PROJETO DE LEI Nº 537//XV/1.ª

Clarifica a possibilidade de casais unidos de facto poderem adotar, diminui a idade mínima de adotantes, aumenta a idade máxima de adotados, diminui a idade de consentimento do adotado, remove a dispensa de consentimento e de audição de pessoas neurodivergentes ou com doença mental e introduz a possibilidades de integração de profissionais da área de igualdade de género nas equipas técnicas de adoção

---

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer relativamente ao Projeto-Lei n.º 537XV/1, do Deputado Único Representante do Partido LIVRE, que se propõe clarificar a possibilidade de casais unidos de facto poderem adotar, diminuir a idade mínima de adotantes, aumentar a idade máxima de adotados, diminuir a idade de consentimento do adotado, remover a dispensa de consentimento e de audição de pessoas neurodivergentes ou com doença mental e introduzir a possibilidades de integração de profissionais da área de igualdade de género nas equipas técnicas de adoção.

PARECER

I. Enquadramento

Estabelecendo como premissa maior a elevada percentagem de jovens com idade compreendida entre os 12 e os 17 anos que integram estruturas de acolhimento residencial e apelando à consabida dificuldade em encontrar repostas de encaminhamento para este segmento de crianças, a proposta legislativa entende que o aumento da idade dos adotandos,

Recebido na CACDLG a 27-03-2023
Distribuido à CACDLG a 27-03-2023

a elevar até aos 18 anos, permitirá delinear projetos de vida de integração em famílias, com constituição de vínculos semelhantes aos da filiação.

Partindo da mesma perspetiva, ou seja, a de permitir um alargamento da adoção, designadamente, no segmento etário acima identificado, para que essas crianças integrem, como membros de pleno direito e com iguais deveres, uma célula familiar, por via da adoção, pretende-se que a idade mínima dos adotantes desça para os 25 anos, seja qual for a modalidade da adoção, conjunta ou singular, e que sejam extirpados segmentos normativos que suscitem dúvidas sobre a adoção de pessoas que vivem em união de facto.

As alterações propostas incidem, ainda, sobre a dispensa do consentimento de pessoas privadas do uso das faculdades mentais ou em relação às quais houver grave dificuldade em ouvi-las.

Por fim, visa-se que as equipas técnicas de adoção, quando necessário, integrem profissionais da área de igualdade de género para que seja acautelado um processo decisório ausente de qualquer mácula discriminatória e avaliar o impacto de contextos de violência doméstica ou de discriminação com base no género, ocorridas na percurso de vida do adotando.

Para que se alcancem os objetivos acima descritos, o projeto legislativo propõe alterações às seguintes normas:

Código Civil:

- Art.º 1979º, 1 e 2
- Art.º 1980º, 3
- Art 1981º, 1 a) e 3, a)

Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, que aprova o Regime Jurídico do Processo de Adoção

- Art.º 2º, d)
- Art.º 9º

II. Análise das alterações propostas

Na análise das alterações propugnadas no projeto legislativo atender-se-á, *prima facie*, à sua conformidade com as normas e princípios constitucionais, designadamente, os que respeitam à proteção da infância e da família, bem como às normas e princípios caraterizadores do instituto jurídico da adoção, sem perder de vista as restantes normas do ordenamento jurídico com que este mediatamente se relaciona, a fim de evitar contradições ou incongruências e preservar unidade coerente do sistema jurídico.

a) Art.º 1979º do Código Civil

aa) A alteração projetada para o **art.º 1979º, 1** consiste na **expressa consagração, como adotantes, das pessoas que, com idade superior a 25 anos, vivem em união de facto há mais de quatro anos**.

