

De: Iudex-CSM [mailto:no_reply@csm.org.pt]

Enviada: quinta-feira, 28 de fevereiro de 2019 09:29

Assunto: Proc. 2019/GAVPM/650 - NU: 624669 - Projectos de Lei Nº 873/XIII/3.ª (PS) - 913/XIII/3.ª (PSD) - 1012/XIII/4.ª (PAN) - 1018/XIII/4.ª (CDS-PP) | Iudex - Gestão Documental - PROC 2019/GAVPM/0650 - CSM

Informação relativa ao procedimento 2019/GAVPM/0650.

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social
Dr. Feliciano Barreiras Duarte

Junto se envia a V. Exa. o ofício digitalizado referente ao procedimento supra indicado.

Com os melhores cumprimentos,
Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e Membros Conselho Superior da Magistratura



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social
Dr. Feliciano Barreiras Duarte
Email: 10CTSS@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Of. 5 /10.ª-CTSS/2019	07-02-2019	2019/GAVPM/0650	2019/OFC/00935	27-02-2019

ASSUNTO: **NU: 624669 - Projectos de Lei Nº 873/XIII/3.ª (PS) - 913/XIII/3.ª (PSD) - 1012/XIII/4.ª (PAN) - 1018/XIII/4.ª (CDS-PP)**

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Trabalho e Segurança Social

Dr. Feliciano Barreiras Duarte

Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer para ponderação no processo legislativo em curso.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração,*

A Chefe de Gabinete
Ana de Azeredo Coelho
Juíza Desembargadora



**Ana Isabel De
Azeredo
Rodrigues C. F.
Da Silva**
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Ana Isabel
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva
cf85ce1d27199676eca26e665e7091ec8a5a0ef4
Dados: 2019.02.27 17:55:47



*

Introdução

Objeto

O Sr. Presidente da 10ª Comissão Parlamentar– CTSS XIII - solicitou ao Conselho Superior da Magistratura que promovesse a emissão de contributo escrito acerca das iniciativas legislativas apresentadas pelos grupos parlamentares do PS, do PSD, do PAN e do CDS-PP sobre a revisão do regime de execução do acolhimento familiar consagrado pelo D.L. 11/2008, de 17 de janeiro¹.

Por sua vez, foi-me solicitado pela Srª Juiz Presidente da Comarca de Lisboa que emitisse parecer sobre aqueles Projetos de Lei, com a brevidade possível.

Plano do Comentário

Iremos apreciar cada um dos Projetos de Lei², pela ordem que vinham indicados na solicitação. Os pontos que nos merecem inteira concordância, por razões de celeridade e pela brevidade solicitada na resposta, não serão objeto de análise detalhada. Optou-se ainda por aglutinar alguns pontos que se nos afiguraram consensuais nas Propostas em causa ou remeter para o PL anterior. Foi também analisada em conjunto a questão da entrada em vigor das alterações. A final propõe-se algumas alterações, quer diretamente relacionadas com o acolhimento familiar, quer com matérias estritamente conexas como o acolhimento residencial.

O ora proposto tem em conta a experiência da signatária como juiz na área de família e menores, há cerca de 11 anos em exclusividade nesta área. Como suporte fático destaca-se o relatório CASA 2017 e como doutrinário salienta-se o ebook publicado pelo Centro de Estudos Judiciários intitulado Acolhimento Residencial e Familiar.

Comentário

I- Projeto de Lei nº 873/XIII/3ª (PS)

1. Exposição de Motivos

¹ Com redação da Lei 64-A/2008, de 31/12

² Doravante referidas como “PL”

Em suma, o PL visa corrigir as “iniquidades” que a década de vigência do D.L. 11/2008 reclama, salientando a necessidade de uma oportuna revisão mais abrangente. No essencial, visa incentivar o acolhimento de familiar a título gratuito, através de medidas sociais, laborais e fiscais e densificar o instituto (art. 44º do D.L. 11/2008). Como fim último, visa contribuir para o aumento desta resposta de promoção e proteção.

Concorda-se integralmente com o teor da exposição de motivos.

Porém, a revisão deve desde já abranger outros itens, destacando-se: a conciliação com as alterações introduzidas pela Lei nº 142/2015, de 8/9³ e com o remanescente em vigor do D.L. 190/92, de 3/9.

O acolhimento familiar tinha como pressuposto de aplicação a previsibilidade do regresso à família natural e quando esse regresso não fosse possível, a preparação para a autonomia de vida (art. 46º LPCJP). Os pressupostos de execução referidos no art. 3º do D.L. 11/2008 refletem aquela visão.

Com a redação da Lei 142/2015, o acolhimento familiar passa ainda a ser aplicável nos casos de confiança com vista a futura adoção (art. 35º, nº 1, al. g).

A Lei 142/2015 revogou os arts. 47º e 48º da Lei nº 147/99, de 1/9.

O art. 47º, nº 1 da LPCJP previa dois tipos de acolhimento familiar: em lar familiar e em lar profissional. Na mesma senda, os arts. 8º e 9º do D.L. 11/2008 reportam-se respetivamente ao acolhimento em lar familiar e profissional. Por seu turno, o art. 15º do D.L. 11/2008 consagra requisitos especiais de candidatura a lar profissional.

