S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Deputada Paula Cardoso
Email: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	*V/ Data:*	*N/ Referência:*	*Ofício n.º*	*Data:*
Email	11-09-2024	2024/GAVPM/3489	2024/OFC/05162	16-10-2024

ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 214/XVI/1.ª (IL)**

No seguimento do email identificado em epigrafe, remete-se a V. Exa., em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

Com os melhores cumprimentos,

Catarina Martins Escudeiro
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Catarina Martins Escudeiro
faab27f042536c62e2139fb13a05222f0a8014fa
Dados: 2024.10.16 14:56:42

Rua Duque de Palmela n.º 23 ● 1250-097 Lisboa
Telefone: 213 220 020 ● Fax: 213 47 4918
http://www.csm.org.pt ● csm@csm.org.pt

ASSUNTO: Projecto de Lei n.º 214/XVI/1.ª: *«Cria a possibilidade da Família de Acolhimento ser Candidata à Adopção».*

2023/GAVPM/3489 30.09.2024

—

PARECER

—

1| Objecto

1.1| A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, veio solicitar ao Conselho Superior da Magistratura a emissão de parecer sobre o *Projecto de Lei n.º 214/XVI/1.ª (IL): «Cria a Possibilidade da Família de Acolhimento ser Candidata à Adopção».*

1.2| O *Projecto de Lei* em apreciação procede à alteração do *Regime de execução do acolhimento familiar,* aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de Setembro.

Trata-se de um diploma composto por três artigos, com o teor que integralmente se reproduz:

Artigo 1.º

Objeto

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

A presente Lei altera o Regime de execução do acolhimento familiar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro.

Artigo 2.º

Alteração ao Regime de Execução do Acolhimento Familiar

Os artigos 12º e 14.º do Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro, que estabelece o Regime De Execução Do Acolhimento Familiar, Medida De Promoção Dos Direitos E De Proteção Das Crianças E Jovens Em Perigo, que passam a ter a seguinte redação:

"Artigo 12.º

Famílias de acolhimento

1 - Nos termos e para os efeitos do disposto no presente decreto-lei, podem ser família de acolhimento:

a) (...)

b) (...)

c) (...)

2 - (...)

3 - Revogado

(...)

Artigo 14.º

Candidatura a família de acolhimento

1 - Pode candidatar-se a responsável pelo acolhimento familiar quem, além dos requisitos referidos no artigo

12.º, reúna as seguintes condições:

a) (...)

b) Revogado

c) (...)

d) (...)

e) (...)

f) (...)

g) (...)

2 - (...)"

Artigo 3.º

Entrada em Vigor

A presente Lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

1.3| Atenta a exposição de motivos que precede o texto normativo do diploma, as alterações legislativas propostas assentam, em síntese, na convocação de diversos aspectos.

Após se ponderar a noção de acolhimento familiar, nas características definidoras da sua natureza, e de se proceder a uma análise comparativa entre o número de crianças em benefício das quais foi aplicada tal medida de promoção e protecção e o número de crianças em acolhimento residencial, concluindo-se por uma desproporcional e inaceitável maioria deste face àquele, considera-se essencial que *«as soluções normativas que estiveram em cima da mesa aquando das últimas reformas legislativas, que acabaram por ser descartadas»* (sic) sejam repensadas, pois permitiriam *«tornar mais atractiva a figura do regime do acolhimento familiar para potenciar interessados»* (sic).

Nesta decorrência, sustenta-se que *«possibilitar que as famílias de acolhimento possam adoptar as crianças que acolhem revela-se essencial e um passo decisivo que urge corrigir e implementar uma vez que a possibilidade de adopção das crianças acolhidas pelas famílias de acolhimento tornaria o acolhimento familiar mais atractivo, aumentando, em princípio, o número de famílias de acolhimento num contexto em que a implementação de tal medida não está a ter o "sucesso" que seria esperado e desejável»* (sic).

E invoca-se que, sendo verdade que o regime jurídico actualmente vigente em Portugal, impõe que o adoptado esteja ao cuidado do adoptante durante prazo suficiente para se poder avaliar da conveniência da constituição do vínculo, tal já sucederia quando uma criança se encontra em situação de acolhimento familiar.

Relembra-se ainda a Recomendação da Comissão Europeia de 20 de Fevereiro de 2013 (2013/112/UE), que insta os Estados Membros a *«por 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 crianças»*.

Por fim, e para além de uma alteração legislativa que possibilite às famílias de acolhimento serem candidatas à adopção, através da presente iniciativa

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

legislativa, propõe-se que seja igualmente revogado o impedimento legal de os familiares da criança serem sua família de acolhimento, aditando-se que tal evitaria a necessidade da criação – por via do acolhimento – de novos laços afectivos e familiares que dificultam a implementação da medida de acolhimento familiar.

2| Apreciando.

2.1| Importa emitir parecer, atento o disposto no artigo 149.º, n.º 1, alínea i), do Estatuto dos Magistrados Judiciais, do qual decorre competir ao CSM "emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e à matéria estatutária e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça". Em sentido idêntico dispõe o artigo 155.º, alínea b), da Lei da Organização do Sistema Judiciário.

Em síntese, cumprirá apreciar o *Projecto de Lei* ora em causa, de modo a aferir se as alterações propostas, seja do ponto de vista formal, seja do ponto de vista substancial, ferem princípios de direito e como se coadunam com o demais sistema jurídico, do ponto de vista da sua unidade e coerência, pelo que se imporá avaliar, por um lado, da sua conjugação com as demais regras vigentes no nosso ordenamento jurídico, no específico contexto das opções preconizadas, e, por outro lado, aferir da sua exequibilidade prática no que concerne à concreta aplicação do direito pelos Tribunais.

