



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*Terceiro Relatório sobre Direitos Humanos da
Federação Ibero-Americana de Ombudsman (FIO)*

Infância e Adolescência

O caso português: Enquadramento normativo geral e actuação do Provedor de Justiça *

* O presente texto corresponde à versão integral da contribuição da Provedoria de Justiça para o *III Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Niñez y Adolescencia* (editado por Trama Editorial (Madrid, 2005), sob a direcção do Prof. GUILLERMO ESCOBAR, da Universidade de Alcalá, Madrid). Elaborado por Catarina Sampaio Ventura e Teresa Morais (Adjuntas do Gabinete do Provedor de Justiça) e Miguel Coelho (Coordenador da Unidade de Projecto da Provedoria de Justiça (Menores, Mulheres, Idosos, Cidadãos com deficiência)), o texto contém referências actualizadas, salvo indicação em contrário, à data de 30/04/2005.

Principais Abreviaturas: ACIME = Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas; AR = Assembleia da República; CC = Código Civil; CM = Conselho de Ministros; CP = Código Penal; CPC = Código de Processo Civil; CPP = Código de Processo Penal; CRC = Código do Registo Civil; CRP = Constituição da República Portuguesa de 1976; CSE = Carta Social Europeia; DL = Decreto-Lei; INE = Instituto Nacional de Estatística; MP = Ministério Público; SNS = Serviço Nacional de Saúde; STJ = Supremo Tribunal de Justiça; TC = Tribunal Constitucional; UE = União Europeia.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

16. PORTUGAL

1. INTRODUÇÃO: 1.1. Marco jurídico geral. 1.2. Instituições. 1.3. Políticas públicas.- 2. TRÁFICO E MAUS TRATOS: 2.1. Tráfico. 2.2. Maus tratos.- 3. PRIVAÇÃO DE LIBERDADE: 3.1. Detenção policial. 3.2. Responsabilidade penal; processos contra crianças e adolescentes. 3.3. Situação de crianças e adolescentes privados da liberdade.- 4. IDENTIDADE E FAMÍLIA: 4.1. Direito ao nome, nacionalidade e filiação. 4.2. Direitos e obrigações no âmbito familiar. 4.3. Adopção.- 5. TRABALHO E ESCOLARIZAÇÃO: 5.1. Condições de trabalho. 5.2. Escolarização.- 6. MEIOS DE COMUNICAÇÃO: 6.1. Protecção geral face aos meios e à pornografia. 6.2. Protecção face à publicidade. 6.3. Programação especial para crianças e adolescentes.- 7. ADOLESCENTES.- 8. SITUAÇÕES VULNERÁVEIS: 8.1. Situações de risco. 8.2. Saúde. 8.3. Migrantes. 8.4. Marginalização.- FONTES NA INTERNET

1. INTRODUÇÃO

1.1. As crianças e os jovens recebem uma protecção particular no marco constitucional português vigente, em sede de direitos fundamentais¹. São *sujeitos de direitos*, logo, titulares dos direitos consagrados na Constituição: tanto direitos, liberdades e garantias, como direitos económicos, sociais e culturais. Isto, sem prejuízo da possibilidade de exigência de uma idade mínima para o exercício de determinados direitos, desde que constitucionalmente justificada.

A CRP atende, igualmente, de modo especial, às necessidades próprias de protecção das crianças (art.º 69, relativo à infância) e dos jovens (art.º 70, relativo à juventude). Aquelas têm um direito específico à protecção por parte não só do Estado, mas também da sociedade, «com vista o seu desenvolvimento integral», colocando o legislador constituinte particular ênfase no combate «contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão», assim como «contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições» (art.º 69.1). Acresce que em relação às crianças órfãs, abandonadas ou de outra forma privadas de um ambiente familiar

¹ A CRP não concretiza o sentido normativo de ambos os grupos de pessoas, cuja distinção não se crê ser, em todo o caso, juridicamente estanque. Quanto ao conceito de “criança”, não deixará de relevar o disposto no art.º 1 da Convenção sobre os Direitos da Criança, determinando a lei civil portuguesa que «é menor quem não tiver ainda completado dezoito anos de idade» (art.º 122 CC). Já quanto ao conceito de “jovem”, uma visão sistemática do ordenamento jurídico nacional permite concluir que o mesmo não se limita à faixa etária que ronda o alcance da maioridade, estendendo-se para além desta. O conceito de “adolescente”, por seu turno, não obstante afigurar-se *a priori* indeterminado no plano jurídico, releva, desde logo, na legislação penal, enquanto respeitando a menores entre os 14 e os 16 anos de idade (art.º 174 CP).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

normal, o dever de protecção do Estado se reveste, por imposição constitucional (art.º 69.2), de singular intensidade².

Destacam-se, por outro lado, preceitos constitucionais com relevo específico para a protecção da infância e adolescência, entre os quais aqueles respeitantes às medidas de privação ou restrição da liberdade especialmente previstas para menores (art.º 27.3 e): § 3), aos direitos relativos à família e à filiação (art.º 36: § 4), ao trabalho de menores (art.ºs 69.3 e 59.2 c): § 5.1), ao direito à protecção da saúde (art.º 64.2 b): § 8.2), à protecção da família (art.º 67), da paternidade e maternidade (art.º68), aos direitos dos cidadãos portadores de deficiência (art.º 71), aos direitos à educação, ao ensino e à cultura (art.ºs 43 e 73-78: § 5.2) e, ainda, à cultura física e ao desporto (art.º 79).

O tema da protecção dos direitos das crianças avulta na jurisprudência do TC, privilegiadamente através da análise de questões específicas, *maxime* no plano das relações familiares, podendo salientar-se, designadamente: a consideração do princípio da protecção dos interesses dos filhos menores para efeitos da atribuição da casa de morada da família, no caso de ruptura de união de facto entre os progenitores, à luz do princípio da não discriminação dos filhos nascidos fora do casamento (Acórdãos n.ºs 359/91 e 1221/96); a consideração do interesse dos filhos na interpretação e aplicação de normas legais, ainda que nestas não esteja directamente em causa a definição do estatuto dos filhos (Acórdão n.º 286/99); a relevância do conceito de família alargada para efeitos da protecção de menores que perderam os pais (Acórdão n.º 282/2004); o entendimento do princípio da não separação entre pais e filhos, como um direito subjectivo não só dos próprios pais mas também dos filhos (Acórdão n.º 232/2004).

Não existe um diploma legislativo genérico sobre os direitos das crianças. Para além dos direitos constitucional e legalmente consagrados, esta matéria deve ser enquadrada também com referência às obrigações de Portugal enquanto membro da UE, por um lado, e por força da vinculação a convenções internacionais, por outro. Entre

² Já o direito dos jovens à protecção especial do Estado vem particularmente dirigido à criação das condições necessárias à «efectivação do seus direitos económicos, sociais e culturais» (art.º 70.1 CRP), designadamente nas áreas do ensino, formação profissional, cultura, acesso ao primeiro emprego, trabalho, segurança social, acesso à habitação, desporto e tempos livres.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

outras, Portugal é parte na Convenção sobre os Direitos da Criança, cujas normas fazem parte integrante do ordenamento jurídico nacional. Cite-se, ainda, o diploma sobre a Organização Tutelar de Menores (OTM), que contém a disciplina processual relativa aos processos tutelares cíveis, considerados de jurisdição voluntária³, bem como a Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP)⁴, que regula a intervenção social, administrativa e judiciária dirigida à promoção dos direitos e à protecção das crianças e jovens em situações de risco (§ 8.1), e, por último, a Lei Tutelar Educativa (LTE)⁵, sobre a intervenção tutelar do Estado frente a menor entre os 12 e os 16 anos que tenha praticado facto qualificado como crime.

1.2. No quadro da actual organização administrativa do Estado, as competências relativas à protecção e promoção dos direitos das crianças estão dispersas por distintas entidades, por efeito da dimensão transversal desta temática e sem prejuízo de fórmulas de articulação interdepartamental. Destacam-se as que mais directamente actuam no domínio da infância e adolescência:

1) O Instituto de Reinserção Social (IRS)⁶, tutelado pelo Ministro da Justiça, assume responsabilidades, designadamente, nos domínios da prevenção da delinquência juvenil e das medidas tutelares educativas (§ 3), cabendo-lhe também uma intervenção de cariz técnico no quadro das providências tutelares cíveis;

2) No quadro do actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), para além das entidades responsáveis pelas políticas sociais de apoio à infância, compete à Inspeção-Geral do Trabalho (IGT) a vigilância do cumprimento da legislação relativa ao trabalho de menores e ao Conselho Nacional para a Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil o acompanhamento de programa específico na matéria (§ 5.1);

³ DL n.º 314/78, de 27 de Outubro, alterado, por último, pela Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto, que regula os processos de adopção, poder paternal, alimentos, entrega judicial, inibição e averiguação da maternidade ou paternidade.

