PROJETO DE LEI Nº 358/XVI/1.ª

Altera o Regime Jurídico do DL n.º 139/2019 de forma a incluir e priorizar nos processos de adoção as famílias de acolhimento

---

I. Enquadramento

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 358/XVI/1ª apresentado pelo Partido CHEGA.

Procede-se à análise do referido Projeto de Lei[1], considerando a informação para esse efeito elaborada pela Diretora do Gabinete da Família, da Criança e contra a Violência Doméstica da Procuradoria-Geral da República, Procuradora da República Dra. Maria João Duarte.

II. Objeto do projeto de lei

Conforme decorre da Exposição de motivos, a iniciativa legislativa em foco pretende retirar a limitação prevista na lei que impede uma família candidata a acolhimento familiar de ser também candidata a adoção.

Sustenta esse objetivo nos considerandos expressos na Exposição de motivos, e em especial no que aqui se transcreve parcialmente:

"Conforme dispõe a Lei nº 142/2015, de 8 de Setembro, uma das medidas de protecção de crianças e menores, com vista à realização do interesse superior da criança, é o acolhimento familiar. Este consiste na entrega de uma criança a uma pessoa singular ou

[1]Aprovado na generalidade em 2024-12-12, após votação na Reunião Plenária n.º 67 da Assembleia da República.

a uma família seleccionada para o efeito, proporcionando-lhe ambiente familiar, a prestação de cuidados necessários ao seu bem estar físico e emocional, assegurando a sua educação e o seu normal desenvolvimento com vista à sua reintegração na família de origem ou no caso de não ser possível, com intuito de preparar a criança ou jovem para uma vida autónoma ou com vista à sua adopção (artigo 46º LPCJP).

É exactamente neste aspecto, no âmbito do processo de adopção no meio da família de acolhimento, que surge a presente proposta, pois de acordo com o regime que prevê o processo de adopção (Lei nº 143/2015, de 08 de Setembro) e conforme dispõe o DL nº 139/2019, de 16 de Setembro, Regime de execução do Acolhimento Familiar, enquanto medida de promoção dos direitos e de protecção de crianças e jovens em perigo , estas famílias não podem ser candidatas à adoção, o que parece ser contrário à prossecução do interesse superior da criança ou jovem.

(...)

Portugal contraria a tendência de priorizar a colocação familiar, uma vez que apresenta uma das mais altas taxas de colocação de crianças em acolhimento residencial, no contexto europeu (AINSWORTH; JUNE, 2014; DEL VALLE; BRAVO, 2013).

(...)

Portugal apresenta-se como uma sociedade moderna e aberta, com políticas sociais avançadas em muitos domínios, apresenta uma estrutura social assente na família e nos cuidados de proximidade entre as relações de parentesco e familiares, não se entendendo a restrição que o actual regime faz ao excluir dos processos de adopção das crianças e menores em risco, as famílias de acolhimento, as quais deveriam ser priorizadas nas vagas existentes para adopção, face aos casos de sucesso de integração destes menores, no âmbito da medida de protecção de acolhimento familiar.

*

São visados com a presente iniciativa legislativa os artigos 12º, 13º e 14º do Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro[2].

As alterações propostas têm o seguinte sentido:

Artigo 12º **Decreto-Lei n.º 139/2019 de 16 de setembro** **Famílias de Acolhimento**	
Redação em vigor	**Redação proposta**
1 - Nos termos e para os efeitos do disposto no presente decreto-lei, podem ser família de acolhimento: a) Uma pessoa singular; b) Duas pessoas casadas entre si ou que vivam em união de facto; c) Duas ou mais pessoas ligadas por laços de parentesco e que vivam em comunhão de mesa e habitação. 2 - Nos casos previstos nas alíneas b) e c) do número anterior, um dos elementos da família de acolhimento é o responsável pelo acolhimento familiar. **3 - As pessoas a que se refere o n.º 1, a quem é atribuída a confiança da criança ou do jovem em acolhimento familiar, não podem ter qualquer relação de parentesco com esta.**	1 - Nos termos e para os efeitos do disposto no presente decreto-lei, podem ser família de acolhimento: a) Uma pessoa singular; b) Duas pessoas casadas entre si ou que vivam em união de facto; c) Duas ou mais pessoas ligadas por laços de parentesco e que vivam em comunhão de mesa e habitação. 2 - Nos casos previstos nas alíneas b) e c) do número anterior, um dos elementos da família de acolhimento é o responsável pelo acolhimento familiar. **3 – Revogado**

