Representação Parlamentar

Projecto de Lei n.º 1012/XIII/4.ª

Procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efectiva de desinstitucionalização de crianças e jovens

Exposição de motivos

O número de crianças e jovens que, a nível mundial, se encontra em acolhimento residencial, ou seja, que se encontram a viver em contexto institucional, não é conhecido com exactidão. Em 2006, as estimativas da UNICEF apontavam para a existência de oito milhões nesta situação e em 2009 seriam mais de dois milhões e meio.

De acordo com informação divulgada por diferentes entidades internacionais, apesar dos progressos registados na maioria dos países europeus, o acolhimento continua a ser realizado, muitas vezes, em unidades residenciais de larga dimensão, segregadas e estigmatizantes, inadequadas às necessidades da população acolhida, que acaba por crescer num ambiente que não é promotor do seu bem-estar e desenvolvimento integral, demonstrando a investigação que, as crianças e jovens acolhidos apresentam uma maior probabilidade de vir a ter uma trajectória de vida marcada por situações de desvio ou marginalidade do que aqueles que não passaram por situação de acolhimento.[1]

A necessidade de cuidados alternativos ao acolhimento residencial é um problema à escala global, tendo várias organizações internacionais alertado para este problema ao longo do tempo.

No 20.º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança, a Assembleia-Geral das Nações Unidas adoptou as Directrizes para os Cuidados Alternativos de Crianças, em anexo à Resolução 64/142 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de Dezembro de 2009, que visam orientar os Estados-membros em relação ao atendimento e protecção das crianças privadas de meio familiar. Estas reiteram o direito de cada criança e jovem a viver num

[1] *Cfr. Pensar o acolhimento residencial de crianças e Jovens, Fundação Calouste Gulbenkian, Junho de 2018, página 42 e 43.*

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

ambiente de apoio, protector e afectivo que promova o seu pleno potencial. Assim, devem os Estados desenvolver todos os esforços para manter as crianças nas suas famílias de origem e promover a reunificação familiar e, quando isso não for possível ou se for no interesse superior da criança, identificar e assegurar a execução das medidas mais adequadas de cuidados alternativos ao meio familiar, em condições que garantam a sua protecção e desenvolvimento integral em segurança, como parte integrante da política nacional de protecção e promoção dos Direitos da Criança.[2]

De igual modo, o Comité dos Direitos da Criança, nas observações finais sobre o terceiro e quarto relatórios periódicos de Portugal, destaca a aprovação da lei de protecção de crianças e jovens em perigo, as medidas relativas à reunificação familiar e os esforços para promover a desinstitucionalização das crianças que vivem em estruturas de acolhimento, incluindo o aumento do número de crianças que vivem em regime de acolhimento residencial. No entanto, o Comité manifestou a sua preocupação com o reduzido número de famílias de acolhimento e de colocações de crianças em meio familiar, bem como o recurso ainda muito generalizado à institucionalização, em particular no que toca às crianças mais pequenas, recomendando a Portugal o reforço do apoio concedido às famílias biológicas para evitar as colocações fora do seio da família, o reforço das disposições em matéria de acolhimento em meio familiar, como por exemplo o acolhimento pela família alargada, em famílias de acolhimento e em sistemas de acolhimento residencial, bem como a adopção de todas as medidas necessárias para assegurar que os cuidados alternativos para crianças pequenas, especialmente as com menos de 3 anos de idade, sejam prestados em contexto familiar.[3]