2.2| Análise formal

Da análise a que procedemos, verifica-se que as alterações legislativas propostas conhecem justificação ou explicitação na exposição de motivos que precede o texto do *Projecto de Lei* e, face ao seu teor, não temos considerações a levar a efeito, deste ponto de vista.

2.3| Análise substancial

2.3.1| Importa referir, em primeiro lugar, que o presente projecto de diploma normativo não materializa a primeira iniciativa legislativa sobre a específica matéria ora em causa, pois, com efeito, na legislatura anterior,

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

várias foram as iniciativas apresentadas em conexão com a questão que ora tratamos.

Desde logo, pelo Iniciativa Liberal, foi apresentado o *Projecto de Lei n.º 838/XV/1ª - Cria a Possibilidade da Família de Acolhimento ser Candidata à Adopção*, cujo teor é exactamente coincidente com o do *Projecto de Lei* que hoje temos sob análise, inclusivamente no que respeita à exposição de motivos do diploma, que apenas difere da presente, na medida em que, agora, se procede a uma actualização dos números do acolhimento familiar e residencial, em Portugal.

Nessa ocasião, também o Bloco de Esquerda apresentou o *Projecto de Lei n.º 834/XV/1.ª - Altera os requisitos e os impedimentos para a candidatura a família de acolhimento e alarga os apoios concedidos ao abrigo da medida de apoio junto de outro familiar e de confiança a pessoa idónea*.

As alterações propostas pelo BE para o Regime de Execução do Acolhimento Familiar foram integralmente coincidentes com as propostas do IL, seja no *Projecto de Decreto-Lei n.º 838/XV/1ª*, seja no presente. Mas, para além dessas e para o que ora releva, o Bloco de Esquerda propugnou ainda pela alteração da Portaria n.º 278-A/2020, de 4 de Dezembro, concretamente do artigo 2.º, n.º 3, alínea g), de modo a que a actual exigência de que os candidatos a família de acolhimento declarem, sob compromisso de honra, que não são, à data da apresentação da candidatura, candidatos à adopção, fosse igualmente eliminada.

No que diz respeito às razões apontadas para a modificação legislativa proposta, as mesmas, na invocação do BE, também não diferem muito daquelas a que acima já fizemos referência e que foram ponderadas pelo IL: os efeitos negativos do acolhimento residencial de longa duração; e a necessidade urgente de aumentar o número de famílias de acolhimento, o que passa pela remoção de *«alguns obstáculos presentes na lei»* (sic), desde logo, a impossibilidade de as famílias candidatas a acolhimento familiar não

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

poderem ter qualquer laço de parentesco com a criança e não poderem ser candidatas à adopção.

Os projectos de diploma legislativo *supra* mencionados, assim como outros conexos com a matéria e que foram discutidos conjuntamente na Assembleia da República, não mereceram aprovação[1] e, segundo pudemos percepcionar, o Conselho Superior da Magistratura não foi chamado a pronunciar-se sobre as modificações, então, propostas e debatidas.

2.3.2| As modificações legislativas com as quais nos confrontamos neste momento são, pois, de dupla natureza: por um lado, está em causa a possibilidade de adopção por famílias de acolhimento e, por outro, a possibilidade de familiares da criança serem família de acolhimento desta.

2.3.2.1| Face ao objecto do presente parecer, temos por inevitável reflectir – ainda que brevemente e convocando apenas os aspectos que consideramos essenciais para estes efeitos – sobre o sistema português de protecção de crianças e jovens e, dentro dele, sobre a medida de acolhimento familiar.

Em Portugal, o acolhimento familiar foi, pela primeira vez, objecto de regulação legal no ano de 1979, por via do Decreto-Lei n.º 288/79, de 13 de Agosto, assim se dando cobertura legal àquela que era uma prática levada a efeito pelos serviços de acção social do Estado ou de instituições privadas de solidariedade social. Visava-se a colocação temporária de crianças, cuja família não reunia condições para o exercício das suas responsabilidades, junto de famílias consideradas idóneas, que tinham a incumbência de salvaguardar a segurança, o afecto e o respeito pela personalidade, pelo nome, pela origem e pela identidade da criança[2]. E considerava-se o acolhimento familiar como uma medida de política social.

[1] https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=173112 (site consultado pela última vez em 20.09.2024).
[2] *Vide* Paulo Delgado, "A reforma do acolhimento familiar de crianças: conteúdo, alcance e fins do novo regime jurídico", *in Análise Social*, vol. XLV (196), 2010, 555-580.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

Em 1992, através do Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de Setembro, o precedente regime do acolhimento familiar foi revogado. O acolhimento familiar surgiu, então, caracterizado como sendo uma prestação de acção social, consistente no acolhimento transitório e temporário, por famílias consideradas idóneas para a prestação desse serviço, de crianças e jovens cuja família natural não estivesse em condições de desempenhar a sua função sócio-educativa. E estipulou-se que, para efeitos desse diploma, apenas os parentes em 1.º grau da linha recta e os do 2.º grau da linha colateral eram considerados como família natural.

No decurso da vigência do Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de Setembro, entrou em vigor a Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro – Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (doravante LPCJP) -, que ainda hoje se mantém vigente, sem prejuízo das várias modificações que já sofreu.

