

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

31-05-2023

ASSUNTO: Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 759/XV/1.^a (IL), 771/XV/1.^a (PAN) e 784/XV/1.^a (BE) .

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo aos Projetos de Lei n.ºs [759/XV/1.^a \(IL\)](#) - *Cria o Provedor da Criança*, [771/XV/1.^a \(PAN\)](#) - *Prevê a criação do Provedor das Crianças e das Gerações Futura* e [784/XV/1.^a \(BE\)](#) - *Institui o Provedor da Criança* , tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs do CH, do PCP e da DURP do PAN, na reunião de 31 de maio de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª (IL) – Cria o Provedor da Criança.

Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª (PAN) – Prevê a criação do Provedor das Crianças e das Gerações Futuras.

Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª (BE) – Institui o Provedor da Criança.

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Iniciativa Liberal, que «*cria o Provedor da Criança*», deu entrada na Assembleia da República a 28 de abril de 2023. A 8 de maio procederam os autores da iniciativa à substituição do texto inicialmente apresentado. Foi admitido e distribuído a 9 de maio de 2023 à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª, apresentado pela Deputada Única Representante do Pessoas-Animais-Natureza, que «*prevê a criação do Provedor das Crianças e das Gerações Futuras*», deu entrada na Assembleia da República a 12 de maio de 2023, sendo admitido e distribuído a 17 de maio de 2023 à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

O Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, que «*institui o Provedor da Criança*», deu entrada na Assembleia da República a 12 de maio de 2023, sendo admitido e distribuído a 17 de maio de 2023 à Comissão de

Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Por anúncio de 10 de maio de 2023, foi o signatário deste parecer designado como relator do parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 759/XV/1.^a (IL) e, por arrastamento, em 18 de maio de 2023 do Projeto de Lei n.º 771/XV/1.^a (PAN) e do Projeto de Lei n.º 784/XV/1.^a (BE). Optou-se pela elaboração de parecer conjunto tendo em conta a similitude de propósitos e de soluções dos projetos de lei.

Os Projeto de Lei foram apresentados nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156, 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 e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

Para todos os projetos de lei foram solicitados pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e à Provedoria de Justiça. Para o Projeto de Lei nº 771/XV/1.^a (PAN) foi promovida, pelo Sr. Presidente da Assembleia da República, audição à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, ao Governo da Região Autónoma dos Açores e ao Governo da Região Autónoma da Madeira.

Ao momento da elaboração deste parecer nenhum das audições promovidas foi enviada à Comissão. No entanto, sendo-o posteriormente, poderão ser consultados a todo o tempo na página dos processos legislativos das iniciativas, disponíveis eletronicamente.

A discussão na generalidade destas iniciativas encontra-se agendada para a Sessão Plenária de 01 de junho de 2023, conjuntamente com o Projeto de Resolução n.º 638/XV/1.^a (IL), «que recomenda ao Governo que permita às famílias a escolha da creche e melhoria do programa creche feliz», do Projeto de Resolução n.º 660/XV/1.^a (IL), que «recomenda ao Governo a criação de uma campanha de sensibilização para a adoção de crianças e jovens de diferentes idades», do Projeto de Resolução n.º 661/XV/1.^a (IL), que «recomenda ao Governo que possibilite a conversão de salas de jardim de infância em creches», do Projeto

de Lei n.º 647/XV/1.^a (PCP), pelo «reforço dos direitos de maternidade e de paternidade», do Projeto de Lei n.º 770/XV/1.^a (PCP), para «a reposição dos escalões do abono de família para crianças e jovens, com vista à sua universalidade», e do Projeto de Lei n.º 772/XV/1.^a (PAN), que «prevê a alteração da composição e funcionamento das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens».

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

As iniciativas legislativas em discussão propõem a criação da Provedor da Criança, ainda que apresentem diferentes soluções legislativas que, no decorrer deste parecer se procuram escalpelizar. Resumidamente, as iniciativas n.º 759/XV/1.^a (IL) e n.º 771/XV/1.^a (PAN) propõe alterações à Lei n.º 9/01, de 9 de abril, que aprova o Estatuto do Provedor de Justiça. A iniciativa do Bloco de Esquerda, ao invés, propõe a instituição do Provedor da Criança, enquanto órgão singular, dotado de autonomia administrativa e que prossegue a sua missão de forma isenta, autónoma e imparcial, sem sugerir alteração ou fazer remissão para os diplomas legais hoje em vigor.

