PROJETO DE LEI Nº 508//XV/1.ª

Alarga a possibilidade de adoção de crianças até aos 18 anos (Primeira alteração à Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro e ao Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro)

I. Enquadramento

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer relativamente ao **Projeto-Lei n.º 508/XV/1.ª (PCP)** – Alarga a possibilidade de adoção de crianças até aos 18 anos (Primeira alteração à Lei n.º 143/2015, de 08 de setembro e ao Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro).[1]

II. O alcance das alterações propostas

Conforme decorre do artigo 1.º do Projeto de Lei (PL) 508/XV/1ª, a iniciativa legislativa em foco tem por objetivo proceder à primeira alteração à Lei n.º 143/2015, de 08 de setembro e ao Decreto-Lei n.º 47344/66, de 25 de novembro, na sua redação atual, **estabelecendo a possibilidade de adoção de crianças até aos 18 anos.**

---

[1] A iniciativa legislativa em análise é idêntica ao Projeto-Lei n.º 484/XV/1.ª (BE), acerca do qual elaboramos parecer, no passado dia 17 de fevereiro de 2023, tendo ambas as iniciativas sido aprovadas na generalidade na sessão plenária do dia 24 de fevereiro de 2023.

Recebido por email na CACDLG em 09/03/2023
Distribuído à Comissão em 09/03/2023

Em causa, e visados com a presente iniciativa legislativa, estão a **alínea d)**, do **artigo 2º**, da Lei nº 143/2015, de 8 de setembro, que aprovou o Regime Jurídico do Processo de Adoção (RJPA), e o **nº 2,** do artigo **1980º**, do Código Civil.

As alterações têm o sentido seguinte:

Artigo 2º, do RJPA – Definições

redação em vigor	redação proposta
Para os efeitos do RJPA considera-se: (...) d) «Criança», **qualquer pessoa com idade inferior a 15 anos, ou inferior a 18 anos nos casos previstos no n.º 3 do artigo 1980.º do Código Civil**; (...)	Para os efeitos do RJPA considera-se: (...) d) «Criança», **qualquer pessoa não emancipada com idade inferior a 18 anos;** (...)

Artigo 1980.º - Quem pode ser adotado

redação em vigor	redação proposta
1 - Podem ser adotadas as crianças: a) Que tenham sido confiadas ao adotante mediante confiança administrativa ou medida de promoção e proteção de confiança com vista a futura adoção; b) Filhas do cônjuge do adotante. **2 - O adotando deve ter menos de 15 anos à data do requerimento de adoção.** 3 - Pode, no entanto, ser adotado quem, à data do requerimento, tenha menos de 18 anos e não se encontre emancipado quando, desde idade não superior a 15 anos, tenha sido confiado aos adotantes ou a um deles ou quando for filho do cônjuge do adotante.	1 – Podem ser adotadas as crianças: a) (...) b) (...) **2 - O adotando deve ter menos de 18 anos à data do requerimento de adoção.** 3 – (**revogado**)

III. A motivação subjacente à iniciativa legislativa

Aludindo a que *o artigo 69º, da CRP, sob a epígrafe da infância, determina que as crianças têm 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*, e que a CDC, tal como a lei portuguesa, consideram criança todo o ser humano menor de 18 anos, a iniciativa legislativa em análise considera que o atual regime jurídico da adoção, ao prever como idade máxima da adoção os 15 anos, discrimina crianças que têm direito a ser adotados e que ficam impossibilitados pela lei de o ser a partir dessa idade.

Que existem, infelizmente, milhares de crianças sem uma família, que vivem uma vida inteira em casas de acolhimento que deviam ter como caminho preferencial a adoção, que consiste em dar-lhes uma família, e que a partir dos 15 anos a não podem ter por impedimento legal, ficando condenadas à institucionalização.

Que a lei, tal como está, penaliza crianças que deveriam ser protegidas, desrespeitando os seus direitos, sendo conhecidos casos de irmãos que são separados porque um tem menos de 15 anos e outro mais, uma vez que este já não pode ser adotado.