Com a LPCJP, o acolhimento familiar foi, pela primeira vez, inserido no elenco das medidas de promoção e protecção – cf. artigo 35.º, n.º 1, alínea e), da LPCJP (na sua redacção originária).

A LPCJP trouxe a distinção entre medidas em meio natural de vida e medidas de colocação, sendo que o acolhimento familiar integrou o elenco das medidas de colocação, a par do acolhimento residencial e da confiança com vista à adopção. Existe, pois, uma diferença entre medidas de promoção e protecção *menos gravosas* – aquelas que podem ser cumpridas em meio natural de vida – e as *mais gravosas* – as chamadas medidas de colocação.

A medida de promoção e protecção de acolhimento familiar, de acordo com o disposto no artigo 46.º, da LPCJP, foi definida como a atribuição da confiança de uma criança ou de um jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, visando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

necessária ao seu desenvolvimento integral. Estipulou-se que podiam constituir-se famílias de acolhimento em lar familiar ou em lar profissional (uma ou mais pessoas com formação técnica adequada) e previu-se que o acolhimento familiar pudesse ser de curta duração ou prolongado. No primeiro caso, quando fosse previsível o retorno da criança ou do jovem à família natural em prazo não superior a seis meses e, no segundo, quando, sendo previsível o retorno à família natural, circunstâncias relativas à criança ou ao jovem exijam um acolhimento de maior duração.

Face ao que vem de dizer-se, não se suscitavam dúvidas de que, sem prejuízo de outros, constituíam elementos definidores do acolhimento familiar a previsibilidade do regresso à família biológica e, bem assim, a concepção restrita dessa família nuclear, pois era permitido o acolhimento familiar na família alargada, com laços de parentesco, tendo em consideração o regime estabelecido no diploma de 1992 e a circunstância de a LPCJP nada dizer a este propósito.

O Decreto-Lei n.º 190/92 veio a ser revogado pelo Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de Janeiro, que veio estabelecer o regime de execução do acolhimento familiar previsto na LPCJP. A partir deste momento, o acolhimento familiar passou a ter previsão legal apenas como medida de promoção e protecção, contrariamente ao que sucedia anteriormente, pois que, aquando da vigência simultânea do Decreto-Lei n.º 190/92 e da LPCJP, era prestação de carácter social e medida de promoção e protecção[3].

No artigo 3.º deste diploma legal manteve-se, como finalidade principal do acolhimento familiar, a ideia de que a medida deveria ser executada, tendo por base a previsibilidade de regresso da criança ou

[3] Neste sentido, *vide* Cláudia Sofia Antunes Martins, "A medida de acolhimento familiar em Portugal", *in Lex Familiae*, Revista Portuguesa de Direito da Família, ano 11, n.º 21-22-2014, pp. 5 a 19.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

do jovem à família natural ou, não sendo tal possível, a preparação da criança ou do jovem para a autonomia de vida. Foi no seu artigo 7.º que se veio a consagrar, para além de que a confiança da criança ou do jovem apenas poderia ser atribuída a uma pessoa singular ou a uma família que fosse seleccionada pelas instituições legalmente definidas, que a família candidata não poderia ter qualquer relação de parentesco com a criança ou o jovem. E, no artigo 14.º, estabeleceu-se a impossibilidade de ser candidato à adopção como um dos requisitos a revestir para poder ser candidato a família de acolhimento.

A propósito da impossibilidade de familiares e candidatos à adopção poderem ser candidatos a família de acolhimento, no preâmbulo do Decreto-Lei 11/2008, referia-se o seguinte:

> *«Na ausência de um mecanismo específico de apoio a familiares de crianças e jovens que com eles residissem sob a sua guarda, este regime* [o instituído pelo Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de Setembro] *previa ainda que esses familiares pudessem ser considerados família de acolhimento, mediante processo de selecção. Por igual razão tornava também extensível aos parentes em 1.º grau da linha recta e ou do 2.º grau da linha colateral o apoio que era concedido pela manutenção da criança ou do jovem no âmbito do regime de acolhimento familiar.*
>
> *Tendo em conta que na lógica dos princípios enformadores da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, o apoio junto dos pais e o apoio junto de outro familiar constituem medidas de promoção e protecção que, de acordo com a elencagem do artigo 35.º prevalecem sobre as medidas de colocação, o acolhimento familiar que ora se regulamenta apenas admite como famílias de acolhimento pessoas ou*

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

famílias que não tenham qualquer relação de parentesco com a criança ou o jovem e não sejam candidatos a adopção.»

Em 2015, A LPCJP sofreu alterações de diversa ordem, as quais lhe foram introduzidas pela Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro.

No que toca ao acolhimento familiar, passou a consagrar-se no artigo 46.º que o mesmo *«consiste na atribuição da confiança da criança ou do jovem a uma pessoa singular ou a uma família, habilitadas para o efeito, proporcionando a sua integração em meio familiar e a prestação de cuidados adequados às suas necessidades e bem-estar e a educação necessária ao seu desenvolvimento integral»* e que tal acolhimento *«tem lugar quando seja previsível a posterior integração da criança ou jovem numa família ou, não sendo possível, para a preparação da criança ou jovem para a autonomia de vida.»*

Para além de terem sido revogadas as previsões legais referentes aos tipos de famílias de acolhimento e às modalidades de acolhimento familiar, o acolhimento familiar passou ainda a constar na lei como medida preferencial – face a outras medidas de colocação, concretamente, face ao acolhimento residencial - para aplicação em benefício de crianças até aos seis anos de idade, a não ser quando a consideração da excepcional e a específica situação da criança ou jovem carecidos de protecção impusesse a aplicação da medida de acolhimento residencial ou quando se constatasse impossibilidade de facto, passando, naqueles casos, a ter que ser devidamente fundamentada a aplicação do acolhimento residencial.