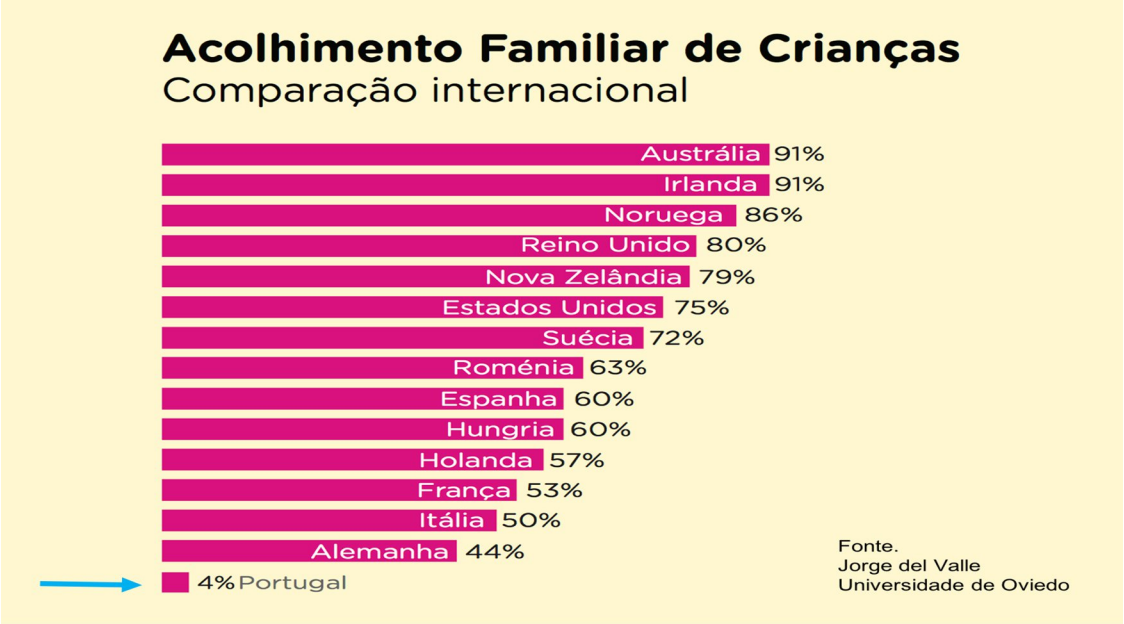
Também a Comissão Europeia, através da Recomendação 2013/112/UE da Comissão, de 20 de Fevereiro de 2013, designada por "investir nas crianças para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade", instou Portugal a melhorar os serviços de apoio às famílias e a qualidade dos serviços de cuidados alternativos, através do reforço dos serviços de protecção das crianças e serviços sociais em matéria de prevenção; ajuda às famílias a desenvolver competências parentais de um modo não estigmatizante, assegurando simultaneamente que as crianças subtraídas à família cresçam num ambiente que corresponda às suas necessidades, prevendo

[2] https://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf
[3] http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cdc_recomendacoes_a_portugal.pdf

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

filtros adequados com o objectivo de evitar confiar crianças a instituições e revendo regularmente os casos de institucionalização, pondo termo à multiplicação das instituições destinadas a crianças privadas de cuidados parentais, privilegiando soluções de qualidade no âmbito de estruturas de proximidade e junto de famílias de acolhimento, tendo em conta a voz das criança. [4]

Acontece que, apesar das várias recomendações, em determinados Estados, o leque de respostas oficiais está praticamente reduzido ao acolhimento residencial em detrimento da existência de outras medidas que possa adequar-se às necessidades individuais de crianças e jovens, situação particularmente preocupante em Portugal, como se pode confirmar pelo gráfico *infra*.



Ora, em Portugal, o acolhimento residencial assume uma fortíssima expressão atingindo valores superiores a 90% do total das medidas de colocação aplicadas pelos Tribunais e Comissões de Protecção de Crianças e Jovens. Assim, não só o acolhimento familiar tem um

[4] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:PT:PDF

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

valor percentual muito reduzido, como se tem tornado menos expressivo, ficando pelos 3,5%, em 2015 e 3,2%, em 2016.[5]