Para cada um dos projetos faz-se abaixo um breve enquadramento da exposição de motivos. No fim, para melhor apreciação do parecer e discussão das iniciativas, apresenta-se o quadro comparativo, particularmente para os projetos que propõe uma alteração ao Estatuto do Provedor de Justiça.

Projeto de Lei n.º 759/XV/1.^a (IL)

A iniciativa legislativa do Iniciativa Liberal propõe a criação da figura do Provedor da Criança, como organismo autónomo e exclusivamente dedicado à defesa das crianças e à promoção dos seus direitos.

Defendem os proponentes que a especial vulnerabilidade das crianças e a necessidade de as proteger justifica a autonomização desta figura. Como referem no início da exposição de motivos da iniciativa, “as crianças são, pelos mais diversos fatores, os cidadãos mais vulneráveis e que mais necessitam de proteção por parte da sociedade. A pobreza infantil e a discrepância de oportunidades no acesso à saúde e à educação são flagelos que urge combater e que apenas se agravaram pela situação pandémica global, que vincou

problemas como as desigualdades educativas e a dificuldade na recuperação da aprendizagem.”

A instituição de uma provedoria unifuncional torna-se mais evidente, como se refere na Nota Técnica que dá suporte à iniciativa, se considerarmos que as estruturas nacionais que procedem à defesa institucional dos direitos das crianças carecem de autonomia ou especialização suficientes. Entendem os proponentes que nenhuma das entidades hoje dedicadas à defesa das crianças - o Provedor de Justiça e a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ) – tem a configuração ideal que garanta a sua defesa. Como se explica na exposição de motivos, a Provedoria de Justiça não é uma entidade especializada nos direitos das crianças e a CNPDPCJ não é independente, apesar de ser autónoma, funcionando no âmbito do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Os proponentes da iniciativa entendem que a ratificação por Portugal, em 21 de setembro de 1989, da Convenção sobre os Direitos das Crianças, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 20 de novembro de 1989, convoca à criação de uma entidade que coordene e monitorize a sua aplicação. Com efeito, Portugal tem sido interpelado a fazê-lo, como recorda a exposição de motivos. O Comité dos Direitos das Crianças das Nações Unidas recomendava ao Estado Português, em 2019, a “criação de um mecanismo específico, dentro da Provedoria de Justiça, para monitorizar, de forma independente, a aplicação da Convenção sobre os Direitos das Crianças em Portugal, uma vez que não existe uma estratégia nacional claramente definida para a implementação da Convenção dos Direitos das Crianças que verificasse a conformidade do enquadramento legal e institucional português face ao direito internacional e europeu, assim como inexistente uma estrutura de coordenação a nível nacional neste âmbito, que possa dirigir recomendações às diversas entidades públicas”. Recomendação semelhante, ainda que em *lato senso*, havia ocorrido já em 2014. Recordam também os proponentes que, no seu Relatório Final, a Comissão Independente para o Estudo dos Abusos Sexuais de Crianças na Igreja Católica Portuguesa 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”. Esta recomendação adquire particular importância na discussão que esta e as iniciativas semelhantes convocam, porquanto a Assembleia da República constituiu, no âmbito da

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, um Grupo de Trabalho para avaliação da legislação sobre abusos sexuais contra menores.

Importa também salientar que, como se refere na exposição de motivos, o mecanismo europeu de provedoria das crianças conta atualmente com 43 instituições de 34 países membros do Conselho da Europa. Pela ausência de um organismo deste tipo, autónomo e independente, Portugal não pode participar no atual mecanismo europeu de provedoria das crianças.

Por estes motivos, o Grupo Parlamentar do Iniciativa Liberal defende a criação de uma estrutura autónoma, a funcionar junto do Provedor de Justiça e com reconhecimento a nível internacional, particularmente europeu, que reforce a promoção dos direitos e a proteção das crianças. Propõe, para responder ao objetivo, alterações à Lei n.º 9/91, de 9 de abril, que aprova o Estatuto do Provedor de Justiça.