Quanto à regulamentação da medida ora em causa, o Decreto-Lei n.º 11/2008 veio a ser revogado, com excepção dos seus

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

artigos 44.º-A, n.º 1[4] e 44.º-B, n.ºs 1 e 3[5], pelo Decreto-Lei 139/2019, de 3 de Abril, o qual veio estabelecer *o regime de execução do acolhimento familiar, medida de promoção dos direitos e de protecção das crianças e jovens em perigo*, entretanto, alterado, no que ao seu artigo 27.º diz respeito pela Lei n.º 13/2013, de 13 de Abril[6]. Resultando de uma proposta que foi elaborada por um grupo de trabalho, constituído em Maio de 2017, integrado pelo Instituto da Segurança Social, I. P., pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e pela Casa Pia de Lisboa, I. P..

Estabeleceu-se no artigo 2.º deste diploma que o objectivo do acolhimento familiar, sendo em primeira linha a reintegração da criança na sua família de origem, também pode ser a sua reintegração em meio natural de vida, confiada a familiar acolhedor ou a pessoa idónea, quando detenha condições para o estabelecimento de uma relação de afectividade recíproca. Ou, não sendo possível tais soluções, a preparação da criança ou do jovem para as medidas de

---

[4] *Artigo 44.º-A*
Deduções à colecta
1 - Durante a vigência do contrato de acolhimento, a criança ou jovem será considerado:
a) Membro do agregado familiar, para os efeitos dos artigos 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 Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, sendo a dedução calculada de forma proporcional à duração, no ano em causa, do período do acolhimento.

[5] *Artigo 44.º-B*
Direitos laborais
1 - Durante a vigência do contrato de acolhimento, a pessoa singular ou um elemento da família de acolhimento dispõem do direito a faltas para assistência à criança ou jovem, sendo aplicável, com as devidas adaptações, o regime previsto no artigo 49.º e nas alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 249.º do Código do Trabalho, aprovado em anexo à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, incluindo a falta ocorrida na data de início do acolhimento.
3 - A mãe e o pai trabalhadores envolvidos no processo de acolhimento familiar de crianças até 1 ano de idade têm direito a licença parental, sendo aplicável, com as devidas adaptações, o regime previsto nos artigos 40.º a 44.º do Código do Trabalho.

[6] A actual redacção do n.º 2 do artigo 27.º é a seguinte: *2 - As famílias de acolhimento beneficiam, sempre que aplicável e com as devidas adaptações, da protecção na parentalidade, concretizada na atribuição dos subsídios previstos nas alíneas d), e), f), h), i) e j) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 91/2009, de 9 de Abril, para os beneficiários do regime geral de segurança social, e nas alíneas d), e), g), h) e i) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 89/2009, de 9 de Abril, para os subscritores do regime de protecção social convergente.*

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

autonomia de vida, de confiança a família de acolhimento com vista a adopção ou apadrinhamento civil[7].

Relativamente a ambas as matérias ora em causa – impossibilidade de a família de acolhimento ser candidata à adopção e de o acolhimento familiar ser deferido a familiares da criança -, o novo regime manteve as anteriores previsões regulatórias.

Com efeito, no artigo 12.º, n.º 3, continuou a consagrar-se que as pessoas a quem é atribuída a confiança da criança ou do jovem em acolhimento familiar, não podem ter qualquer relação de parentesco com esta. Sendo que, no artigo 14.º, n.º 1, alínea b), continuou a exigir-se o candidato a responsável pelo acolhimento familiar não seja candidato à adopção.

2.3.3.2| A reflexão acerca da necessidade de fortalecimento da medida de promoção e protecção de acolhimento familiar não é recente, designadamente, no que diz respeito ao reforço dos direitos das famílias de acolhimento – em termos de apoios do Estado e de acesso a direitos sociais vários – como meio de introduzir uma redução drástica do acolhimento residencial em Portugal, cujos números, quando comparados com os de outros países, são extraordinariamente elevados, com graves danos, em termos desenvolvimento psico-emocional e social, para as crianças acolhidas, tanto mais nas situações – que, de excepcionais, deve reconhecer-se, por vezes, pouco terem – em que tal acolhimento se prolonga no tempo.

Como se disse, o presente projecto de diploma normativo suscita a questão de saber se, ao possibilitarmos que as famílias de acolhimento possam adoptar e, bem assim, ao eliminarmos a

[7] Pese embora se remeta indistintamente, no artigo 2.º, n.º 3, para a LPCJP, facto é que o apadrinhamento civil não é medida de promoção e protecção, não estando, sequer, prevista e muito menos regulado em tal diploma.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

proibição de que os familiares da criança possam ser sua família de acolhimento, estamos a dar passos relevantes no desiderato último desta concreta intervenção do Estado, que é potenciar a realização do superior interesse da criança.

Que o tema parece conquistar consenso social alargado – o que dizemos, tendo em consideração as reflexões precedentes, na medida em que iniciativas legislativas com idêntico objecto se verificam no espectro político da esquerda à direita – é um facto. Que tal se venha a traduzir numa efectiva potenciação desta medida de promoção e protecção e, por consequência, num reforço da concretização do princípio do superior interesse da criança, é uma questão sobre a qual importa reflectir.

