo subdiretor geral de infância, como representante da *Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia*.

Já o *Pleno* é composto por mais de [45 membros](#), conforme previsto no seu [regulamento interno](#), documento que inclui, entre outros, o seu objeto, funções ou o detalhe quanto à forma de funcionamento.

Das informações disponíveis no sítio na *Internet* do Observatório, bem como das disposições constantes no seu regulamento interno, não se verifica a existência de nenhum órgão, composto por universitários e investigadores. Existe, no entanto, a possibilidade de serem constituídos grupos de trabalho, para abordar temáticas específicas, nos quais podem participar quaisquer membros do observatório e ainda especialistas universitários ou outras instituições cuja participação se mostre conveniente, conforme previsto no protocolo de [funcionamento dos grupos de trabalho](#).

## REINO UNIDO<sup>19</sup>

O [Office of the Children's Commissioner for England](#) é um departamento público e independente responsável por proteger os direitos das crianças previstos na Convenção, bem como os direitos destas previstos na restante legislação de proteção dos direitos humanos, igualmente aplicáveis às crianças, como o [Human Rights Act 1998](#)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Federação Espanhola de Municípios e Províncias (tradução livre).

<sup>19</sup> Análise comparativa confinada a Inglaterra.

<sup>20</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [legislation.gov.uk](#).



O *Office*, criado em 2004<sup>21</sup> para representar os interesses das crianças, teve as suas funções fortalecidas pelo [Children and Families Act 2014](#). Esta alteração modificou as suas funções de representação dos interesses das crianças para a promoção e proteção destes.<sup>22</sup>

De acordo com o previsto na secção 8 (3) (B) do *Children Act 2004*, um relatório anual deve ser enviado ao Parlamento, estando [disponível o de 2017-18](#).

O *Office of the Children Commissioner* inclui um [Conselho Consultivo](#), introduzido pela revisão de 2014, que é composto por personalidades das diversas áreas sociais relevantes para as funções do *Commissioner*, estando este último encarregue de as nomear e explicar os critérios utilizados para a sua nomeação.<sup>23</sup>

## Organizações internacionais

### ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Convenção sobre os Direitos das Crianças, aprovada pela Resolução n.º 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, é um tratado internacional adstrito à temática da proteção dos direitos humanos, mais especificamente à proteção de crianças e jovens, através do estabelecimento de direitos civis, políticos, económicos, sociais, culturais e de saúde para as crianças e jovens. A Convenção define criança como qualquer ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.

A monitorização do respeito pelas disposições constantes na Convenção é efetuada pelo [Committee on the Rights of The Child](#), através dos relatórios anuais enviados pelos Estados que ratificaram este instrumento de direito internacional, bem como através de monitorizações periódicas relativas ao progresso dos Estados na temática.

Posteriormente, durante o ano de 2000, foram igualmente adotados dois protocolos facultativos à convenção, um primeiro para restringir o envolvimento de crianças em

---

<sup>21</sup> Pelo [Children Act 2004](#).

<sup>22</sup> Em 2012, o Parlamento britânico publicou um [relatório](#) sobre o papel deste organismo no âmbito uma Comissão Conjunta dos Direitos Humanos.

<sup>23</sup> Conforme previsto na secção 111 do *Children and Families Act 2014*.

conflitos militares<sup>24</sup> e um segundo a proibir a venda de crianças, prostituição de menores e pornografia de menores<sup>25</sup>. Durante o ano de 2011, um terceiro protocolo facultativo à Convenção foi adotado, desta feita relativo à instituição de um procedimento de comunicação<sup>26</sup>.

O artigo 4.º da Convenção refere expressamente o compromisso que os Estados assumem em tomar todas as medidas legislativas, administrativas ou outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos no referido instrumento de direito internacional. Adicionalmente, e de acordo com o previsto no artigo 44.º, os Estados comprometem-se a apresentar ao Comité, através do Secretário-Geral da ONU, relatórios periódicos sobre as medidas que hajam adotado para dar aplicação aos direitos reconhecidos pela Convenção nos dois anos subsequentes à data de entrada em vigor da Convenção e, após essa data, de cinco em cinco anos.

Para referência, o último relatório apresentado por Portugal pode ser encontrado no portal na [Internet da ONU](#).

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 6 de janeiro de 2020, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa 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.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

---

<sup>24</sup> Aprovado para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 22/2003, de 28 de março](#), e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 22/2003, de 28 de março](#).

<sup>25</sup> Aprovado para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 16/2003, de 5 de março](#), e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 14/2003, de 5 de março](#).

<sup>26</sup> Aprovado para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 134/2013, de 9 de setembro](#), e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 100/2013, de 9 de setembro](#).

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

HODGKIN, Rachel; NEWELL, Peter - **Implementation handbook for the convention on the rights of the child** [Em linha]. Geneva : UNICEF Regional Office for Europe, 2007. [Consult. 13 ago. 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL: <<http://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/ipac.jsp?&profile=bar&uri=full=3100024~!125283~!0>> ISBN 978-92-806-4183-7>

Resumo: Este manual fornece uma referência detalhada para a implementação de leis, políticas e práticas para promover e proteger os direitos das crianças, explicando e ilustrando as implicações de cada artigo da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e dos seus dois Protocolos Opcionais adotados em 2000. Pretende-se que o manual seja amplamente utilizado por todos os envolvidos na promoção da implementação da referida Convenção (governos e agências governamentais, UNICEF e outras

Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>)

organizações e órgãos das Nações Unidas, ONGs internacionais, regionais e nacionais).