O Projeto de Lei é composto por quatro artigos. O primeiro respeita ao objeto. O segundo, mais amplo, compreende as propostas de alteração à Lei n.º 9/91, de 9 de abril. Nos artigos 3º e 4º propõem os autores da iniciativa que o início de vigência das alterações legislativas preconizadas tenha lugar com o Orçamento do Estado subsequente à data da sua aprovação e que o Governo proceda à sua regulamentação no prazo de 90 dias.

Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª (PAN)

A iniciativa legislativa do Pessoas-Animais-Natureza propõe «a criação da figura do Provedor das Crianças e das Gerações Futuras». Esclarece a exposição de motivos que, decorridos mais de 30 anos da ratificação, por Portugal, da Convenção sobre os Direitos da Criança, continuam por estar plenamente assegurados os direitos básicos das crianças e jovens, sobretudo considerando a sua especial vulnerabilidade e as consequências que a violação dos seus direitos pode acarretar no seu desenvolvimento.

Como refere a proponente, em 2019 o Comité dos Direitos da Crianças das Nações Unidas havia já recomendado a Portugal a necessidade de existir uma entidade autónoma que fiscalize e garanta a aplicação da Convenção. Nesse sentido, e para lhe dar cumprimento, propõe a criação, sobre a tutela do Provedor de Justiça, do Provedor da Criança e das Gerações Futuras, garantindo um mecanismo autónomo e de proximidade, que assegure, 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.

Esta iniciativa, diferentemente dos projetos de lei n.º 759/XV/1.^a (IL) e 784/XV/1.^a (BE), considera que esta provedoria deve promover e assegurar também a solidariedade intergeracional, como “princípio que determina que as gerações presentes têm o dever de manter a integridade do planeta para a vida das gerações futuras, como premissa fundamental para o cumprimento da premissa de uma sociedade justa e solidária”.

O Projeto de Lei é composto por oito artigos. O primeiro respeita ao objeto. O segundo, mais amplo, compreendendo as alterações propostas à Lei n.º 9/91, de 9 de abril. No terceiro artigo define-se a natureza e finalidade da figura do Provedor da Criança e das Gerações Futuras, para no quarto artigo se enumerarem as suas competências. O quinto é referente à composição e nomeação do Provedor e o sexto artigo define a sua organização e funcionamento. Nos artigos 7º e 8º propõem os autores da iniciativa que o início de vigência das alterações legislativas preconizadas tenha lugar com o Orçamento do Estado subsequente à data da sua aprovação e que o Governo proceda à sua regulamentação no prazo de 90 dias.

Projeto de Lei n.º 784/XV/1.^a (BE)

A iniciativa legislativa do Bloco de Esquerda propõe a instituição da figura Provedor da Criança, por considerar que “uma conceção moderna dos direitos das crianças e das suas especificidades reclama mais do que um mero enquadramento nos direitos humanos em geral, desde logo porque há determinados direitos que se aplicam de forma exclusiva às crianças” e que, por essa razão, a União Europeia tem vindo a considerar esta matéria foco de atenção específica, integrando a proteção e a promoção dos direitos das crianças de forma transversal em todas as políticas europeias e, subsidiariamente, nas políticas nacionais.

Como refere a exposição de motivos, “a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança prescrevem que as crianças têm o direito de participar nos processos de tomada de decisão que possam ser relevantes nas suas vidas e de influenciar as decisões tomadas a seu respeito - na família, na

escola ou na comunidade”. Esse direito adquire, para os proponentes, materialização efetiva com a instituição da figura do Provedor da Criança. Na aceção que defendem, “as crianças há muito que deixaram de ser meros objetos de direitos para passarem a ser sujeitos de direitos, nomeadamente do direito a serem ouvidas em todas as decisões e nas políticas que lhes digam respeito, o direito à compreensão dos processos em que estão envolvidas, o direito ao respeito pela vida privada e familiar e à integridade e dignidade”.

Os proponentes da iniciativa referem que Portugal é dos poucos países europeus que não instituiu esta figura específica e que, por essa razão, lhe foi negada a participação de pleno direito na Rede Europeia de Provedores da Criança, que integra, atualmente, 34 países Estados-Membros do Conselho da Europa. Em representação de Portugal, com o estatuto de observador, participa a Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.