⁴ Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, alterada pela Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto.

⁵ Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro.

⁶ Vide DL n.º 204-A/2001, de 26 de Julho, que aprova a lei orgânica do IRS, alterado pelo DL n.º 95/2002, de 12 de Abril.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

3) A Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (CNCJR)⁷, com a missão de planificar a intervenção do Estado, bem como coordenar, acompanhar e avaliar a acção dos organismos públicos e da comunidade na protecção de crianças e jovens em perigo, tendo ainda a função de acompanhar e apoiar as comissões de protecção de crianças e jovens, criadas ao nível local (actualmente são mais de 250), nos termos da LPCJP (§ 8.1). Nesta Comissão Nacional estão representadas entidades públicas e privadas que intervêm nesta área específica, entre as quais pessoa indicada pelo Provedor de Justiça;

4) Ao Ministério da Educação (ME) cabe a responsabilidade pela política do sistema educativo, no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (§ 5.2);

5) A Presidência do Conselho de Ministros tutela o Instituto Português da Juventude (IPJ)⁸, com actuação nos domínios, nomeadamente, da integração social, do associativismo, da participação cívica dos jovens e do seu acesso à informação.

No quadro da organização judiciária, os tribunais de família e menores têm competência especializada na matéria⁹. O Estatuto do MP¹⁰ (art.ºs 3.1 a) e 5.1 c)) consagra genericamente a competência deste órgão para representar as crianças, exercendo o controlo de legalidade e adequação, a defesa dos seus interesses e a articulação com os tribunais.

No que toca à actuação das organizações civis na defesa dos direitos das crianças, destacam-se: o Instituto de Apoio à Criança (IAC), de cuja intervenção se salientam a cooperação com entidades públicas, o trabalho editorial, bem como as acções promovidas no terreno (v.g. com crianças de rua) e a linha SOS Criança; a Confederação Nacional de Acção sobre Trabalho Infantil (CNASTI), que intervém no domínio do combate ao trabalho infantil, através de parcerias e realização de campanhas, disponibilizando uma Linha Verde; a Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP), que congrega, a nível nacional, o movimento

⁷ DL n.º98/98, de 18 de Abril, que cria a CNCJR.

⁸ Vide DL n.º70/96, de 4 de Junho, que aprova a lei orgânica do IPJ.

⁹ Vide art.ºs 82 e 83 da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro, alterada por último pelo DL n.º 53/2004, de 18 de Março), art.ºs 146-147 OTM, 101 LPCJP e 28 LTE.

¹⁰ Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, alterada, por último, pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto (EMP).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

associativo de pais e encarregados de educação, actuando como parceiro social junto dos órgãos de soberania e outras entidades; a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), que presta assistência às vítimas de infracções penais (e seus familiares), através de informação e apoio jurídico¹¹.

1.3. Não existe um plano nacional geral sobre infância ou adolescência. A actuação dos poderes públicos assume natureza transversal e revela-se através de políticas sectoriais. São vários os planos temáticos gerais que interessam à protecção dos direitos das crianças, incidentes sobre as perspectivas da inclusão (Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2003-2005) – PNAI), da igualdade de género (II Plano Nacional para a Igualdade (2003-2006) – II PNI); e o combate à violência doméstica (II Plano Nacional contra a Violência Doméstica). Quanto aos programas específicos, destacam-se, a par de outros *infra* mencionados: o Programa Ser Criança (visa promover as condições para o desenvolvimento das crianças carenciadas e a integração familiar e sócio-educativa de crianças em risco de exclusão); o Projecto de Apoio à Família e à Criança (dirigido a crianças maltratadas no seio familiar); o Programa de Apoio à Primeira Infância (através de creches e amas), o Projecto Nascer Cidadão (visou, sem sucesso, a inscrição imediata no registo civil, nas próprias instalações das maternidades e hospitais); o Programa Escola Segura (para prevenção e redução da violência e insegurança no meio escolar).

2. TRÁFICO E MAUS TRATOS

2.1. No âmbito dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, constitui tráfico de crianças a conduta de aliciar, transportar, alojar ou acolher menor de 16 anos, ou de propiciar as condições para a prática por este, em país estrangeiro, de prostituição ou de actos sexuais de relevo, punida com prisão até oito anos (art.º 176.2 CP), com o limite máximo de cinco anos se a vítima tiver entre 14 e 16 anos (art.º 176.1 CP). Se o

¹¹ A população jovem (dos 0 aos 17 anos) representou 7,0%, 8,9% e 8,4% das vítimas/utentes que recorreram a esta associação em 2002, 2003 e 2004, respectivamente (Fonte: APAV, Estatísticas 2002, 2003 e 2004).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

agente, entre outras circunstâncias, se aproveitar da especial vulnerabilidade da vítima, a pena máxima é de 10 anos (art.º 176.3 CP).

Estando embora criminalizadas diversas condutas relevantes para o tema em análise (além do tráfico de menores, por exemplo, o crime de escravidão (art.º 159 CP)), a venda de crianças, como tal e independentemente do fim (v.g. para indução indevida do consentimento para a adopção) não está criminalizada como tipo penal autónomo¹².

O crime de subtracção de menor de 18 anos (art.º 249 CP) é punido com prisão até dois anos e compreende a recusa da sua entrega a quem exerça o poder paternal ou de tutela, ou a quem ele esteja legitimamente confiado. Também a prática do crime de rapto contra pessoa particularmente indefesa, designadamente em razão da idade, implica uma agravação da pena (art.º 160.2 a) CP).

Inexiste norma penal específica sobre o tráfico de órgãos¹³, mas é penalizada, em geral, a conduta de privação de órgão importante enquanto ofensa à integridade física grave (art.ºs 144 a) e 156 CP) e lei especial (Lei n.º 12/93, de 22 de Abril) exclui qualquer possibilidade de recolha de substâncias não regeneráveis em menores ou incapazes.

Porque o procedimento criminal por crimes sexuais depende, em regra, de queixa e dada a previsão na mesma norma dos crimes de tráfico e lenocínio de menores, a totalidade dos casos não aparece retratada nas estatísticas. Além disso, estas apenas consideram os menores até 16 anos, e entre esta idade e os 24, não permitindo desentranhar os elementos relativos a idades intermédias. Para os casos de desaparecimento de crianças, a única informação disponível é a da Polícia Judiciária¹⁴. Por outro lado, a existência de dados¹⁵ que não distinguem o tipo de crimes contra a

¹² Na última legislatura, foram apresentados na AR vários projectos de lei (n.ºs 218/IX, 219/IX e 221/IX, todos do PSD) de alteração do CP neste domínio específico, que não chegaram a ser agendados para discussão.

¹³ Contudo, a Lei n.º 11/2004, de 27 de Março, considera ilícitas quaisquer vantagens obtidas mediante a prática de tráfico de órgãos e de tecidos humanos, no quadro do combate ao branqueamento de capitais.

¹⁴ Assim, em relação a desaparecimentos prolongados não resolvidos, o *site* da Polícia Judiciária menciona 7 crianças, não havendo registo de novos casos deste tipo desde 1999.

¹⁵ Neste domínio específico, apenas relativos à Polícia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

liberdade e autodeterminação sexual¹⁶ apenas permite concluir, com relevância sociológica, que 50% do total de notícia de crimes (708 em 1415) são relativas a vítimas menores de 16 anos. Relativamente à subtração de menores, nacional e internacional, as estatísticas policiais denotam alguma estabilidade nas denúncias registadas e nos agentes condenados num mesmo ano (em 1998: 121 crimes registados e 3 agentes condenados; em 1999: 154 e 6; em 2000: 135 e 0; em 2001: 124 e 0), ainda que evidenciem uma tendência crescente, com os 148 crimes registados em 2002 passando para 158, em 2003¹⁷.

Quanto à problemática da prostituição infantil, destaque-se que, além de ser criminalizada a conduta de quem explora comercialmente tal actividade (lenocínio de menores: art.º 176.1 CP), também a conduta do cliente é punida, a título de crime de abuso sexual de criança, mas apenas se esta não tiver ainda 14 anos de idade (art.º 172.1 CP). Na perspectiva da actuação das entidades competentes ao abrigo da LPCJP, a CNPCJR dá conta, em 2002 e 2003, de 45 e 21 casos de prostituição infantil, respectivamente, que correspondem, aproximadamente, a 0,4 e 0,1% das situações de perigo então detectadas.

