COMISSÃO NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS
E PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS

INFORMAÇÃO

(Uso Interno)

De: Paulo Macedo (EAJ)

Para: Exma. Senhora Presidente
da Comissão Nacional de Promoção dos
Direitos e Proteção das Crianças e Jovens
Dr.ª Ana Valente
Exmª Sr.ª
Vice presidente da
Comissão Nacional de Promoção dos Direitos
e Proteção das Crianças e Jovens
Dr.ª Maria João Rodrigues

Informação Nº **I-CNPDPCJ/623/2025**

Data **2025-01-31**

Despacho

Concordo.
Para os demais termos.

Maria João Fernandes

Vice-Presidente

Maria João Fernandes

Digitally signed by Maria João Fernandes
Comissão Nacional para a Promoção dos
Direitos e Proteção das Crianças e Jovens
Date: 2025-01-31T12:21:20 +00:00

N/Referência: **Pº 73/2025**

V/Referência:

Assunto: **Projeto de Lei n.º 427/XVI/1.ª (PAN) – Inclui o casamento infantil, precoce e/ou forçado no conjunto das categorias de perigo das comissões de proteção de crianças e jovens em perigo, alterando a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (sexta alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro).**

[1.Enquadramento

Foi solicitado parecer relativo ao projeto de lei nº 427/XVI/1ª, apresentado pela representação parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza na Assembleia da República.

Tal pedido é feito no âmbito das alíneas a) e b) do nº 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei nº 159/2015, de 10 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei nº 139/2017, de 10 de novembro que regula a organização, funcionamento e competências da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças.

I

O Projeto de Lei em análise propõe a alteração da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei nº 147/99, de 1 de setembro, alterada pelas Leis nº 31/2003, de 22 de agosto, 143/2015, de 8 de setembro, 23/2017, de 23 de maio, 26/2018, de 5 de julho e 23/2023, de 25 de maio, através da alteração ao nº 2 do artigo 3.º da LPCJP conforme agora se descreve (art.º 2.º do projeto de lei):

«Artigo 3.º

[...]

1 - [...].

2 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) [...];

g) [...];

h) [...];

i) Foi submetida a casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar, bem como à prática de atos que tenham em vista tal união, mesmo que não concretizada.»

II

Resumidamente, na Exposição de motivos, são apresentadas as seguintes razões para se propor as alterações supra descritas:

A Convenção sobre os Direitos das Crianças, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, e ratificada por Portugal pelo Decreto do Presidente da República n.º 49/90, de 12 de setembro, determina que os Estados-Membros devem adotar as medidas adequadas para a abolição de quaisquer práticas que lhes sejam prejudiciais.

O combate a práticas nocivas, como o casamento infantil, precoce e/ou forçado, têm estado no centro da agenda política global relativa aos direitos humanos e direitos das mulheres e crianças e vários são os compromissos do Estado português assumidos internacionalmente para a salvaguarda dos direitos das crianças, jovens e mulheres, garantindo a sua proteção contra todas as formas de violência. São referidas ainda a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1980) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2009), a Agenda 2030, aprovada em 2015, mais precisamente o seu Objetivo 5 para o Desenvolvimento Sustentável reafirmando-se que esta prática como nefasta e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul), a “Estratégia Europeia para a Igualdade de Género – Rumo a uma União da Igualdade”, da Comissão Europeia definiu objetivos e ações concretas para o período 2020-2025.

A nível nacional identificam-se várias iniciativas tomadas para assegurar o combate ao casamento infantil, precoce e/ou forçado como quando se transformou o casamento forçado como crime público, a Estratégia Nacional

para a Igualdade e a Não-Discriminação 2018-2030 – Portugal+ Igual, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, onde foi inscrito o objetivo "Prevenir e combater as práticas tradicionais nefastas, nomeadamente a mutilação genital feminina e os casamentos infantis, precoces e forçados".

Nos Orçamentos do Estado de 2020, 2021, 2022 e 2024, por proposta do PAN, foram previstas medidas e verbas para apoio às vítimas de casamento infantil, precoce e/ou forçado e o desenvolvimento de medidas, projetos ou ações de prevenção e combate desta e doutras práticas tradicionais nefastas.