2.3.3.3| Neste momento, tendo em consideração o seu enquadramento normativo, dado, em primeira linha, pela LPCJP, o acolhimento familiar surge como uma medida de natureza transitória, com as finalidades já antes anunciadas, impondo-se reforçar a ideia de que, presentemente, ao pressupor como finalidade primacial a reintegração familiar, o actual regime do acolhimento não invoca necessariamente a noção de família natural[8] da criança ou do jovem, podendo estar em causa a preparação da criança ou o jovem para a medida de confiança a família de acolhimento com vista à adopção ou para a constituição de uma relação de apadrinhamento civil.

Ao dizermos que o acolhimento familiar tem natureza transitória, tal significa – como, aliás, para qualquer uma das outras medidas de promoção e protecção legalmente previstas - e seguindo as palavras de Pedro Raposo de Figueiredo[9], que o mesmo *«não cristaliza, pois, um qualquer projecto de vida definitivo»*, pelo que

[8] A lei acolhe uma noção ampla de família, assim dando concretização ao princípio da prevalência da família, expressamente previsto no artigo 4.º, alínea h), da LPCJP. Sobre o tema, *vide* Pedro Raposo de Figueiredo, *Regime de execução do acolhimento familiar – anotado – Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de Setembro*, 2.ª edição revista e actualizada, CEJ, 2021, p. 24.
[9] *Idem*, p. 25.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

«mesmo nos casos em que se mostre inviabilizada a implementação de qualquer projecto familiar e em que, por isso, a permanência na família de acolhimento tenda a ser prolongada, a medida não perderá o seu carácter transitório, visando aqui a preparação do jovem para a sua total autonomização e, porquanto, uma integração tranquila e segura na vida comunitária, em condições de autonomia e independência, e para o pleno, consciente e adequado exercício dos direitos que a idade adulta lhe confere e para o adequado cumprimento dos correspectivos deveres».

É essa a natureza do acolhimento familiar em Portugal, a sua finalidade e os seus objectivos.

E parece ser por isso – e por razões que *infra* se ponderarão - que, em Portugal, um projecto de adopção futura não se encontra à disposição da família de acolhimento.

Com efeito, o artigo 35.º, alínea g), da LPCJP prevê a possibilidade de a criança/jovem serem confiados à sua família de acolhimento com vista à adopção, parecendo, porém, que não por esta, tendo em consideração o impedimento decorrente do artigo 14.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 139/2019. Isto, contrariamente ao que sucede com o apadrinhamento civil ao qual os membros da família de acolhimento podem ter acesso, podendo ser designados padrinhos, atendo o disposto no artigo 11.º, n.º 5, da Lei n.º 103/2009, de 11 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico do Apadrinhamento Civil.

Conforme já se disse, a opção de política legislativa materializada no Decreto-Lei n.º 139/2019, descartou – não a desconhecendo e tendo-a debatido – a possibilidade de as famílias de acolhimento serem, em simultâneo, candidatas à adopção.

Terá o legislador pretendido deixar clara a diferente natureza de ambos os institutos e impedir que o acolhimento familiar existisse, não como uma medida em si mesma, com uma finalidade de

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

protecção muito específica, e passasse a ser um modo privilegiado de acesso a um projecto adoptivo, a concretizar de forma generalizada e fora das regras impostas pelo Regime Jurídico do Processo de Adopção, concretamente, dos artigos 44.º e ss., que estabelecem um apertado e exigente quadro de selecção e avaliação dos candidatos. Assim evitando, também, entorses no sistema de adopção, mantendo o carácter provisório do acolhimento[10] e afastando o risco de, naquele, não se trabalhar a reintegração da criança na sua família de origem, que é, afinal, a finalidade primacial daquela medida.

Em contraponto, não poderá, porém, negar-se que o acesso a um projecto adoptivo pela família de acolhimento poderá vir a representar uma salvaguarda para o superior interesse da criança, concretamente, nos casos em que esta tenha sido acolhida em tenra idade, o regresso à família se mostre inviabilizado, o acolhimento familiar se tenha prolongado por tempo suficiente para se terem desenvolvido laços afectivos que não podem ser desconsiderados – *relações afectivas estruturantes de grande significado* -, associados a uma vinculação segura com os membros da família de acolhimento. Com efeito, assim se evitaria o risco de colocação sucessiva da criança ou do jovem em diferentes famílias, com o inquestionável impacto emocional que tal para eles representa[11], nessas situações em que o acolhimento familiar se tenha tornado, na prática e contra o que é desejável e legalmente previsto, numa *permanência definitiva* junto de uma família.

[10] A propósito do tema e abordando, em concreto, a questão da adopção e do acolhimento, *vide* Margarida Jacinto e Rosangela Bertoni, "O acolhimento familiar perante o ordenamento jurídico e seus reflexos na garantia dos direitos fundamentais", *in Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca*, v. 6, n.º 1, dez. 2021, pp. 751 a 770.

[11] *Vide*, neste sentido, Paulo Delgado e Eliana Gersão, "O acolhimento de crianças e jovens no novo quadro legal. Novos discursos, novas práticas?, *in Análise Social*, LIII (1.º), 2018 (n.º 226), pp. 112-134.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

Nestes casos, estas crianças e jovens, pese embora impossibilitados de regressar à sua família de origem, porventura viriam a ser dificilmente adoptáveis por *terceiros*, seja pela sua idade, seja pela sua vontade – condicionada pelos vínculos que já estabeleceram com os seus acolhedores -, seja pelas preferências dos adoptantes.