2.2. Os maus tratos a crianças podem compreender ofensa à integridade física, à liberdade pessoal e à liberdade e autodeterminação sexual. As ofensas à integridade física praticadas, designadamente, contra pessoa particularmente indefesa em razão da idade, constituem crime qualificado (art.º 146 CP), por revelarem especial censurabilidade ou perversidade. Por outro lado, o art.º 152 CP trata a questão dos maus tratos e da infracção de regras de segurança por quem, tendo ao seu cuidado pessoa menor ou particularmente indefesa, lhe inflija maus tratos físicos ou psíquicos, a trate cruelmente, a empregue em actividades proibidas ou, ainda, a sobrecarregue com trabalhos excessivos, punindo os agentes com prisão até oito anos (se dos factos resultar ofensa à integridade física grave) ou 10 anos (se resultar na morte da vítima). No âmbito dos crimes contra a liberdade, a sanção pela prática do crime de coacção (art.º 154 CP) é

¹⁶ Categoria que abrange, também, o abuso sexual de crianças, de menores dependentes, bem como actos sexuais e homossexuais com adolescentes.

¹⁷ Fonte: Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça (MJ).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

agravada se a vítima for pessoa particularmente indefesa, designadamente em razão da idade (art.º 155 CP)¹⁸.

Os abusos sexuais assumem diversos tipos no CP português. Na parte dedicada aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, estão previstos a coacção sexual (art.º163), sem especificidades em relação aos menores, os abusos sexuais de pessoa incapaz de resistência, por inconsciência ou outra incapacidade (art.º165) e de pessoa internada (art.º166). Concretamente, no crime de abuso sexual de crianças (art.º 172), distingue-se a prática de acto sexual de relevo¹⁹ com ou em menor de 14 anos (punida com prisão até oito anos), por um lado, a cópula, coito anal ou coito oral com menor de 14 anos (prisão até 10 anos), por outro, e, ainda, um conjunto de actos diversos, onde se incluem, designadamente, actos exibicionistas, obscenos e utilização em pornografia (prisão até três anos). Os actos atrás descritos são criminalizados, como abusos sexuais de dependentes, desta feita abrangendo também os menores com mais de 14 anos que estejam confiados ao agente para educação ou assistência (art.º 173 CP). A condenação pela prática destes crimes pode acarretar a inibição do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela (art.º 179)²⁰.

Em 2003, a rede de comissões de protecção acompanhou 14256 crianças (mais 3274 do que no ano anterior), em 12719 processos. Quanto às problemáticas detectadas destacam-se:

- a negligência (36,5%);
- o abandono escolar (20,6%);
- os maus tratos físicos e psicológicos (16,4%);

¹⁸ Note-se, em todo o caso, que, não obstante o crime ser público, se o facto criminoso incidir sobre descendentes ou adoptados, o procedimento criminal passa a depender de queixa (art.º 154.4 CP).

¹⁹ “Acto sexual” será todo o comportamento que assume natureza directamente relacionada com a esfera da sexualidade, sendo “de relevo” se representar um entrave com importância para a determinação sexual da vítima.

²⁰ Têm natureza pública, os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual praticados contra menor de 14 anos, quando, cumulativamente, o agente tiver o exercício do poder paternal, tutela ou curatela da vítima, ou a tiver a cargo (art.º 178). Quanto aos crimes praticados contra menor de 16 anos, pode o MP dar início ao procedimento se o interesse da vítima o impuser (art.º 178.4). Por outro lado, sempre que a vítima dos crimes de violação, coacção sexual e procriação artificial não consentida for menor de 14 anos, as penas são agravadas (art.º 177.4). Finalmente, o CP distingue a prática criminosa sobre adolescentes dos 14 aos 16 anos, consoante sejam actos sexuais ou actos homossexuais (art.ºs 174 e 175), distinção já julgada inconstitucional, em fiscalização concreta, pelo TC.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

- a exposição a comportamentos desviantes (9,9%);
- o abandono (9,9%)
- o abuso sexual (3,3%)²¹.

A realidade portuguesa ulterior a Novembro de 2002 ficou determinadamente marcada pelas repercussões do processo crime “Casa Pia”, sobre a alegada prática de abusos sexuais de menores institucionalizados naquele colégio tutelado pelo Estado. Assim, não só não estranhará que, num futuro próximo, as estatísticas de denúncias e de processos relativos a este tipo de crimes possam denotar um incremento sensível, como ele pode ter já influenciado o aumento das denúncias deste tipo de crimes em 2003 (716), relativamente aos anos antecedentes (2000: 276; 2001: 377; 2002: 491)²².

No ordenamento jurídico português, a proibição dos maus tratos a menores no seio da família decorre, implicitamente, das normas civis sobre poder paternal (art.^{os} 1874 e ss CC), caindo os casos de maus tratos físicos ou psíquicos ou de ofensas corporais à integridade física no âmbito das normas penais gerais e, em especial, do crime de maus tratos e infracção de regras de segurança (art.º 152 CP).

O *bullying* não vem previsto, designadamente, no Estatuto do Aluno do Ensino não Superior (Lei n.º 30/2002, de 20 de Dezembro), o qual se limita a mencionar, em geral, os deveres de lealdade para com os colegas e de integração de todos os alunos na escola.

3. PRIVAÇÃO DA LIBERDADE

3.1. A Constituição (art.º 27) consagra o direito à liberdade, associado ao direito à segurança, identificando taxativamente as excepções a esta regra (nas condições de

²¹ Fonte: Avaliação da Actividade da CNPCJR 2003. Registe-se a conformidade aparente destes números com as estatísticas mais abrangentes, que, reportadas a 1988 (Vide Alberto, Marques, *Maltrato e Trauma na Infância*, Coimbra, 2004, p. 143-144), estimavam em 20000 o número de crianças maltratadas em Portugal, numa razão de 68.4 famílias maltratantes em cada 10000, e que caracterizavam os maus tratos de forma concordante com as tendências verificadas em outros países: 1-8% de abuso sexual; 16-21% de abuso físico; 31-36% de abuso psicológico; e 48% de negligência, com a particularidade de, nesta última categoria, incluírem-se, fundamentalmente, a falta de higiene (53%) e de alimentação adequada (33%) e os acidentes provocados por falta de vigilância.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

tempo e modo que a lei determinar), uma das quais é a privação da liberdade por sujeição de menor a medida de protecção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretada pelo tribunal competente (art.º 27.3 e)).

A detenção de menores apresenta especialidades, reguladas na LTE: o órgão de polícia criminal, perante a não apresentação de identificação, contacta os pais ou quem tenha a respectiva guarda, não podendo o menor permanecer mais de três horas no posto policial para identificação (art.º 50). A detenção pode acontecer (art.º 51): no caso de flagrante delito, a fim de ser apresentado ao juiz no mais curto prazo, nunca superior a 48 horas, para interrogatório ou sujeição a medida cautelar; para garantir a sua presença imediata perante o juiz para interrogatório, aplicação de medida cautelar ou em acto processual (nunca excedendo as 12 horas); ou, ainda, para sujeição a perícia psiquiátrica ou sobre a personalidade. Note-se que fora de flagrante delito, a detenção só pode ocorrer caso a sua presença não possa ser garantida pelos pais, representante legal ou quem tenha a sua guarda de facto, operando por mandato judicial (art.º 51.2).

A CRP (art.º 31) consagra a figura do *habeas corpus* contra o abuso de poder em virtude de prisão ou detenção ilegal, a requerer pela vítima ou qualquer cidadão no gozo dos seus direitos políticos, relevando especialmente perante o abuso das autoridades policiais.

3.2. O limite da inimputabilidade penal atinge-se aos 16 anos de idade (art.º 19 CP), pelo que os menores de 16 anos, não podendo ser sujeitos a medidas de natureza criminal, ao praticarem facto qualificado como ilícito criminal, ficarão sujeitos a medidas tutelares de protecção, assistência ou educação, cuja aplicação compete aos tribunais de menores.

Já os menores entre 16 e 18 anos, sendo imputáveis, enquadram-se no grupo designado por “jovens adultos” (dos 16 aos 21 anos), a quem se aplica um regime penal especial (art.º 9 CP e DL 401/82, de 23 de Setembro), assente no princípio da flexibilidade quanto à aplicação das medidas de correcção, na intenção de criar um ordenamento “mais reeducador do que sancionador”. Nunca cumprido no que toca aos

²² Fonte: MJ, Estatísticas da Justiça.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

centros de detenção previstos na lei, este regime é hoje considerado ultrapassado e carecido de profunda revisão face a novas formas de criminalidade juvenil, mas também a novos entendimentos da problemática dos jovens delinquentes, particularmente no tocante ao reconhecimento dos efeitos criminógenos da prisão sobre esses jovens²³.