O Projeto de Lei é composto por seis artigos. O primeiro define o seu objeto e o segundo, descreve a missão e âmbito de atuação da figura do Provedor da Criança. No terceiro, artigo são especificadas as competências do Provedor da Criança para, no quarto artigo, se definirem as normas respeitantes à publicidade da atividade do Provedor da Criança e ao acesso a informação sobre os direitos das crianças e a sua defesa. Nos artigos 5º e 6º propõem os autores da iniciativa que o início de vigência das alterações legislativas preconizadas tenha lugar com o Orçamento do Estado subsequente à data da sua aprovação e que o Governo proceda à sua regulamentação no prazo de 120 dias.

Quadro comparativo das propostas de alteração das iniciativas é apresentado abaixo. O quadro, que resume as principais alterações à Lei n.º 9/91, de 9 de abril, não considera a iniciativa legislativa do Bloco de Esquerda, por não configurar, na sua apresentação, qualquer alteração a diplomas legais em vigor.

Lei n.º 9/91, de 9 de abril	PJL n.º 759/XV/1.ª (IL)	PJL n.º 771/XV/1.ª (PAN)
Artigo 1.º Funções 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		“Artigo 1.º (...) 1 - (...).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

<p>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>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>
<p>Artigo 2.º</p> <p>Âmbito de actuação</p> <p>1 - As ações do Provedor de Justiça exercem-se, nomeadamente, no âmbito da atividade dos serviços da administração pública central, regional e local, das Forças Armadas, dos institutos públicos, das empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos ou concessionárias de serviços públicos ou de exploração de bens do domínio público, das entidades administrativas independentes, das associações públicas, designadamente das ordens profissionais, das entidades privadas que exercem poderes públicos ou que prestem serviços de interesse geral.</p> <p>2 - O âmbito de actuação do Provedor de Justiça pode ainda incidir em relações entre particulares que impliquem uma especial relação de domínio, no âmbito da protecção de direitos, liberdades e garantias.</p>	<p>Artigo 2º</p> <p>[...]</p> <p>1 - (...)</p> <p>2 - (...)</p> <p>3 - 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.</p>	
<p>Artigo 5.º</p> <p>Designação</p> <p>1 - O provedor de Justiça é designado pela Assembleia da República por</p>	<p>Artigo 5º</p> <p>[...]</p> <p>1 - (...)</p>	

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

<p>maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções.</p> <p>2 - A designação recai em cidadão que preencha os requisitos de elegibilidade para a Assembleia da República e goze de comprovada reputação de integridade e independência.</p> <p>3 - O provedor de Justiça toma posse perante o Presidente da Assembleia da República.</p>	<p>2 - (...)</p> <p>3 - (...)</p> <p>4 - O Provedor da Criança é designado pelo Provedor da Justiça.</p>	
<p>Artigo 6.º</p> <p>Duração do mandato</p> <p>1 - O provedor de Justiça é eleito por quatro anos, podendo ser reeleito apenas uma vez, por igual período.</p> <p>2 - Após o termo do período por que foi designado, o provedor de Justiça mantém-se em exercício de funções até à posse do seu sucessor.</p> <p>3 - A designação do provedor deve efectuar-se nos 30 dias anteriores ao termo do quadriénio.</p> <p>4 - Quando a Assembleia da República se encontrar dissolvida, ou não estiver em sessão, a eleição tem lugar dentro dos 15 dias a partir da primeira reunião da Assembleia eleita ou a partir do início de nova sessão, sem prejuízo de convocação extraordinária para o efeito.</p>	<p>Artigo 6.º</p> <p>[...]</p> <p>1 - (...)</p> <p>2 - (...)</p> <p>3 - (...)</p> <p>4 - (...)</p> <p>5 - O mandato do Provedor da Criança corresponderá ao do Provedor de Justiça.</p>	
<p>Artigo 20.º</p> <p>Competências</p> <p>1 - Ao Provedor de Justiça compete:</p> <p>a) Dirigir recomendações aos órgãos competentes com vista à correção de atos ilegais ou injustos dos poderes públicos ou à melhoria da organização e procedimentos administrativos dos respetivos serviços;</p> <p>b) Assinalar as deficiências de legislação que verificar, emitindo recomendações para a sua interpretação, alteração ou revogação, ou sugestões para a elaboração de nova legislação, as quais serão enviadas ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro-Ministro e aos ministros diretamente interessados e, igualmente, se for caso disso, aos Presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas e aos Presidentes dos Governos Regionais;</p>	<p>Artigo 20.º</p> <p>[...]</p> <p>1 - (...)</p>	