Particularmente preocupante é a situação das crianças mais pequenas. O artigo 46.º, n.º 4 da Lei de Protecção de crianças e jovens em perigo (Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro) determina que deve ser privilegiada a "*aplicação da medida de acolhimento familiar sobre a de acolhimento residencial, em especial relativamente a crianças até aos seis anos de idade, salvo: a) Quando a consideração da excepcional e específica situação da criança ou jovem carecidos de protecção imponha a aplicação da medida de acolhimento residencial; b) Quando se constate impossibilidade de facto*." No entanto, verifica-se que, na prática, tal nem sempre acontece, existindo um elevado número de crianças abaixo daquela idade que se encontra em situação de acolhimento residencial, constituindo esta medida, em muitos países, incluindo Portugal, a única alternativa disponível, o que claramente viola as normas internacionais. Estando comprovada a existência de um impacto negativo da institucionalização no desenvolvimento integral da criança especialmente em escalões etários mais baixos, causado, nomeadamente, pelas constantes mudanças de cuidadores o que impossibilita a manutenção de relações estáveis e seguras, tal motivou já a *Eurochild*, num relatório intitulado *Children in Alternative Care, National Surveys,* de 2010, a defender que os Estados deveriam introduzir na sua legislação uma norma que proibisse a colocação em instituições de crianças entre os 0 e os 3 anos de idade. [6]

Infelizmente, os dados existentes demonstram que, em Portugal, pouco tem sido feito para aumentar os casos de acolhimento familiar, tendo estes diminuta expressão, o que já ficou demonstrado. Para além das consequências negativas para o desenvolvimento das crianças, a institucionalização tem pesados custos para o Estado. Este paga no mínimo 700€/mês por criança a uma instituição de acolhimento, embora a média se aproxime dos 1000€, visto que nem todas as instituições recebem o mesmo, pagando, em alternativa, apenas 329€/mês por criança à sua família de acolhimento, sendo 176€ pelo pagamento de serviço prestado (sujeito a imposto) e 153€ de subsídio de manutenção da criança.

---

[5] *Cfr. Pensar o acolhimento residencial de crianças e Jovens, Fundação Calouste Gulbenkian, Junho de 2018, página 37*
[6] *Idem, páginas 39 e 43*

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

Assim, com o presente projecto pretendemos reforçar o acolhimento familiar, promovendo uma política efectiva de desinstitucionalização de crianças e jovens, o qual se conseguirá através da atribuição de incentivos às famílias de acolhimento.

Vejamos, em primeiro lugar, problemas frequentes com os quais estas famílias são confrontadas, apresentando-se dois exemplos na área social, um na área fiscal e outro na área laboral.

A nível social:

- ✓ Se uma criança em risco viver num centro de acolhimento, a instituição (que recebe pelo menos 700€) recebe também o abono de família. Se a mesma criança em risco viver numa família de acolhimento, o mais provável é que a família não receba abono da criança atendendo aos seus rendimentos.

- ✓ Se uma criança que vive numa instituição for para uma creche ou jardim de infância, a mensalidade que vai pagar é gratuita ou muito baixa, mas se a mesma criança for para uma creche e estiver a viver com uma família de acolhimento, a mensalidade a pagar será alta, podendo ser mesmo mais que o apoio que a família recebe mensalmente (na ordem dos 160 euros). Isto acontece porque o Estado (neste caso, a Segurança Social) considera que a criança pertence ao "agregado social" da família e tem em conta os rendimentos do agregado familiar para este efeito.

A nível fiscal, se uma família tiver despesas com a saúde da criança, não pode incluir essas despesas no cálculo do IRS. Para além da família de acolhimento não poder considerar as despesas de saúde da criança no IRS, a componente de retribuição mensal pelos serviços prestados é tributada no âmbito do IRS, quando os apoios que uma instituição recebe são bem maiores e não são tributados.

A nível laboral, se a criança ficar doente ou se a família de acolhimento tiver de tratar de assuntos relacionados com a educação da criança acolhida, não pode faltar ao emprego, ao abrigo das dispensas previstas na lei laboral, como poderia fazer com um filho.