O Relatório Anual em Matéria de Segurança Interna de 2003 regista um aumento global de 5% da delinquência juvenil relativamente a 2002, concentrada nos centros urbanos (Lisboa (29%) e Porto (26%)), onde se foram formando *gangs* de menores, com um forte espírito grupal, organização interna e frequente uso de armas. Com o objectivo de diminuir a criminalidade na faixa etária dos 12 aos 18 anos de idade, foi criado, em 2001, o “Escolhas” – Programa de Prevenção Contra a Criminalidade e Inserção dos Jovens dos Bairros mais Vulneráveis de Lisboa, Porto e Setúbal²⁴. Caracteriza-se hoje como um programa de inclusão das crianças e jovens provenientes de meios desfavorecidos, com três áreas de intervenção: promoção da inclusão escolar, ocupação de tempos livres e plena integração social²⁵.

3.3 Em 1999, foi aprovada a Reforma do Direito de Menores, cuja orientação se distanciou do modelo seguido desde o início do séc. XIX, de visão proteccionista, abrindo-se agora uma clara separação entre as normas de protecção para crianças e jovens em perigo (LTPCJP) e as normas tutelares educativas para os menores com idades entre 12 e 16 anos que praticaram actos legalmente qualificados como crimes, podendo prolongar-se a sua manutenção até aos 21 anos (LTE).

A LTE estabelece como objectivos dar satisfação às necessidades de “educação do menor para o direito” e garantir a sua inserção social na comunidade em condições de dignidade e de responsabilidade (art.º 2.1), prevendo diversas medidas tutelares não institucionais (art.º 4.1) e uma institucional: a de internamento em centro educativo. Esta é a medida mais gravosa aplicável ao menor, implicando limitação da liberdade e,

²³ O Projecto de Lei n.º 53/IX (PS) visou a alteração deste regime, mas não chegou a ser votado.

²⁴ Vide Resoluções CM 4/2001, de 9 de Janeiro, e 60/2004, de 30 de Abril, que o reestruturou, dando lugar ao “Escolhas 2ª Geração”: <http://www.programaescolhas.pt>.

²⁵ O programa está na dependência do Ministro da Presidência e passou, depois da reestruturação de 2004, a ser coordenado pelo ACIME, facto que suscitou críticas de quem entendeu ser esta modificação sinal de uma associação indesejável entre a criminalidade juvenil e as comunidades estrangeiras.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

por isso, reservada para situações que confirmam a necessidade de o retirar do seu meio, podendo ser executada em três regimes: aberto, semiaberto e fechado (art.º 4.3). A medida de internamento é orientada pelo princípio de que o menor é sujeito de direitos pessoais e sociais, que mantém, enquanto com ela compatíveis (art.º 159). Entre estes direitos ressaltam, designadamente, o de ver respeitada a sua personalidade, o da liberdade ideológica e religiosa, o da preservação da sua dignidade e identidade e o de ser ouvido antes da aplicação de qualquer medida disciplinar (art.º 171). No seu estatuto passivo sobressaem os deveres de respeito por pessoas e bens, permanência, obediência, correcção, colaboração, assiduidade e pontualidade (art.º 172).

Existem 12 centros educativos, 10 masculinos e 2 femininos, organizados, todos eles, em unidades residenciais distintas em função do regime de execução das medidas. Em Fevereiro de 2005 encontravam-se a cumprir medida de internamento 295 menores, dos quais 280 (95%) rapazes e 15 (5%) raparigas. A maioria encontrava-se em regime semiaberto (66%), 19% em regime aberto e 15% em regime fechado²⁶.

Relativamente à situação portuguesa quanto a menores imputáveis (§ 3.2) em estabelecimentos prisionais, encontram-se 27 na situação de condenados, todos do sexo masculino, e 110 preventivos, sendo 103 do sexo masculino e sete do sexo feminino²⁷. Estes menores deveriam estar separados, em estabelecimentos prisionais próprios, ou, no mínimo, em secções distintas dentro do estabelecimento, estando presentemente as entidades competentes empenhadas nesse objectivo (art.ºs 10.1, 11.1, 12.1, 160 e 210.4 da Lei de Execução de Penas)²⁸. Este diploma regula também as situações em que é autorizada a presença de crianças até aos três anos de idade junto das mães reclusas (art.º 206). Às reclusas deve ser permitido manterem convívio diário com os filhos, que deverão ser sujeitos a rastreios para diagnóstico de possíveis doenças, de modo a aferir o seu desenvolvimento físico e intelectual, bem como a acompanhamento pediátrico (art.º 97.3 e 4). Presentemente, vivem com as mães nas prisões portuguesas 67 crianças, tendencialmente concentradas nos dois maiores estabelecimentos femininos: Tires e

²⁶ Fonte: IRS.

²⁷ Fonte: Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (dados apurados em Março de 2005).

²⁸ DL n.º265/79, de 1 de Agosto, alterado pelos DL n.º 49/80, de 22 de Março, e 414/85, de 18 de Outubro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Santa Cruz do Bispo que apresentam objectivamente melhores condições ao nível de creche, refeitório e espaços lúdicos (art.º 161.c)).

4. ÂMBITO FAMILIAR

4.1. O direito à identidade pessoal está consagrado no art.º 26.1 CRP, consubstanciando-se, desde logo, no direito ao nome, regulado na lei civil (art.º 72 CC). O CC estabelece que o filho use apelidos do pai e da mãe, ou só de um deles (art.º 1875), cabendo aos pais a escolha do nome próprio e dos apelidos do filho menor.

Quando a filiação não estiver estabelecida, a opção do nome caberá ao conservador do registo civil (art.ºs 103.2 f) e 108 CRC). Sempre que a maternidade ou a paternidade sejam estabelecidas posteriormente ao registo do nascimento pode haver lugar à alteração dos apelidos (art.ºs 1875.3 CC e 104.2 a) CRC). Se a paternidade não estiver estabelecida poderão ser atribuídos ao filho menor apelidos do marido da mãe, para o que se exige declaração destes últimos (art.º 1876.1 CC), podendo o filho, nos dois anos seguintes à maioridade ou emancipação, requerer a sua eliminação. O estabelecimento da filiação, no tocante à mãe, resulta do facto do nascimento e rege-se pelos art.ºs 1803 a 1825 do CC, dependendo da simples indicação daquele que declarar o nascimento²⁹. Quanto ao estabelecimento da paternidade, ela presume-se relativamente ao marido da mãe e, nas situações em que tenha lugar fora do casamento, ocorre pelo reconhecimento (art.º 1796.2 CC), que pode ser voluntário (perfilhação) ou judicial. O filho pode intentar acção de reconhecimento judicial de investigação da maternidade (art.º 1814 CC) e paternidade (art.º 1869 CC), dentro dos prazos previstos na lei³⁰. Nas acções relativas à filiação são admitidos como meios probatórios os

²⁹ Se este tiver ocorrido há menos de um ano a maternidade indicada considera-se estabelecida (art.º 1804 CC). Fora deste prazo a pessoa que for indicada como mãe será notificada para confirmação da maternidade.

³⁰ O TC (Acórdão n.º 486/2004) decidiu recentemente, na apreciação de um caso concreto, pela inconstitucionalidade da norma prevista no art.º 1817.1 CC, que limita o exercício desse direito aos dois anos posteriores à maioridade ou emancipação.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

exames hematológicos, bem como «quaisquer outros métodos cientificamente comprovados» (art.º 1801 CC).

A Constituição (art.º 36.4) consagra o princípio da não discriminação entre filhos nascidos dentro e fora do casamento, dele decorrendo o fim da distinção entre filhos “legítimos” e “ilegítimos” e a consequente proibição de a lei ou os serviços públicos utilizarem designações discriminatórias.

Também o direito à cidadania se configura como um direito fundamental (art.º 26.1 CRP). A Lei da Nacionalidade³¹ considera portugueses de origem (art.º 1): os filhos de portugueses nascidos em território nacional, ou sob administração portuguesa³²; os filhos de portugueses nascidos no estrangeiro, se assim o declararem ou tal inscreverem no registo civil português; os nascidos em território nacional, filhos de estrangeiros que aqui residam legalmente há pelo menos 6 ou 10 anos, consoante sejam ou não filhos de cidadãos de países de língua oficial portuguesa; e ainda, os nascidos em Portugal que não tenham outra nacionalidade, presumindo-se nascidos neste território os recém-nascidos aí expostos. São ainda portugueses, por efeito de declaração de vontade, os filhos menores ou incapazes de progenitores que hajam adquirido a nacionalidade portuguesa (art.º 2) e os adoptados plenamente por cidadão português (art.º 5).

4.2. A CRP de 1976 consagrou o princípio da igualdade de direitos e deveres dos cônjuges na manutenção e educação dos filhos (art.º 36.3), pondo fim à hegemonia conjugal do marido (“chefe de família”) plasmada na lei civil. Estes direitos e deveres impendem do mesmo modo sobre os progenitores não casados. O direito dos pais à educação e manutenção dos filhos tem a natureza de um poder-dever (art.º 36.5 CRP)³³. A mesma índole assume, no CC, o poder paternal, que integra os deveres de velar pela segurança e saúde, bem como o de «prover ao seu sustento, dirigir a sua educação, representá-los, ainda que nascituros, e administrar os seus bens» (art.º 1878).

