

Exmos. Senhores,

Encarrega-me a Senhora Chefe do Gabinete do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de enviar o nosso ofício n.º 511, datado de 18 de fevereiro, relativo ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

SUSANA MONTEIRO
Apoio Técnico e Administrativo



**GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DOS ASSUNTOS
PARLAMENTARES**

Palácio de São Bento

1249-068 Lisboa, PORTUGAL

Tel / Phone (+ 351) 21 392 05 11

FAX (+ 351) 21 392 05 15

susana.monteiro@seap.gov.pt

www.portugal.gov.pt



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

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Correio eletrónico	25-01-2019	Nº: 511 ENT.: PROC. Nº:	18/02/2019

ASSUNTO: Resposta à solicitação de Pareceres do Instituto de Segurança Social, I. P. e da CNPDPCJ - Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens sobre as seguintes Iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 873/XIII/3.ª - PS - “Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar”.
- Projeto de Lei n.º 913/XIII/3.ª - PSD - “Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar”.
- Projeto de Lei n.º 1012/XIII/4.ª - PAN - “Procede à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efectiva de desinstitucionalização de crianças e jovens”.
- Projeto de Lei n.º 1018/XIII/4.ª - CDS-PP - “1.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, de modo a criar novos direitos nas famílias de acolhimento”

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar os pareceres emitidos pelo Instituto de Segurança Social, I. P. e pela CNPDPCJ - Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, sobre o assunto identificado em epígrafe, remetidos a este Gabinete, pelo Gabinete do Senhor Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Marina Gonçalves

**Parecer aos Projetos de Lei n.º 873/XIII/3ª (PS); n.º 913/XIII/3ª (PSD),
n.º 1012/XIII/4ª (PAN) e n.º 1018/XIII/4ª (CDS-PP), iniciativas legislativas que visam a
alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar**

1. À luz da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, o acolhimento familiar consubstancia-se como uma medida de proteção das crianças e de promoção dos seus direitos, tendo sido concebida pelo legislador, tal como acontece com o acolhimento residencial, como uma medida que é aplicada em regime de colocação.

Esta medida de promoção e proteção é aplicada pela CPCJ, ou pelo Tribunal, a quem compete dirigir e controlar a sua execução.

São, pois, estas entidades que, no âmbito de um determinado caso concreto, decidem, fundamentadamente, da aplicação do acolhimento familiar, pelo que a montante do acolhimento como resposta social encontra-se uma decisão sobre a sua escolha, de entre as várias medidas de proteção legalmente previstas, bem como sobre a sua aplicabilidade tendo em conta a situação concreta de cada criança e de cada família, próxima e alargada, e ainda sobre a sua aplicação propriamente dita. Na resposta a estas três perguntas surge como norteador, apenas e só, o superior interesse da criança.

Decidida, pela CPCJ ou pelo Tribunal, a aplicação da medida de acolhimento familiar implica a retirada da criança à sua família biológica e a sua colocação numa família que lhe garanta uma vivência fora do perigo e do risco, bem como os cuidados, o afeto e a educação necessários ao seu desenvolvimento integral.

2. Atualmente tem-se assistido a uma prevalência da aplicação de medidas de promoção e proteção que são aplicadas no meio natural de vida da criança (exs: apoio junto dos pais, apoio junto de outros familiares), privilegiando-se uma intervenção reestruturante, proativa, capacitadora e próxima da criança e da sua família, em detrimento da opção por medidas de cariz institucionalizante.

Com efeito, os dados do PLANO CASA 2017 vêm revelar um decréscimo de 8% do número de crianças e jovens acolhidas, nos anos de 2016 (5%) e 2017 (3%), ao contrário do ano de 2015 em que se registou um acréscimo de 3% das crianças e jovens acolhidos no ano.

Importa referir que esta redução no número de crianças institucionalizadas só se tornou possível após a 1.^a regulamentação da Lei de Proteção que, em 2008, veio regular, não só o acolhimento familiar, mas também as medidas de proteção a aplicar no meio natural de vida da criança¹.