A adoção por duas pessoas que vivam em união de facto está legalmente prevista no art.º 7º da Lei n.º 7/2001, que dispõe: *Nos termos do atual regime de adoção, constante do livro IV, título IV, do Código Civil, é reconhecido a todas as pessoas que vivam em união de facto nos termos da presente lei o direito de adoção em condições análogas às previstas no artigo 1979.º do Código Civil, sem prejuízo das disposições legais respeitantes à adoção por pessoas não casadas.*

Esta particular modificação da lei não tem, portanto, qualquer aspeto inovador, nem se pode afirmar que dilucida quaisquer dúvidas sobre a possibilidade de adoção por casais que vivem em união de facto há mais de quatro anos. Efetivamente, o comando do art.º 7 da Lei n.º 7/2001, na formulação abrangente, não suscita quaisquer dúvidas sobre a equiparação da união de facto ao casamento, para efeitos de verificação dos pressupostos necessários para que um casal seja candidato à adoção.

Por assim ser, a introdução da alteração proposta no projeto de lei não seria mais do que a reafirmação de uma realidade pré-existente, em perfeita conformidade com o conjunto de normas que regulam a adoção.

Sucede, porém, que, **para que não gerasse eventuais dúvidas interpretativas ou desconformidades com as restantes normas do mesmo capítulo do Código Civil, importaria delas extirpar todas as alusões imediatas ou mediatas ao casamento, nomeadamente, quando é feita referência a *cônjuges***.

Tal sucede nos artigos 1979º, 5; 1980º, 1, b) e 3; 1981º, b) e 1986º, 2, todos do Código Civil.

Ora, se a referência genérica do art.º 7º da Lei n.º 7/2001 permite automaticamente substituir a referência a *casamento* e *cônjuges* pelas realidades correspondentes da união de factos, garantindo sem qualquer reserva a paridade destas duas realidades, no âmbito da adoção, a alteração que se reduza ao art.º 1979º, 1, além de redundante, acaba por introduzir uma dissonância com as restantes normas do Capitulo III, do Titulo IV, do Livro IV do Código Civil.

Nessa medida, não se identifica qualquer valia na referida alteração, quando desacompanhada da alteração de todas as outras normas, do referido Capitulo III do Código Civil, em que se faça referência ao casamento como única realidade a considerar, quando se trata de adoção conjunta.

Teme-se, até, que essa referência isolada à união de facto, não acompanhada de alteração das normas supra identificadas, conduza a derivas interpretativas que a atual redação não comporta, atenta a norma do art.º 7º da Lei n.º 7/2001.

Por tudo, afigura-se que tal alteração, mais do que benefícios, pode ter efeitos perniciosos na coerência do regime jurídico da adoção, emitindo-se, nesta parte, **parecer negativo**.

bb) O projeto de lei pretende, ainda, **alterar de 30 para 25 anos a idade do adotante**, na adoção singular, assim fazendo, a esse nível, a equiparação com a adoção conjunta.

De acordo com o projeto legislativo objeto de análise, o art.º 1979º, 2 (*Pode ainda adotar quem tiver mais de 30 anos ou, se o adotando for filho do cônjuge do adotante mais de 25 anos*), ficaria com a seguinte redação: ***Pode ainda adotar quem tiver 25 anos***.

A redação que resultaria do projeto sob análise terminaria com a diferença de tratamento entre a adoção conjunta e a adoção singular, no que respeita à idade dos adotantes.

A fixação de uma idade mínima do candidato à adoção singular funda-se na necessidade de encontrar parâmetros objetivos para garantir que aquele se encontra num patamar de maturidade e de estabilidade que permita concluir que a decisão de adotar é consistente e que está em condições de, de forma autónoma, investir na construção de uma parentalidade responsável[1].

A fixação de limites de idade tem subjacente uma presunção de generalidade, assente em regras de experiência, vigentes num determinado contexto histórico-temporal.

Como todos os exercícios de projeção dedutiva, que partem da afirmação de uma asserção universal que se pretende aplicável a todos os casos concretos, a fixação de uma idade mínima dos candidatos à adoção comporta uma margem de erro relevante.