Não obstante, o Livro Branco sobre Prevenção e Combate aos Casamentos Infantis Precoces e Forçados, que apresenta um diagnóstico do país relativamente a estas práticas nefastas, diz-nos que entre 2015 e 2023 foram identificados 836 casos de casamentos infantis, precoces ou forçados em Portugal, dos quais 126 situações envolveram crianças entre os 10 e os 14 anos e 346 entre os 15 e 16 anos, o que demonstra que muito está por fazer neste domínio, designadamente no que toca à prevenção e sensibilização.

Com o presente projeto de Lei pretende-se dar novos passos para combater estas práticas nefastas e dando corpo legislativo às recomendações constantes do da Livro Branco sobre Prevenção e Combate aos Casamentos Infantis Precoces e Forçados, alterando-se a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, por forma a assegurar a inclusão do casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar, bem como à prática de atos que tenham em vista tal união, mesmo que não concretizada, ao conjunto das categorias de perigo das comissões de proteção de crianças e jovens.

Considera que esta alteração não só representa um passo crucial na identificação de situações e na definição de respostas de intervenção especializadas e de qualidade relativamente a estas práticas nefastas, mas também porque o casamento infantil em especial surge frequentemente ligado a outras situações que são já consideradas de perigo pelas comissões, como o abuso sexual ou o abandono escolar.

Atendendo à realidade e aos testemunhos dos vários intervenientes nestes processos, há diversos aspetos que merecem reflexão e melhoria da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

2. Análise

2.1. Da legitimidade de intervenção

A intervenção do Sistema de Promoção e Proteção está ancorada nos princípios de intervenção descriminados no art.º 4.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, isto é, os princípios do interesse superior da criança, privacidade, intervenção precoce, intervenção mínima, proporcionalidade e atualidade, responsabilidade parental, primado da continuidade das relações psicológicas profundas, prevalência da família, obrigatoriedade da informação, audição obrigatória e participação e, subsidiariedade.

Tomemos, por ora, o princípio do interesse superior da criança que deve estar presente na elaboração de normas jurídicas por parte dos órgãos legislativos do poder central, regional ou local, em todas os processos ou decisões dos entes administrativos ou do poder judicial[1]. No caso, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo prevê que a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança, sem prejuízo do conjunto dos interesses

[1] Ver Comentário Geral nº 14 sobre o direito da criança a que o seu interesse seja tido primacialmente em consideração, do Comité dos Direitos da Criança. Pode ser consultada versão em português, em www.cnpdpcj.gov.pt / Centro de recursos / Publicações da CNCPCJ / Comentário Geral nº 14 Interesse Superior da Criança: ver, em especial o capítulo IV – A, ponto 2, pág. 15.

presentes no caso concreto. Quer isto dizer que, quando em confronto com interesses de outros, nomeadamente dos adultos ou dos seus pais, ainda que legítimos, se estes prejudicarem os interesses e direitos das crianças, aqueles devem ceder perante o interesse da criança.

Assim sendo, a intervenção para proteção de criança em perigo implica entrar na vida privada de determinada família e produzir alterações na mesma. A lei não proíbe que tal aconteça, até porque se assim fosse, invisibilizaria a intervenção. O princípio da privacidade previsto na Lei, pretende que se salvaguarde a intimidade, o direito à imagem e reserva da vida privada durante a intervenção, não a intervenção na vida privada por parte das entidades que têm legitimidade para afastar o perigo da criança, no sentido de afastar tal perigo.

Os restantes princípios implicam que a intervenção seja feita no sentido de os pais (ou quem é responsável pela criança) possam, por si, exercer a sua responsabilidade, devendo a intervenção durar o tempo suficiente para concretizar o afastamento do perigo e apenas enquanto ele se verificar.
Concluindo, a intervenção – forçosamente por entidades exteriores à família - deve ser excecional e apenas pela entidade que for adequada a remover o perigo concreto, ou o conjunto de entidades adequadas para remover, atuando em parceria e só pelo tempo que for adequado ou necessário. A ausência de perigo não legitima intervenção ou a continuação da intervenção.

2.2. Do perigo

A existência de perigo é o que determina a legitimidade para intervir em situação excecional que, também, deve procurar que, os pais (ou quem é responsável pela criança) possam, após a intervenção, e por si mesmos, assumirem as suas responsabilidades. E logo que afastado ou extinto o perigo, não há mais legitimidade para as entidades do sistema de promoção e proteção continuarem a intervir ou a interferir na vida privada da família.