O art. 48º previa as modalidades de acolhimento de curta e de longa duração.

O D.L. 190/92, no art. 4º, nºs 2, al. b), 3 e 4 reporta-se ao acolhimento familiar de criança ou jovem portador de deficiência. O ali estatuído deveria ser conjugado com o acolhimento residencial especializado. Cabe proceder à correspondente harmonização⁴ ou revogação daquele diploma.

A Lei 142/2015, no art. 46º, nº 4, veio consagrar a prevalência do acolhimento familiar face ao acolhimento residencial, em particular tratando-se de crianças até aos 6

³ Doravante “LPCJP”

⁴ Ver proposta a final.

anos de idade. Esta opção legislativa é da maior relevância, indo ao encontro das orientações internacionais e dos estudos científicos atuais (em especial da área das neurociências), cabendo concretizar essa preferência. Não vemos que a proposta em causa responda ao desafio deste novo paradigma.

2. Regime Jurídico

Art. 3º Aditamento ao D.L. 11/2008

Art. 44º - A, al. b)

Sugere-se a harmonização para efeitos de contagem com o estabelecido no art. 43º, nº 1⁵, quanto ao início e cessação da prestação de serviço, caso em que a redação seria:

“Durante a vigência do contrato de acolhimento, a criança ou jovem será considerado:

...

b) Dependente da pessoa singular ou família, para efeitos previstos no artigo 78º-A do Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, sendo a dedução calculada de forma proporcional à duração, no ano em causa, do período de acolhimento.” *Para o efeito, considera-se como início o dia um do mês em que se processo o acolhimento da criança ou jovem e como termo o último dia do mês em que se verificar o fim do acolhimento.*

Art. 44º -B

A norma permite a aplicação ao AF do regime de faltas previsto nos arts. 49º e 249º, nº 2, al. e) do Código do Trabalho (faltas para assistência inadiável e imprescindível a filho) e ainda “a falta ocorrida na data de início do acolhimento”. Considera-se que o proposto peca ainda assim pela insuficiência. É de ponderar a concessão de licença por período que permita a preparação do acolhimento da criança e a integração da criança na nova família; que não tem⁶ necessariamente de ser semelhante às atuais licenças por maternidade/paternidade⁷.

Art. 44º -C

⁵ As normas sem referências expressa a diploma são do D.L. 11/2008.

⁶ Nem deve, diríamos nós.

⁷ Questão referida a propósito do PJ PSP e do PJ do PAN que prevê a extensão da licença maternidade/paternidade ao AF.

É relevante a ênfase de que no acolhimento familiar a título gratuito o subsídio para manutenção da criança é devido – art. 20º, nº 3, al. e).

Não compreendemos a razão de não se ter incluído a al. f) do art. 20º, ou seja, a possibilidade de a família de acolhimento a título gratuito receber equipamento indispensável ao acolhimento. De acordo com o relatório Casa 2017, das 246 crianças em acolhimento familiar (AF), apenas 18 delas tinham até 5 anos de idade. Por outro lado, o total de crianças acolhidas até aos 5 anos de idade é de 903⁸. Assim sendo, a ser implementada a imperativa prevalência do AF para crianças até aos 6 anos de idade, é de esperar um aumento elevado de crianças em AF desta faixa etária. Desde logo há equipamentos específicos destas idades, como berços, camas, cadeiras de transporte, etc., que poderiam ser fornecidas pela instituição de enquadramento, ao abrigo da citada alínea.

Deste modo, propõe-se o aditamento ao art. 44º - C:

“(...) mantendo-se o direito ao subsídio previsto na alínea e) do mesmo artigo e bem assim a equipamento indispensável ao acolhimento familiar, sempre que necessário, previsto na alínea f)”.

Pelas mesmas razões, entendemos ser de equacionar a prestação de apoio económico referente à frequência de estabelecimento de infância ou creche. Relembramos que as 18 crianças em AF com idade até 5 anos representam apenas 7% das crianças em AF. As restantes crianças e jovens em AF poderão, em princípio frequentar estabelecimentos de ensino público. Como é da experiência comum, as crianças até ao 1º ano do ensino oficial frequentam maioritariamente estabelecimentos particulares ou IPSS, por inexistência de alternativa, pagando os inerentes custos pela frequência. Esses custos não se afiguram poderem ser substancialmente suportados pelo subsídio de manutenção. Acresce que se verifica alguma similitude de razões com o previsto subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial (art. 36º, nº 1, al. c), que acresce às prestações mencionados no art. 20º), quer por não haver alternativa no sistema público quer pelo custo elevado dos mesmos. Uma outra alternativa será a de considerar que o valor pago pela frequência da criança será o correspondente ao pago por uma criança com abono de família do 1º escalão. Esta última hipótese poderá ser um critério mais harmonioso face a outros apoios sociais que

⁸ Há ainda a contar com as crianças acolhidas de 5 a 6 anos de idade, sendo que no relatório Casa estão incluídas na faixa etária dos 6 aos 9 anos de idade.

têm esta referência e será mais objetivo, não variando em função dos rendimentos da família de acolhimento.