Entendem que está na hora de alterar esta realidade que não encontra sustentação social ou jurídica e que constitui uma enorme injustiça.

IV. Apreciação

A iniciativa legislativa em análise é idêntica ao Projeto-Lei n.º 484/XV/1.ª (BE), acerca do qual elaboramos parecer, no passado dia 17 de fevereiro de 2023, tendo ambas as iniciativas sido aprovadas na generalidade na sessão plenária do dia 24 de fevereiro de 2023.

Nesta conformidade, atenta a convergência de ambos os PL, inclusivamente a nível da redação proposta para os preceitos legais, o parecer então proferido mantém plena atualidade, oportunidade e adequação, pelo que nos limitaremos a introduzir alterações de pormenor mínimas em coerência com a exposição de motivos.

Vejamos.

4.1. O Regime legal da adoção

O instituto da adoção que, ao longo da história, sofreu profundas e diversas alterações, foi pela primeira vez regulado no direito português, no Código Civil de 1966, a favor das crianças órfãs, mais concretamente dos "*filhos ilegítimos de um dos adoptantes, se o outro progenitor for incógnito ou tiver falecido, bem como [d]os filhos de pais incógnitos ou falecidos, que tiverem estado ao cuidado de ambos os adoptantes ou de um deles desde* ***idade não superior a sete anos***".[2]

Este regime jurídico, que nos últimos cinquenta anos viria a ser objeto de alterações sucessivas decorrentes da evolução da sociedade, da política e da transformação do conceito de família, teve em 1977[3], no advento do 25 de abril, uma das suas revisões mais significativas, tendo a possibilidade de adotabilidade das crianças sido alargada a *todos aqueles que tenham sido judicialmente declarados abandonados e ainda os que há mais de um ano residam com o adotante e estejam a seu cargo*, e a **idade máxima sido elevada para os 14 anos**.

Com a entrada em vigor em agosto de **1993,** do Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de maio, que revogou profundamente o regime da adoção, criando a figura da confiança judicial com vista à futura adoção, **foi a idade máxima dos adotandos**

[2] Cf. Artigo 1982º, do Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro, que aprovou a 1ª versão do Código Civil.
[3] Redação dada pelo Decreto-Lei n.º 496/77, de 25 de novembro.

elevada para os 15 anos, mas comportando as exceções para os menores de 18 anos não emancipados que *desde idade não superior a 15 anos tenham sido confiado aos adotantes ou a um deles ou quando for filho do cônjuge do adotante*, regime que ainda hoje se encontra em vigor.

Desde então, as alterações ocorridas dirigiram-se, no essencial, à eliminação do regime de adoção restrita e da confiança judicial, que veio a ser substituída pela medida de promoção e proteção de confiança com vista a adoção, prevista no artigo 35.º, n.º 1, alínea g), da LPCJP, aditada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de agosto, na sequência das alterações efetuadas ao regime jurídico da adoção; a consagrar o direito do adotando a conhecer as origens e o estabelecimento de contactos com a família biológica, em situações excecionais, a criar restrições à confiança administrativa e à eliminação da adoção restrita, à preparação obrigatória dos candidatos para a adoção e à previsão de programa específico de preparação da criança para a adoção[4]; e a admitir a adoção por pessoas casadas ou unidas de facto com pessoa do mesmo sexo[5].

Não obstante as assinaláveis alterações introduzidas no regime da adoção nos últimos 30 anos, **a regra da idade máxima para uma criança poder ser adotada manteve-se**, no entanto, **fixada nos 15 anos** até aos dias de hoje, desconhecendo-se iniciativas legislativas anteriores no sentido de a alterarem.

---

[4] cf. Lei nº 143/2005, de 8 de setembro, que aprovou o Regime Jurídico do Processo de Adoção (RJPA), o qual reúne todo o acervo normativo que regulamenta a adoção nacional e internacional, com exceção apenas das normas substantivas previstas no Código Civil.
[5] cf. Lei nº 2/2016, de 29/02, que eliminou a discriminação no acesso à adoção, apadrinhamento civil e demais relações jurídicas familiares, passando a admitir-se a adoção conjunta por pessoas casadas ou unidas de facto com pessoa do mesmo sexo, bem como a chamada coadoção, em que um dos cônjuges ou membro da união de facto adota o filho biológico ou adotivo do outro cônjuge ou companheiro/a do mesmo sexo.

