

[Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª \(PAN\)](#)

Cria o Provedor das Crianças e das Gerações Futuras

Data de admissão: 17 de maio de 2023

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

ÍNDICE

- [I. A INICIATIVA](#)
- [II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- [III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- [IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- [V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- [VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- [VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

Elaborada por: João Carlos Oliveira (BIB), Rui Brito e Fernando Bento Ribeiro (DILP), Gonçalo Sousa Pereira e Manuel Gouveia (DAC)

Data: 25.05.2023

I. A INICIATIVA

Com a presente iniciativa, a proponente advoga a criação da figura do Provedor das Crianças e das Gerações Futuras. Começando por constatar a especial vulnerabilidade das crianças e jovens, as consequências da violação dos seus direitos para o seu desenvolvimento e a necessidade de as proteger, a proponente entende que, passados mais de 30 anos sobre a ratificação por Portugal da Convenção sobre os Direitos da Criança, continuam por estar plenamente assegurados os direitos básicos das crianças e jovens.

Assim, tal como recomendado pelo Comité dos Direitos da Crianças das Nações Unidas, considera necessário existir uma entidade autónoma que fiscalize e garanta a aplicação da referida Convenção.

Propõe por isso a criação, sob a tutela do Provedor de Justiça, do Provedor da Criança e das Gerações Futuras, figura autónoma e de proximidade, centrada na promoção e proteção dos direitos, liberdades e garantias de crianças e jovens. Pretende ainda que o Provedor da Criança e das Gerações Futuras seja o ponto focal que garanta, de forma concertada e coordenada entre as diversas entidades públicas e privadas que operam neste domínio, o cumprimento da legislação nacional, comunitária e internacional, emitindo recomendações e promovendo as alterações que se mostrem necessárias.

Entende ainda que o Provedor da Criança e das Gerações Futuras deve igualmente promover e pugnar pela solidariedade intergeracional, princípio fundamental para garantir a partilha e a conservação dos recursos naturais, assim se construindo um futuro e uma sociedade mais justos e solidários.

De referir igualmente que esta iniciativa indica, no seu artigo 7.º, a necessidade de regulamentação, a efetuar pelo Governo no prazo de 90 dias a contar da entrada em vigor da lei.

O projeto de lei em análise contém oito artigos: o primeiro, definindo o objeto da lei; o segundo, contendo as alterações à [Lei n.º 9/91, de 9 de abril](#), que aprova o Estatuto do Provedor de Justiça, melhor explicitadas em quadro comparativo anexo à presente nota técnica; o terceiro, respeitante à natureza e finalidade da figura do Provedor da Criança e das Gerações Futuras; o quarto, enumerando as respetivas competências; o quinto, referente à sua composição e nomeação, o sexto, respeitante à sua organização e funcionamento; o sétimo, explicitando os termos da regulamentação da lei e o oitavo e último, determinando a sua entrada em vigor.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), 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 na alínea *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 Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, 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 Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 12 de maio de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 17 de maio e baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

[A lei formulário](#)² estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Prevê a criação do Provedor das Crianças e das Gerações Futuras» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O projeto de lei em análise visa alterar a Lei n.º 9/91, de 9 de abril, que aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça, e, segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas». Verifica-se, após consulta do Diário da República eletrónico, que a Lei n.º 9/91, de 9 de abril, foi alterada pelas Leis n.ºs 30/96, de 14 de agosto, 52-A/2005, de 10 de outubro, e 17/2013, de 18 de fevereiro, pelo que esta será a quarta alteração à mencionada lei. Assim, deve incluir-

² A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

se esta informação no artigo 1.º - preferencialmente -, em conformidade com o acima exposto.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação, nos termos do artigo 8.º do projeto de lei em análise, cumprindo o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Conformidade com regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, cumpre assinalar que o título da iniciativa deve incluir referência expressa à lei que pretende alterar.

Suscita-se também a possibilidade de as normas constantes dos artigos 3.º a 6.º poderem ser incluídas na própria Lei n.º 9/91, de 9 de abril, por motivos de sistematização e intuição no acesso ao seu conteúdo.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 69.º](#) ³da [Constituição](#) prevê o direito das crianças «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.»

Consagra-se neste artigo «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 (...)»⁴.

O [artigo 23.º](#) da Constituição estatui sobre a figura do Provedor de Justiça, que «é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, pelo tempo que a lei determinar.» A este «os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças.»

A [Convenção sobre os Direitos da Criança](#)⁵ prevê que «os Estados Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada.»

³ Texto retirado do sítio na *Internet* da Assembleia da República.

⁴ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, p. 869.

