

Exmo. Senhor  
Deputado Fernando Negrão  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias  
[1cacdl@ar.parlamento.pt](mailto:1cacdl@ar.parlamento.pt)

–Por email –

Lisboa, 30 de maio de 2023

Vossa Ref <sup>ª</sup>	Vossa comunicação	Nossa ref <sup>ª</sup>
Projeto de Lei 759/XV/1 (IL)	17 de maio de 2023	
Projeto de Lei 771/XV/1 (PAN)	24 de maio de 2023	
Projeto de Lei 784/XV/1 (BE)		

*Assunto: Solicitação de Parecer sobre os projetos de Lei 759/XV/1 (IL), 771/XV/1 (PAN) e 784/XV/1 (BE)*

Tendo Sua Excelência a Provedora de Justiça recebido pedido de informação sobre o assunto identificado em epígrafe, vem-se pelo presente responder ao solicitado, enviando-se, em anexo, a apreciação feita por este órgão do Estado.

Apresento a V. Exa. os meus respeitosos cumprimentos,

A Chefe do Gabinete,



(Eva Gaspar)

## PARECER

### Objeto

1. Pelo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foram remetidos à Provedoria de Justiça para apreciação e emissão de parecer três projetos legislativos relativos à criação do Provedor da Criança.

*Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª*

1

---

2. O Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal, visa criar o Provedor da Criança enquanto entidade autónoma a funcionar junto da Provedoria de Justiça e especializada na promoção e defesa dos direitos da criança, alterando para tal o Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril.

A necessidade de criação de um organismo autónomo e exclusivamente dedicado à defesa e à promoção dos direitos da criança é, em parte, fundamentada no facto de o Provedor de Justiça não ter a configuração ideal para defender os direitos da criança face ao Estado, na medida em que não é uma entidade especializada nos direitos da criança.

A criação do Provedor da Criança é ainda fundamentada nas Observações Finais adotadas, em 2019, pelo Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas no processo de avaliação dos 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal, nas quais foi

recomendada ao Estado português a designação de um mecanismo específico junto do Provedor de Justiça para monitorização dos direitos da criança.

As alterações ao Estatuto do Provedor de Justiça, consistem em:

- (i) aditar ao artigo 2.º, que tem como epígrafe «Âmbito de atuação», um novo número 3 a determinar que «O Provedor de Justiça criará na sua dependência a Provedoria da Criança, tutelada pelo Provedor de Justiça e especializada na promoção e defesa dos direitos das crianças»;
- (ii) aditar ao artigo 5.º, que tem como epígrafe «Designação», um novo número 4 a prescrever que «O Provedor da Criança é designado pelo Provedor de Justiça»;
- (iii) aditar ao artigo 6.º, que tem como epígrafe «Duração», um novo número 5 a estabelecer que «O mandato do Provedor da Criança corresponderá ao do Provedor de Justiça»;
- (iv) aditar ao artigo 20.º, que tem como epígrafe «Competências», um novo número 6 a prescrever que «À Provedoria da Criança compete:
  - a) Verificar a conformidade do enquadramento legal e institucional português face ao Direito Internacional e Europeu;
  - b) Dirigir formalmente recomendações às entidades públicas e privadas;
  - c) Divulgar e promover os direitos das crianças e os respetivos meios de defesa disponíveis;
  - d) Assegurar a representação nacional e internacional no que se relacione com a promoção e defesa dos direitos das crianças».

*Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª*

O Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª, apresentado pela Deputada Única do Partido PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, visa criar o Provedor da Criança e das Gerações Futuras, alterando para o efeito o Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril.

As razões que justificam a iniciativa coincidem, no essencial, com as do Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª, já enunciadas, entendendo-se que inexistente uma entidade que de forma coordenada e concertada garanta, perante as entidades públicas e privadas, o integral cumprimento dos direitos da criança.

É ainda uma preocupação específica desta iniciativa legislativa que este novo órgão considere também os direitos das gerações futuras, em observância do princípio da solidariedade intergeracional, em especial quanto à utilização e preservação dos recursos naturais.

A única alteração ao Estatuto do Provedor de Justiça consiste em aditar ao artigo 1.º, que tem como epígrafe «Funções», um novo número 4, de teor idêntico ao atual número 3, passando o novo número 3 a ter a seguinte redação: «O Provedor de Justiça nomeia e tutela o Provedor da Criança e das Gerações Futuras».

Tal significa que o regime jurídico do Provedor da Criança e das Gerações Futuras consta do próprio diploma a aprovar.

Assim, o artigo 3.º, que tem como epígrafe «Natureza e finalidade», determina que «O Provedor da Criança e das Gerações Futuras é um órgão nomeado pelo Provedor de Justiça que tem por função principal a defesa, promoção e proteção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos das crianças e jovens, em conformidade com a legislação nacional, europeia e internacional de proteção dos direitos humanos».