<p>c) Emitir parecer, a solicitação da Assembleia da República, sobre quaisquer matérias relacionadas com a sua actividade;</p> <p>d) Promover a divulgação do conteúdo e da significação de cada um dos direitos e liberdades fundamentais, bem como da finalidade da instituição do provedor de Justiça, dos meios de acção de que dispõe e de como a ele se pode fazer apelo;</p> <p>e) Intervir, nos termos da lei aplicável, na tutela dos interesses coletivos ou difusos, quando estiverem em causa entidades públicas, empresas e serviços de interesse geral, qualquer que seja a sua natureza jurídica.</p> <p>2 - Compete ao provedor de Justiça integrar o Conselho de Estado.</p> <p>3 - Compete ao provedor de Justiça requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade de normas, nos termos do artigo 281.º, n.os 1 e 2, alínea d), da Constituição.</p> <p>4 - Compete ao provedor de Justiça requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação e verificação de inconstitucionalidade por omissão, nos termos do n.º 1 do artigo 283.º</p> <p>5 - As recomendações à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das regiões autónomas são publicadas nos respetivos jornais oficiais.</p>	<p>2 - (...)</p> <p>3 - (...)</p> <p>4 - (...)</p> <p>5 - (...)</p> <p>6 - À Provedoria da Criança compete:</p> <p>a) Verificar a conformidade do enquadramento legal e institucional português face ao Direito Internacional e Europeu;</p> <p>b) Dirigir formalmente recomendações às entidades públicas e privadas;</p> <p>c) Divulgar e promover os direitos das crianças e os respetivos meios de defesa disponíveis.</p> <p>d) Assegurar a representação nacional e internacional no que se relacione com a promoção e defesa dos direitos das crianças.</p>	
--	--	--

I c) Enquadramento constitucional e legal

As Notas Técnicas disponibilizada pelos serviços da Assembleia da República, que se anexam, descrevem com detalhe o enquadramento constitucional e os antecedentes legislativos. As Notas Técnicas procedem ainda ao enquadramento internacional da matéria em apreço, avançando com uma análise comparativa no contexto europeu – especificamente Espanha e França - e detendo-se também na análise de organizações internacionais como o Conselho da Europa e o Comité dos Direitos das Crianças da Organização das Nações Unidas.

Sem prejuízo da consulta às referidas notas, transcreve-se, com maior acuidade, o enquadramento jurídico nacional que merecem estas iniciativas, não sem antes se referir que são, no seu detalhe, coincidentes, pelo que a leitura destes capítulos de uma das notas técnicas dispensa a leitura das restantes.

A discussão do enquadramento constitucional do conjunto das iniciativas convoca dois artigos específicos da Constituição da República Portuguesa. Por um lado, o artigo 69.º, que 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». Por outro lado, o artigo 23.º, que consagra a figura do Provedor de Justiça como um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República, pelo tempo que a lei determinar. Ao Provedor «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».

No enquadramento jurídico nacional, devemos destacar, como bem referem as Notas Técnicas que aqui se decalcam, três instrumentos fundamentais na promoção e defesa dos direitos das crianças:

i) A **Convenção sobre os Direitos da Criança**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e ratificado pela República Portuguesa em 21 de setembro de 1990. Prevê a Convenção 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».

ii) A **Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP)**, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro. De acordo com o diploma, 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». De forma

particular, o artigo 18.º atribui à modalidade alargada das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens 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. O trabalho destas comissões é auditado, por sua vez, como estabelece o artigo 33.º, pela CNPDPCJ;

ii) O **Decreto-Lei nº 159/2015 de 10 de agosto**, com a alteração que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 139/2017, de 10 de novembro, que cria a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens. Tem por missão a Comissão «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», constituindo-se «como entidade de referência para a efetiva concretização dos Direitos Humanos de todas e de cada uma das crianças em Portugal».