Daí que, com particular cautela, o legislador tenha procedido à descrição do que é o "perigo". Por um lado, não procedeu à definição do que é o "perigo", pois correr-se-ia o risco de alguma situação particular da vida de uma determinada criança não se subsumir à sua situação concreta, o que impediria a intervenção de entidade do Sistema, resultado que seria insuportável face às necessidades e interesses de uma determinada criança concreta.

A descrição de "perigo" implica que o intérprete afaste o que seu senso lhe diz do que é o "perigo" e ter em atenção à descrição legal. No caso, o art.º 3.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo dispõe acerca da legitimidade para intervir, constando o seguinte:

Artigo 3.º

Legitimidade da intervenção

1 - A intervenção para promoção dos direitos e proteção da criança e do jovem em perigo tem lugar quando os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento, ou quando esse perigo resulte de ação ou omissão de terceiros ou da própria criança ou do jovem a que aqueles não se oponham de modo adequado a removê-lo.

2 - …

Da leitura deste preceito legal, retira-se que a legitimidade para intervir junto de uma criança, apenas existe naquelas situações em que está em causa a segurança, a saúde, a formação, a educação ou o desenvolvimento da mesma.

Mas o legislador coloca outra exigência:

Que tais situações sejam resultado da ação dos pais (ou do seu representante legal ou de quem tenha a guarda de facto). Ou seja, a criança está em perigo quando os pais colocam em causa segurança, a saúde, a formação, a educação ou o desenvolvimento da criança, sua filha.

Ou então:

Que tais situações sejam resultado de outros (por ação ou omissão) a que os pais (ou do seu representante legal ou de quem tenha a guarda de facto) não se oponham por forma adequada a remover o perigo. Ou seja, a criança está em perigo quando terceiros colocam em causa a segurança, a saúde, a formação, a educação ou o desenvolvimento da criança, sua filha, e os pais (ou do seu representante legal ou de quem tenha a guarda de facto) não querem pôr fim a essa situação, ou não o saibam fazer ou não conseguem pôr fim à situação de perigo.

Ou então:

Que tais situações sejam resultado da ação ou omissão da própria criança, a que os pais (ou do seu representante legal ou de quem tenha a guarda de facto) não se oponham por forma adequada a remover o perigo. Ou seja, a criança está em perigo quando a própria colocam em causa a sua segurança, saúde, formação, educação ou o seu desenvolvimento da criança e os pais (ou do seu representante legal ou de quem tenha a guarda de facto) não querem pôr fim a essa situação, ou não o saibam fazer ou não conseguem pôr fim à situação de perigo.

A contrario, podemos dizer que se a segurança, a saúde, a formação, a educação ou o desenvolvimento da criança estiver(em) em causa, mas os pais (ou do seu representante legal ou de quem tenha a guarda de facto) puserem fim a tal situação, então não existe perigo e, portanto, não há legitimidade para intervir ou interferir na vida privada desta família.

Preocupado em delimitar o perigo ou em ajudar o intérprete a identificar o perigo, o legislador entendeu no nº 2 do mesmo artigo, colocar situações que podem ser consideradas de “perigo”, para que não subsistissem dúvidas para o aplicador da lei. Dispõe o nº 2 do art.º 3.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens:

Artigo 3.º

Legitimidade da intervenção

1 - …

2 - Considera-se que a criança ou o jovem está em perigo quando, designadamente, se encontra numa das seguintes situações:

a) Está abandonada ou vive entregue a si própria;

b) Sofre maus tratos físicos ou psíquicos ou é vítima de abusos sexuais;

c) Não recebe os cuidados ou a afeição adequados à sua idade e situação pessoal;

d) Está aos cuidados de terceiros, durante período de tempo em que se observou o estabelecimento com estes de forte relação de vinculação e em simultâneo com o não exercício pelos pais das suas funções parentais;

e) É obrigada a atividades ou trabalhos excessivos ou inadequados à sua idade, dignidade e situação pessoal ou prejudiciais à sua formação ou desenvolvimento;

f) Está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional;

g) Assume comportamentos ou se entrega a atividades ou consumos que afetem gravemente a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento sem que os pais, o representante legal ou quem tenha a guarda de facto se lhes oponham de modo adequado a remover essa situação.

h) Tem nacionalidade estrangeira e está acolhida em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado, sem autorização de residência em território nacional.

O elenco destas situações de perigo abrangerão quase todas aquelas que normalmente obrigam à ativação do Sistema de Promoção e Proteção e, de acordo com a experiência acumulada pelas entidades que intervêm junto das crianças em perigo, dificilmente se encontrará alguma problemática na vida de uma criança em perigo que não se reconduza a uma daquelas situações.