⁵ Assinada em Nova Iorque a 26 de janeiro de 1990, foi aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 20/90](#) e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 49/90](#), ambos de 12 de setembro; Retificada pela [Retificação n.º 1/91, de 14 de janeiro](#), e pela [Retificação n.º 8/91, de 20 de março](#), e alterada pela Resolução n.º 50/155 da Assembleia Geral das Nações Unidas (altera o n.º 2 do artigo 43.º da convenção), de 21 de Dezembro de 1995, aprovada através da [Resolução da Assembleia da República n.º 12/98, de 22 de janeiro](#).

Partindo do reconhecimento de que «as crianças são vítimas de violência doméstica, designadamente como testemunhas de violência na família», a *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica* ([Convenção de Istambul](#)),⁶ foca em vários pontos a questão da proteção destas crianças. Prevê, designadamente, que os Estados Parte adotem medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar que, ao oferecer serviços de proteção e apoio às vítimas, os direitos e as necessidades das crianças testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da Convenção sejam tomados em conta, incluindo aconselhamento psicossocial adaptado à idade das crianças testemunhas e tendo em devida conta o interesse superior da criança (artigo 26.º).

O [Provedor de Justiça](#)⁷ tem a sua consagração constitucional prevista no artigo 23.º da Constituição como vimos atrás. O seu estatuto foi aprovado pela [Lei n.º 9/91, de 9 de abril](#)⁸ (alterada pela [Lei n.º 30/96](#), de 14 de agosto, [Lei n.º 52-A/2005](#), de 10 de outubro e [Lei n.º 17/2013](#), de 18 de fevereiro).

De acordo com o artigo 16.º do estatuto « O Provedor de Justiça pode delegar num dos provedores-adjuntos as atribuições relativas aos direitos da criança, para que este as exerça de forma especializada.»

Desde 1993, os serviços da Provedoria disponibilizam uma linha telefónica especialmente dedicada aos assuntos relacionados com os mais novos – [a Linha da Criança](#)⁹ – sendo possível destacar os seguintes temas como principais motivadores de procura de apoio: Exercício das responsabilidades parentais; Maus-tratos e negligência; Educação e problemas escolares; e Cuidados de saúde e prestações sociais.¹⁰

⁶ Adotada em Istambul, a 11 de maio de 2011, foi aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro](#), e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, de 21 de janeiro](#).

⁷ Portal do Provedor de Justiça: <https://www.provedor-jus.pt/> Consultado em 16/05/2023.

⁸ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 22/05/2023.

⁹ Informação disponível no portal do Provedor de Justiça <https://www.provedor-jus.pt/linha-da-crianca/>

¹⁰ Idem. <https://www.provedor-jus.pt/dia-da-crianca-um-breve-balanco-da-atividade-recente-do-provedora-de-justica/>

Sublinhamos a existência destes dois documentos:

[Declaração do Provedor de Justiça na Pré-Sessão do Comité dos Direitos da Crianças sobre a Implementação da Convenção dos Direitos da Criança no processo de avaliação do 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal \(2018\)](#)¹¹.

[Relatório Alternativo do Provedor de Justiça sobre a Implementação da Convenção dos Direitos da Criança no processo de avaliação do 5.º e 6.º Relatórios Periódicos de Portugal \(2018\)](#)¹².

A [Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens](#)¹³ (CNPDPJCJ) foi criada pelo [Decreto-Lei nº 159/2015 de 10 de agosto](#), que foi alterado pelo [Decreto-Lei nº 139/2017](#), de 10 de novembro. Esta «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.» A sua visão é a de «constituir-se como entidade de referência para a efetiva concretização dos Direitos Humanos de todas e de cada uma das crianças em Portugal.»¹⁴

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2020, de 18 de dezembro](#), aprovou a [Estratégia Nacional para os Direitos das Crianças, para o período 2021-2024](#) (ENDC 2021-2024). A Comissão Nacional da Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens foi designada como a entidade coordenadora da ENDC 2021-2024 e dos respetivos planos de ação.

Assinale-se o último relatório publicado pela CNPDPCJ: [Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ 2021](#)¹⁵. Uma das recomendações constantes no mesmo, é a de que «A CNPDPCJ deverá desenvolver processo de construção de um modelo de auditorias preventivas, bem como ponderar a implementação de mecanismos de supervisão dirigidos aos profissionais das CPCJ.»

¹¹ Idem. https://www.provedor-jus.pt/documentos/Statement_CRC.pdf

¹² Idem. https://www.provedor-jus.pt/documentos/Rel_Alternativo_CRC.pdf

¹³ Portal da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens <https://www.cnpdpjcj.gov.pt/cnpdpjcj> Consultado em 16/05/2023.