No quadro legal vigente, as medidas de promoção e protecção de colocação têm a duração fixada no acordo ou na decisão judicial (artigo 61.º, da LPCJP). Naturalmente que o desejável será que as avaliações a levar a efeito – seja em termos de competências parentais e de trabalho com a família nuclear ou alargada, seja em termos de procura de outras soluções estáveis para a criança/jovem nessa impossibilidade, aptas a remover a situação de perigo em que as mesmas se encontram – sejam feitas em períodos temporais que não potenciem a duradoura permanência das crianças/jovens em situações que, pela sua natureza, se pretendem transitórias.

A ideia de um prazo razoável para a definição de um projecto de vida é essencial para minimizar os impactos negativos de uma mudança. Tal reclama meios humanos e materiais adequados e, quiçá (atrevemo-nos a dizê-lo), algumas mudanças culturais, porquanto a permanência durante anos, pelos acolhidos, numa família de acolhimento – quando o que define esta medida é a sua transitoriedade – pode gerar o desenvolvimento de fortes vínculos afectivos, realidade no contexto da qual a proibição de poder adoptar pode afectar o objectivo da lei, que é o de garantir a realização do superior interesse da criança.

Não olvidamos que a transição de uma família de acolhimento para uma família adoptiva causará sempre perturbação emocional, contenderá com o sentimento de pertença, gerará especiais cautelas com a gestão de eventuais sentimentos de abandono afectivo, entre outros. Daí que não possamos deixar de concordar com Pedro

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

Raposo de Figueiredo[12], quando alerta para a essencialidade da preparação e da formação das famílias de acolhimento, assim como da criança e da família adoptiva, salvaguardando-se a manutenção de eventuais vínculos entre a criança e a família de acolhimento, no sentido da salvaguarda da continuidade ou, pelo menos, da evicção de um corte abrupto, de uma prévia e positiva vinculação afectiva existente.

Em determinadas situações e pelas razões elencadas, parece, pois, ferir o sentimento de justiça comum da comunidade que a adopção, pelos membros das famílias de acolhimento, das crianças/jovens que acolhem não seja possível, ainda que fora do âmbito geral de selecção dado pelo Regime Jurídico do Processo de Adopção.

No ordenamento jurídico brasileiro, têm-se visto algumas decisões favoráveis à chamada adopção *intuitu personae* - abrindo a possibilidade de excepções ao "cadastro de adoptantes" -, tomada a mesma como uma forma de adopção que dispensa o prévio "cadastramento do adoptante" e desde que o lapso de convivência comprove a fixação de laços de afinidade e afectividade e não seja constatada a ocorrência de má-fé e não estejam em causa situações de subtracção da criança/jovem ao poder de quem o tem sob sua guarda em virtude de lei ou ordem judicial, com o fim de colocação em lar substituto ou de promessa de entrega de filho a terceiro, mediante pagamento ou recompensa[13].

No seu artigo "Dez tópicos sobre a nova Lei da Adopção"[14] e ainda que não se pretendendo referir, em concreto, ao assunto de que ora nos ocupamos, Guilherme de Oliveira questiona: *Adopção* intuitu personae, *ou adopção impessoal com base em listas?*, começando por interrogar se a adopção tem que ser baseada na organização

[12] *Cit.*, p. 58.
[13] Cf. Mariana Jacinto e Rosangela Bertoni, *cit.*, p. 766.
[14] *In Lex Familiae – Revista Portuguesa de Direito da Família*, ano 12-13-n.º23-26-2015-2016, p. 8.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

prévia de uma lista nacional que contenha o nome dos candidatos seleccionados e o nome das crianças em situação de adoptabilidade, como ocorre em Portugal, ou se será lícito fazer o que denomina de *adopções consensuais*, *direccionadas* ou *intuitu personae*, nas quais uma criança é antecipadamente destinada a um certo candidato ou vice-versa. E um dos exemplos que aponta é, precisamente, aquele em que as crianças estão entregues, de facto ou de direito, a um cuidador competente, que vem a pretender adoptá-la. Se o mesmo tiver de ser excluído em favor de outro candidato que conste de uma lista nacional, a criança poderá sofrer uma separação danosa, para se habituar a outro cuidador, por mais adequado que seja.

Não deixa, porém, Guilherme de Oliveira de alertar para os *perigos* que um sistema desta natureza comporta: receio de que o processo fique à mercê dos candidatos mais expeditos, que diligenciem por se tornarem cuidadores de uma criança, criando um facto consumado que lhes vai permitir ultrapassar todos os outros incluídos na lista nacional.

E é por isso e por tudo o que vem de dizer-se que, não podendo deixar de manifestar concordância com todas as soluções que permitam reforçar, potenciar, materializar a realização concreta do superior interesse das crianças, permitir que o acolhimento residencial seja uma opção cada vez menos efectiva[15], realizar a possibilidade de as crianças estarem integradas em família, de

[15] Seguindo o que, a este propósito, escreveu Paulo Guerra no parecer emitido a propósito da revisão do regime do acolhimento familiar e, concretamente, dos projectos de lei n.ºs 873/XIII/3.ª, 913/XIII/3.ª, 1012/XIII/4.ª e 1018/XIII/4.ª, que culminaram com a aprovação da Lei n.º 47/2019, de 08 de Julho – 1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de Janeiro, «*o acolhimento familiar apresenta imensas vantagens e benefícios em relação ao acolhimento residencial, como por exemplo, o permitir à criança/jovem a vivência numa família estruturada e equilibrada, em oposição ao acolhimento residencial onde, inevitavelmente, as relações individualizadas ficam seriamente comprometidas e onde não existe um modelo familiar que a criança/jovem possa vivenciar e modelar-se; mas sim um modelo institucional, com enorme rotatividade de cuidadores, rotinas e actividades (quase) sempre de carácter grupal e onde o espaço íntimo – pessoal e relacional – é bastante difícil de ser promovido*».