No entanto, como acima dissemos a propósito da definição de perigo, existe o risco de alguma situação particular da vida de uma determinada criança não se subsumir a esta lista, o que impediria a intervenção de entidade do Sistema, resultado que não será aceitável. Daí que a lista não seja fechada, mas sim

aberta, em resultado da introdução do advérbio "designadamente" no texto deste nº 2 do art.º 3.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens"[2].

Tal não tem impedido de o próprio legislador, ao longo do tempo, ir adicionando situações de perigo relativamente ao texto inicial, com preocupações de conduzir o aplicador da lei para a melhor interpretação, ou tornar visível determinada problemática. Foi o que aconteceu com a introdução das atuais alíneas d) e h)[3] do nº 2 do art.º 3.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

Finalmente e a propósito do conceito de perigo, para efeitos da aplicação da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, deixa-se claro que não se deve confundir "perigo" e "risco". Esta distinção é importante porque também é uma condição de legitimidade para que algumas entidades possam, ou não, intervir. Explicando melhor: todas as entidades que compõem o Sistema de Promoção e Proteção (entidades com competência em matéria de infância e juventude, comissões de proteção de crianças e jovens e tribunais) são competentes para intervir em situações de perigo[4]. Já quanto ao risco, apenas as entidades com competência em matéria de infância e juventude são competentes para intervir.

2.3. Do casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar

Determinar o significada de casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar, ou perceber o que quer dizer cada uma das expressões "casamento infantil", "casamento precoce", "casamento forçado é importante", pois do entendimento que se faça a cada uma destas expressões depende a análise concreta sobre a legitimidade de intervenção de cada caso. Isto é, é importante analisar os factos que são comunicados, para que a CPCJ ou o tribunal possa

[2] Art.º 3.º: *"2 - Considera-se que a criança ou o jovem está em perigo quando,* ***designadamente****, se encontra numa das seguintes situações: ..."*

[3] A atual redação da alínea d) foi alterada pela Lei nº 142/2015, de 8 de setembro. A alínea h) foi introduzida pela Lei 26/2018, de 5 de julho.

[4] Não ao mesmo tempo, como é evidente, mas no tempo ditado pelo princípio da subsidiariedade já atrás citado – ver alínea k) do art.º 4.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

subsumir os mesmos à definição, para assim determinar se tem, ou não, legitimidade para intervir.

Os conceitos não são unívocos e muitas as vezes as definições existentes prestam-se a confusão e sobrepõem-se umas às outras. A própria palavra "casamento" é usada independentemente de tal estar reconhecido por lei. Por exemplo, em Portugal, apenas com 18 anos é que se adquire a capacidade para casar, com a exceção da possibilidade das crianças com 17 anos e 18 anos o fazerem, desde que os seus pais (ou tutor) o autorizarem. Todas as outras situações não podem ser consideradas casamento, apesar das pessoas envolvidas assim o nomearem. E as uniões de facto entre menores também não têm acolhimento legal, apesar de aparecerem referências a tais situações como tal. Por outro lado, casamento forçado pode ocorrer entre maiores.

As próprias definições existentes em documentos internacionais podem não coincidir com outras que constem em documentos técnicos.

Por exemplo, no Livro Branco – Recomendações para Prevenir e Combater o Casamento Infantil, mencionado na exposição de motivos, o grupo autor adotou definições que, em nossa opinião, não deixam de colocar dificuldades de interpretação, mas que se passa a citar:

Casamento infantil – união, formal ou informal, entre duas pessoas, em que pelo menos uma das partes tem idade inferior a 18 anos, não reunindo, pois ainda, capacidade física e psicológica para expressar o seu consentimento informado de forma plena e livre. Sob esta designação inclui-se também a prática de atos que tenham em vista tal união, ainda que esta não se chegue a concretizar. Em Portugal, a lei permite o casamento de pessoas com 16 anos, desde que este seja devidamente autorizado pelos/as progenitores/as ou tutores/as legais. Não obstante, tal casamento, embora com enquadramento legal, não deixa de ser um casamento infantil

Casamento precoce – União, formal ou informal, entre duas pessoas cujo nível de desenvolvimento emocional, sexual ou psicossocial de, pelo menos, uma delas, a torna incapaz de consentir livre, esclarecida e totalmente a mesma. Sob

esta designação inclui-se também a prática de atos que tenham em vista tal união, ainda que esta não se chegue a concretizar