A razão para tal inação legislativa parece assentar na **ideia** mais ou menos generalizada de que **se a criança tiver mais de 15 anos, a criação de laços semelhantes à filiação será mais difícil, por o desenvolvimento da sua personalidade ter já atingido uma fase mais avançada de maturação**.

Não se desconhecendo que tal entendimento é, efetivamente, sustentado por muitos que defendem que esta é a **solução que resulta** inclusivamente da própria **da lei**, na sequência, aliás, do entendimento tradicional, que vem já da redação originária do Código Civil, segundo o qual **o instituto da adoção deve ser limitado às crianças com menos idade, já que é em relação a elas que a constituição de um vínculo semelhante ao da filiação se justifica**, e pode ser necessária e benéfica para o adotando.

Nesse sentido, explicava o professor de Coimbra, Antunes Varela, a razão de ser da regra consiste em se ter entendido "*que só assim, abrangendo o período da infância e começo da adolescência em que o menor mais necessita de um ambiente familiar são no desenvolvimento da sua personalidade, a adopção assume real interesse social*" [6].

Ora, embora, não nos custe a admitir, que se o adotando tiver mais de 15 anos, a criação de laços semelhantes à filiação se mostrará efetivamente mais difícil por o desenvolvimento da personalidade da criança ter já atingido uma fase mais avançada de maturação, afigura-se-nos, no entanto, que **tal paradigma só resulta da lei porque, até à presente data, a regra da idade máxima de adotabilidade nos 15 anos, permaneceu inalterada**.

[6] in Direito da Família, 1º vol, 5.ª ed.:131

Na verdade, **o objetivo** resultante **da lei**, **é que a adoção forneça à criança adotada um enquadramento familiar idêntico, nos vínculos de afeto, àquele que normalmente existe nas famílias biológicas** em cujo seio ocorre o nascimento, e esse enquadramento como resulta dos estudos de psicologia e da experiência acumulada, embora mais fácil nos primeiros anos de vida da criança, **não impede que se faça também em idade mais avançadas da criança e já próxima da maioridade**, não se antevendo, por isso, nos nossos dias, qualquer razão objetiva para que uma criança com 15, 16 ou 17 anos não possa também integrar-se na família adotante se essa for a vontade de ambos.

Com efeito, o Código Civil define a adoção, como "o *vínculo que, à semelhança da filiação natural, mas independentemente dos laços do sangue, se estabelece legalmente entre duas pessoas nos termos dos artigos 1973.º e seguintes*"[7].

E, pela adoção, o adotado adquire a situação de filho do adotante e integra-se com os seus descendentes na família deste, extinguindo-se as relações familiares entre o adotado e os seus ascendentes e colaterais naturais, sem prejuízo do disposto quanto a impedimentos matrimoniais nos artigos 1602.º a 1604.º (cf. artigo 1986.º, n.º 1, do Código Civil).

Por sua vez, o artigo 1974.º, do Código Civil, estabelece que a adoção "(...) *visa realizar o superior interesse da criança e será decretada quando apresente reais vantagens para o adotando, se funde em motivos legítimos, não envolva sacrifício injusto para os outros filhos do adotante e seja razoável supor que entre o adotante e o adotando se estabelecerá um vínculo semelhante ao da filiação*".

[7] cf. artigo 1586.º do Código Civil

O que **resulta da lei** é, portanto, **que a adoção deve**: (i) **realizar o superior interesse da criança**, garantindo o seu pleno desenvolvimento psicológico, físico, intelectual, moral e social, o qual prevalece sobre os interesses dos pais biológicos e sobre os interesses dos adotantes, em consonância com os artigos 3º e 21º da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) e 69º, da Constituição da República Portuguesa (CRP); (ii) **representar reais benefícios** afetivos, morais, espirituais e também económicos e patrimoniais **para a criança adotada**; (iii) que os motivos dos adotantes sejam legítimos, na medida em que o desejo de ter um filho realize simultaneamente a interesse da criança em ter uma família e ser amada; (iv) que não envolva sacrifício injusto para outros filhos do adotante; **e** (v) **que seja razoável supor que entre o adotante e o adotado se estabelecerá um vínculo semelhante ao da filiação biológica**.