Em suma, caso o apoio consistisse num *subsídio por frequência de creche ou jardim de infância, integraria uma nova alínea do art. 36º, nº 1*. Sendo a opção pelo critério do 1º escalão do abono de família, deveria ser incluído nos direitos da FA, no art.20º, nº 3.

E, por sua vez, a expressa referência no art. 44º-C de que este apoio abrange também os casos de AF a título gratuito.

II. Projeto de Lei nº 913/XIII/3ª (PSD)

1. Exposição de Motivos

O PL contém um correto enquadramento legal (nacional) e de facto (nacional e internacional) do AF. Haverá apenas que atualizar os dados face ao relatório CASA 2017. Este último evidencia mais uma vez a diminuição do número de crianças e jovens em AF, que passaram de 261 (3,2% do total de acolhidos) a 246 (3% do universo de acolhidos). Realidade que intensifica a necessidade de revisão da execução do AF.

Enquanto o PJ anterior essencialmente densifica o regime do AF a título gratuito, este PJ centra-se no oneroso. Deixa-nos inclusive a dúvida se pretende consagrar apenas o AF a título oneroso, eliminando o gratuito.

Em suma, propõe que todas as famílias de acolhimento recebam abono de família para a criança (independentemente dos seus rendimentos); que as despesas do acolhimento sejam fiscalmente deduzidas; que beneficiem do regime de faltas e licenças; que possam cumular subsídio de desemprego ou outras prestações sociais com a retribuição dos serviços prestados. Por fim, considera ser mais justo a junção da retribuição mensal dos serviços prestados pelo acolhimento no subsídio de manutenção da criança ou jovem.

2. Regime Jurídico

Art. 2º Alteração ao D.L. 11/2008

Artigo 20º

É proposto que o **Art. 20º, nº 3, al. d)** passe a ter a seguinte redação:

“d) Subsídio mensal pelo acolhimento de cada criança ou jovem;”.

Por sua vez, a redação vigente é:

“d) Retribuição mensal pelo acolhimento de cada criança ou jovem;”.

Ainda que não o refira expressamente, parece ser eliminado no PL a al. e) do art. 20º. A diferença não reside apenas nas noções correspondentes de subsídio e retribuição. A questão de fundo é exposta na motivação: é a aglutinação numa só prestação da retribuição pelos serviços prestados (atual al. d), com o subsídio de manutenção por cada criança (atual al. e) do mencionado art. 20º). Ora, o art. 20º insere-se no Capítulo V, intitulado “Direitos e obrigações” e sob a epígrafe “Direitos das famílias de acolhimento”. Este conjunto de direitos e deveres aplica-se tanto ao acolhimento familiar a título oneroso, como ao a título gratuito. Pelo que, o consagrar de uma só prestação se afigura não corresponder ao desiderato da lei, a qual não contempla nem privilegia (a nosso ver) um modelo profissionalizado. Acresce que, não reside no pagamento da retribuição a raiz do insuficiente número de famílias de acolhimento. A este título, é bem demonstrativo o estudo das famílias efetuado pela Srª Drª Elisabete Simões Diogo, que neste ponto salienta que não há evidências que apontem para que a motivação para o acolhimento familiar tenha razões económicas. Pelo contrário, as razões encontradas para o acolhimento familiar são os valores de altruísmo, da solidariedade e do afeto pelas crianças¹⁰.

Face ao exposto, pugnamos pela manutenção das atuais als. d) e e) do art. 20º.

Artigo 21º

É proposta a revogação do nº 2, o qual tem a seguinte redação:

“É obrigatória a inscrição do responsável pelo acolhimento familiar na respetiva repartição de finanças como trabalhador independente.”

Como já resulta do atual art. 44º e do anterior PL, tal não se aplica ao AF a título gratuito e sobre este agora não se irá discorrer.

No atual quadro legal, o AF oneroso está concebido como um contrato de prestação de serviços – máxime art. 38º. Portanto, entende-se ser de manter o nº 2 do art. 21º. É evidente que se trata de uma prestação de serviços com especificidades,

⁹ Pela exposição de motivos e porque passa da al. d) à f). Por outro lado, no art. 35º do PL são referidas ambas as als. d) e e), ficando a dúvida sobre sede facto é ou não eliminada a al. e) do art. 20º, que a nosso ver deve ser esclarecido.

¹⁰ O que não se confunde com a valorização e incentivo através de benefícios fiscais, sociais e laborais.

nomeadamente quanto ao regime simplificado de IRS. O início e o termo da atividade terá ainda de ter que a mesma poderá prolongar-se ou não no tempo ou até ser intermitente (basta pensar da discutida possibilidade de o acolhimento familiar responder a situações de emergência e cautelares) e terá de conjugar com o disposto no art. 43º sobre o início e cessação da prestação.