Não há uma relação necessária de causa e efeito entre a idade e a maturidade ou a capacidade de exercício da parentalidade, mas apenas uma presunção de que, numa

[1] Quanto à idade mínima, o que o legislador pretende é assegurar que o candidato se encontra já numa fase de amadurecimento que que permite confiar na determinação das suas escolhas e que, por outro lado, goza já de suficiente autonomia para assumir o cuidador e a responsabilidade relativamente a uma criança.
No caso da adoção singular, fruto de uma ideia de responsabilidade exclusiva para um adotante, o legislador acabou considerar adequada a idade mínima de 30 anos, assumindo que, por essa altura, a estabilidade emocional, familiar e profissional do candidato serão suficientes para sustentar um projeto de adoção" – Sottomayor, Maria Clara e Alfaiate, Ana Rita, *Código Civil Anotado*, Livro IV, Almedina, p. 1017.

determinada fase da vida, os indivíduos tendem a reunir condições para, de forma responsável e consistente, desenvolverem um projeto de vida que integra cuidar e acompanhar um filho, proporcionando-lhe as condições necessárias ao seu integral desenvolvimento.

Esta presunção é, contudo, apenas a antecâmara de um processo de avaliação que irá concentrar-se nas características pessoas e nas condições de vida do candidato à adoção, ou seja constitui um parâmetro indiciário, suscetível de ilisão.

Nesta medida, **não se encontram fundamentos ponderosos para fixar idades diferentes para os adotantes, consoantes se trate de adoção conjunta ou singular**.

Sendo verdade que duas pessoas podem partilhar tarefas e revezar-se nos cuidados, não é menos verdade que a realidade atual é rica em famílias monoparentais funcionais e realizadas e que são cada vez mais e melhores os recursos de apoio a estas células familiares.

A consistência do projeto de vida do adotante singular não deverá ser medida pelo lugar onde se encontra a uma determinada idade, mas sim no seu contexto pessoal e profissional e na estrutura que criou para acolher e cuidar de uma criança, tal como sucede como sucede com os candidatos à adoção conjunta.

Na verdade, **não se encontram fundamentos incontornáveis para fixar a idade do adotante singular num patamar superior ao que é usado para a adoção conjunta, devendo, antes, colocar-se o acento tónico na avaliação das suas caraterísticas e no seu contexto de vida, para dessa forma determinar se está em condições de realizar o interesse superior da criança que vier a adotar e de entre ambos se estabelecer um vínculo semelhante à filiação** – ver art.º 1974º do Código Civil.

Entende-se, assim, que alteração legislativa proposta não contende com a salvaguarda e realização dos direitos fundamentais da criança adotada, *in casu*, com o direito a

integrar um núcleo familiar que lhe proporcione uma vinculação idêntica à da filiação e permita que cresça de forma segura e sustentada em direção à sua progressiva autonomia.

Ademais, afigura-se que tal alteração torna o regime legal mais conforme com o comando contido no art.º 36º da Constituição: Todos têm direito de constituir família e de contrair casamento em condições de plena igualdade.

b) Art.º 1980º, 3 do Código Civil e art.º 2º, d) da Lei n.º 143/2015, de 08 de setembro

O projeto de lei propugna, ainda, a alteração da idade de adoção de 15 para 18 anos.

Sobre esta matéria foram recentemente analisados pelo Gabinete da Família, da Criança, do Jovem, do Idoso e contra a Violência Doméstica (GFCJIVD) da Procuradoria-Geral da República dois projetos legislativos que visam idêntico objetivo, tendo sido elaborada nota informativa em sentido positivo à concretização de tal mudança (DA n.º 1660/23)

O argumentário então apresentado não sofreu alteração, pelo que, para ele remetendo, passa-se a enunciá-lo sinteticamente, recorrendo ao conteúdo da já referida nota informativa:

- O instituto da adoção visa permitir que a criança adotada beneficie de enquadramento familiar idêntico ao que se forma nas famílias biológicas;
- Não obstante mais fácil nos primeiros anos de vida da criança, quando o seu processo de formação está menos consolidado, tal integração em modelo familiar pode ocorrer em idades mais avançadas mesmo já próximas da maioridade;
- Sendo certo que o impacto da adoção é mais evidente e imediato durante a infância e o início da adolescência, por serem estados de desenvolvimento que reclamam maior atenção e acompanhamento, tal não retira relevância à integração familiar constituída por via da adoção, realizada em idades posteriores, proporcionando um

sentimento de pertença e de inclusão numa comunidade unida por laços de afeto e de entreajuda;