3. Neste âmbito, e sendo que a 1.^a alteração à Lei de Proteção, em 2015, veio retirar a previsibilidade do regresso da criança à sua família biológica enquanto pressuposto da aplicação do acolhimento familiar e introduzir uma especial preferência pelo acolhimento familiar para crianças até aos 6 anos de idade, importa que se proceda a nova regulamentação desta medida de proteção.

Esta nova regulamentação, tendo presente a necessidade de despertar a consciência e sensibilidade sociais e incentivar a responsabilidade social e solidária de todas as famílias para serem famílias de acolhimento, deve pretender, antes de tudo, a salvaguarda da criança e um acolhimento familiar qualificado e de qualidade, acompanhado tecnicamente, atento e vigilante, pois que num Estado de Direito Democrático, a retirada da criança à sua família, à semelhança da privação da liberdade, constitui uma severa restrição aos próprios direitos, liberdades e garantias.

É nesta ótica que, perante a situação de qualquer criança que se encontre desprotegida e necessite da especial proteção do Estado², deve ser pensado e regulamentado o acolhimento familiar.

4. Importa, pois, ter-se presente que o acolhimento familiar, mais que uma resposta social é, *tout court*, uma medida de promoção e proteção que se caracteriza pelo rigor e exigências nos requisitos e condições necessários a quem pretenda ser família de acolhimento de uma criança em perigo.

¹ É de referir que a Lei de Proteção se inseriu numa mais ampla reforma do Direito dos Menores e aguardava regulamentação desde a sua entrada em vigor em 1999.

² Com efeito, foi constituído um GT, por despacho de 26/05/2017, da Sra. SESS, integrado pela SCML, ISS, I.P. e SCML com o objetivo de elaborar o Programa Nacional e Integrado de Acolhimento Familiar, cujas conclusões e propostas se encontram a ser analisadas,

São estes mesmos rigor e exigência na seleção e formação, o apoio e acompanhamento por uma instituição de acolhimento devidamente capacitada, bem como o controlo da execução da medida pelo Tribunal ou pela CPCJ, os aspetos que não se compadecem com o acolhimento familiar exercido a título gratuito previsto nas iniciativas legislativas em apreço.

Com efeito, é o próprio Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro³, a estabelecer como um dos requisitos obrigatórios para se ser candidato a família de acolhimento que a atividade de acolhimento familiar seja exercida a título profissional, principal ou secundária.

Assim, a prestação do serviço de acolhimento familiar surge consubstanciada num contrato oneroso, sinalagmático, em que às obrigações das famílias de acolhimento, designadamente à obrigação de inscrição do responsável pelo acolhimento como trabalhador independente, corresponde o direito a serem retribuídas mensalmente (por cada criança ou jovem acolhida) pelos serviços prestados e a receber o subsídio de manutenção.

Foi nestes termos que, em 2008, o legislador regulou o acolhimento familiar, sendo nestes mesmos termos que o MTSSS tem competência para fiscalizar as famílias de acolhimento e garantir a qualidade dos cuidados prestados às crianças acolhidas.

5. Assim, e não obstante o artigo 44.º da legislação em vigor, não pode afirmar-se, como se pretende nos projetos de lei, que o acolhimento familiar pode ser desenvolvido a título gratuito, porquanto a onerosidade da sua génese prende-se com a própria conceção do acolhimento familiar como uma medida de promoção e proteção de crianças e jovens em perigo. Só assim se pode conceber que o acolhimento familiar não se confunda com a medida de confiança a pessoa idónea, nem nos princípios da sua aplicação nem nos pressupostos da sua execução.