Artigo 35º

No nº 1 e no nº 2 apenas é alterada a expressão “retribuição mensal” por “subsídio mensal”, sendo que pelas razões supra expostas não vemos motivo para alterar.

Artigo 36º

No âmbito das prestações familiares, está previsto no vigente art. 36º, nº 1, al. a) que seja paga à família de acolhimento abono de família para a criança ou jovem, a que acresce bonificação por deficiência. Mas aquele abono é prestado em função dos rendimentos da família de acolhimento. O PL prevê que o abono de família a pagar seja o correspondente ao 1º escalão. Louva-se a alteração, sendo inclusive um imperativo de igualdade face às crianças em acolhimento residencial (que o recebem pelo 1º escalão).

Artigo 37º

No PJ o art. 37º é revogado, o que vai ao encontro do preconizado quanto à eliminação da obrigação de inscrição fiscal como trabalhador independente. Como decorre do que se disse sobre o art. 21º do PL, pelas razões então expostas, cremos ser de manter a redação do art. 37º, constituindo inclusive fator de proteção social determinante nos casos em que a pessoa singular ou o membro da família de acolhimento não exerce qualquer outra atividade. O que se considera poder ser incluído é a opção da pessoa escolher outro regime de proteção social de que seja beneficiário.

Artigos 39º; 41º e 43º

Na al. e) do art. 39º, no nº 6 do art. 41º e no nº 1 do art. 43º a alteração tem apenas a ver com a substituição de “retribuição” por “subsídio”, o que já abordamos supra.

Artigo 3º Aditamento ao D.L. 11/2008

Artigo 44º-A

Quanto à redação do nº 1 damos por reproduzido o exposto relativamente ao PL do PS.

Quanto ao nº 2, considera-se desnecessário, uma vez que do nº 1 já resulta que estes benefícios já se aplicam a ambas as modalidades de acolhimento familiar, tal como também já resultaria da cláusula geral do art. 44º.

Artigo 44º-B

No que se refere aos direitos laborais, o direito a faltas para assistência á criança ou jovem não oferece dúvidas (sendo semelhante ao PL anterior).

Já quanto ao nº 2, na mesma senda do nº 2 do art. 44º-A, será desnecessária repetição.

Estamos em crer que na sequência da exposição de motivos terá sido esquecido o aditamento de licença por maternidade/paternidade.

III. Projeto de Lei nº 1012/XIII/4ª (PAN)

1. Exposição de Motivos

O PL contém uma exaustiva exposição de motivos, fundamentada e com identificação clara dos objetivos de reforço do acolhimento familiar e promoção da desinstitucionalização de crianças e jovens, através de atribuição de incentivos às famílias de acolhimento.

Contém uma visão compreensiva do problema, com levantamento da situação de facto a nível nacional e internacional, com enquadramento do quadro normativo internacional e nacional e com opções concretas e justificadas quanto à preconizada política de incentivos.

Com o devido respeito que nos merece a qualidade da exposição de motivos em causa e sem qualquer pretensão em matéria que não nos cabe (nem se domina a ciência legística), sempre se dirá que se considera, modestamente, dever a mesma ser objeto de reformulação.

Temos como assente que o preâmbulo da lei é como um pórtico. A feitura de leis deve obedecer aos princípios, entre outros, da acessibilidade, da clareza e da simplicidade. Do variado elenco de orientações quanto à feitura de leis destacamos: Programa Legislar Melhor, aprovado pela Resolução nº 63/2006, de 18 de maio;

Programa Simplegis, de maio de 2010 e Guia de Boas Práticas Legislativas na A.R.¹¹ Dito isto, a exposição de motivos deverá conter a indicação do problema, com enquadramento de facto e direito, nacional e internacional; a determinação dos objetivos e a indicação de opções. A PL contém todos estes elementos, mas deverá, a nosso ver, ser mais sintética, acessível e clara (suprimindo também repetição de conteúdos e não carecendo de pormenorizar valores como custos do acolhimento¹²).

Regime Jurídico

Art. 2º Alterações ao D.L. 11/2008

Artigo 14º

A redação vigente a al. f) do nº1 do art. 14º, afirma que constitui um requisito de candidatura “exercer o acolhimento familiar a título de atividade profissional principal ou secundária”.

A alteração proposta acrescenta que a atividade pode poderá ser não profissional e suprime a referência a principal ou secundária, nos casos de AF profissional. A questão redundante numa opção de técnica legislativa quanto à inclusão da expressão “atividade não profissional”, pois que a ideia subjacente é a mesma nos PL analisados. Ou seja, no atual quadro legal o AF pode ser profissional ou não profissional. Claro que nos casos em que é não profissional não pode constituir requisito de candidatura o exercer o AF a título profissional, sob pena de contradição intrínseca. Apresentam-se duas formas de o consagrar, ou incluindo no art. 14º o AF não profissional ou excluindo o requisito profissional na cláusula geral sobre o não profissional (art. 44º). Concordamos que a redação deste PJ é preferível, por sistematicamente estar inserida no devido local, sendo os requisitos e condições elencados para ambas as modalidades, tornando-se mais clara a norma.