Artigo 13º **Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro** **Número de crianças ou jovens por família de acolhimento**	
Redação em vigor	**Redação proposta**

[2] Estabelece o regime de execução do acolhimento familiar)

1 — Cada família de acolhimento pode acolher até duas crianças ou jovens, sem prejuízo do disposto no n.º 3. 2 — O número total de crianças e jovens em coabitação, a considerar por família de acolhimento, é determinado em função da especificidade das crianças e jovens a acolher e das condições pessoais, familiares e habitacionais da família. 3 **—** A família de acolhimento pode**, a título excecional e devidamente justificado pela entidade gestora de vagas,** acolher um número superior de crianças e jovens em simultâneo, nomeadamente nas situações de fratrias **ou outras em que já existam relações de afeto que o justifiquem**.	1 — Cada família de acolhimento pode acolher até duas crianças ou jovens, sem prejuízo do disposto no n.º 3. 2 — O número total de crianças e jovens em coabitação, a considerar por família de acolhimento, é determinado em função da especificidade das crianças e jovens a acolher e das condições pessoais, familiares e habitacionais da família. 3 — A família de acolhimento pode, **a título excecional**, acolher um número superior de crianças e jovens em simultâneo, nomeadamente nas situações de fratrias **ou outros graus de parentesco, apadrinhamento civil** ou outras em que já existam relações de afeto que o justifiquem

Artigo 14º **Decreto-Lei n.º 139/2019 de 16 de setembro** **Candidatura a família de Acolhimento**	
Redação em vigor	**Redação proposta**
1 - Pode candidatar-se a responsável pelo acolhimento familiar quem, além dos requisitos referidos no artigo 12.º, reúna as seguintes condições: a) Ter idade superior a 25 anos; **b) Não ser candidato à adoção;**	1 - Pode candidatar-se a responsável pelo acolhimento familiar quem, além dos requisitos referidos no artigo 12.º, reúna as seguintes condições: a) Ter idade superior a 25 anos; **b) Revogado** c) Ter condições de saúde física e mental, comprovadas mediante declaração médica;(...)

III. Apreciação

O projeto em análise, por força da alteração proposta aos artigos 12º e 13º do Decreto-Lei n.º 139/2019 de 16 de setembro vai além do propósito anunciado na exposição de motivos.

Com efeito, as alterações propostas para além de expurgarem do ordenamento jurídico português o impedimento de as famílias de acolhimento serem candidatas à adoção, alterando o artigo 14º do Decreto-Lei n.º 139/2019 de 16 de setembro, que define o regime de execução do acolhimento familiar, o que se mostra conforme aos objetivos propostos e anunciados na exposição de motivos, vem, ainda, permitir que os familiares da criança ou do jovem possam ser a sua família de acolhimento, eliminando a restrição constante do artigo 12º, n.º3, do mesmo diploma legal e alargar o leque de situações em que a família de acolhimento pode acolher um número superior de crianças e jovens em simultâneo.

Importa analisar as três situações em separado.