³¹ Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, alterada por último pela Lei Orgânica n.º1/2004, de 15 de Janeiro.

³² Ou nascidos no estrangeiro se o progenitor nacional aí se encontrar ao serviço do Estado português (art.º 1.1 a)).

³³ O dever dos pais não exclui o papel do Estado na educação dos menores, como aliás decorre do dever de cooperação que sobre ele recai como uma das formas de protecção da família (art.ºs 67 e 68 CRP).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

A inibição do exercício do poder paternal, quer por força da ocorrência de certos factos a que a lei atribui esse efeito (art.º 1913 CC), quer por violação culposa dos seus deveres para com os filhos, em caso algum exime os pais do dever de prestação de alimentos (art.ºs 1917 CC e 189 OTM). A lei prevê, desde 1998, o recurso a um fundo de garantia que assegura o pagamento das prestações de alimentos em caso de incumprimento daquele que as deve satisfazer³⁴. A violação daquele dever constitui crime (art.º 250 CP), punindo-se, com prisão até dois anos ou multa até 240 dias, quem, estando em condições de o fazer, incumprir. Na prática, esta sanção não tem sido aplicada, já que a lei só pune quem puser «em perigo a satisfação, sem auxílio de terceiro, das necessidades fundamentais de quem a eles tem direito», situação extrema que raramente acontece³⁵.

Os filhos não podem, por força do princípio constitucionalmente consagrado, ser retirados aos pais (art.º 36.6 CRP). A exceção a esta regra ocorre quando os pais falhem o cumprimento dos seus deveres fundamentais e só poderá ter lugar através de decisão judicial.

Em caso de divórcio ou separação de pessoas e bens, o destino do filho, os alimentos e a forma de proceder à sua prestação, deverão ser objecto de acordo entre os pais, com a homologação do tribunal, que a recusará se não estiver acautelado o interesse do menor (art.º 1905.1 CC). Considera-se manifestação especialmente relevante deste interesse, a sua “relação de grande proximidade” com o progenitor a quem não esteja atribuída a sua guarda. Com a mesma *ratio* a lei impede os pais de privarem os filhos do convívio com os irmãos e os ascendentes (art.º 1887-A CC)³⁶. Na falta de acordo entre os pais sobre os termos da regulação do poder paternal, cabe ao tribunal decidir.

³⁴ Lei n.º75/98, de 19 de Novembro, regulamentada pelo DL n.º 164/99 de 13 de Maio. O art.º 2009 CC designa quem está obrigado a prestar alimentos.

³⁵ Neste sentido, foi apresentado projecto de alteração legislativa, no sentido de dispensar a prova da existência de perigo concreto e de desencadear a sanção logo que ocorra o incumprimento (Projecto de Lei n.º 219/IX (PSD)).

³⁶ Ascendentes que têm legalmente apoio do Estado, designadamente sob a forma de subsídio por faltas dadas pelos avós para apoio familiar aos netos, desde que estes sejam filhos de adolescentes com idade



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

4.3. A regulação jurídica da adopção encontra-se dispersa por um conjunto de diplomas: o DL n.º 185/93, de 22 de Maio³⁷, o CC (fundamentalmente, art.ºs. 1586 e 1973-2002), a LPCJP, e a OTM. O imperativo de celeridade, acolhido na revisão de 1997 da CRP (art.º 36.7), justificou a revisão operada em 2003 (Lei n.º 31/2003), que introduziu ainda, de forma expressa, o princípio do *superior interesse da criança* (art.º 1974 CC) como critério determinante deste regime.

A adopção é o vínculo pelo qual se estabelece entre duas pessoas, adoptante e adoptado, uma relação de filiação, independente de laços sanguíneos, constituído por sentença judicial (art.ºs 1586 e 1973 CC). A lei consagra duas modalidades de adopção, sendo a todo o tempo possível a conversão da adopção restrita em plena, se estiverem preenchidas as condições em que é possível decretar esta última (art.º 1977 CC). A adopção plena caracteriza-se pela integração do menor na família adoptiva, com total e irreversível corte com a família biológica³⁸, sem prejuízo do disposto quanto a impedimentos matrimoniais. A adopção restrita caracteriza-se pela conservação dos laços do adoptado com a sua família natural, relativamente à qual mantém todos os direitos e deveres, com excepções estabelecidas na lei (art.º 1992 CC).

Podem adoptar plenamente (art.º 1979 CC) pessoas casadas há mais de quatro anos, não separadas judicialmente de pessoas e bens ou de facto, desde que ambas tenham mais de 25 anos; e, ainda, quem tiver mais de 30 anos, ou de 25, neste último caso quando o adoptando for filho do cônjuge do adoptante. A idade limite para adoptar é actualmente de 60 anos à data da confiança do menor para adopção, não podendo, no entanto, existir uma diferença de idades superior a 50 anos entre adoptante e adoptando³⁹. O adoptado deve ter menos de 15 anos no momento da petição judicial de adopção (art.º 1980 CC). Pode adoptar restritamente quem tiver mais de 25 anos e

até aos 16 anos e com eles coabitem (*Vide* CT, art.º 41e Regulamento CT art.99 n.º3 e ainda, no que toca ao subsídio *supra* referido, o DL n.º 154/88 de 29 de Abril. art.º 12 D).

³⁷ Alterado pelo DL n.º 120/98, de 8 de Maio, e Lei n.º31/2003, de 22 de Agosto.

³⁸ A adopção plena é irrevogável, mesmo com o acordo de adoptante e adoptado (art.º 1989 CC), sendo em princípio irreversível, já que só em casos muito restritos é possível a revisão de sentença (art.º1990 CC).

³⁹ Constitui excepção a adopção de fratrias, em que apenas em relação a algum ou alguns dos irmãos exista uma diferença de idades superior a 50 anos. Quando se trata de adopção de filho de cônjuge, não há limite de idade.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

menos de 60 anos à data em que o menor lhe tenha sido confiado, salvo se o adoptando for filho do cônjuge do adoptante (art.º 1992 CC)⁴⁰.

O consentimento para a adopção vem regulado no art.º 1981 CC, destacando-se a necessidade da anuência do adoptando com mais de 12 anos.

O tempo médio de duração de um processo de adopção era em 2003, de 38/39 meses, pelo que um dos principais objectivos da nova lei não foi atingido.

No primeiro ano da reforma de 2003, 105 crianças viram a sua adopção decretada pelos tribunais portugueses⁴¹. Estão presentemente confiadas para adopção a candidatos residentes no território português, em período de pré-adopção, 492 crianças. Estão confiadas a candidatos residentes no estrangeiro, em período de pré-adopção, 4 crianças. Em Setembro de 2004 encontravam-se em situação de adoptabilidade, aguardando integração em famílias residentes em Portugal, 171 crianças. Em idêntica situação, mas aguardando integração em famílias residentes no estrangeiro, estão 36 crianças. De acordo com os dados da Segurança Social, entre crianças confiadas e a confiar, estão, em situação de adoptabilidade, 703 crianças. Regista-se que a faixa etária predominante, relativamente a crianças já confiadas, continua a ser a dos 0-3 anos, aguardando colocação as crianças mais velhas⁴². Estes números despertam a necessidade de apurar as razões explicativas da circunstância de, existindo 15773 crianças em acolhimento institucional e familiar (em lares, centros de acolhimento temporário e famílias de acolhimento), a sua grande maioria não se encontrar em situação de adoptabilidade, segundo a Segurança Social.

Portugal ratificou a Convenção da Haia relativa à Protecção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adopção Internacional, o que, todavia, não implicou a alteração do direito interno, uma vez que o regime vigente já previa a colocação de menores residentes em Portugal com vista à adopção no estrangeiro, bem como a

⁴⁰ Na adopção restrita não se impede que entre o adoptante e o adoptando haja uma diferença de idades superior a 50 anos.

⁴¹ Fonte: Instituto da Segurança Social (Março de 2005). Deste número de adopções, 97 foram decretadas no território continental, uma nos Açores e sete na Madeira.

⁴² No que respeita a crianças a aguardar colocação em famílias residentes no estrangeiro a faixa etária predominante é a dos 7-12 anos.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

adopção por residentes em Portugal de menores residentes no estrangeiro, em termos compatíveis com a Convenção.

5. TRABALHO E ESCOLARIZAÇÃO DE MENORES

5.1. A problemática do trabalho infantil mobiliza, sobretudo desde a década de noventa, a atenção das autoridades nacionais, não tendo passado despercebida às instâncias internacionais, desde logo, no âmbito da ONU, incluindo a OIT, e do Conselho da Europa. A situação era particularmente grave no norte do país, com especial incidência na indústria do calçado e vestuário⁴³.