O artigo 4.º, que tem como epígrafe «Competências», é composto por várias alíneas que elencam as competências do Provedor da Criança e das Gerações Futuras.

O artigo 5.º, que tem como epígrafe «Composição e nomeação», prevê a sua nomeação pelo Provedor de Justiça, nos termos do Estatuto do Provedor de Justiça, por quatro anos.

O artigo 6.º, que tem como epígrafe «Organização e funcionamento», determina que «O Provedor da Criança e das Gerações Futuras terá uma estrutura própria de organização e funcionamento, definida em regulamento interno, aprovado pelo Provedor de Justiça».

*Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª*

3. O Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, prevê a instituição do Provedor da Criança.

Na «Exposição de motivos» é afastada a possível objeção da redundância das funções deste novo órgão em face, nomeadamente, do papel atribuído por lei ao Provedor de Justiça na defesa dos direitos da criança, precisando-se que a complexidade e a diversidade de questões que se colocam ao Provedor de Justiça em matéria de infância e juventude exigem uma resposta pró-ativa que, além da defesa e proteção dos direitos da criança, se foque na *promoção* desses direitos. Tal implica adotar uma postura de proximidade e diálogo permanente com todas as organizações públicas e privadas e, sobretudo, que seja acessível a todas as crianças, incentivando e proporcionando espaços de diálogo e de contacto direto com os jovens, informando-os sobre os seus direitos e mecanismos de queixa e defesa, estimulando a sua participação ativa na sociedade, e promovendo a construção de uma cidadania social e responsável.

Em contraste com os projetos legislativos anteriores, o Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª não propõe qualquer alteração ao Estatuto do Provedor de Justiça, o que,

desde logo, deixa transparecer que o Provedor da Criança nele previsto é um órgão institucionalmente separado do Provedor de Justiça.

Por essa razão, é necessária a previsão expressa de que esse órgão é «dotado de autonomia administrativa e que prossegue a sua missão de forma isenta, autónoma e imparcial» (artigo 1.º).

Essa interpretação é confirmada pelo facto de, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, o Provedor da Criança prosseguir a sua missão «em colaboração com o Provedor de Justiça», o que pressupõe necessariamente a sua total separação institucional.

Nos termos do n.º 1 desse preceito legal, «o Provedor da Criança tem por missão a promoção e a plena implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança, a defesa dos direitos, interesses e bem-estar das Crianças e Jovens, a sensibilização das crianças e dos adultos para os direitos humanos das crianças, bem como o reforço da participação das crianças nas decisões e nas políticas que lhes digam respeito».

As competências do Provedor da Criança vêm elencadas no artigo 3.º, nelas se incluindo, além de competências de promoção dos direitos da criança, o recebimento de queixas e sugestões relativamente à atuação dos poderes públicos em matéria de direitos da criança (n.º 1, alínea *a*)).

Por sua vez, o artigo 4.º especifica os conteúdos que devem constar do sítio na internet.

Embora estejam previstas quer a missão e o âmbito de atuação do Provedor da Criança (artigo 2.º), quer as suas competências legais (artigo 3.º), o Projeto Legislativo é omissivo quanto ao modo de designação ou à duração do mandato desse órgão.

## **Apreciação**

4. A Provedoria de Justiça tem plena consciência da necessidade de um debate sério e alargado quanto ao reforço institucional do sistema de proteção de crianças e jovens, de forma a que se cumpram cabalmente as obrigações que impendem sobre a República em matéria de políticas públicas da infância e da juventude, obrigações essas que decorrem, não apenas das normas de Direito Internacional a que o Estado português está vinculado, mas antes disso, e primacialmente, da Constituição da República Portuguesa.

Sem deixar de partilhar a preocupação que motivou a apresentação dos projetos legislativos enviados para apreciação, entende-se que, se, por um lado, nem o Projeto de Lei n.º 759/XV/1.<sup>a</sup> (IL) nem o Projeto de Lei n.º 771/XV/1.<sup>a</sup> (PAN) trazem alguma novidade àquilo que são já as funções do Provedor de Justiça; por outro lado, no que respeita ao Projeto de Lei n.º 784/XV/1.<sup>a</sup> (BE), a criação de um órgão totalmente autónomo é inadequada.

5. O Provedor de Justiça tem um estatuto constitucional e legal caracterizado por um mandato amplo na defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias e interesses legítimos dos cidadãos.

Além disso, o Provedor de Justiça é, desde 1999, a Instituição Nacional de Direitos Humanos portuguesa, acreditada com estatuto A pela Aliança Global das Instituições Nacionais de Direitos Humanos, em plena conformidade com os Princípios de Paris das Nações Unidas.