Casamento forçado – União, formal ou informal, entre duas pessoas, resultante de constrangimento exercido sobre uma ou ambas, sejam adultas ou crianças. Sob esta designação inclui-se também a prática de atos que tenham em vista tal união, ainda que esta não se chegue a concretizar. O constrangimento pode ser de ordem física, psicológica, social, económica, entre outras. Constrangimento: Desde o domínio da vontade da vítima, à colocação da mesma na impossibilidade de resistência, à exploração de um estado, passando pressão psicológica, proximidade existencial em relação à vítima, à ameaça com um mal, à criação de temor sobre facto futuro e ao próprio costume

Percebe-se que a palavra "casamento" pode ser utilizada em sentido impróprio ou que abrange situações que a lei civil não acolhe na sua definição de casamento[5], ou pode abranger pessoas de qualquer idade

Seria então importante perceber exatamente o que se quer dizer com "casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar". Ainda assim entendemos que, no projeto de lei, se pretende abranger pessoas até aos 18 anos (portanto, crianças, na definição adotada pela generalidade dos documentos internacionais, na esteira do que se encontra definido no artigo 1.º da Convenção sobre os Direitos da Criança[6]) que vivam com outrem, em condições análogas às dos cônjuges, tenham ou não sido constrangidas a

[5] Art.º 1577.º (Noção de casamento) - *«Casamento é o contrato celebrado entre duas pessoas que pretendem constituir família mediante uma plena comunhão de vida, nos termos das disposições deste Código.».*

[6] Art.º 1.º da Convenção sobre os Direitos da Criança: «*Nos termos da presente Convenção, criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.»*

"casar" ou a viver em união similar, independentemente da sua origem cultural, étnica ou de nacionalidade.

É importante que se proponha que a prática de atos que tenham em vista a este tipo de união, mesmo que não concretizada seja igualmente considerada situação de perigo, o que sucede no projeto de lei que agora se analisa, à semelhança, aliás do que sucede no combate a outras práticas nefastas (*e.g.* mutilação genital feminina), conferindo outra efetividade na prevenção em termos gerais ou em casos concretos.

2.4. O casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar como situação de perigo a ser elencado no nº 2 do artigo 3.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

Como acima dissemos, o casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar não precisa de estar expressamente previsto no nº 2 do art.º 3.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo para legitimar a intervenção do Sistema de Promoção e Proteção no sentido de proteger as crianças envolvidas nestas situações.

Efetivamente, colocando-se em causa o desenvolvimento da criança, a sua saúde, a sua educação e até a sua segurança, sendo tal situação promovida pelos pais, ou não sendo esse o caso, os pais, nada fazem, não restam dúvidas que crianças envolvidas em casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar estejam em perigo.

Até porque, tais situações ofendem dos princípios fundamentais da ordem pública do Estado português, pois estão em causa situações que o ordenamento jurídico português não aceita.

Todavia, a individualização de uma determinada situação torna visível a mesma e transmite mais facilmente a sua inadmissibilidade. Lembremo-nos do que

sucedeu quando a CNPDPCJ criou a categoria da violência doméstica nas problemáticas que as CPCJ acompanham. Tal problemática deixou de ser anónima e rapidamente se tornou a categoria mais sinalizada ou comunicada às CPCJ, tendo ainda a vantagem de focar a atenção ao nível da formação, emissão de orientações e produção de informação para adoção de políticas públicas no sentido de determinar a abordagem ao fenómeno e debelar o mesmo.

3. Conclusões

Conclui-se que a CNPDPCJ deve considerar ser pertinente a criação de uma nova situação de perigo que contemple o casamento infantil, precoce e/ou forçado, ou união similar, abrangendo os atos preparatórios.]

COMISSÃO NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS
E PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS

Paulo Macedo

Técnico Superior

PAULO MANUEL CARREIRO MACEDO

Digitally signed by PAULO MANUEL CARREIRO MACEDO
CN=PAULO MANUEL CARREIRO MACEDO, SERIALNUMBER=BI073603600, G=PAULO MANUEL, SN=CARREIRO MACEDO, OU=Cidadão Português, OU=Assinatura Qualificada do Cidadão, O=Cartão de Cidadão, C=PT
Date: 2025-01-31T12:09:50 +00:00