As principais convenções internacionais na matéria, incluindo as 138 e 182 da OIT, foram ratificadas por Portugal. Em conformidade, a Constituição interdita, em sede de protecção das crianças (art.º 69.3), o trabalho de menores em idade escolar, cuja definição cabe ao legislador. À luz da lei laboral (Código do Trabalho (CT) e Lei de Regulamentação do Código de Trabalho (LRCT)⁴⁴), a idade mínima de admissão ao trabalho é de 16 anos, devendo o menor ter concluído a escolaridade obrigatória (fixada em nove anos), assim como ter a capacidade física e psíquica adequada ao posto de trabalho em questão (art.º 55.1 e 2 CT)⁴⁵.

Os menores com idade inferior a 16 anos podem ser admitidos a prestar trabalhos leves, conquanto tenham concluído a escolaridade obrigatória (art.ºs 55.3 CT e 115 LRCT). A lei permite, em todo o caso, o trabalho de menores com idade inferior a 16 anos e a escolaridade obrigatória mas sem uma qualificação profissional, bem como de menores com a idade mínima de admissão mas sem a escolaridade obrigatória ou qualificação profissional, ainda que imponha a verificação cumulativa de condições,

⁴³ Em 1999, Portugal foi, inclusive, alvo de uma decisão do Comité Europeu dos Direitos Sociais, no quadro das reclamações colectivas, que concluiu pela não conformidade da situação portuguesa com o art.º 7.1 CSE – Reclamação 1/1998, *Comissão Internacional de Juristas v. Portugal*, Decisão de 9 de Setembro de 1999.

⁴⁴ Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, respectivamente.

⁴⁵ A infracção implica a prática do crime de utilização indevida de trabalho de menor, punido com prisão até dois anos ou multa até 240 dias, se pena mais grave não couber por força de outra norma. *Vide* art.ºs 608-610 CT.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

dirigidas a assegurar o processo educativo e/ou formativo do menor (art.º 56.1 CT)⁴⁶. A validade do contrato de trabalho celebrado com menor de 16 anos ou sem a escolaridade obrigatória, depende da autorização escrita dos representantes legais (art.º 58.2 CT).

Se a CRP não afasta, em absoluto, o trabalho dos menores, sempre recai sobre o Estado um dever de especial protecção neste domínio (art.º 59.2 c) CRP). A lei estabelece garantias de protecção da saúde e educação do menor (art.ºs 53 e 60 CT), remetendo-se para legislação especial a proibição ou condicionamento da prestação de trabalho prejudicial ao seu desenvolvimento físico, psíquico e moral (art.º 60.2 CT). É extensa a lista de actividades, processos e condições de trabalho proibidos (art.ºs 115.3 e 116-121 LRCT), bem como de trabalhos condicionados a menores (art.ºs 122-126 LRCT), com destaque para o propósito, entre outros, de prevenir a sua exposição a certos agentes físicos, biológicos e químicos.

A retribuição pelo trabalho pode ser recebida pelo menor, salvo oposição escrita dos representantes legais (art.º 58.5 CT). A CRP (art.º 59.1 a)) consagra o princípio de salário igual para trabalho igual, estando desde 1998 proibida a discriminação salarial dos jovens na fixação do salário mínimo nacional (Lei n.º 45/98, de 6 de Agosto; art.º 209 LRCT).

Dada a incidência do trabalho infantil, o Governo criou, em 1996, o Plano para Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PEETI). Em sua sucessão, encontra-se em vigor o Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI), acompanhado pelo Conselho Nacional para a Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil, visando combater o trabalho infantil e o abandono escolar precoce, bem como reforçar a componente preventiva desta acção, através do encaminhamento dos menores para medidas educativas e formativas⁴⁷. O PETI continua associado ao Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF), que promove o

⁴⁶ Vide art.ºs 644.1 e 5 e 622.1 CT, quanto à responsabilidade contra-ordenacional. Note-se que o regime em apreço não é, porém, aplicável «ao menor que apenas preste trabalho durante as férias escolares» (art.º 56.2 CT).

⁴⁷ Vide Resolução CM n.º 37/2004. São destinatários do PETI os menores: em situação de abandono escolar sem a escolaridade obrigatória; em risco de inserção precoce no mercado de trabalho; em situação efectiva de exploração, incluindo nas suas piores formas.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

reingresso escolar e percursos alternativos de educação/formação⁴⁸. O número de casos detectados de trabalho infantil irregular tem diminuído nos últimos anos, sobretudo o trabalho explorado fora do contexto familiar. Num inquérito de 2001, dirigido a famílias com menores em idade escolar, apurou-se que, no ano então transcorrido, 8,3% destes tinham realizado uma actividade económica (18,2% como trabalhadores por conta de outrem e 81,8% como trabalhadores familiares não remunerados), com particular incidência no período das férias escolares e nas actividades agrícolas (42,3%, seguida do comércio (14,6%) e da construção (13%))⁴⁹. Por seu turno, o número de menores que se encontram em situação ilegal de trabalho, por cada 1000 visitas específicas efectuadas pela IGT às empresas, diminuiu drasticamente: de 114.2 em 1997, para 0.25 em 2003⁵⁰.

5.2. Nos termos do art.º 67.2 c) CRP, incumbe ao Estado «cooperar com os pais na educação dos filhos», através, designadamente, da garantia do direito ao ensino (art.º 74), essencial à liberdade de aprender e ao direito à educação que a Constituição também consagra (art.ºs 43 e 73). O direito ao ensino implica um direito de acesso à escola e à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (art.º 74.1), tendo o Estado a incumbência de «assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito» (art.º 74.2 a)). O ensino básico, que corresponde à escolaridade obrigatória, tem a duração de nove anos, com início aos seis anos de idade, cessando a obrigatoriedade da sua frequência aos 15 (art.º 6.1 e 4 Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)⁵¹). Destaca-se a generalização, nos últimos anos, da educação pré-escolar (crianças dos três aos seis anos), como forma complementar da acção educativa da família, de frequência facultativa⁵².

⁴⁸ Vide Despacho Conjunto n.º 948/2003, de 25 de Agosto, dos Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, que revê e reformula o PIEF, criado em 1999.

⁴⁹ Fonte: Ministério da Segurança Social e do Trabalho (SIETI), *Trabalho Infantil em Portugal 2001* (com a colaboração da OIT).

⁵⁰ Fonte: IGT, *Relatório de Actividades 2003*

⁵¹ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro.

⁵² Vide art.º 74.2 b) CRP, art.ºs 4.1-2 e 5 LBSE, Lei n.º 5/97, de 10 de Fevereiro e DL n.º 147/97, de 11 de Junho. A taxa de cobertura da educação pré-escolar em Portugal continental, no ano lectivo 2001/2002, cifrava-se em 73%. Fonte: ME, *Indicadores da Rede Escolar* (2003), disponível em <http://www.min-edu.pt>.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Comparando os censos de 1991 e 2001, verifica-se, sem prejuízo do decréscimo de alunos que frequentam o ensino básico em Portugal continental, por razões demográficas, uma evolução positiva no que respeita à conclusão, com sucesso, do 9.º ano (em 2001, 67% da população com 15-19 anos tinha como qualificação mínima o actual 3.º ciclo, contra os 35% em 1991)⁵³. Não obstante, o insucesso e o abandono escolares persistem com uma dimensão preocupante, canalizando a atenção dos poderes públicos. Um estudo do ME⁵⁴, suportado nos Censos 2001⁵⁵, relativo a Portugal continental, associa os dois fenómenos, sendo o abandono em regra precedido pela retenção. Se é certo que a taxa de abandono escolar dos 10 aos 15 anos, entre 1991 e 2001, registou uma quebra (12,5% em 1991, contra 2,7% em 2001), tal facto não se reflecte directamente na conclusão da escolaridade obrigatória⁵⁶. Refira-se, ainda, que, no ano lectivo 1999/2000, a média nacional (continente) da taxa de retenção no período correspondente à escolaridade obrigatória situava-se em 12,7%⁵⁷. Em Abril de 2004, foi anunciado o Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar (PNAPAE), sob o lema “Eu Não Desisto”⁵⁸, que estabeleceu como objectivo prioritário a redução para menos de metade das taxas de abandono escolar e de saída precoce até 2010⁵⁹.

6. MEIOS DE COMUNICAÇÃO

6.1. A protecção da honra, da intimidade e da imagem das crianças perante os meios de comunicação decorre fundamentalmente das normas gerais na matéria, *maxime* constitucionais, civis, penais e administrativas. A CRP (art.º 26.1) consagra o direito ao

⁵³ Fonte: ME: *Os Números da Educação no Recenseamento: Análise comparada dos dados de 1991 e 2001: Tendência e prospectiva*, disponível em <http://www.min-edu.pt>.