No entanto, já quanto ao suprimir da referência à atividade profissional como principal ou secundária, discordamos. Pensamos inclusive que a haver qualquer clarificação adicional será no sentido contrário. Ou seja, os casos elencados pelo PL do PSD na exposição de motivos, como a situação desemprego ou o recebimento de RSI (eventualmente a carecer de regulamentação expressa) ilustram que o acolhimento familiar profissional pode coexistir com outra atividade profissional. O que

¹¹ Vide obra coletiva “Feitura das Leis: Portugal e Europa”, Fundação Francisco Manuel dos Santos, disponível online.

¹² De indiscutível relevo para a Nota das inerentes despesas que o PL determina.

depreendemos da definição e objetivos do AF (art. 2º) quanto à integração da criança em meio familiar que essa seja a solução mais próxima de uma vivência familiar “normal”, não é inserir a criança numa espécie de pequeno lar de acolhimento. Nessa vivência “normal” e quotidiana das famílias, a atividade laboral surge como uma realidade imperiosa. O que é relevante, quanto a nós, é a correta ponderação do alerta contido no nº 2 do art. 14º, ou seja, em que medida a atividade laboral, por exemplo pelos seus horários, poderá ser compatível com as funções de família de acolhimento. Portanto, neste ponto manteríamos a referência de atividade profissional “principal ou secundária”.

Art. 20º

É proposto o aditamento à al. d) do nº 3 do art. 20º de “no caso do acolhimento como atividade profissional”. A questão é a mesma que a referida quanto ao art. 14º, nº 1, al. f) e pelas mesmas razões afigura-se mais adequado, por mais clarividente, a redação desta PL.

No que tange à al. e), a redação pressupõe uma opção prévia política¹³ quanto à forma de retribuição pelos serviços do AF no caso profissional e quanto à compensação a atribuir pela manutenção da criança (para acorrer às despesas desta) no AF não profissional.

Atualmente temos as FA profissional que recebem retribuição e subsídio de manutenção e as FA não profissional que recebem subsídio de manutenção.

Relembramos que, na exposição de motivos do PL é dito que se propõe um modelo em que as famílias de acolhimento só recebam um valor para a manutenção da criança (como no caso espanhol). É proposto inclusive que o valor seja de 329€ mensais, que no fundo, corresponde às somas da atual retribuição (176,89€) e subsídio de manutenção (153,40€). Sem prejuízo de qualquer majoramento do valor vigentes das prestações causa, afigura-se ser de manter a distinção entre retribuição e subsídio de manutenção. E efetivamente no texto do art. 20º este PJ mantém essa distinção. Mas, ao coartar o subsídio de manutenção às FA profissional está na prática a reduzir o valor que recebem. Só não seria assim se o cálculo da retribuição tivesse base diversa (não havendo qualquer indicação nesse sentido). Além disso, no presente quadro legal, a existência de um contrato de prestação de serviços, entre a FA e a entidade

¹³ Opção que naturalmente não nos cabe a nós fazer.

enquadradora do AF, determina a existência de um pagamento do serviço. Questão diversa é a manutenção da criança (as despesas com a sua alimentação, higiene, educação, etc.). Pelo que, considerando as distintas naturezas, fins e objetivos, será de manter a vigente configuração.

Artigo 36º

No que se reporta à alteração da al. a) do nº 1 do art. 36º, no sentido de o abono de família da criança e AF passar a ser o do 1º escalão, deixando de ser calculado de acordo com os rendimentos da FA, concordamos, pelas razões já expressas¹⁴.

No que se refere ao aditamento de um nº 6 ao art. 36º, concordamos com o objetivo visado, mas não exatamente com a redação. É proposto:

“6- A Segurança Social deverá dar indicações para que os regulamentos internos que determinam o cálculo das mensalidades (nas IPSS e nas autarquias) passem a considerar as crianças que estão integradas numa família de acolhimento nas mesmas condições das crianças que vivem em instituições, para o efeito do cálculo das mensalidades pagas no equipamento social ou educativo.”

Já aludimos a esta questão, indicando que se trata de uma lacuna dos anteriores PL analisados e as razões que a nosso ver determinam a inclusão de apoio para o efeito visado. No entanto, considera-se que a questão se coloca especificamente na frequência da creche e de jardim de infância e não face a frequência de equipamento educativo em geral. Aliás, o PL na exposição de motivos refere os primeiros e na redação que vem a propor confere uma amplitude que permite enquadrar todos os equipamentos e graus de ensino. Como se referiu, propõe-se que o apoio para frequência de creche ou jardim de infância conste de uma alínea a aditar ao nº 3 do art. 20º, no âmbito dos restantes apoios que as FA têm direito a receber. Quanto à fórmula de cálculo do valor a pagar, considera-se a proposta poderá gerar dúvidas e iniquidades; propõe-se que seja considerado o valor correspondente ao 1º escalão do abono de família, consideramos mais fácil de determinar e com maior harmonização face à al. a) do nº 1 do art. 36º.

Artigo 3º Aditamento do D.L. 11/2008

Artigo 44º-A

¹⁴ Vide comentário PL PSD.