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

desenvolverem sentimentos de pertença, de se estabilizaram emocional e fisicamente, de receberem o carinho e o afecto de que carecem, de desenvolverem vinculações seguras, de salvaguardar o princípio da prevalência das relações afectivas profundas como elemento determinante desse superior interesse[16], nos questionamos sobre se as modificações ora preconizadas – a incidir, exclusivamente, sobre o regime da execução do acolhimento familiar e a postergar inclusive, certamente por lapso, a Portaria n.º 270-A/2020, de 4 de Dezembro e, em concreto, o seu artigo 2.º, n.º 3, alínea g) - serão as suficientes e as necessárias.

Questionamo-nos sobre se bastará a eliminação da impossibilidade de os candidatos a família de acolhimento serem, em simultâneo, candidatos à adopção para resolvermos a concreta situação ora em causa, pois, segundo vemos o assunto, parece-nos que a adopção por parte das famílias de acolhimento também carecerá de enquadramento e clarificação, sob pena de não salvaguarda do princípio da unidade do sistema jurídico, no regime legal que enquadra a adopção – dado pelo Código Civil e pelo Regime Jurídico do Processo de Adopção.

Se for essa a opção de política legislativa a seguir, e não vigorando em Portugal um regime de adopção *intuitu personae*, não haverá que prever os casos específicos e devidamente fundamentados em que possa ser possível a candidatos não constantes das listas oficiais adoptarem? Não haverá que regular os específicos procedimentos atinentes a essas situações, por exemplo, definir se os membros destas famílias devem estar, ou não, sujeitos

[16] A LPCJP estabelece como um dos seus princípios fundamentais, aplicáveis, por isso, ao acolhimento familiar, seja por sua via directa, seja por remissão do regime que regulamenta, do princípio do primado da continuidade das relações psicológicas profundas, impondo que a intervenção (em sede de promoção e protecção) respeite o direito de a criança preservar as relações afectivas estruturantes de grande significado e de referência para o seu saudável e harmónico desenvolvimento, devendo prevalecer as medidas que garantam a continuidade de uma vinculação securizante.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

ao procedimento obrigatório de inscrição na lista nacional de candidatos à adopção e quais os requisitos, daqueles que a lei exige presentemente para a adopção, devem ser pelos mesmos respeitados?

Manifestamos, pois, as nossas reservas quanto à suficiência – para remoção do problema que a presente iniciativa legislativa identifica – das modificações legislativas em que a mesma se materializa.

Mas uma certeza temos: enquanto isso, também importará continuar a trabalhar em mudanças culturais que permitam mitigar aquela que não deixa de ser uma tradição institucionalizadora em Portugal, assim como em contrariar a debilidade da divulgação e utilização do acolhimento familiar. Para isto, é essencial o funcionamento de serviços de acolhimento recursos humanos e materiais[17] adequados, de modo a que o acompanhamento das colocações e dos membros das famílias de acolhimento seja adequadamente levado a efeito, assim como o reforço dos sistemas estatísticos e de monitorização destas intervenções.

2.3.3.4| A propósito do tema dos laços de parentesco entre as crianças/jovens acolhidos e as famílias de acolhimento, importa recordar que foi através do regime legal de 2008 que o acolhimento familiar passou a cingir-se ao acolhimento de crianças sem laços de parentesco com os acolhedores.

Referindo-se a este assunto, escreve Paulo Delgado que tal passou a suceder *«(...) à semelhança do que, por exemplo, sucede na Escócia, evitando uma duplicação ou sobreposição de medidas e a delegação do acolhimento e da responsabilidade nele implícita à*

[17] Referindo-se, para além de outras, a esta questão, *vide* Paulo Delgado, Mónica López, João Carvalho e Jorge Del Valle, "O acolhimento familiar em Portugal e Espanha: Uma investigação comparada sobre a satisfação dos acolhedores", *in Psicologia Reflexão e Crítica, 28(4),* pp. 639-648.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

família alargada, sobre quem impende, na verdade, uma obrigação legal (e moral) de agir»[18].

A questão da impossibilidade de os membros da família de acolhimento terem grau de parentesco com as crianças/jovens a acolher, sugere, desde logo, a necessidade de ponderar quais as reais vantagens da remoção desse *obstáculo* – como sugerido pela presente iniciativa legislativa – face ao quadro de medidas de promoção e protecção disponíveis no nosso ordenamento jurídico, pensando-se, concretamente, na medida de apoio junto de outro familiar.

Com efeito, conforme decorre do artigo 42.º, da LPCJP, a medida de promoção e protecção de apoio junto de outro familiar consiste na colocação da criança ou do jovem sob a guarda de um familiar com quem resida ou a quem seja entregue, acompanhada de apoio de natureza psicopedagógica e social e, quando necessário, económica.