¹⁴ Idem. <https://www.cnpdpjcj.gov.pt/historia>

¹⁵ Informação disponível no portal da CNPDPCJ <https://www.cnpdpjcj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+da+Atividade+das+CPCJ+do+ano+2021/aba29f21-787d-41fc-8ee8-76d5efa82855>

A Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP) foi aprovada pela [Lei n.º 147/99, de 1 de setembro](#). De acordo com esta lei considera-se que a criança ou o jovem está em perigo, designadamente, quando «sofre maus tratos físicos ou psíquicos» ou «é vítima de abusos sexuais» ou «está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional».

O [artigo 18.º](#) da LPCJP atribui à modalidade alargada das CPCJ a competência do desempenho de um papel relevante na promoção dos direitos da criança ou jovem e respetiva família, bem como na prevenção das situações de perigo que os possam afetar.

De acordo com o disposto no [artigo 33.º](#), a CNPDPCJ audita as comissões de proteção de jovens.

Em Outubro de 2019, o [Comité dos Direitos da Criança da ONU](#)¹⁶, nas recomendações¹⁷ feitas a Portugal «destaca o desenvolvimento da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança 2019-2022, mas diz estar “preocupado com atrasos desnecessários na aprovação da estratégia.”» e «saúda a criação da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, em 2017, e pede que o Estado lhe dedique mais recursos humanos, técnicos e financeiros.»

Tal como referem os proponentes da iniciativa, o [Relatório Final da Comissão Independente para o Estudo dos Abusos Sexuais de Crianças na Igreja Católica Portuguesa da Comissão Independente](#), propõe a «Criação, se constitucionalmente possível, da figura do «Provedor da Criança», enquanto entidade independente, autónoma, em articulação com a Provedoria de Justiça e outras estruturas julgadas necessárias, mas com atuação específica na área da criança e da família.»¹⁸

¹⁶ Informação disponível no portal da ONU <https://news.un.org/pt/story/2019/10/1689632> Consultado em 16/05/2023.

¹⁷ https://www.provedor-jus.pt/documentos/Observacoes_Finais_Comite_Dtos_Crianca.pdf Consultado em 22/05/2023.

¹⁸ Informação disponível em https://darvozaosilencio.org/wp-content/uploads/2023/02/RELATORIO_FINAL_V2.pdf Pg. 460(486) Consultado em 16/05/2023.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

A União Europeia (UE) assume como uma das suas bandeiras por excelência a proteção dos direitos da criança (artigo 3.º, n.º 3, do [Tratado da União Europeia](#) (TUE))¹⁹ e promove como valores a «proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança» (artigo 3.º, n.º 5, do TUE).

Na [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) é possível encontrar disposições que reforçam o enfoque na criança como prioridade. Com efeito, reconhece este instrumento que «as crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar» (artigo 24.º, n.º 1), sendo sempre aplicável o princípio da inviolabilidade da dignidade do ser humano (artigo 1.º).

Além dos Tratados e da Carta de Direitos Fundamentais, a UE tem ainda como referência a [Convenção sobre os Direitos da Criança](#), mais concretamente o compromisso dos Estados-Partes na Convenção de respeitarem e garantirem os direitos previstos na Convenção a todas as crianças que se encontrem à sua jurisdição, sem discriminação alguma (artigo 2.º da Convenção).

Também a [Carta Social Europeia Revista](#) prevê, no seu artigo 17.º, a obrigação dos Estados-Membros desenvolverem as medidas necessárias que garantam uma proteção e uma ajuda especial às crianças ou adolescentes temporária ou definitivamente privados do seu apoio familiar.

Por sua vez, também o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) afirma, no seu 11.º princípio, que todas as crianças têm direito a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância, a preços comportáveis e de boa qualidade, e à proteção contra a pobreza, nomeadamente através do acesso a medidas específicas destinadas a promover a igualdade de oportunidades.

Em 2011, a Comissão Europeia (CE) publicou uma comunicação intitulada “[Programa da UE para os Direitos da Criança](#)” (COM(2011)60), com o objetivo de reafirmar o

¹⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-action-rights-child_en

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 Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores](#) veio promover e sustentar os direitos da criança e a prevenção da violência contra crianças, jovens e mulheres, assim como grupos de risco.

Na sua [Recomendação de 20 de fevereiro de 2013, Investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade](#), a Comissão instou os Estados-Membros a elaborarem e aplicarem políticas destinadas a lutar contra a pobreza infantil e a exclusão social, promovendo o bem-estar das crianças. Entre as medidas sugeridas, a recomendação apela ao acesso a serviços educativos e de acolhimento para crianças de tenra idade a preços comportáveis, com vista à redução da desigualdade precoce.