3.1. Possibilidade de a família de acolhimento ser candidata à adoção

Acerca da possibilidade de uma família candidata a acolhimento familiar ser candidata a adoção, a Procuradoria-Geral da República pronunciou-se[3] já, através de parecer de inequívoca atualidade, oportunidade e adequação, a propósito do

[3] *Cfr. Procuradoria-Geral da República, Parecer do Conselho Superior do Ministério Público sobre o Projeto - Lei n.º 214/XV/1.ª,* disponível em https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx

Projeto Lei n.º 214/XVI/1ª, da autoria da Iniciativa Liberal, e cujas sugestões foram já consideradas no presente Projeto Lei[4].

Por conseguinte, cumpre, apenas, reiterar os segmentos de maior relevância inscritos naquele primeiro parecer.

Conforme se referiu no mencionado parecer é *"de saudar a proposta apresentada de mudança na legislação ordinária portuguesa, por entendermos que esta vai no sentido de conferir uma maior proteção ao superior interesse das crianças e um maior respeito pelos direitos destas.*

Na verdade, são sobejamente conhecidos os efeitos negativos da institucionalização no desenvolvimento das crianças.

Cientes desses efeitos, várias têm sido as estratégias adotadas não só a nível interno mas também no contexto europeu.

A promoção de respostas de acolhimento em contexto familiar, por parte de pessoas com laços sanguíneos ou não (caso do apadrinhamento civil e do acolhimento familiar, entre outro tipo de respostas) surgem, entre outros, na Estratégia da União Europeia para os Direitos da Criança e Garantia Europeia para a Infância."

Internamente, a Estratégia Nacional para os Direitos das crianças 2021-2024 aprovada pela Resolução n.º 112/2020 de 18 de dezembro[5], também estabeleceu como prioridade a proteção de "crianças e jovens privados de meio familiar, para além de se incentivar a desinstitucionalização e de se qualificar os equipamentos existentes adequando-os às necessidades daqueles para os quais o acolhimento residencial é necessário, pretende-

---

[4] *Designadamente no que diz respeito à compatibilização desta solução com o segredo da identidade do adotante, previsto no artigo 1985º do Código Civil e quanto às alterações a introduzir na Portaria 278-A/2020, de 4 de Dezembro*

[5] https://files.dre.pt/1s/2020/12/24500/0000200022.pdf

se contribuir para o incremento do sistema de adoção e de apadrinhamento civil bem como reforçar o sistema de acolhimento familiar."

Acrescentamos que também a Comissão Europeia através da Recomendação de 20 de fevereiro de 2013 (2013/112/EU) insta os Estados Membros a "*pôr 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".*[6]

Nesse parecer, reforça o Conselho Superior do Ministério Público *"a pertinência desta proposta de alteração*", referindo que "*importa considerar que a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), aprovada pela Lei 47/99, de 1 de setembro, tem por objeto a promoção dos direitos e a proteção das crianças e dos jovens em perigo, por forma a garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral (artigo 1º).*

Esta intervenção, que se impõe quando a criança esteja perante uma situação que afete os seus direitos cívicos, sociais, económicos e culturais, deve orientar-se pelos princípios consagrados no artigo 4º da LPCJP, dos quais se destaca o princípio do superior interesse da criança (artigo 4º, al. a) da LPCJP. Impõe este princípio que a "intervenção atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do jovem, nomeadamente à continuidade de relações de afeto de qualidade e significativas, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto."

Qualquer uma das medidas de promoção e proteção previstas no artigo 35º da LPCJP, entre as quais o acolhimento familiar, deve ser aplicada de acordo com tal princípio".

Para além deste princípio, importa sublinhar que a intervenção para a promoção dos direitos e a proteção da criança e do jovem em perigo obedece, ainda, ao princípio do primado da continuidade das relações psicológicas profundas e ao

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112

princípio da prevalência da família, consagrados nas alíneas g) e h) da Lei de Proteção de crianças e Jovens em Perigo.