Assim, ainda que a adoção, enquanto forma de estabelecimento de uma relação jurídica familiar em tudo semelhante à filiação biológica, assuma primacial sentido durante a infância e início da adolescência, por serem essas as fases da vida da criança a que tradicionalmente se associa maior dependência e uma inegável necessidade de cuidado, **nada obsta que tal vinculação se possa fazer durante a adolescência e até ao início da idade adulta**, **tanto mais** que a realidade social nos mostra hoje, **que a maturidade dos jovens é alcançada cada vez mais tarde**, pelo que sendo toda a pessoa menor de 18 anos considerada criança[8], não se vislumbram razões para que, no estado civilizacional em que nos encontramos, as crianças com idade compreendidas entre os 15 e os 18 anos, não possam ser também adotadas, sendo-lhes assim sonegado um direito universalmente reconhecido[9].

[8] v. Criança, diz-nos o artigo 1º, da CDC, "*é todo o ser humano menor de 18 anos*"
[9] Cf. artigo 3º, da CDC, 24º nº2, da Carta dos Direitos Fundamentais da EU e 36º nº7, da CRP.

Como enfatiza Ana Rita Alfaiate, em anotação ao RJPC[10], ***não é fácil encontrar razão para que a adoção****, ainda que sob o escopo de uma forma de constituição do vínculo da filiação associada ao cuidado que se presume mais necessário durante a menoridade,* ***não possa ocorrer sob os mesmos critérios para todos os adotandos menores de idade***.[11]

Com efeito, quer na doutrina, quer na jurisprudência, mas também na psicologia e sociologia, bem como outros especialistas e técnicos em matéria de infância e juventude, várias são as vozes que se vão pronunciando sobre a incompreensibilidade de, face à atual evolução da sociedade e da experiência acumulada, se continuar a negar às crianças com mais de 15 anos o direito a ter como projeto de vida uma família adotiva, onde possam ser amados num ambiente de afeto e de felicidade, como se filhos biológicos fossem.

Paradigmático, sobre esta matéria, é o entendimento sufragado no recente acórdão do Tribunal Constitucional 132/2022, de 15 de fevereiro, que veio "*julgar inconstitucional a norma contida no nº 3 do artigo 1980º do Código Civil, interpretada no sentido segundo o qual se exclui a possibilidade de adoção de um jovem com idade superior a 18 anos à data de entrada do requerimento do adotante no tribunal, quando se trate de filho do cônjuge do requerente, tratado pelo adotante como filho desde a infância, tendo-se estabelecido entre ambos uma relação de afeto, cuidado e assistência idêntica às que habitualmente se estabelecem entre pai e filho, quando aplicado aos casos em que à data em que o candidato a adotante apresentou o requerimento junto*

[10] Anotação ao artigo 2º, do "Regime Jurídico do Processo de Adoção – Anotado" Ed. Almedina, 2022.
[11] Sublinhado e negrito nosso

do organismo de Segurança Social, o adotando fosse menor e não emancipado, atingindo a maioridade no decurso da fase administrativa do processo de adoção".

Embora neste caso, o que estivesse em causa era a interpretação dada à exceção constante do nº3 do artigo 1980º, para a adoção de um jovem filho do cônjuge do requerente, **certo é que o mesmo vem inclusivamente reconhecer a possibilidade de adoção de um jovem maior, desde que o impulso processual da fase administrativa tenha ocorrido antes do adotado perfazer 18 anos**.