⁵⁴ ME, *Cartografia do Abandono e Insucesso Escolares* (2003), disponível em <http://www.min-edu.pt>.

⁵⁵ INE, *XIV Recenseamento Geral da População (Censos 2001)*, disponível em <http://www.ine.pt>.

⁵⁶ Em 2001, 24,6% das pessoas com 18-24 anos não tinham concluído o 9.º ano, nem se encontravam a frequentar a escola.

⁵⁷ Retenção no ensino básico = percentagem dos efectivos escolares que permanecem, por razões de insucesso ou de tentativa voluntária de melhoria de qualificações, no ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos), em relação à totalidade de alunos que iniciaram esse mesmo ensino (Fonte: ME).

⁵⁸ Texto disponível no Portal do Governo: <http://www.portugal.gov.pt>.

⁵⁹ Numa apreciação crítica deste plano, *vide* Parecer 4/2004 do Conselho Nacional de Educação, disponível em <http://www.cnedu.pt/>.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

bom nome e reputação e o direito à imagem, que recebem tutela autónoma em relação ao direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar, igualmente reconhecido naquele preceito. Tais dimensões da esfera nuclear da pessoa relevam na lei civil como direitos de personalidade: art.º 70 CC (tutela geral da personalidade), art.º 79 CC (direito à imagem), art.º 80 CC (direito à reserva sobre a intimidade da vida privada) e art.º 484 CC (ofensa do crédito ou do bom nome)⁶⁰. Já no quadro da tutela penal dos direitos em apreço, o núcleo duro das infracções relevantes compreende: os crimes de difamação (art.º 180 CP) e de injúria (art.ºs 180-182 CP); o crime de devassa da vida privada (art.º 192 CP); e ainda, autonomizando a tutela penal do direito à imagem, o crime de fotografias ilícitas (art.º 199 CP)⁶¹. Por último, com relevo para a tutela administrativa, compete à Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) apreciar eventuais violações da lei no exercício da liberdade de expressão e informação através da comunicação social, entidade que repetidamente se debruça sobre a questão da protecção da honra, da intimidade e/ou da imagem das crianças⁶².

Entre os deveres fundamentais dos jornalistas, consta o de não identificar, directa ou indirectamente, as vítimas de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, assim como os menores aos quais tenham sido aplicadas medidas tutelares sancionatórias (art.º 14.d) Lei n.º1/99, de 13 de Janeiro). Em idêntica linha, a LPJCP (art.º 90), contém normas que asseguram os direitos à imagem e à intimidade de crianças e jovens em perigo, frente à comunicação social.

A Lei da Televisão⁶³ contém disposições que protegem os menores contra programas violentos e de conteúdo sexual. Constitui obrigação geral dos operadores de televisão garantir «a observância de um ética de antena consistente (...) com [a]

⁶⁰ As sanções de natureza civil consistem sobretudo em medidas de natureza ressarcitória (acções de responsabilidade) e outras medidas decretadas judicialmente (como a apreensão de máquinas, de filmes, medidas cautelares), valendo aqui, em termos de legitimidade processual, as regras gerais de representação dos menores em juízo (*vide* art.ºs 10, 12 e 17 CPC).

⁶¹ O legislador penal determina a agravação da pena nos crimes elencados, quando cometidos através de meio de comunicação social (*vide* art.ºs 183.2, 197.b) e 199.3 CP). Sobre a legitimidade para apresentação de queixa/acusação particular, vale o princípio geral da representação de ofendido menor de 16 anos (*vide* art.ºs 113.3 e 117 CP).

⁶² *Vide* art.º 39 CRP. Como resultado da revisão constitucional de 2004, a AACS será em breve substituída pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social. As deliberações de AACS podem ser consultadas através da página <http://www.aacs.pt>.

⁶³ Lei n.º32/2003, de 22 de Agosto.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

protecção, em especial, dos públicos mais vulneráveis, designadamente crianças e jovens» (art.º 30.1). É em sede de limites à liberdade de programação (art.º 24) que mais releva esta protecção, proibindo-se «pornografia em serviço de acesso não condicionado, violência gratuita ou [incitamento] ao ódio, ao racismo e à xenofobia» (art.º 24.1), limitação que o legislador expressamente associa ao respeito pela «livre formação da personalidade das crianças e adolescentes». Com igual propósito, o legislador remete para o período das 23 às 6 horas, não só a transmissão de programas susceptíveis de influírem negativamente na formação das crianças e adolescentes (art.º 24.2), mas também a difusão de obras classificadas como desaconselháveis a menores de 16 anos (art.º 24.3).

A utilização dos meios de comunicação, incluindo a Internet, para pornografia infantil releva penalmente no âmbito dos crimes de abuso sexual de crianças (art.º 172 CP) e de menores dependentes (art.º 173 CP). A utilização de menor de 14 anos em fotografia, filme ou gravação pornográficos, quer a exibição ou cedência a qualquer título ou por qualquer meio de tais suportes pornográficos, quer, ainda, a sua posse com o propósito de os exibir ou ceder, são punidos com prisão até três anos (art.º 172.3 c), d) e e), respectivamente, CP)⁶⁴. Nos casos de especial dependência, em relação a menores entre 14 e 18 anos confiados ao agente do crime para educação ou assistência, o legislador pune a prática daqueles mesmos actos com prisão até um ano, ou até três anos se houver intenção lucrativa (art.º 173.2 e 3 CP). Perante este enquadramento legislativo, resulta, portanto, por um lado, que a faixa etária dos 14 aos 18 anos não recobra protecção absoluta perante situações de pornografia infantil e, por outro, que a mera posse intencional de material de pornografia infantil não se encontra criminalizada⁶⁵. As autoridades nacionais estão cientes da expansão da Internet e da sua capacidade para difundir pornografia infantil, passando também o combate a este fenómeno por formas de cooperação policial e judiciária internacional.

⁶⁴ No caso das alíneas c) e d) do art.º 172.3 CP, havendo intenção lucrativa, a pena de prisão pode ir de 6 meses a 5 anos (art.º 172.4 CP).

⁶⁵ Na última legislatura foram apresentadas propostas nesse sentido (Proposta de Lei n.º149/IX (Governo) e Projectos de Lei n.ºs 216/IX (CDS-PP) e 220/IX(PSD)).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

6.2. Decorrem do Código da Publicidade⁶⁶ restrições ao conteúdo da publicidade especialmente dirigida a crianças. A publicidade deve ter em conta a sua “vulnerabilidade psicológica”, abstendo-se, designadamente, de (art.º 14.1): incitar directamente as crianças, explorando a sua inexperiência ou credulidade, a adquirir um determinado bem ou serviço (incluindo através da televenda: art.º 25-A.4) ou a persuadirem os seus pais ou terceiros a fazê-lo; exhibir elementos susceptíveis de fazerem perigar a sua integridade física ou moral, v.g. pelo incitamento à violência; explorar a confiança especial das crianças nos seus pais, tutores ou professores. Encontra-se igualmente interdita a publicidade a bebidas alcoólicas⁶⁷, tabaco ou qualquer tipo de material pornográfico não só nos estabelecimentos de ensino, como também em publicações, programas ou actividades especialmente destinados a crianças (art.º 20). Importa, ainda, salientar que não podem ser interrompidos por publicidade os programas televisivos para crianças com duração programada inferior a 30 minutos (art.º 25.4). A lei (art.º 41) admite que possam ser ordenadas medidas cautelares de suspensão, cessação ou proibição de publicidade que, designadamente, contenda com direitos ou interesses legalmente protegidos das crianças.

6.3 No que especialmente concerne ao serviço público de televisão (art.ºs 6 e 46-52 Lei da Televisão), constitui obrigação específica dos respectivos operadores «garantir a produção e transmissão de programas destinados ao público jovem e infantil, educativos e de entretenimento, contribuindo para a sua formação». É igualmente em sede da regulação do serviço público de radiodifusão e das obrigações da respectiva concessionária quanto à programação que é prestada atenção específica às necessidades do público jovem e às diversas sensibilidades etárias (art.º 47.1 b) e c) da Lei da Rádio⁶⁸).

⁶⁶ Aprovado pelo DL n.º 330/90, de 23 de Outubro, alterado, por último, pelo DL n.º 224/2004, de 4 de Dezembro.

⁶⁷ No que, de modo especial, concerne à publicidade a bebidas alcoólicas, *vide* também art.º 17.1 a), 5 e 6 do Código da Publicidade.

⁶⁸ Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 33/2003, de 22 de Agosto.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

7. ADOLESCENTES

A CRP consagra um especial dever de protecção da juventude (§ 1.3.).