Relativamente ao nº 1 do art. 44º-A, tal como exposto quanto ao anteriores PL, afigura-se correto.

No que tange ao nº 2, a aplicação da licença parental prevista nos arts. 40º e 44º do Código de Trabalho à FA parece excessivo. Enquanto que, ao invés, considerar justificada a alta na data de início de acolhimento (In PL PS) peca por defeito. Lembra-se que a licença parental por nascimento de filho é de 120 ou 150 dias (não se curando aqui de especificidades e formas de gozo) – art. 40º, nº 1 do CP, sendo que em caso de adoção de criança de idade inferior a 15 anos é aplicável aquela licença – art. 44º do CT. Aplicar tal e qual essa licença parental aos casos de AF não corresponde a uma forma de igualdade, pois que o diverso não deve ser tratado de forma igual. No nascimento e na adoção (como que o nascimento de uma família de coração), estamos a falar de uma integração em definitivo numa família, no AF estamos a falar de uma medida de promoção e proteção temporária, que visa uma transição o mais afetuosa e equilibrada possível para outra família (a natural ou a adotiva) ou a autonomia de vida. Além de que pela ordem natural das coisas, a criança que acabou de nascer é frágil, necessita de apoio constante, de cuidados regulares de saúde, da presença da mãe se for amamentada, etc. Ora a criança em AF pode ser inclusive um jovem em final de adolescência (como no quadro atual é maior o nº de AF).

O que é importante que se estabeleça é um prazo de licença que se adegue à natureza e finalidades da medida de acolhimento familiar (além de que não é desprezível o impacto da medida em termos laborais do ponto de vista da economia e do empregador). Com este enfoque e mais considerando as fase de preparação do acolhimento e de início do mesmo (ver arts. 26º a 30º do D.L. 11/2008), propõe-se que essa licença possa ser de 7 a 15 dias. A indicação variável prende-se com a possibilidade de maior ajuste a cada caso concreto e nomeadamente a cada criança em si, à sua faixa etária, às suas vivências e tempos.

Art. 44º - B

Remete-se para o já exposto por serem idênticos os PL.

IV. Projeto de Lei nº 1018/XIII/4ª (CDS-PP)

1. Exposição de Motivos

A motivação principal é consonante com a dos anteriores PJ, em suma, o incentivo do acolhimento familiar. Salienta-se que além de ser a resposta privilegiada

sobre a de acolhimento residencial para crianças até aos 6 anos de idade, o PJ a erige como “modelo preferencial para todas as crianças que se encontram à guarda do Estado.” É um ideal norteador, mas que não nos deve fazer esquecer que o acolhimento residencial é uma necessidade, sendo dois tipos de colocação que devem coexistir e articular-se, como a realidade patente em tribunal nos ilustra¹⁵.

Da consistente e fundamentada exposição de motivos destaca-se a referência à Recomendação da Comissão Europeia, de 20/2/2013, no sentido da desinstitucionalização das crianças e sua inserção em famílias de acolhimento como forma de contribuir para a quebra do ciclo vicioso da desigualdade.

Salienta-se ainda como muito positivo a preocupação tida com a procura das razões da reduzida aplicação do acolhimento familiar, com contatos junto das famílias e instituições.

Regime Jurídico

Artigo 2º Alteração ao D.L. 11/2008

Artigo 20º

A redação proposta para os **nºs 5 e 6 do art. 20º**, corresponde em termos gerais aos incentivos laborais, fiscais e sociais sobre os quais já discurremos aquando dos comentários aos anteriores PJ. A diferença está em que neste PJ a matéria integra a norma relativa a direitos das FA e nos restantes PJ figura em separado, correspondendo em geral a cada espécie de benefício um novo artigo aditado. É uma opção de técnica legislativa. Porventura a autonomização destas matérias tornará mais fácil a sua apreensão, do que a inclusão no já extenso e dispare leque incluído no art. 20º.

Ao art. 20º é aditado o nº 7 com o seguinte teor:

“Para efeitos de conceção de apoios sociais ao acolhimento familiar, durante a vigência do contrato de acolhimento, a criança ou jovem será considerado como membro do agregado familiar, sendo enquadrado o apoio social e financeiro prestado não como um rendimento, mas como um subsídio familiar para fazer face às despesas.”

¹⁵ Por exemplo, existem casos de crianças e jovens problemas comportamentais graves e de deficiências profundas que requerem um acompanhamento técnico que as famílias de acolhimento não poderão prestar com a mesma intensidade e assertividade que uma equipa técnica de uma casa de acolhimento. Ainda a título exemplificativo, a aplicação de acolhimento familiar em casos de discordância da família natural ou de intenso conflito por parte desta pode inviabilizar o acolhimento familiar e determinar o acolhimento residencial como opção.

A primeira parte afigura-se desnecessária, pois é a repetição do que é proposto no nº 6, al. a). A segunda parte suscita-nos a dúvida sobre o que deve ser entendido por “o apoio social e financeiro”. Porventura este apoio financeiro reporta-se à retribuição mensal que é paga pelo serviço do acolhimento familiar? Se for esse o caso constitui uma forma de isenção de tributação do correspondente rendimento, que deverá ser afirmada de forma clara para não suscitar dúvidas.