Vários são também já os arestos na jurisprudência recente que, a propósito da interpretação da exceção constante do nº 3 do artigo 1980º - *criança com menos de 18 anos que não se encontre emancipado quando,* ***desde idade não superior a 15 anos****, tenha sido* ***confiado*** *aos adotantes ou a um deles* - vem admitindo a adoção de crianças com idade superior a 15 anos devido, (i) por um lado, à interpretação dada à expressão "confiado" que não estará limitada pelo disposto no nº1, onde o legislador se refere expressamente à "confiança administrativa" ou à "medida de promoção e proteção de confiança com vista a futura adoção", mas abrange também outras formas de confiança da criança concretizadas através de procedimentos tutelares cíveis, como a tutela[12], a confiança a terceira pessoa ou a regulação das responsabilidades parentais[13], e, por outro lado (ii), face à interpretação equivoca do segmento "idade não superior a 15 anos", quando interpretada no sentido de que a criança pode ser adotada se tiver sido confiada antes do dia em que perfaz 16 anos de idade.

Sintomático em todas estas decisões é que a adoção de crianças maiores de 15 anos tenha resultado da aceitação inequívoca por parte dos decisores que o projeto adotivo deve obedecer, acima de qualquer outra coisa, ao superior interesse da

[12] v. Ac. do TRL, de 8-06-2017
[13] v. Ac. STJ, de 9-02-2021

criança e que a preservação das relações psicológicas profundas se apresenta como um valor indissociável da decisão quando existem convívios muito prolongados e o estabelecimento de vínculos próximos dos que são próprios da filiação.

Ora, esta constatação é elucidativa de que a regra da limitação legal de adotabilidade aos 15 anos de idade, está efetivamente a impedir a possibilidade de haver crianças com idade compreendidas entre os 15 e os 18 anos de concretizarem o seu projeto de vida de terem uma família.

Tal realidade é hoje por muitos reconhecida, designadamente **nos casos de fratrias**, em que apenas relativamente a um dos irmãos não se encontra reunido o pressuposto da idade, que, tal como refere a proposta legislativa, **vêm as suas vidas separadas com quebra definitiva de laços familiares** e até de quaisquer contactos, **motivo** que, só por si, já se nos afiguraria suficientemente **ponderoso para proceder a uma alteração legislativa que possibilite a adoção de crianças com idade até aos 18 anos.**

Acresce que, tal como a proposta legislativa salienta, num país com taxas de institucionalização tão elevadas e em que são bem conhecidas as consequências nefastas que daí decorrem para as crianças e jovens, se **não justifica manter na lei, como regra, uma limitação para a adoção até a idade máxima dos 15 anos**, **privando as crianças** com idades superiores a um direito universalmente reconhecido, e condenando-as irremediavelmente à institucionalização, já que o regime do apadrinhamento civil, que se pensou, poder ser solução para muitos destes jovens não vingou até à presente data nem se prevê que o possa vir a fazer, como bem o demonstram os dados constantes do relatório CASA de 2021[14].

[14] Nos anos de 2020 e 2021, o número total de jovens com projeto de vida proposto pela SS para o apadrinhamento civil, foi de 34 em cada ano. **Todavia, foram apenas 6 (3 em cada ano), as crianças que saíram do acolhimento residencial e foram apadrinhadas**.

É sabido, como resulta, aliás, dos relatórios do Conselho Nacional para a Adoção (CNA), que à medida que as crianças vão crescendo, menos representativo se apresenta o projeto adotivo como solução para as crianças que se encontram institucionalizadas (ou não), sendo **muito pouco expressivo o número de adoções de crianças depois dos 13 anos**[15], mas também por isso, se nos afigura que **a limitação da adotabilidade até aos 15 anos é desaconselhada**, **pois** para além dos casos de adoções conjuntas de fratrias que não se concretizam e que **condena irmãos a vidas separadas, outras situações de crianças com idades compreendidas entre os 15 e os 18 anos vão sendo conhecidas cuja adoção não se efetivou porque a própria lei o impediu.**

As transformações sociais ocorridas que conduziram a novas formas de organização familiar e a novas mentalidades reclamam também, do nosso ponto de vista, que este regime regra de adoção se adapte a estes casos de vida, de crianças com mais de 15 anos que anseiam por uma família e adotantes que também o pretendem, pois por escassos que sejam, merecem proteção legal, a qual pode ser conseguida através do instituto da adoção e que, de acordo com o atual texto da lei, não a conseguem ter.