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

Ora, num sistema de base humanitária em que uma família de acolhimento tem o seu trabalho normal e educa uma criança, como faz com os seus filhos, o apoio financeiro que recebe não deveria ter uma componente para pagamento da retribuição do serviço prestado só devendo tal acontecer com famílias de acolhimento profissionais.
Tendo em conta que, em Espanha, as famílias de acolhimento só recebem um valor para a manutenção (ou apoio à criança), defendemos o mesmo modelo para Portugal, recebendo a família a quantia de 329€ como apoio à manutenção da criança. Consideramos que, tendo em conta o trabalho desenvolvido pelas famílias de acolhimento, que têm o desafio de cuidar de uma criança emocionalmente afectada por ter sido separada dos pais, este valor é bastante modesto, especialmente quando comparado com o valor pago noutros países, sendo por isso essencial que se considere o seu aumento. Numa primeira fase, e reconhecendo a inexistência de recursos, entendemos que pelo menos deveria ser ajustada a forma de pagamento ao tipo de acolhimento que se pratica em Portugal que é de natureza humanitária (isto é não profissional).

Depois, conforme já referido, muitas famílias de acolhimento não recebem abono de família para a criança acolhida, uma vez que a segurança social tem em conta os rendimentos da própria família de acolhimento quando decide a sua atribuição. Esta situação é penalizadora e injusta porque quando as mesmas crianças são acolhidas numa instituição, a Segurança Social paga, a par do valor da comparticipação mensal, o valor do abono de família à instituição. Defendemos que, as crianças que estão acolhidas numa família de acolhimento devem ter, em todos os casos, direito ao abono de família, à semelhança do que acontece com o pagamento do abono dessa mesma criança a uma instituição, pelo que propomos que a família de acolhimento, quando se tratar de criança acolhida, deve ser considerada no 1.º escalão do abono de família.

A atribuição do 1.º escalão do abono de família a todas as crianças em situação de acolhimento familiar, resolve ainda um outro problema. O escalão de acção social escolar é indexado ao escalão de abono de família de que beneficia a criança e/ou aluno. Não tendo sido atribuído abono de família a uma criança, esta não pode beneficiar de acção social escolar, o que obriga a que a família de acolhimento tenha de pagar os encargos com a aquisição de livros, material escolar, alimentação na escola e transporte escolar da criança

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

acolhida. Em contrapartida, se a criança estiver acolhida numa instituição, a IPSS está sempre isenta do pagamento dos encargos acima descritos. Assim, se for atribuído o 1.º escalão do abono de família a todas as crianças em acolhimento familiar, automaticamente a criança passa a ser considerada no escalão A do apoio social escolar, deixando de existir os problemas acima identificados.

Um dos problemas com os quais as famílias são frequentemente confrontadas, também já referido, prende-se com o facto de estas, em muitos casos, terem de pagar um valor elevado para a frequência da criança acolhida numa creche ou num jardim de infância. O cálculo do valor das mensalidades numa creche e jardim de infância é feito tendo como base os rendimentos da família. Para este efeito, a criança está a ser considerada como fazendo parte da família de acolhimento, sendo por isso os seus rendimentos utilizados para o cálculo da mensalidade a pagar. Ora, isto não acontece com a mesma criança caso esta estivesse a viver numa instituição, visto que neste caso as creches e jardins de infância isentam de pagamento a instituição ou determinam um valor reduzido. Assim, entendemos que a Segurança Social deverá dar indicações para que os regulamentos internos que determinam os cálculos 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 efeitos do cálculo das mensalidades pagas no equipamento social ou educativo, enquadramento este que será facilitado caso se considerem estas crianças no 1.º escalão do abono de família, como proposto.

Apesar da legislação laboral determinar como falta justificada a motivada pela necessidade de prestação de assistência inadiável e imprescindível a membros do agregado familiar, nesta norma não se incluem as faltas para prestação de cuidados a crianças acolhidas. O facto de as crianças acolhidas não serem consideradas no agregado da família de acolhimento, enquanto estão acolhidas no seio familiar, cria um grave constrangimento às mesmas, na medida em que não estão enquadradas para beneficiarem de faltas justificadas para assistência a menores.