- A realidade social mostra-nos que a autonomização da família nuclear ocorre cada vez mais tarde, pelo que, tendo presente a definição de criança contida no artigo 1º da Convenção dos Direitos de Criança (todo o ser humano com idade inferior a 18 anos), não se encontram razões para que aquelas com idade compreendidas entre os 15 e os 18 anos, não possam ser também adotadas, sendo-lhes negado tal direito
- A adoção deve realizar o superior interesse da criança e a preservação das relações psicológicas profundas quando existem convívios prolongados e constituição de vínculos idênticos aos que são próprios da filiação;
- Nessa medida, numa perspetiva que privilegia o aspeto material em detrimento do aspeito formal, a regra da limitação legal da adotabilidade em razão da idade, impede a possibilidade de haver crianças com idade superior que concretizem o seu projeto de vida de em família;
- Por outro lado, a limitação etária obriga, sem qualquer ressalva, à divisão de fratrias em que um dos elementos excede a idade limite fixada no art.º 1980º, 2;
- Considera-se, também, que a elevada taxa de acolhimento residencial de crianças que se verifica no país aconselha a que se fixe nos 18 anos a idade da adotabilidade, abrindo a possibilidade de um alargamento do número de encaminhamentos para a adoção e reduzindo os efeitos nefastos da referida realidade;
- A relação de filiação perdura para além dos 18 anos, ainda que as responsabilidades parentais cessem: o dever de alimentos dos pais prolonga-se para além da maioridade dos filhos, no que diz respeito à educação, mantém-se o dever de respeito, de auxílio e de assistência (art.º 1874º do Código Civil) e, claro está, permanecem os afetos que estruturam as relações significativas.
- A elevação da idade dos adotandos para os 18 anos, de forma que todas as crianças sejam potencialmente beneficiárias de um direito constitucional (cf. artigo 36º nº 7) e universalmente reconhecido (cf. artigos 1º, 3º e 21º, da CDC) merece uma apreciação positiva.

Consignamos, portanto, a integral adesão aos argumentos acima sumariamente expostos.

A referida alteração exige que, para manter a coerência entre as diversas normas aplicáveis à adoção, seja alterada a definição de criança, que se contém no art.º 2º, a) do Regime Jurídico do Processo de Adoção, nos termos propostos.

c) Art.º 1981º, 1, a) e 3, a) do Código Civil

ca) Atualmente, para a adoção é necessário o **consentimento do adotando maior de doze anos – art.º 1981º, 1, a).**

Pretende-se, no projeto legislativo, **alterar o referido comando legal, de forma a exigir o consentimento das crianças maiores de oito anos**.

Adianta-se, desde já, que **não acolhemos como boa esta alteração, desde logo por não se identificar fundamento objetivo para alterar o paradigma** que, nessa matéria, ou seja, em matéria da audição da criança, está transversalmente presente na legislação da família e crianças.

Nos termos do art.º **4º, 1, c) e 2 do Regime Geral do Processo Tutelar Cível (RGPTC),** *a criança, com capacidade de compreensão dos assuntos em discussão, tendo em atenção a sua idade e maturidade, é sempre ouvida sobre as decisões que lhe digam respeito, preferencialmente com o apoio da assessoria técnica ao tribunal, sendo garantido, salvo recusa fundamentada do juiz, o acompanhamento por adulto da sua escolha sempre que nisso manifeste interesse*. Para este efeito, o juiz afere, em cada caso concreto, por despacho, a capacidade de compreensão dos assuntos em discussão pela criança, podendo para tal recorrer ao apoio da assessoria técnica.

O art.º **5º RGPTC**, por seu lado, consagrando o direito da criança a ser ouvida e que a sua opinião seja tida em consideração pelas autoridades judiciárias na procura de soluções que realizem seu interesse superior, fixa as regras que presidem ao ato.

Este núcleo caraterizador da participação da criança no processo decisório é aplicável no sistema de promoção e proteção, por força da remissão operada 84º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP).