Importa, todavia, referir que o citado artigo 44.º pretendeu salvaguardar qualquer situação de acolhimento familiar que à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 janeiro, subsistisse na decorrência do Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de setembro, nomeadamente acolhimento não oneroso por parentes para além do 1.º grau da linha reta e do 2.º grau da linha colateral ou por padrinhos.

sendo que se encontra na sua fase final o projeto legislativo (PDL) relativo ao regime de execução do acolhimento familiar em cumprimento dos novos desideratos da Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro (1.ª alteração à LPCJP).

³ Atualmente em vigor.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 190/92, de 3 de setembro, que o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, veio revogar, previa já a mesma situação no seu artigo 25.º sendo que, em 1992, o acolhimento familiar podia ser desenvolvido remunerada ou gratuitamente mas configurava-se, não como uma medida de promoção e proteção, mas como uma prestação de ação social, destinando-se a crianças e jovens cuja família natural não estivesse em condições de desempenhar a sua função socioeducativa.

6. É neste contexto de necessidade de se proceder à adequação do atual regime de execução da medida de acolhimento familiar, em virtude da última alteração à LPCJP, e de o acolhimento familiar ser uma medida de aplicação privilegiada face à colocação da criança ou jovem em regime de colocação institucional, que está em curso e praticamente na sua fase final a regulamentação do acolhimento familiar, na sequência da constituição de um grupo de trabalho que integra o Instituto da Segurança Social, I.P., a SCML e a Casa Pia de Lisboa.

De facto, só faz sentido alterar o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, não numa perspetiva, reducionista e de concessão de benefícios para atrair novas famílias de acolhimento, como sucede nos projetos de lei apresentados, mas sim atendendo ao novo prisma introduzido, em 2015, na LPCJP e concebendo o acolhimento familiar como uma medida cuja execução deve ser perspetivada de forma integrada e atendendo ao superior interesse da criança, bem como à formação, seleção e acompanhamento das famílias de acolhimento a quem a CPCJ ou o Tribunal confia a guarda das crianças em risco que, por se encontrarem nesta situação, merecem especial proteção.



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

- **Projeto de Lei n.º 873/XIII/3.ª** Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, apresentado pelo grupo parlamentar do Partido Socialista (PS);
- **Projeto de Lei n.º 913/XIII/3.ª** Altera o Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, apresentado pelo grupo parlamentar do Partido Social Democrata (PSD);
- **Projeto 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 efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens, apresentado pela representação parlamentar do partido Pessoas-Animais-Natureza;
- **Projeto de Lei n.º 1018/XIII/4.ª** 1.ª Alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro, que aprova o Regime de Execução do Acolhimento Familiar, de modo a criar novos direitos nas famílias de acolhimento, apresentado pelo grupo parlamentar do Partido do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP);

Contributos da CNPDPCJ

Decorrente da análise de cada uma das iniciativas apresentadas, a CNPDPCJ saúda o facto de cada um dos grupos parlamentares apresentar novas dimensões. Não obstante a introdução de áreas de relevo, entendemos que as propostas citadas são limitadas no seu objeto, uma vez que não apresentam uma abordagem holística do enquadramento legal que se pretende ver regulamentado.

Na hipótese se vir a reconhecer a pertinência de se proceder à alteração da regulamentação, através das propostas ora apresentadas, qualquer regulamentação desta medida deve ter em conta os trabalhos já realizados e será oportuno um trabalho de consolidação dos diferentes projetos de lei potenciando a complementaridade entre as soluções propostas.

As alterações introduzidas pela Lei nº 142/2015, de 8 de setembro, à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), nomeadamente no que respeita ao seu artigo 46.º, reforçam que a medida de promoção e proteção executada em regime de colocação em acolhimento familiar deve ser, por excelência, a medida a considerar, mormente junto das crianças com idades até aos seis anos de idade. Estas alterações exigem, no nosso entender, uma nova regulamentação da medida, em substituição do Decreto-Lei n.º 11/2008, de 17 de janeiro.