Salienta-se ainda, no seguimento dos referidos instrumentos jurídicos, a **Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2020**, de 18 de dezembro, que aprovou a Estratégia Nacional para os Direitos das Crianças para o período 2021-2024 (ENDC 2021-2024). Tendo sido a Comissão Nacional da Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens designada como a entidade coordenadora da ENDC 2021-2024 e dos respetivos planos de ação.

No quadro da Provedoria da Justiça, como bem resumem as Notas Técnicas que aqui se transcrevem, o Provedor de Justiça pode, de acordo com o artigo 16.º do Estatuto aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril, e alterado 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, “delegar num dos provedores-adjuntos as atribuições relativas aos direitos da criança, para que este as exerça de forma especializada». Com efeito, a Provedoria disponibiliza uma linha telefónica especialmente dedicada aos assuntos relacionados com os mais novos – a Linha da Criança – e que tem sido particularmente procurada em matérias como o exercício das responsabilidades parentais, maus-tratos e negligência, educação e problemas escolares e Cuidados de saúde e prestações sociais.

No âmbito do trabalho específico da Provedoria da Justiça sobre os direitos das crianças, destacam-se dois documentos relevantes, cuja análise pode coadjuvar a discussão das presentes iniciativas:

- i) A 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);
- ii) O 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).

Sem pretensão de exaustividade, devemos referir que a criação de provedorias unifuncionais ou sectoriais é matéria de ampla discussão. A Ciência Jurídica divide-se, aliás, na resposta à questão de saber se se pode ou não optar pelo modelo da pluralidade de Provedores no quadro da Constituição da República Portuguesa. É entendimento de vários autores que no artigo 23.º se prevê a instituição de um Provedor de Justiça com duas características: a da unicidade e a da plurifuncionalidade. A da unicidade, porquanto a Constituição só prevê um único Provedor e a da plurifuncionalidade, concatenadamente, porquanto a função que se atribui ao provedor único é de tutela dos direitos das pessoas sem aceção de matérias ou distinção do tipo de direitos tutelados. Será, no entanto, uma discussão que, nesta sede, não faremos. Ainda assim, recomenda-se a leitura de “O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes”, editado em 2002 pela Provedoria da Justiça. No capítulo deste trabalho da autoria da Professora Doutora Maria Lúcia Amaral, pode ler-se, com o devido enquadramento, que “i) não há, na Constituição, uma relação necessária entre a atual estrutura do provedor e a sua função, pelo que ii) não está à partida vedada à lei a criação de provedores sectoriais; iii) tal criação tem que ser, no entanto, praticamente concordante com o dever de boa administração e com o princípio da correção funcional, donde que iv) um provedor sectorial só será conforme com a Constituição se se provar que a necessidade de tutela específica do sector do direito fundamental em causa é tanta que sobreleva os limites impostos pelas referidas ideias de ‘boa administração’ e de ‘correção funcional’” (pag. 66). No entanto, como se disse, não é matéria que gere consenso. Ainda assim, na conclusão do capítulo, a Professora Doutora Maria Lúcia Amaral conclui, citamos:

“Assim sendo, uma única conclusão se afigura possível. À imagem do que sucede com as autoridades administrativas independentes, também a lei pode criar

provedores plurais, destinados a tutelar sectores específicos de direitos fundamentais. Mas pode fazê-lo se a decisão de legislar estiver fundada numa correcta ponderação de bens. Há que ponderar se a necessidade de tutela, por via de mais um órgão independente e alheio aos mecanismos normais da responsabilidade democrática, justifica os “custos” que daí advêm para o sistema democrático no seu conjunto.

Se é certo que não existe, no art. 23, uma necessária relação entre a actual estrutura do provedor único e a função constitucional que lhe é atribuída, a criação por lei de provedores sectoriais tem que ser feita de tal modo que se prove que a necessidade de tutela dos interesses sectoriais em causa sobreleva a necessidade de deixar imperturbado o sistema constitucional de distribuição de funções estaduais”.

Neste ponto de enquadramento, devemos referir, por último, o Relatório Final da Comissão Independente para o Estudo dos Abusos Sexuais de Crianças na Igreja Católica Portuguesa. A atualidade deste relatório, o acompanhamento que mereceu na sociedade portuguesa e a sua semelhança com o trabalho desenvolvido noutros países europeus, reforçam que aqui se destaque a sua 12.^a recomendação. Essa recomendação 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».