Ocorre que, a medida de apoio junto de outro familiar é, como acima já aludimos, uma medida em meio natural de vida, enquanto a medida de acolhimento familiar é uma medida de colocação.

Tal circunstância, conforme igualmente já referimos, tem repercussões, sem prejuízo de outros aspectos, no que concerne aos prazos de duração de ambas, pois que a primeira, nos termos do disposto no artigo 60.º, da LPCJP, não pode ter duração superior a um ano, podendo ser prorrogada até aos 18 meses, se o superior interesse da criança o aconselhar e desde que se mantenham os consentimentos e os acordos legalmente exigidos. Já a medida de acolhimento familiar, sendo de colocação, pode ter a duração fixada no acordo ou na decisão judicial.

Esta diferença é, talvez, o que, em concreto e neste momento, encontramos como podendo justificar a alteração proposta.

[18] *Vide* Paulo Delgado, *Cit.*, p. 562.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

Admitimos, pois, – como defendem, aliás, alguns autores[19] -, que a utilidade protectiva de uma medida de acolhimento familiar em que os familiares da criança possam constituir-se como suas famílias de acolhimento, surja nos casos em que a intervenção de promoção e protecção não se compadeça com o referido prazo, não sendo, em todo o caso, desejável que uma medida que, por natureza, é transitória, assuma natureza duradoura/permanente.

O parentesco, nos termos do disposto no artigo 1576.º, do Código Civil surge como fonte de relações familiares, ao lado do casamento, da afinidade e da adopção, estando definido, no artigo 1578.º, do mesmo diploma legal, como o vínculo que une duas pessoas, em consequência de uma delas descender da outra ou de ambas procederem de um progenitor comum.

Em concreto e em termos de noção jurídica, o parentesco distingue-se da afinidade, tendo em consideração que esta, nos termos do artigo 1584.º, do Código Civil é o vínculo que liga cada um dos cônjuges aos parentes do outro.

Ora, analisando a norma ora em causa, na sua redacção actual, tendemos a concluir que o legislador utilizou o conceito jurídico de *parentesco* no seu sentido corrente ou amplo, que não técnico-jurídico, afastando da possibilidade de se constituírem como família de acolhimento, não apenas os parentes da criança, com o alcance que o Código Civil lhes dá, mas igualmente os seus afins[20].

Em concreto, dado que, através da presente iniciativa legislativa, se visa, pura e simplesmente, a revogação da norma que prevê tal impossibilidade, não antecipamos a necessidade de clarificação da questão, através de uma qualquer previsão legal, apta a fazer coincidir o texto da lei com a noção técnico-jurídica do

[19] Pedro Raposo de Figueiredo, *cit* e Paulo Guerra, *cit*.
[20] Sobre o tema, Pedro Raposo de Figueiredo, *cit.*, pp. 53 e 54.

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

instituto jurídico nela regulado, que não com a sua noção ampla ou corrente.

Face ao exposto, se se concluir que a exigência de não *parentesco* (no seu sentido amplo, como vimos) contribui de modo significativo para que não existam mais famílias de acolhimento, nada temos a obstar à sua remoção, tal como sucede presentemente em diversos países[21].

3| Concluindo.

3.1| O *Projecto de Lei n.º 214/XVI/1.ª* materializa uma opção de política legislativa à qual, estando-lhe subjacente o reforço dos direitos das crianças e dos jovens e a materialização concreta do princípio do superior interesse daqueles, o Conselho Superior da Magistratura nada pode ter a opor.

3.2| Do ponto de vista formal, o projecto de diploma ora em causa não suscita observações.

3.3| Do ponto de vista substancial, dando por integralmente reproduzidas todas as considerações precedentes, o projecto de diploma suscita reservas quanto à suficiência das concretas modificações legislativas propostas para a remoção da questão que o justifica e, por consequência, à salvaguardada do princípio da unidade do sistema jurídico, isto no que concerne, especificamente, ao aspecto do acesso, pelos

[21] A título de exemplo, e seguindo o estudo *Acolhimento Familiar – Ordenamentos Jurídicos de Espanha, França, Itália e Finlândia*, elaborado pela Direcção-Geral da Segurança Social (https://www.garantiainfancia.gov.pt/documents/37502/40577/Acolhimento+Familiar_Ordenamentos+Jur%C3%ADdicos+Espanha%2C+Fran%C3%A7a%2C+It%C3%A1lia+e+Finl%C3%A2ndia_S%C3%ADntese+do+contexto+nacional_DGSS_2021.pdf/15f82532-db05-4fab-85df-d34b04ddb57b, site consultado pela última vez em 29.09.2024), veja-se que, em Espanha, o acolhimento familiar pode ocorrer na família alargada da criança ou noutra família, considerando-se família alargada aquela em que existe uma relação de parentesco até ao terceiro grau entre a criança e a pessoa que solicita o acolhimento familiar, sendo ainda que o acolhimento familiar em família alargada tem preferência face ao acolhimento numa família sem laços de parentesco. Em Itália, uma das formas de acolhimento familiar é o intrafamiliar, quando a criança é acolhida pela família alargada, sem limites de duração (até ao quarto grau de parentesco).

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt

membros das famílias de acolhimento, ao direito de adoptarem as crianças que acolhem.

–

À senhora Chefe do Gabinete.

–

Lisboa, 30.09.2024

Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do Conselho Superior da Magistratura

Rua Duque de Palmela 23 | 1250-097 Lisboa
Telf. 213 220 020 | Fax: 213 474 918
email:csm@csm.org.pt | Web: www.csm.org.pt