V. Entrada em vigor

No PL do PS é proposta uma data concreta de entrada em vigor.

No PL do PSD é proposta a entrada em vigor no dia seguinte à da publicação.

No PL do PAN é proposta a entrada em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

No PL do CDS-PP é proposta a entrada em vigor com o Orçamento de Estado subsequente à sua publicação.

Sem querer introduzir mais dissonância, propõe-se a alternativa de entrada em vigor 30 dias após a sua publicação. A razão de ser prende-se em primeiro lugar com os inerentes ajustamentos/alterações nas áreas fiscal, laboral, social, de funcionamento das entidades de enquadramento do acolhimento familiar e da segurança social; em segundo lugar com a importância de tempo de reflexão e ajustamento dos operadores judiciais. Sem embargo, a razão apontada pelo CDS-PP merece-nos acolhimento se o ponto de vista do impacto orçamental da revisão o justificar¹⁶.

VII- Proposta de revisão

Reconhecendo a qualidade de todas as exposições de motivos apresentadas, em aditamento gostaríamos de incluir que a mudança para um novo paradigma de acolhimento, residencial e familiar, é o resultado de estudos de neurociências, que evidenciam danos no desenvolvimento infantil, a nível emocional, comportamento e desenvolvimental do acolhimento em instituição de crianças de tenra idade. Em súmula, o desenvolvimento do cérebro depende da qualidade relacional e a negligência

¹⁶ Questão da maior relevância, mas que desconhecemos.

emocional condiciona negativamente o desenvolvimento, o que não é apenas negativo para a concreta criança e jovem mas para a sociedade em geral¹⁷.

Respeitando o âmbito da preconizada revisão do D.L. 11/2008, cujo núcleo são os incentivos fiscais, laborais e sociais e sem prejuízo da preconizada revisão ulterior mais ampla, propomos que sejam desde já efetuadas alterações pontuais que permitam uma coerência com a redação da LPCJ introduzida pela Lei 142/2015.

D.L. 11/2008, de 17 de janeiro

Art. 3º

Pressupostos de execução

1- A medida de acolhimento familiar é executada tendo por base a previsibilidade do regresso da criança ou jovem à família natural, quanto esta se encontre em condições de garantir a promoção dos direitos e da proteção da criança ou do jovem.

2- Não sendo possível a solução prevista no número anterior constitui igualmente pressuposto da execução a preparação da criança ou jovem para a autonomia de vida.

De acordo com a atual redação do art. 46º, nº 3 da LPCJP, a aplicação da medida de acolhimento familiar pode ainda ocorrer nos casos em que não é possível o regresso à família natural e até que a criança seja integrada em família adotiva.

Como nova redação no nº 1 propõe a que consta da 1ª parte do art. 46º, nº 3 da LPCJP, ou seja:

1- A medida de acolhimento familiar é executada quando seja previsível a posterior integração da criança ou jovem numa família.

Art. 8º e art. 9º

Estes artigos constituíam o desenvolvimento dos dois tipos de acolhimento familiar previstos no art. 47º da LPCJP: acolhimento em lar familiar e acolhimento em lar profissional. Esta distinção não se confunde com o acolhimento familiar poder ter lugar a título oneroso (referido como profissional pela correspondente prestação de serviços)

¹⁷ Vide intervenção da Srª Prof. Teresa Goldschmidt, intitulada “Um Novo Paradigma – Acolhimento Residencial e Familiar”, in ebook CEJ.

ou a título gratuito. O lar profissional era o destinado a crianças com deficiência, doença crónica e problemas emocionais e comportamentais que exigissem especial capacidade técnica¹⁸. Uma vez que o art. 47º foi revogado, cabe revogar igualmente os arts. 8º e 9º do D.L.11/2008.

Artigo 13º

A parte final do nº 1 alude à “previsibilidade ou possibilidade do regresso à família”. Em consonância com o exposto sobre o art. 3º, propõe a substituição por:

“previsibilidade ou possibilidade de integração numa família.”

Artigo 15º

O artigo enuncia os requisitos especiais de candidatura a lar profissional. Tendo esta modalidade sido eliminada, há que revogar este art. 15º.

Artigo 17º

Deve ser eliminado o requisito do art. 17º, nº 1, al. e), curriculum vitae do candidato, que se aplicava a candidato a lar profissional.

Artigo 18º

Pela mesma razão, deve ser eliminada a al. c) do art. 18º, referente a análise do curriculum vitae.

Artigo 21º

Na vertente das obrigações da FA é de eliminar o nº 3, por se referir apenas a lar profissional.

Sem embargo, todo o art. 21º, bem como os arts. 22º, 23º e 31º, carecem de ponderada oportuna revisão, pois que foram redigidos no pressuposto da previsibilidade do regresso à família natural, não se adequando aos casos em que a previsão é a adoção.