Assim, as famílias de acolhimento deverão beneficiar de uma licença, idêntica à licença parental, particularmente importante no caso das crianças mais pequenas e como forma de

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

permitir a criação de laços entre a criança e a família, devendo também poder beneficiar do regime de faltas ao trabalho, previstos na legislação laboral, para prestação de assistência à criança acolhida.

Por último, como já referido, a criança acolhida não é considerada como fazendo parte do agregado familiar para efeitos fiscais. Por este motivo, as despesas que a família tem com a criança acolhida, como saúde e educação, não podem ser deduzidas à colecta, situação que consideramos profundamente injusta e que deve ser corrigida, devendo a criança acolhida ser considerada como dependente, permitindo-se a dedução destas despesas em IRS.

Acreditamos que o presente projecto constitui um passo importante no sentido de melhorar as condições das famílias de acolhimento, constituindo também como um incentivo para aumentar o número de famílias que o fazem, melhorando a vida das crianças e promovendo-se a desinstitucionalização destas.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, o Deputado do PAN apresenta o seguinte projecto de lei:

Artigo 1º

Objecto

A presente Lei visa alterar os artigos 14.º, 20.º e 36.º do Decreto Lei n.º 11/2008, de 17 de Janeiro relativo ao Regime de Execução do Acolhimento Familiar.

Artigo 2º

Alterações ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de Janeiro

São alterados 14.º, 20.º e 36.º do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de Janeiro, os quais passam a ter a seguinte redacção:

"Artigo 14º

Requisitos de candidatura

1- Pode candidatar-se a responsável pelo acolhimento familiar quem reúna os seguintes requisitos:

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) Exercer o acolhimento familiar a título de actividade não profissional ou profissional;

g) (...);

h) (...).

2- (...).

Artigo 20.º

Direitos das famílias de acolhimento

1 –(...).

2 – (...).

3 - (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) Retribuição mensal pelos serviços prestados, por cada criança ou jovem, no caso do acolhimento como atividade profissional";

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

e) Subsídio para a manutenção, por cada criança ou jovem no caso do acolhimento não profissional;

f) (...).

4 - (...).

5 - (...).

Artigo 36.º

Prestações familiares

1 –(...):

a) 1.º escalão do abono de família para crianças e jovens, a que acresce a bonificação por deficiência;

b) (...);

c) (...).

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).

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 efeito do cálculo das mensalidades pagas no equipamento social ou educativo."

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

Artigo 3.º

Aditamento ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro

São aditados ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, os artigos 44.º-A e 44.º-B com a seguinte redacção:

"Artigo 44ª – A

Direitos Laborais

1- No decurso do período de acolhimento, os membros do agregado familiar poderão dispor do direito a faltas para assistência à criança ou jovem, sendo aplicável, com as devidas adaptações, o regime previsto nos artigos 49.º e a alínea e) e f) do n.º 2 do artigo 249.º do Código de Trabalho, incluindo a falta ocorrida na data de início do acolhimento.

2- A mãe e o pai trabalhadores envolvidos no processo de acolhimento familiar têm direito a uma licença parental, sendo aplicável, com as devidas adaptações, o regime previsto nos artigos 40.º e 44.º do Código de Trabalho.

Artigo 44.ª – B

Deduções à colecta

No decurso do acolhimento familiar, a criança ou jovem será considerado:

a) Membro do agregado familiar, para os efeitos do artigo 78.º-C E 78.º-D do Código do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares;

b) Dependente da pessoa singular ou da família, para os efeitos previstos no artigo 78.º-A do Código do IRS, sendo a dedução calculada em função da duração do período do acolhimento, no referido exercício fiscal."

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 8 de Outubro de 2018.

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt

O Deputado

André Silva

Assembleia da República - Palácio de São Bento, Gabinete PAN, 1249-068 Lisboa
Telefone: (+351) 213.919.000 | Fax: (+351) 213.917.433
Email: pan.correio@pan.parlamento.pt | Website: www.pan.com.pt