O primado da continuidade das relações psicológicas profundas impõe que a intervenção respeite o direito da criança à preservação das relações afetivas 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.[7]

Por seu turno, o princípio da prevalência da família implica que na promoção dos direitos e na proteção da criança e do jovem deve ser dada prevalência às medidas que os integrem em família, quer na sua família biológica, quer promovendo a sua adoção ou outra forma de integração familiar estável.[8]

Nos termos do artigo 46º, n.º1 da LPCJP, o "*acolhimento familiar 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*" (n.º1) e "*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 (n.º3)*.

Tal como referido no anterior parecer do Conselho Superior do Ministério Público sobre esta matéria, a "*medida de acolhimento familiar, tal como se mostra atualmente concebida, não se mostra incompatível com a alteração proposta no projeto de lei sob análise, não carecendo de qualquer alteração ou adaptação.*

Neste sentido, se no decurso da aplicação desta medida se concluir que o superior interesse da criança vai de encontro à pretensão da família de acolhimento, no sentido

[7] Artigo 4º, alínea g) da LPCJP
[8] Artigo 4º, alínea h) da LPCJP

de avançar para a adoção, a alteração da medida aplicada deve contemplar este desejo, sempre que tenham sido criados laços afetivos recíprocos de tal forma consistentes, enriquecedores e semelhantes ao vínculo da filiação, que tanto a criança ou jovem como a família pretendam que se estabeleça um vínculo definitivo, através da adoção".

Esta solução, reforçando a importância de dotar de estabilidade jurídica os vínculos afetivos existentes entre a criança e a família que a acolheu, dá pleno cumprimento aos mencionados princípios do primado da continuidade das relações psicológicas profundas e da prevalência da família, sempre que corresponda ao superior interesse da criança.

Tal como identificado no parecer do Conselho Superior do Ministério Público supra identificado, impõe-se, contudo, referir que "*o projeto de lei suscita inúmeras questões no que concerne à necessária e desejável harmonia e coerência intrínseca de todas as normas que regulam, de forma indireta ou indireta, esta matéria, sob pena de não se lograr alcançar o objetivo proposto.*

A proposta apresentada gera, desde logo, a necessidade de adaptar o processo de adoção a estas situações, agilizando-o nestes casos, com a eliminação de alguns procedimentos, uma vez que a confiança prévia da criança ou jovem a uma família de acolhimento torna desnecessária algumas fases do processo legalmente previstas no Regime Jurídico do Processo de Adoção, aprovado pela Lei n.º143/2015, de 8 de setembro, na sua versão atualizada.

Por outro lado, importa, igualmente, refletir sobre a forma de compatibilização desta solução com o segredo da identidade do adotante, previsto no artigo 1985º do Código Civil, uma vez que é dever da família de acolhimento facilitar e promover as condições para o fortalecimento das relações da criança ou jovem com a família de origem, de acordo com o estabelecido no acordo de promoção e proteção ou na decisão judicial, bem como no plano de intervenção (artigo 28º, n.º1, alínea c) do Regime de Execução do Acolhimento Familiar)."

Impõe-se, ainda, a alteração do artigo 1980º, n.º1 do Código Civil, de forma a permitir que sejam adotados plenamente aqueles que tenham sido confiados ao adotante enquanto família de acolhimento.

Também a compatibilização das alterações propostas com a Portaria n.º 278º-A/2020 de 4 de Dezembro - que define os termos, condições e procedimentos do processo de candidatura, seleção, formação e avaliação das famílias de acolhimento, bem como o respetivo reconhecimento- deverá ser analisada.

3.2. Possibilidade de os familiares da criança serem a sua família de acolhimento.

A possibilidade de os familiares da criança serem a sua família de acolhimento não se mostra expressa nos objetivos desta iniciativa legislativa, resultando da alteração ao artigo 12º do Decreto-Lei 139/2019, de 16 de setembro.

O presente projeto de lei propõe a revogação do n.º3 desse normativo, o qual prescreve que as **"***pessoas a que se refere o n.º 1, a quem é atribuída a confiança da criança ou do jovem em acolhimento familiar, não podem ter qualquer relação de parentesco com esta".*

Com esta alteração afasta-se o impedimento de os familiares da criança serem a sua família de acolhimento.