LEANDRO, Armando – O papel do sistema de promoção e proteção de crianças em Portugal : o definitivo balanço de 14 anos de vigência. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Lisboa. ISSN 1645-829. Nº2 (2º semest. 2015), p. 9-21. Cota: RP: 244

Resumo: «Portugal dispõe de um amplo sistema de promoção e proteção dos direitos da criança, composto por diversos subsistemas, nomeadamente: promoção e proteção tutelar educativa e tutelar cível (...) em harmonia com os direitos humanos, tal como são reconhecidos do ponto de vista do Direito pelos conhecidos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, nomeadamente a Constituição da República Portuguesa e a Convenção ONU sobre os Direitos da Criança». Neste artigo, o autor procede à caracterização do sistema, referindo os diversos agentes a que o sistema confia o dever de promoção e proteção dos direitos da criança, nomeadamente: as Comissões de Proteção das Crianças e Jovens (CPCJ), situadas na centralidade do sistema com especial referência à sua evolução, natureza, virtualidades e responsabilidades.

PAIS, Marta Santos – Os direitos da criança : Portugal faz nascer uma nova Convenção. In **Portugal e os direitos humanos nas Nações Unidas**. Lisboa : Instituto Diplomático, 2017. ISBN 978-989-8140-24-1. Cota: 08.11 – 189/2018

Resumo: A autora começa por referir os progressos alcançados com a adoção da Convenção dos Direitos da Criança. Em muitos países foram levadas a cabo importantes reformas legislativas e institucionais para assegurar a plena conformidade com a Convenção, designadamente no que se refere à proteção da criança contra o trabalho infantil e a exploração sexual, bem como a prevenção de práticas nefastas, tais como a criminalização da prática da mutilação genital feminina, e a proibição do casamento infantil, estabelecendo os 18 anos como idade mínima para o casamento. Contudo, apesar destes progressos muitos desafios persistem, concentrando-se a autora na ocorrência da violência contra as crianças que continua a ser um fenómeno global e generalizado. A proteção da criança contra a violência é uma dimensão

essencial da Convenção dos Direitos da Criança e do seu processo de aplicação. A Convenção proíbe todas as formas de violência física e mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, tortura ou outros tratamentos desumanos ou degradantes e qualquer forma de disciplina escolar que manifeste desrespeito pela dignidade humana da criança.

A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável preconiza a eliminação de todas as formas de violência contra as crianças, pretendendo envolvê-las na sua implementação.

UNIÃO EUROPEIA - **EU Guidelines for the promotion and protection of the rights of the child** – 2017 [Em linha] [S.l.] : European Union, 2017. [Consult. 14 ago. 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL: <<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125285&img=10398&save=true>>

Resumo: Com estas diretrizes, a União Europeia reafirma o seu compromisso de proteger e promover de forma abrangente os direitos da criança na sua política de direitos humanos, em conformidade com as disposições da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e seus Protocolos Opcionais e outras normas e tratados internacionais relevantes.

O objetivo deste documento da União Europeia para a promoção e proteção dos direitos da criança é o de recordar os padrões internacionais sobre os direitos da criança e fornecer orientação aos funcionários das instituições da UE e dos Estados-Membros da UE, a fim de reforçar, promover e proteger os direitos de todas as crianças na ação externa da UE, incentivando e apoiando o reforço dos sistemas próprios dos países parceiros e reforçando a sua cooperação com organizações internacionais e a sociedade civil.

UNIÃO EUROPEIA. Agência dos Direitos Fundamentais; Conselho da Europa - **Handbook on European law relating to the rights of the child** [Em linha]. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. [Consult. 14 ago. 2018]. Disponível na intranet da AR:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/ipac.jsp?&profile=bar&uri=full=3100024~!125284~!0>

Resumo: Este manual apresenta uma visão geral dos direitos fundamentais das crianças, nos países membros da União Europeia (UE) e do Conselho da Europa. Reconhece as crianças como beneficiárias de todos os direitos humanos fundamentais, bem como sujeitos de regulamentação especial, dadas as suas características específicas.

O referido manual constitui um ponto de referência sobre a legislação da UE e do Conselho da Europa relacionada com estas áreas, explicando como cada questão está regulamentada pela legislação da UE, bem como pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), pela Carta Social Europeia (CES) e outros instrumentos do Conselho da Europa. Cada capítulo inclui uma tabela única com a legislação aplicável nos dois sistemas legais europeus separados. Em seguida, a legislação de cada sistema é apresentada consecutivamente em relação a cada tópico abordado, o que permite comparar ambas. Sempre que se justifique, também há referência à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CDC) e outros instrumentos internacionais.

UNICEF - **For every child, every right** [Em linha] : **the Convention on the Rights of the Child at a crossroads**. New York : UNICEF, 2019. [Consult. 06 jan. 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129514&img=14987&save=true>> ISBN 978-92-806-5073-0

Resumo: Desde a adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989, foram realizados progressos impressionantes como indicam os factos e números citados no presente relatório. Contudo, os dados disponíveis também revelam que esse progresso tem sido mais lento para as crianças oriundas de famílias mais pobres. São reveladas as tendências atuais que apontam para a necessidade de levar a cabo esforços renovados para proteger os direitos das crianças em áreas chave: risco de pobreza e sobrevivência; imunização universal; impacto das alterações climáticas nas crianças; aprendizagem e escolarização; casamento de crianças e vida em centros urbanos.