No mesmo sentido, o Parlamento Europeu, na sua [Resolução de 14 de setembro de 2017 sobre uma Nova Agenda de Competências para a Europa](#), reconhecendo que a responsabilidade pela educação e pela prestação de cuidados incumbe aos Estados-Membros, convida-os a melhorarem a qualidade e a alargarem o acesso à educação e acolhimento na primeira infância, a abordarem a falta de infraestruturas de acolhimento de crianças que ofereçam serviços de qualidade e acessíveis a todos os níveis de rendimentos, bem como a ponderarem a concessão de um acesso gratuito por parte de famílias que vivam em situação de pobreza e de exclusão social.

Em maio de 2019 o Conselho adotou uma [Recomendação relativa a sistemas de educação e acolhimento na primeira infância de elevada qualidade](#), na qual se define primeira infância como o lapso de tempo entre o nascimento e os seis anos de idade. Neste documento, afirma-se também que, o investimento na educação e no acolhimento na primeira infância apenas será bom se os serviços forem de elevada qualidade, acessíveis, a preços comportáveis e inclusivos.

No seio da preparação do pacote dedicado à [Garantia para a Infância](#), a Comissão Europeia apresentou um [Estudo de Viabilidade](#) para a Garantia para a Infância, incidente sobre crianças em cuidados alternativos, que apresenta uma visão geral sobre a situação das crianças em cuidados alternativos na UE.

De destacar ainda que, em março 2021, a Comissão Europeia [adotou](#) a primeira [Estratégia da UE sobre os Direitos da Criança](#) e uma proposta de recomendação do Conselho que estabelece uma [Garantia Europeia para a Infância](#). O objetivo é o de

prevenir e combater a exclusão social das crianças necessitadas, ao garantir o acesso a um conjunto de serviços essenciais, ajudando, ainda, a defender os direitos da criança através do combate à pobreza infantil e da promoção da igualdade de oportunidades. Em especial, recomenda-se que os Estados-Membros garantam o acesso efetivo a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância, à educação e a atividades em contexto escolar, a pelo menos uma refeição saudável por dia letivo e a cuidados de saúde, bem como o acesso efetivo a uma alimentação saudável e a uma habitação.

A 7 de abril de 2022, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução](#) sobre a «Proteção pela UE de crianças e jovens em fuga da guerra na Ucrânia», onde salienta que devem ser criadas estruturas de acolhimento gratuitas para crianças para facilitar a participação dos pais no mercado de trabalho, em particular das mulheres, e para apoiar o desenvolvimento social das crianças.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Em 2020 foi elaborado²⁰ na AR um [estudo comparativo](#)²¹ relativo à figura do Provedor da Criança, que apresentava o ordenamento jurídico da Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, República Checa, Suécia e Reino Unido.

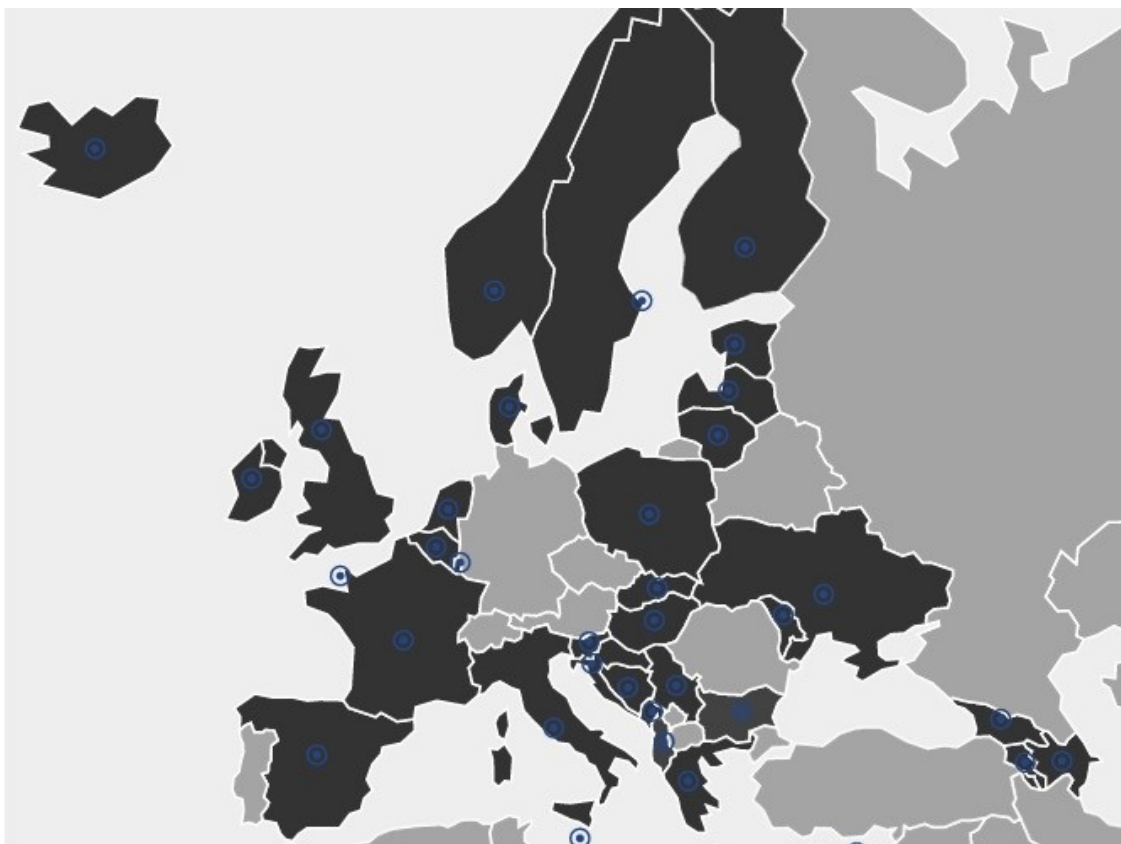
Nestes 3 anos o número de países com figura(s) equivalente(s) aumentou para 34 entre os 46 do Conselho da Europa, sendo 22 deles membros da UE. Ao todo são 44 instituições que pertencem ao [ENOC – European Network of Ombudspersons for Children](#)²²:

²⁰ Pela Divisão de Informação Legislativa Parlamentar

²¹

<https://arnet/sites/dic/DILP/DILPArquivo/Dossiers%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o/Temas/73.ProvedorCrianca.pdf>

²² <https://enoc.eu/who-we-are/enoc-members/>



O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes Estados-Membro da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Neste país existe a figura do [Defensor del Pueblo](#)²³, que é o Alto Comissário das *Cortes Generales* encarregue de defender os direitos fundamentais e as liberdades públicas dos cidadãos, supervisionando a atividade das administrações públicas espanholas. O *Defensor del Pueblo* é eleito pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado, por maioria de três quintos. O seu mandato dura cinco anos, durante o qual desempenha as suas funções com independência e imparcialidade, com autonomia e de acordo com os seus critérios, não recebendo ordens ou instruções de nenhuma autoridade. Para esse efeito goza de inviolabilidade e imunidade no exercício do cargo. Instituído em 1981 pela [Ley](#)

²³ <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/>

[Orgânica 3/1981, de 6 de abril](#)²⁴, del Defensor del Pueblo, entre as suas competências incluem-se a [defesa dos direitos das crianças e adolescentes](#)²⁵.

Ao nível das Comunidades Autónomas, Madrid teve um *Defensor del Menor*, criado em 1995 e revogado em 2012 pela [Ley 3/2012, de 12 de junio](#), de *Supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*. Na Andaluzia, a [Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía](#)²⁶, criada pela [Disposición Adicional Primera](#) da [Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor](#), originalmente denominada de *Defensor del Menor*, é uma instituição criada pelo Parlamento da Andaluzia, cuja missão é desempenhar com eficácia todas as funções que lhe são atribuídas enquanto Comissário do Parlamento andaluz para a defesa e promoção dos direitos e liberdades dos menores. No País Basco, o [Ararteko](#)²⁷ é a *Defensoría del Pueblo*, criada e regulada pela [Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del "Ararteko"](#), que criou em 2010 a [Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko](#)²⁸, no âmbito da qual foi aprovada a [Resolución del ararteko de 8 de octubre de 2020](#)²⁹ por *la que se aprueba la Política de protección a la infancia y la adolescencia del Ararteko*. Na Catalunha existe o [Síndic de Greuges de Catalunya](#)³⁰, que inclui a [defesa dos direitos das crianças](#) entre as suas competências. Na Galiza é o [Valedor do Pobo Galego](#)³¹ que desempenha esse papel, enquanto que no Aragão é [El Justicia de Aragón](#)³² que age como *Defensor de los Menores* – este nos termos da [Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón](#). Na Comunidade Valenciana é o [Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana](#)³³ que desempenha esse papel de proteção dos menores, sendo o [Procurador del Común de Castilla y León](#)³⁴ o responsável nessa Comunidade.

²⁴ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 19/05/2023.