I c) Enquadramento jurídico internacional

O quadro de reflexão internacional que tem operado na discussão das matérias referentes aos direitos das crianças e mecanismos de promoção e defesa desses direitos justifica que nos possamos deter, ainda que sumariamente, no seu enquadramento internacional. De resto, maior detalhe é encontrado nas Notas Técnicas que constam como anexo deste parecer e que, por isso, nos dispensam a repetição. Mais a mais, e não menos relevante, importa salientar o estudo comparativo que, em 2020, a Divisão de Informação Legislativa Parlamentar fez publicar. Esse estudo é dedicado ao enquadramento internacional da figura do Provedor da Criança. Como aí se refere, foi analisada esta figura no 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. O número de países com figura(s) equivalente(s) equivalentes ao

provedor da Criança era, já em 2020, de 46 no seio dos Estados-Membros do Conselho da Europa, sendo 22 deles membros da União Europeia. Na mesma data, a European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) integrava 44 instituições.

Ainda assim, transcrevemos, com a devida adaptação, parte do detalhe que mais aturadamente se explana nas Notas Técnicas, distinguindo as várias instâncias internacionais:

i) A **União Europeia (UE)** assume como uma das suas bandeiras a proteção dos direitos da criança (artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia) e promove como valores a «proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança» (artigo 3.º, n.º 5, do Tratado da União Europeia). Esta bandeira encontra concretização na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, onde se materializam as disposições que reforçam o enfoque na criança como prioridade, e na Carta Social Europeia, que impõe aos Estados-Membros o desenvolvimento das medidas que garantam uma proteção e uma ajuda especial às crianças ou adolescentes temporária ou definitivamente privados do seu apoio familiar.

ii) o **Conselho da Europa** 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 e noutras normas jurídicas, o Conselho da Europa promove e protege os direitos das crianças na Europa. Devemos referir, particularmente, Comité de Lanzarote, que acompanha a aplicação da Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais.

iii) o **Comité dos Direitos da Criança**, da Organização das Nações Unidas, 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 Convenção, 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». Estas

recomendações foram reforçadas em 2019, nas Observações Finais ao 5.º e 6.º relatórios periódicos de Portugal.

I d) Consultas e contributos

Para todos os projetos de lei foram solicitados parecer por escrito ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e à Provedoria de Justiça. Para o Projeto de Lei nº 771/XV/1.ª (PAN) foi promovida, pelo Sr. Presidente da Assembleia da República, audição à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, à Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, ao Governo da Região Autónoma dos Açores e ao Governo da Região Autónoma da Madeira.

Ao momento da elaboração foram recebidas as pronúncias da Provedoria de Justiça e da Ordem dos Advogados. Os restantes poderão vir a ser consultados a todo o tempo na página dos processos legislativos das iniciativas, disponíveis eletronicamente quando recebidos.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O relator signatário do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre os Projetos de Lei em apreciação, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Iniciativa Liberal apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª (IL) – Cria o Provedor da Criança.
2. A iniciativa legislativa *sub judice* altera o Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 09 de abril.
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 759/XV/1.ª (IL) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.

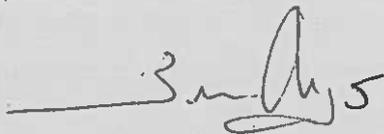
4. O Pessoas-Animais-Natureza apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª (PAN) – Prevê a criação do Provedor das Crianças e das Gerações Futuras.
5. A iniciativa legislativa *sub judice* altera o Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 09 de abril.
6. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 771/XV/1.ª (PAN) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.
7. O Bloco de Esquerda apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª (BE) – institui o Provedor da Criança.
8. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 784/XV/1.ª (BE) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Em anexo ao presente relatório constam as Notas Técnicas referentes aos Projetos de Lei n.º 759/XV/1.ª (IL), n.º 771/XV/1.ª (PAN) e n.º 784/XV/1.ª (BE), elaboradas pelos serviços da Assembleia da República nos termos do artigo 131.º do Regimento.

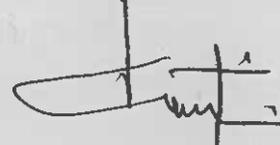
Palácio de S. Bento, 31 de maio de 2023

O Deputado Relator



(Bruno Aragão)

O Deputado Relator



(Fernando Negrão)