Entende a CNPDPCJ que o regime de execução da medida de promoção e proteção de acolhimento familiar deve promover uma política efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens e deve igualmente garantir as condições legais para que as famílias de



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

acolhimento possam aceder a todos os direitos, designadamente nos domínios laboral e fiscal.

Para além desta dimensão, importa ainda ser assegurado pelo legislador, o desenho de um modelo e programas de intervenção, os respetivos planos de operacionalização, bem como o tipo de enquadramento, acompanhamento técnico e formação destas famílias de acolhimento.

De acordo com a grande maioria das propostas elencadas nas iniciativas legislativas em análise, e que vão ao encontro das preocupações da CNPDPCJ, é consensual que todas as famílias deverão ter direito ao 1º escalão do abono de família para crianças e jovens, a que acresce a bonificação por deficiência; aos direitos laborais de licenças e faltas por assistência à criança ou jovem; e deduções à coleta para efeitos fiscais.

De destacar ainda o grupo parlamentar com o Projeto de Lei n.º 1012/XIII/4.ª (PAN) propõe que os equipamentos sociais e educativos considerem os mesmos pressupostos/benefícios aplicados no âmbito do acolhimento residencial, para efeitos de cálculo das mensalidades das crianças integradas numa família de acolhimento, corroborado agora pela Resolução da AR n.º 14/2019, de 4 de fevereiro, na alínea ii) do seu artigo 2º. Chamamos a atenção para o facto de que o montante das despesas de uma medida de acolhimento residencial são necessariamente superiores àquelas que uma criança gera em acolhimento familiar, atentas as características próprias de uma instituição.

Apresentam ainda, do que se depreende, no n.º 2 do artigo 44º A, a possibilidade da família de acolhimento ter direito a uma licença parental, remetendo para o código do trabalho (artigos 40º e 44º). Sendo uma medida temporária, consideramos que é importante haver uma licença, mas adequada a essa realidade. Salienta-se ainda a necessidade de se proceder à reformulação e atualização do código do trabalho, com vista a contemplar estas especificidades, nomeadamente por oposição ao elencado no artigo 40º do código do trabalho: *“(...) A mãe e o pai trabalhadores têm direito, por nascimento de filho, a licença parental (...)”*. Entende-se ainda sugerir uma reformulação do artigo 44º do código de trabalho, uma vez que a redação atual destes artigos não contempla o acolhimento familiar, o que poderá conduzir a uma leitura enviesada.

Considerando que as propostas levam a alterações não só laborais, mas também fiscais, sugere-se ainda que a legislação fiscal seja revista.

No seio destas iniciativas, é igualmente consensual e coerente com o entendimento da CNPDPCJ, a atribuição de apoio social e financeiro, não como um rendimento, mas como um subsídio familiar, para fazer face às despesas da família de acolhimento. Porém, algumas exposições ainda remetem para *“retribuição mensal pelos serviços prestados”*.



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

Ressalva-se, no entanto, a Resolução da Assembleia da República n.º 14/2019, de 4 de fevereiro, na alínea iii) do seu artigo 2º, *“assegurem que o apoio concedido a uma família de acolhimento é considerado como um subsídio familiar, para esse efeito, e não como pagamento de uma prestação de serviço”*.

Atendendo às reservas suscitadas a propósito do elencado na alínea f) do artigo 14.º do Projeto de Lei n.º 1012/XIII/4.ª (PAN), que refere a possibilidade de considerar o acolhimento familiar a título de atividade não profissional ou profissional, em detrimento de se considerar esta como uma medida solidária não profissional, recomendamos uma reflexão mais profunda sobre esta matéria.

Uma vez que as propostas têm impacto orçamental, é de prever que as alterações devessem entrar em vigor com o Orçamento de Estado subsequente à sua publicação.

Por fim, alertamos para o facto das medidas de promoção e proteção serem aplicáveis a crianças e jovens em perigo e não, em risco, como é mencionado nas exposições de motivos das propostas.

Lisboa, 15 de fevereiro de 2019