Artigo 24º

A audição da criança prevista no nº 1 do art. 24º deverá ser harmonizada com o disposto no Regime Geral do Processo Tutelar Cível. Ao abrigo do princípio orientador

¹⁸ Situações que agora devem ser encaminhadas para acolhimento especializado.

da audição da criança, deverá ser eliminada a referência a idade concreta e substituída por:

“... audição da criança ou jovem com capacidade de compreensão dos assuntos em discussão, tendo em conta a sua idade e maturidade (...)”

Artigo 34º

No nº 2 consta:

“Após o regresso da criança ou jovem à família natural, a equipa técnica mantém-se informada (...)”.

Pelas sobreditas razões deverá constar:

“Após a integração da criança ou jovem na família, a equipa técnica mantém-se informada (...)”.

VIII- Epílogo

Em primeiro lugar, louvam-se os grupos parlamentares do PS, PSD, PAN e CDS-PP por esta iniciativa legislativa, constituindo uma importante etapa da viragem necessária de paradigma de intervenção na infância e juventude. Em segundo lugar salienta-se que, a nosso ver, os Projetos Lei traduzem uma significativa convergência e fins comuns de intervenção.

A revisão parcelar ora em causa, ainda que de fulcral relevo, não pode olvidar que o regime de execução da medida de promoção e proteção de acolhimento familiar carece de alteração mais profunda. Como se referiu, no presente o acolhimento familiar constitui apenas 3% das crianças e jovens acolhidos. Além dos incentivos a atribuir, há que compreender as entropias do sistema que contribuem para esta baixa adesão da comunidade a esta medida. Por exemplo, das atuais 246 famílias de acolhimento, 39% situam-se no distrito do Porto¹⁹ e em contrapartida, em Lisboa que tem o maior número de acolhimentos residenciais não há uma só família de acolhimento²⁰.

Em subsequente alteração deverá ser equacionada ainda a revisão do regime de execução de todo o acolhimento de crianças e jovens em instituição (quer em casas de

¹⁹ Por via do trabalho desenvolvido pela Associação Mundos de Vida, entidade enquadradora de famílias de acolhimento, com acordos de cooperação celebrados com os centros distritais de Braga e do Porto do ISS, IP.

²⁰ Ainda que não se desconheça que a Santa casa da Misericórdia de Lisboa está empenhada em reverter esta situação.

acolhimento quer noutras respostas). A premência da revisão do acolhimento residencial é ilustrada pelos números, em 2017 ainda tínhamos 7.553 crianças e jovens acolhidos, 73% do total do universo considerado no relatório CASA 2017. Apesar do decréscimo de 8% face a 2016, é ainda um número avassalador de acolhimentos. Acresce que só a faixa etária entre os 15 e os 17 anos de idade representa 36% dos acolhimentos. Os arts. 50º, nº 4 e 53º, nº 2 da LPCJP (redação da Lei 142/2015) referem que a regulamentação do organização e funcionamento das casas de acolhimento deve ser definida em diploma próprio, o que se ainda se aguarda, volvidos mais de 3 anos. De acordo com o art. 5º, nº2 da Lei 142/2015, a regulamentação deveria ter ocorrido em 120 dias a contar da data da entrada em vigor daquela Lei.

O art. 50º, nº 2, al. b) da LPCJP prevê que as casas de acolhimento se possam organizar por unidades especializadas, nomeadamente para respostas a problemáticas específicas e necessidades de intervenção educativa e terapêutica. As casas de acolhimento especializadas são pouquíssimas, deixando inúmeras crianças e jovens sem resposta adequada, o que se sente em particular quanto aos que sofrem de deficiência e/ou doença crónica; são os que mais necessitam de apoio e simultaneamente os que mais relegados ao esquecimento se encontram. Urge dar cumprimento à Lei e responder a estas necessidades especiais. Neste âmbito, não deverá ser esquecido que o D.L. 190/92, no art. 4º, nºs 2, al. b), 3 e 4 reporta-se ao acolhimento familiar de criança ou jovem portador de deficiência, matéria a conjugar com o acolhimento residencial especializado (diploma em princípio a revogar totalmente).

Terminamos com uma citação da Srª Drª Helena Simões, proferida aquando de uma comunicação efetuada no CEJ sobre o acolhimento residencial e familiar²¹:

“Nas viagens ao mundo dos direitos, tem de se ir arrumando as malas, tantas vezes quantas as que forem necessárias... As malas do acolhimento familiar e as do acolhimento residencial, mas também as malas de todas as medidas e figuras jurídicas que integram o Sistema de Promoção e de Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.”

E deste modo, agradecemos a todos os Srs. deputados que subscreveram os projetos lei em causa, pela sua ajuda empenhada no arrumar destas malas, bem como exortamos a que o continuem a fazer.

Lisboa, 18 de fevereiro de 2019,

²¹ Vide ebook cej sobre acolhimento familiar e residencial, disponível online (pág. CEJ/publicações)

Maria de Fátima Morgado

Juiz Coordenadora do 1º Juízo de Família e Menores do Tribunal da Comarca de
Lisboa