²⁵ <https://www.defensordelpueblo.es/infancia/>

²⁶ <https://defensordelmenordeandalucia.es/conocenos-diaa>

²⁷ <https://www.ararteko.eus/es/que-es-el-ararteko>

²⁸ <https://www.ararteko.eus/es/oficina-de-la-infancia-y-la-adolescencia>

²⁹ <https://ararteko.eus/es/resolucion-del-ararteko-de-8-de-octubre-de-2020-por-la-que-se-aprueba-la-politica-de-proteccion-la-infancia-y-la-adolescencia-del-ararteko>

³⁰ <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=1>

³¹ <https://www.valedordopobo.gal/a-institucion/>

³² <https://eljusticiadearagon.es/competencias-actuales-sobre-menores/>

³³ <https://www.elsindic.com/el-sindic-en-un-click/>

³⁴ <https://www.procuradordelcomun.org/el-procurador-del-comun/>

FRANÇA

O *Défenseur des Droits* abrange um largo espectro de direitos a defender, sendo a *defesa e promoção dos direitos das crianças*³⁵ um deles. Criado em 2011 pela *Loi organique n.º 2011-333 du 29 mars 2011*³⁶ relative au Défenseur des droits, ele é nomeado pelo Conselho de Ministros, mas constitui-se como uma autoridade administrativa independente, que não recebe qualquer instrução para o exercício das suas atribuições, nos termos dos *articles 1 e 2*. O *article 3* exclui uma série de ocupantes de titulares de outros cargos políticos de exercerem estas funções, ou as de seu adjunto, as quais se encontram elencadas nos *articles 4 e 5*. O n.º 2 deste último insere nessa esfera de competências a defesa dos direitos da criança³⁷.

O *article 11* deste diploma prevê a nomeação, pelo Primeiro-ministro mas proposto pelo *Défenseur des Droits*, de um *Défenseur des enfants*, que será vice-presidente do colégio responsável pela defesa e promoção dos direitos da criança, escolhido pelos seus conhecimentos ou experiência nesta área. O *article 14* define a constituição desse colégio, incluindo os dois *Défenseurs* anteriormente referidos, acompanhados dos seguintes membros, nomeados pelos seus conhecimentos ou experiência no campo da ética de segurança:

- três personalidades qualificadas indicadas pelo Presidente do Senado;
- três personalidades qualificadas designadas pelo Presidente da Assembleia Nacional;
- um membro ou antigo membro do Conselho de Estado designado pelo vice-presidente do Conselho de Estado;
- um membro ou ex-membro do Tribunal de Cassação designado conjuntamente pelo primeiro presidente do Tribunal de Cassação e pelo Ministério Público do referido tribunal.

³⁵ <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/competences/missions-objectifs/defense-des-droits-de-lenfant>

³⁶ Diplomas consolidados retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 19/05/2023.

³⁷ Mais informação em: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1628> e <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/quel-role-defenseur-droits-aupres-enfants>

Organizações internacionais

CONSELHO DA EUROPA

O [Conselho da Europa](#)³⁸ protege e promove os direitos humanos de todas as pessoas, incluindo as crianças. Com base na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, na [Convenção Europeia dos Direitos do Homem](#)³⁹ e noutras normas jurídicas, o Conselho da Europa promove e protege os direitos das crianças na Europa.

O controlo do cumprimento das normas de direitos humanos por parte dos Estados Membros é crucial para o trabalho do Conselho da Europa. O Conselho da Europa efectua o controlo através de visitas aos países membros e exige que os governos apresentem relatórios sobre as medidas de reforma que tomaram.

O [Comité de Lanzarote](#)⁴⁰ acompanha sistematicamente a aplicação da [Convenção do Conselho da Europa para a Protecção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais](#)⁴¹ (Convenção de Lanzarote, CETS n.º 201). A Convenção de Lanzarote é o instrumento jurídico mais ambicioso e abrangente em matéria de protecção das crianças contra a exploração sexual e os abusos sexuais...

O projecto conjunto UE/Conselho da Europa "[CP4EUROPE - Strengthening National Child Participation Frameworks and Action in Europe](#)"⁴² visa contribuir para a promoção dos direitos das crianças à participação a nível nacional e pan-europeu, de acordo com as normas e ferramentas do Conselho da Europa neste domínio. A CNPDPCJ é parceiro deste projeto.

ONU - COMITÉ DOS DIREITOS DA CRIANÇA

³⁸ Informação disponível no portal do Conselho da Europa <https://www.coe.int/en/web/children> Consultado em 17/05/2023.