É que **ser pai e ser filho não se reduz exclusivamente ao exercício das responsabilidades parentais** com o conteúdo a que alude o artigo 1878.º, do Código Civil, já que, como é consabido, **a relação de filiação perdura para além dos 18 anos**, ainda que as responsabilidades parentais cessem[16]. O **dever de alimentos dos pais prolonga-se para além da maioridade** dos filhos, no que diz respeito à educação, que é financiada pelos pais até os filhos completarem a sua

[15] Foram 5 as crianças adotadas no ano 2020, com idades compreendidas entre os 13 e os 15 anos (cf. Relatório anual da CNA de 2020)
[16] cf. artigo 1877º, do CC

formação profissional[17]. Os **efeitos da filiação vão para além da maioridade, no que respeita ao dever de respeito, de auxílio e de assistência** – cf. artigo 1874.º do Código Civil – e no que é relativo à componente emocional que também constitui e define o ser humano.

Como refere Maria Clara Sottomayor[18], *"a adoção é uma relação jurídica familiar, gerando entre pais e filhos maiores de idade deveres recíprocos de auxílio, assistência e solidariedade (artigo 1874.º do Código Civil), e efeitos sucessórios, que constituem os principais esteios da relação familiar, completamente inexistentes se a relação jurídica entre os candidatos a adoptantes e o adotando for enquadrada pelo instituto das responsabilidades parentais, sem culminar num processo de adoção. Os deveres paterno/materno-filiais de auxílio e assistência não cessam com a maioridade ou a emancipação do filho, assumindo relevância, quer para os pais, quer para os filhos adultos, em situações de desemprego ou doença"*.

Também no direito comparado, tanto na Europa, como em muitos dos países onde a qualidade de vida e o desenvolvimento social, económico e cultural são mais elevados, a possibilidade de adoção de crianças maiores de 15 anos, é hoje uma realidade.

Países como o Luxemburgo e Macau admitem a adoção até aos 16 anos.

A Espanha, Bélgica, Angola, Irlanda e Grã-Bretanha até aos 18 anos, sendo que o ordenamento jurídico espanhol admite inclusivamente a adoção de adultos desde que, imediatamente antes da maioridade tenha existido um acolhimento ou uma convivência estável durante pelo menos um ano.

Noutros países como a Alemanha, o Canadá, a Dinamarca, a Suíça, o Brasil e a Suécia, a menoridade deixou inclusivamente de ser requisito obrigatório e a

[17] Cf. artigo 1880º, do CC
[18] In Ac. do STJ de 9-02-2021

possibilidade de adoção de adultos é hoje uma opção, quando isso for o que melhor atende à relação entre adotando e adotante.

Não estando em causa, no PL em análise, a adoção de adultos, a qual, em nosso entender, configuraria um corte demasiado fraturante com a longa tradição da adoção como figura de cuidado permanente e definitivo cuja necessidade se faz sentir na menoridade, mas apenas **a elevação da idade dos adotandos para os 18 anos**, **por forma a que todas as crianças possam ser** potencialmente **beneficiárias de um direito** constitucional (cf. artigo 36º nº 7) e universalmente (cf. artigos 1º, 3º e 21º, da CDC) reconhecido, a presente proposta legislativa **merece, do nosso ponto de vista, uma apreciação positiva**.

V. Conclusão

Neste enquadramento, e pelos fundamentos supra expostos, reconhecendo a valia da proposta legislativa em análise**, nada parece obstar a uma alteração da lei que, tal como se pretende no presente Projeto-Lei n.º 508/XV/1.ª, altere a idade máxima dos adotandos dos 15 para os 18 anos**, **<u>ou então</u>**, que preveja **uma cláusula de escape** para as situações de vida **que**, **tendo em conta o melhor interesse do adotando, dê aos tribunais a possibilidade casuística de permitir uma adoção mais ampla para além dos 15 anos**, alargando o regime de exceção atualmente previsto no nº 3, do artigo 1980º, do CC.

Eis o parecer do CSMP.

*

Lisboa, 02 de março de 2023