Na ausência de norma expressa que preveja a participação da criança em processos que a afetem mas em que esta deva ser ouvida, desde logo, por força do que preveem os artigos 12º da Convenção do Direito das Crianças e 3º e 6º, b) da Convenção Europeia Sobre o Exercício dos Direitos das Crianças, **o regime legal do RGPTC deve funcionar como regime integrador de eventuais lacunas**.

De notar, ainda, que a alteração verificada no art.º 1981º, 1, a) é resultado da entrada em vigor da Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro, e que os artigos 4º e 5 RGPTC resultam da aprovação da Lei n.º 141/2015, de 8 setembro, havendo uma clara intenção de uniformização do sistema, no que tange à audição das crianças.

Isto posto, **afigura-se que a substituição da idade que é proposta na iniciativa legislativa é algo inconsistente, não se encontrando argumento que torne a formulação proposta mais protetora do direito fundamental da criança a ter uma voz nas decisões que afetam, de forma séria e indelével, a sua vida**.

É certo que o art.º 488º, 1 do Código Civil presume a inimputabilidade dos menores de sete anos para efeito de responsabilidade civil, mas a realidade subjacente a este comando não poderia estar mais distante da que é considerada pelo art.º 1981, 1, a), não servindo de paradigma orientador.

Na realidade, não pode esquecer-se que, atualmente, **o consentimento do adotando é vinculativo para o tribunal, se o mesmo tiver mais de doze anos, pelo que é de grande monta o impacto da diminuição da idade, pois que poria nas mãos de uma criança de oito anos o veto de uma decisão de enorme impacto para o seu futuro**.

A criança é chamada a pronunciar-se, de forma decisiva, sobre a constituição de uma relação jurídica, ultrapassando-se o direito à mera audição para adentrar o espaço da intervenção constitutiva[2].

O legislador corporizou a presunção de que a criança com idade superior a doze anos se encontra numa fase de desenvolvimento que permite, em abstrato, compreender o sentido e o alcance do consentimento que é chamado a prestar.

Não obstante, verificado que for que o adotando não tem capacidade ou maturidade para compreender o sentido e o alcance do consentimento, ou que não o prestou de forma livre e esclarecida, não deve o mesmo ser julgado juridicamente relevante.

Ora, **se relativamente a uma criança de doze anos existe o risco de o consentimento ser contaminado por representações da realidade contaminadas por crenças irrealistas ou pressupostos inexistentes, maior será tal risco numa criança de oitos anos, chamada a uma decisão cuja importância, muitas vezes, não estará em condições de compreender em todas as vertentes**.

Entende-se, neste particular aspeto, que o regime agora em vigor salvaguarda de forma eficaz a realização dos direitos fundamentais da criança, sendo certo que, independentemente da idade, a criança pode ser sempre ouvida, no âmbito do exercício do direito de audição que os artigos 12º da Convenção do Direito das Crianças e 3º e 6º, b) da Convenção Europeia Sobre

[2] Neste sentido, Perquilhas, Maria, *Código Civil Anotado*, Livro IV, Almedina, p. 1024.

o Exercício dos Direitos das Crianças reconhecem, **ainda que sem caráter estritamente vinculativo** – ver art.º 3º, c) e d) da Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro.

Por tudo, não se aprecia positivamente a alteração proposta para o art.º 1981º, 1, a) do Código Civil.

cb) Ainda nos termos do art.º **1981º, desta feita da alínea a) do seu n.º 3**, o tribunal pode dispensar o consentimento das pessoas que o deveriam prestar, nos termos dos números 1 e 2, se estiverem privadas do uso das faculdades mentais ou se, por qualquer razão, houver grave dificuldade em as ouvir.

É manifestada a **intenção de suprimir a alínea em causa, por se rejeitar que se assim se desconsideram os direitos de pessoas eventualmente neurodivergentes ou com doença mental**.

Importará começar por referir que a referência feita à grave dificuldade em ouvir as pessoas que devam prestar consentimento não convoca questões de saúde mental ou de incapacidades físicas ou neurológicas parciais mas situações de **efetiva inviabilidade da audição**, como por exemplo, a **ausência em parte incerta** ou a verificação de **situação clínica absolutamente incapacitante,** como por exemplo, estado de coma ou mesmo morte cerebral[3] - ver art.º 54º do Regime Jurídico do Processo de Adoção.