³⁹ Idem https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf

⁴⁰ Idem <https://www.coe.int/en/web/children/lanzarote-committee>

⁴¹

Idem

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168046e1d8>

⁴² Idem <https://www.coe.int/en/web/children/cp4europe>

Ainda no plano dos compromissos assumidos internacionalmente, o [Comité dos Direitos da Criança](#)⁴³, criado para avaliar e monitorizar o cumprimento da [Convenção sobre os Direitos da Criança](#) pelos Estados-Parte, nas suas Observações Finais, emitidas na sequência do exame dos terceiro e quarto relatórios periódicos sobre a aplicação da CDC, em 2011, recomendou ao Estado Português a adoção de «uma Estratégia Nacional abrangente para a aplicação da Convenção, incluindo metas e objetivos específicos, quantificáveis e com prazos definidos, a fim de monitorizar eficazmente os progressos realizados na implementação dos direitos da criança em todo o território do Estado-Parte». Já em 2019, nas Observações Finais ao 5.º e 6.º relatórios periódicos de Portugal, o Comité dos Direitos da Criança reforçou estas recomendações.

Neste âmbito, a elaboração da Estratégia Nacional dos Direitos das Crianças 2021-2024 (ENDC 2021-2024) teve por base os documentos de referência e as orientações internacionais aplicáveis, bem como a resolução da Assembleia Geral da ONU, intitulada «[Transformando o nosso mundo: A Agenda 2030 para um Desenvolvimento Sustentável](#)»^{44,45}, cujos objetivos de desenvolvimento sustentável estão em consonância com os objetivos definidos na Convenção sobre os Direitos da Criança.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, neste momento, se encontram pendentes as seguintes iniciativas, conexas com a matéria objeto do projeto de lei em apreço:

⁴³ Informação disponível no portal da ONU, em <https://news.un.org/pt/tags/comite-dos-direitos-da-crianca> Consultado em 17/05/2023.

⁴⁴ Documento retirado do portal do Instituto Camões, disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/ods_2edicao_web_pages.pdf Consultado em 17/05/2023.

⁴⁵ Versão mais extensa do documento disponível em <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> Consultado em 17/05/2023.

- [Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª \(IL\)](#) - *Prevê a criação do Provedor das Crianças e das Gerações Futuras*, que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no dia 9 de maio de 2023;

- [Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª \(BE\)](#) - *Institui o Provedor da Criança*, que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a 17 de maio de 2023;

- [Projeto de Lei n.º 786/XV/1.ª \(CH\)](#) - *Cria o Provedor da Criança*, que deu entrada na Assembleia da República a 12 de maio de 2023.

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

Compulsada a mesma a base de dados, verifica-se que na XIV Legislatura **foram rejeitadas** as seguintes iniciativas, conexas com a matéria objeto do projeto de lei em análise:

- [Projeto de Lei n.º 175/XIV/1.ª \(CH\)](#) - *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)*, rejeitado na reunião plenária de 20 de fevereiro de 2020, com os votos contra do PSD e CH, as abstenções do PS, BE, PCP CDS-PP, PEV, IL e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira e os votos a favor do PAN;

- [Projeto de Resolução n.º 204/XIV/1.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*, rejeitado na reunião plenária de 20 de fevereiro de 2020, com os votos contra do PS, PSD e CH, as abstenções do CDS-PP, PAN, IL, e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira e os votos a favor do BE, PCP e PEV;

Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª (PAN)

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

- [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*, rejeitado na reunião plenária de 20 de fevereiro de 2020 com os votos contra do PS, BE, PCP e PEV, as abstenções do PAN e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira e os votos a favor do PSD, CDS-PP, CH e IL.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas e obrigatórias

Em 24 de maio de 2023, 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 Provedoria de Justiça.

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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ALVES, Dora Resende – «As crianças devem sempre ser ouvidas», ou da necessidade de um Provedor da Criança. **Temas de Integração** [Em linha]. N.º 36 (2016), p. 1-16. [Consult. 12 mai. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142951&img=30983&save=true>>.

Resumo: Segundo a autora do presente artigo, «o Provedor de Justiça [...] é um órgão que resulta do quadro institucional da União Europeia. [...] Existe para receber as queixas dos cidadãos contra as ilegalidades, abusos ou arbitrariedades dos poderes públicos, demonstrando-se essencial para a defesa dos direitos fundamentais. Por outro lado, [o] direito da União Europeia não deu uma especial atenção aos direitos das crianças. Contudo, por força da adopção da Carta dos Direitos Fundamentais da União

Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª (PAN)

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

Europeia, no seguimento de outros documentos internacionais, os direitos da criança ganham visibilidade e eficácia», tornando-se consensual que, se as crianças beneficiam de todos os direitos humanos, «é fundamental que os direitos da criança sejam objeto de reconhecimento distinto, dado constituírem um conjunto de preocupações específicas, não devendo ser assim meramente inseridos nos esforços mais latos de defesa sistemática dos direitos humanos em geral». Por esse motivo, a autora considera que a criação do um Provedor da Criança a nível do direito da União Europeia poderia constituir uma melhor resposta às «violações de direitos fundamentais desta categoria de seres humanos naturalmente mais frágeis e, com esse exemplo, promover a nível nacional a mesma importância.»