Não se encontra qualquer fundamento para esta alteração, a qual se mostra desnecessária, uma vez que a colocação do jovem sob a guarda de um familiar com quem já resida ou a quem seja entregue já possui consagração legal expressa.

O que está em causa são diferentes medidas de promoção e proteção.

Também esta questão já foi objeto de análise no parecer do CSMP supra identificado, onde se adotou o seguinte entendimento:

"A LPCJP prevê, no artigo 35º, n.º1, alínea b) a medida de promoção e proteção de apoio junto de outro familiar. Tal medida, a par das previstas nas alíneas a)- apoio junto dos pais-, c)- confiança a pessoa idónea e d)- apoio para a autonomia de vida, são medidas a executar no meio natural de vida.

A medida 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, ajuda económica (artigo 40º da LPCJP).

Sendo esta possibilidade exequível e a que mais se conforma ao superior interesse da criança ou do jovem, será esta a medida a aplicar.

Ou seja, o objetivo pretendido com a alteração sugerida já constitui solução legal vigente, o que torna a alteração proposta para este artigo desnecessária.

Tal alteração, para além de desnecessária, mostra-se desadequada, uma vez que a medida de colocação em acolhimento familiar, envolve um procedimento próprio, com candidatura, seleção e formação inicial e contínua da família candidata a família de acolhimento, articulação com a instituição de enquadramento e com a família de origem e celebração de contrato. Tal procedimento é necessariamente moroso, não se vislumbrando qualquer vantagem prática na existência da possibilidade de o estender aos familiares da criança.

Caso se pretendesse, apenas, estender a ajuda económica, prevista para a família de acolhimento, ao familiar a quem a criança seja entregue no âmbito da aplicação da medida de proteção de apoio junto de outro familiar, a alteração legislativa teria que

contemplar outras normas que não o artigo 12º Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro."

Este entendimento mantém plena atualidade, razão pela qual se entende que a revogação do n.º3 do artigo 12º do DL 139/2019 de 16 de setembro, deve ser melhor ponderada.

3.3. Alargamento do leque de situações em que a família de acolhimento pode acolher um número superior de crianças e jovens em simultâneo

As alterações ao artigo 13º do DL 139/2019, de 16 de setembro visam, por um lado, alargar o elenco exemplificativo de situações em que, a título excecional, a família de acolhimento pode acolher um número superior de crianças e jovens em simultâneo e, por outro, excluir da competência da entidade gestora de vagas, a análise e justificação deste alargamento, que se quer excecional.

Não se vislumbra a *ratio legis* desta alteração porquanto a norma deixa em aberto o número de situações em que a família de acolhimento pode acolher um número superior de crianças em simultâneo, procedendo apenas a um elenco exemplificativo. Outras situações caberão nesta exceção, desde que já existam relações de afecto que o justifiquem. Acresce que a entidade gestora de vagas é que tem conhecimento da situação real quanto às vagas disponíveis e à conveniência, ou não, do pontual alargamento do número de crianças a acolher em simultâneo, pelo que não poderá ser afastada desta decisão, até porque não é proposta qualquer alternativa de controlo destas situações.

Não nos parece, assim, que esta alteração seja necessária ou sequer desejável.

IV. Conclusão

A iniciativa legislativa apresentada para análise mostra-se coerente com os princípios e valores estabelecidos em instrumentos de direito internacional público e no ordenamento jurídico nacional e está, em parte, de acordo com o propósito anunciado na exposição de motivos.

Para além das questões assinaladas nos pontos 3.2 e 3.3., bem como da identificada necessidade de adequação de regimes legais evidenciada no ponto 3.1., a iniciativa legislativa apresentada não evidencia outras dúvidas do ponto de vista jurídico.

*

Eis o parecer do CSMP.

Lisboa, 30 de dezembro de 2024