Nessa qualidade, o Provedor de Justiça vem participando regularmente nos processos de avaliação periódica do Estado português quanto à implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança, realizados pelo Comité dos Direitos da

Criança, no âmbito dos quais tem submetido relatórios alternativos e participado no diálogo nas pré-sessões e sessões do Comité.

6. A tudo isso acresce que o Estatuto do Provedor de Justiça já contempla a possibilidade de «[delegação] num dos provedores-adjuntos [d]as atribuições relativas aos direitos da criança, para que este as exerça de forma especializada» (artigo 16.º, n.º 2). Afigura-se, assim, desnecessária a criação de uma nova entidade para exercer as atribuições do Provedor de Justiça relativas aos direitos da criança.

Em todo o caso, qualquer nova alteração ao Estatuto, a ser feita, sempre teria que ser conciliada com as soluções nele já especificamente consagradas, o que implicaria uma alteração a essa disposição legal, no contexto de uma revisão global e coerente do Estatuto.

7

---

7. Importa também considerar que a organização interna da Provedoria de Justiça foi, ainda recentemente, alvo de profunda renovação, estando em fase de implementação as alterações decorrentes da nova Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 80/2021, de 6 de outubro.

Essa reorganização interna, feita no quadro da nova Lei Orgânica, visa possibilitar a integração harmoniosa dos diferentes mandatos que hoje são atribuídos à Instituição: (i) o de continuar a ser o *Ombudsman* clássico que, em harmonia com o que dispõe o artigo 23.º da Constituição, recebe e aprecia queixas dos cidadãos quanto a ações ou omissões dos poderes públicos que sejam lesivas dos seus direitos; (ii) o de ser a sede do Mecanismo Nacional de Prevenção contra a tortura e demais tratos cruéis, desumanos ou degradantes; (iii) o de ser a Instituição Nacional de Direitos Humanos, e de como tal estar acreditada perante os organismos competentes do sistema internacional de direitos humanos, para ser o parceiro privilegiado desses



mesmos organismos quanto ao exercício da função, por eles próprios desempenhada, de exame do Estado português quanto ao cumprimento das obrigações decorrentes de tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos.

Assim, entende-se que, neste momento, uma alteração legislativa neste domínio – que, aliás, no plano jurídico, é desnecessária – é institucionalmente inoportuna, pois corre o risco de provocar disrupções inúteis e nocivas no quadro da reorganização interna em curso.

8. Por sua vez, no que respeita ao Projeto de Lei n.º 784/XV/1.<sup>a</sup> (BE), embora o mesmo não preveja qualquer alteração ao Estatuto do Provedor de Justiça, a solução nele proposta – consistente na instituição de um órgão dotado de autonomia administrativa que tem por missão a promoção e a plena implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança, a defesa dos direitos, interesses e bem-estar das Crianças e Jovens, a sensibilização das crianças e dos adultos para os direitos humanos das crianças, bem como o reforço da participação das crianças nas decisões e nas políticas que lhes digam respeito – não deixa de ter repercussões na atividade do Provedor de Justiça.

Desde logo, a instituição de um órgão *autónomo* com uma missão especialmente dedicada à defesa e promoção dos direitos da criança representa uma duplicação daquilo que são já funções constitucional e legalmente atribuídas ao Provedor de Justiça.

A isso acresce que, do conhecimento que a Provedoria de Justiça tem do direito comparado – decorrente do seu estatuto enquanto membro de associações regionais e internacionais que acolhem instituições a ela homólogas, existentes em muitos outros países –, a criação de mais uma instituição, destinada a ser em Portugal um «Provedor sectorial» incumbido autonomamente de proteger e de promover os direitos das crianças, corre o risco de ser fonte de confusão na perceção que os

cidadãos, sobretudo os mais vulneráveis, têm da entidade a que se devem dirigir para defesa dos seus direitos.

### **3. Conclusões**

- 1) A designação de um mecanismo específico junto do Provedor de Justiça para monitorização dos direitos da criança não só não implica, em rigor, qualquer alteração ao Estatuto do Provedor de Justiça, como, além disso, é inoportuna, pelo que se não pode acompanhar os Projetos de Lei n.ºs 759/XV/1.<sup>a</sup> (IL) e 771/XV/1.<sup>a</sup> (PAN);
- 2) No que respeita ao Projeto de Lei n.º 784/XV/1.<sup>a</sup> (BE), a instituição de um órgão totalmente autónomo com uma missão especialmente dedicada à defesa e promoção dos direitos da criança é inadequada.

Lisboa, 30 de maio de 2023