DIOGO, Elisabete Simões ; SACUR, Bárbara Mourão ; GUERRA, Paulo – Caminhos para uma reforma do Sistema de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens : recomendações. **Temas Sociais** [Em linha]. V. 3, n.º 3 (2022), p. 31-51. [Consult. 12 mai. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142216&img=30297&save=true>>.

Resumo: Foi objetivo dos autores do presente artigo descrever a realidade atual e tecer recomendações fundamentadas para alterações em matéria do Sistema de Promoção e Proteção das Crianças e Jovens (SPPCJ). Baseia-se na informação recolhida em literatura científica, relatórios, diplomas legais e instrumentos políticos, para chegar a resultados que se centram em dois eixos: alterações na lei e alterações na gestão do SPPCJ. Em relação à criação da figura do Provedor da Criança, os autores afirmam que «a complexidade e a diversidade de questões que hoje se colocam, em matéria de infância e juventude, reclamam a criação formal e a intervenção de um Provedor da Criança (em inglês: ombudsman for children) proativo, que monitorize o respeito pelos direitos fundamentais deste grupo etário, consubstanciados na Convenção sobre os Direitos da Criança, desligando-o das competências tão genéricas do “Provedor de Justiça” (sendo o Provedor da Criança menos vocacionado para casos concretos, e também porque as competências do Provedor de Justiça são muito amplas, tornando-se por isso difícil concretizar o objetivo de especialização).» Recordam, ainda, que «Portugal apresenta-se como um dos poucos países europeus que não possui esta figura específica, sendo que a Rede Europeia de Provedores da Criança conta com a sua participação em 34 países Estados-Membro do Conselho da Europa.» Concluem

que «observando a realidade internacional, compreende-se que o sucesso desta figura se relaciona com a sua reconhecida capacidade em liderar as questões relacionadas com as crianças, invocando autoridade moral e conhecimento científico para que os interesses das mesmas sejam salvaguardados, e pressupondo a necessária criação de estruturas legais e institucionais para o desenvolvimento e implementação de políticas que respondam às necessidades das crianças.»

ONU. OHCHR. Comité dos Direitos da Criança – **Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic report of Portugal** [Em linha]. [Geneva] : ONU, 2019. [Consult. 12 mai. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141203&img=29456&save=true>>.

Resumo: O presente relatório do Comité dos Direitos da Criança, datado de 2019, visa permitir uma melhor compreensão da situação da criança em Portugal. Entre as suas recomendações, advoga a implementação de uma monitorização independente através da designação de um mecanismo específico de Provedoria com enfoque nos direitos das crianças, com a necessária capacitação com os recursos humanos, técnicos e financeiros adequados para concretização das funções que lhe são atribuídas, a par da sensibilização do público em geral, e em particular das crianças, sobre o direito de apresentar queixa diretamente junto dessa instância.

PORTUGAL. Assembleia da República. Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – **Provedor da criança** [Em linha] : **enquadramento internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2020. [Consult. 12 mai. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130136&img=15356&save=true>>.

Resumo: Neste estudo da Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, é analisado o «enquadramento legal das entidades com competência na área do apoio a crianças e jovens, identificando a sua estrutura, independência, designação, competências, meios financeiros, meios humanos e âmbito de intervenção» em 21 países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Polónia, República Checa, Suécia e Reino Unido.

Anexo

Quadro comparativo das alterações legislativas à [Lei n.º 9/91, de 9 de abril](#)

Lei n.º 9/91, de 9 de abril	PJL 771/XV/1.ª (PAN)
<p style="text-align: center;">Artigo 1.º Funções</p> <p>1 - O provedor de Justiça é, nos termos da Constituição, um órgão do Estado eleito pela Assembleia da República, que tem por função principal a defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos, assegurando, através de meios informais, a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos.</p> <p>2 - O Provedor de Justiça pode exercer também funções de instituição nacional independente de monitorização da aplicação de tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos, quando para o efeito for designado.</p> <p>3 - O Provedor de Justiça assegura a cooperação com instituições congéneres e com as organizações da União Europeia e internacionais no âmbito da defesa e promoção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.</p> <p>4 - O provedor de Justiça goza de total independência no exercício das suas funções.</p>	<p style="text-align: center;">“Artigo 1.º (...)”</p> <p>1 - (...).</p> <p>2 - (...).</p> <p>3 - (...).</p> <p>4 - O Provedor de Justiça nomeia e tutela o Provedor da Criança e das Gerações Futuras</p> <p>5 - (anterior número 4).</p>