A dispensa do consentimento, nesse caso, é necessária para não paralisar o processo de adoção e, nessa medida, constitui um fator de proteção.

Note-se que, em relação à dispensa do consentimento dos progenitores ou das pessoas que o devam prestar em sua substituição, tal questão apenas se coloca quando o processo de

[3] ver Oliveira Mendes, Maria, in *Regime Jurídico do Processo de Adoção – Anotado*, Almedina, coordenação de Ana Rita Alfaiate e Paulo Guerra, p. 214.

adoção não tenha sido precedido de aplicação de medida de confiança com vista a futura adoção ou quando não tenha havido consentimento prévio à adoção, pelo que, neste campo, o alcance da dispensa prevista no art.º 55 do Regime Jurídico do Processo de Adoção limita-se às situações de confiança administrativa, nos termos do art.º 34º, 1, c) e 2, b) do referido Regime e de adoção do filho do cônjuge.

Nas demais situações, quando se verifique a privação das faculdades mentais, a sua relevância e apreciada em função do ato concreto, ou seja, **apenas quando as particulares circunstâncias do indivíduo afetem a capacidade de consentir naquele ato, para aquele efeito**.

Não há qualquer presunção de incapacidade fundada em qualquer perturbação das faculdades mentais, havendo que que considerar a capacidade para representar e compreender o sentido e alcance do consentimento e a sua efetiva perturbação por força de uma concreta, identificada e especificada privação das faculdades mentais.

A aferição desta particular incapacidade deverá ser feita em incidente próprio, com realização plena do princípio do contraditório e recolha de prova segura da condição que inibe a prestação de consentimento.

O desiderato da norma é, mais uma vez, realizar o interesse do adotando e não paralisar o processo de adoção, motivo pelo qual se entende necessária a sua subsistência.

d) **Art.º 9º Lei n.º 143/2015, de 8 de setembro**

De acordo com a norma identificada no título deste segmento, o acompanhamento e o apoio às pessoas envolvidas num processo de adoção são assegurados por equipas pluridisciplinares suficientemente dimensionadas e qualificadas, integrando técnicos com formação nas áreas da psicologia, do serviço social e do direito.

As equipas em causa podem ainda, se necessário, contar com o apoio de profissionais das áreas da saúde e da educação.

Por fim, as equipas que intervêm na preparação, avaliação e seleção dos candidatos a adotantes devem ser autónomas e distintas das que, decretada a adotabilidade, procedem ao estudo da situação das crianças e à concretização dos respetivos projetos adotivos.

O projeto legislativo em análise pretende acrescentar, no texto do n.º 2 da referida norma, a referência a **profissionais das áreas da igualdade de género**, ao lado dos que integram a saúde e a educação.

O objetivo de tal integração é, de acordo com a motivação do projeto, "acautelar quaisquer questões de não discriminação ou avaliar eventual impacto de situações de violência doméstica.

Considerando a pluralidade das áreas formativas dos técnicos e a reserva a que estes estão sujeitos, devido à natureza sigilosa da matéria que está em causa, afigura-se remota a valia da alteração proposta, acreditando-se que os meios previstos são os necessários e suficientes a enquadrar e tratar as situações que se relacionem com questões de e/ou de violência doméstica.

Não obstante, sempre se dirá que a alteração preconizada em nada colide com o edifício jurídico da adoção ou com princípios estruturantes do ordenamento jurídico, podendo, eventualmente, configurar uma mais-valia.

Neste trecho, não se identificam aspetos negativos da projetada alteração.

V. Conclusão

Nestes termos, e face aos identificados desideratos que norteiam o Projeto-Lei n.º 515/XV/1ª em apreço, sem prejuízo das questões identificadas e das sugestões acima expostas, consideramos estar perante intervenção legislativa que configura uma legítima opção de política legislativa.

Eis o parecer do CSMP.

*

Lisboa, 24 de março de 2023