No plano dos direitos reprodutivos, cabe considerar o direito à educação sexual como componente do próprio direito à educação, como foi reconhecido na Lei n.º 3/84, de 24 de Março, que estabeleceu o direito de informação e o acesso aos conhecimentos necessários à prática de “métodos salutareis de planeamento familiar” (art.º 3.1) e a gratuitidade das consultas de planeamento familiar e dos meios contraceptivos proporcionados pelas entidades públicas. Trata-se de matéria legislada há mais de vinte anos, mas de implementação complexa, como se prova pelas sucessivas insistências do legislador sobre a questão⁶⁹. A Lei n.º 120/99, de 11 de Agosto⁷⁰, afirmou como objectivo «conceder maior eficácia aos dispositivos legais que garantam a promoção de uma vida sexual e reprodutiva saudável» (art.º 1), repetiu e reforçou a necessidade de implementação de um programa de promoção da saúde e da sexualidade nas escolas, de campanhas de divulgação especialmente dirigidas aos jovens (art.º 4) e do seu atendimento em qualquer consulta de planeamento (art.º 5). A Lei n.º 12/2001, de 29 de Maio, sobre contracepção de emergência, determinou a sua disponibilização gratuita em centros de saúde, consultas de planeamento familiar, ginecologia e obstetrícia dos hospitais, e centros de atendimento de jovens com protocolo de articulação com o SNS. De novo em 2004, através da Resolução AR n.º 28/2004, de 19 de Março, veio reconhecer-se que é preciso apostar na educação para a saúde e no reforço das condições de acesso aos meios contraceptivos. O número de gravidezes na adolescência dá-nos a medida da ineficácia das soluções até agora postas em prática: em 1998⁷¹ verificavam-se 11.8 nascimentos em 1000 raparigas com idades entre os 15 e os 17 anos e 33.5 em 1000 raparigas com idades entre os 18 e os 19 anos. Em média, só seis países desenvolvidos referenciados pela UNICEF têm taxas superiores de gravidez na

⁶⁹ V.g. Resolução CM n.º 124/98, que aprovou o plano de acção integrado para a educação sexual e o planeamento familiar; Resolução AR n.º 51/98, recomendando ao governo a regulamentação da Lei n.º 3/84.

⁷⁰ Regulamentada pelo DL n.º 259/2000, de 17 de Outubro.

⁷¹ Último ano em que, segundo a UNICEF, existem dados comparáveis de todos os países.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

adolescência⁷². O II PNI (§ 1.3)⁷³ prevê medidas especiais de prevenção, bem como de acompanhamento e apoio às mães adolescentes.

Os adolescentes com mais de 16 anos podem decidir acerca da sua educação e opção religiosa (art.ºs 1886 CC e 11.2 da Lei da Liberdade Religiosa⁷⁴).

Ao Estado cumpre fomentar e apoiar as organizações juvenis na prossecução dos objectivos da política de juventude (art.º 70.2 e 3 CRP)⁷⁵. O associativismo juvenil está regulado na Lei n.º 124/99, de 30 de Agosto. Os menores de 14 anos podem aderir a associações desde que autorizados por escrito, por quem detém o poder paternal, dispensando-se qualquer autorização a partir dessa idade para aderir ou constituir associações. O estatuto das associações juvenis consta da Lei n.º 6/2002 de 23 de Janeiro⁷⁶. As associações juvenis devem registar-se, atribuindo o Registo Nacional de Associações Juvenis uma certificação a todas as associações nele inscritas. Em 2005 inscreveram-se 1072 associações de âmbito regional e 28 de abrangência nacional⁷⁷. As associações juvenis são maioritariamente culturais, desportivas e recreativas. Assinala-se uma tendência para a crescente especificidade dos seus fins, designadamente surgindo diversas associações ambientais, de ocupação de tempos livres ou desportos radicais.

8. SITUAÇÕES VULNERÁVEIS

8.1 A Constituição consagra o especial dever de protecção do Estado para com as crianças mais vulneráveis (§1.1), deixando ao legislador ordinário amplitude de fixação dos termos e das formas que essa protecção deve assumir, concretizada na LPCJP.

⁷² Fonte: *Teenage Birth in Rich Nations*, Innocenti Report Card n.3, Innocenti Reserch Center, Florença.

⁷³ Aprovado pela Resolução CM n.º 184/2003.

⁷⁴ Lei n.º16/2001, de 22 de Junho.

⁷⁵ São objectivos dessa política: o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efectiva integração na vida activa, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade.

⁷⁶ A lei define como associação juvenil as dotadas de personalidade jurídica, com mais de 75% de associados com idade igual ou inferior a 30 anos, proporcionalmente representadas em cada um dos órgãos sociais e registadas junto do Instituto Português da Juventude.

⁷⁷ Dados do IPJ.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Nos termos desta lei, a legitimidade da intervenção, para promover ou proteger os direitos da criança, deriva da sua colocação em situação de perigo para a sua segurança, saúde, formação, educação, ou desenvolvimento, pelos pais, representante legal ou quem deles tenha a guarda de facto (art.º 2). Esta promoção e protecção de direitos recai, em primeiro lugar, sobre as entidades competentes em matéria de infância e juventude, as comissões de protecção de crianças e jovens e, como último recurso, os tribunais⁷⁸. A intervenção é orientada por um conjunto de princípios, encimado pelo superior interesse da criança: privacidade, intervenção precoce, intervenção mínima, proporcionalidade e actualidade, responsabilidade parental, prevalência da família, obrigatoriedade de informação, audição obrigatória e participação e, por último, subsidiariedade (art.º 4). São medidas de promoção e protecção: apoio junto dos pais ou de outro familiar, confiança a pessoa idónea, apoio à autonomia de vida, acolhimento familiar, acolhimento em instituição, confiança a pessoa seleccionada para a adopção ou a instituição com vista à futura adopção (art.º 35).

Papel central é atribuído às comissões de protecção, entidades oficiais não judiciárias com autonomia funcional, com a participação dos principais agentes da comunidade (art.ºs 12-33), que funcionam nas modalidades alargada e restrita (art.ºs 16-22) e são acompanhadas, apoiadas e avaliadas pela CNCJR (§ 1.2).

A medida de acolhimento familiar (DL n.º 190/92, de 3 Setembro) foi aplicada pelas comissões de protecção em 2% dos processos por elas instaurados em 2003, devendo também ter-se em conta que, num sistema dualista, para além das comissões, muitos processos correm em tribunal sem intervenção delas, ou em momento subsequente à sua intervenção. Esta medida pareceu vantajosa ao legislador, se comparada com outras de carácter institucional, e é definida como prestação de acção social traduzida no acolhimento transitório e temporário da criança ou jovem. Tida como recurso a utilizar quando esgotadas as possibilidades de cumprimento da sua

⁷⁸ Há quem ponha em causa a desjudicialização do processo de promoção e protecção, entendendo que se foi longe demais na atribuição de competências às comissões de protecção de crianças e jovens, sujeitando, aliás, a sua intervenção ao consentimento expresso dos pais, representante legal ou quem tenha a guarda de facto. Isto é especialmente relevante quando estão em causa abusos e maus tratos praticados por estes últimos, em que sempre se perderá tempo na superação judicial da falta de consentimento (art.º 11.b) LPTJ).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

função pela família natural, ainda que apoiada, pode ser de curta duração ou prolongada, consoante seja ou não previsível o regresso da criança acolhida à sua família natural dentro de prazo máximo de seis meses (art.º 48 LPJCP). As famílias de acolhimento (art.ºs 12-14 DL n.º 190/92) são remuneradas e recebem as prestações familiares que até aos 16 anos são atribuídas às crianças. Há em Portugal 6135 crianças entregues a estas famílias⁷⁹.

O acolhimento institucional é definido pela LPCJP como a colocação da criança ou jovem aos cuidados de uma entidade⁸⁰ que disponha dos meios materiais e humanos para garantir os cuidados adequados às suas necessidades de educação, bem-estar e desenvolvimento integral (art.º 49). Também aqui se distinguem as modalidades de curta duração e prolongado, tendo a primeira execução em casa de acolhimento temporário (CAT) e a segunda em lar de infância e juventude. São direitos da criança ou jovem acolhido, designadamente: à privacidade, ao contacto pessoal com a família⁸¹ ou outras pessoas com quem tenha especial ligação afectiva, à educação adequada ao seu desenvolvimento, a cuidados de saúde e à inviolabilidade da correspondência (art.º 58). O DL n.º 2/86, de 2 de Janeiro, definiu os princípios básicos a que devem obedecer os lares, com suporte em entidades públicas ou privadas. A regulamentação das medidas previstas na LPCJP, de que se destaca a de acolhimento institucional, que certamente trariam alterações a este diploma, nunca foi aprovada. Presentemente encontram-se acolhidas em instituições 9638 crianças, 1703 em CAT e 7935 em lares⁸².

8.2. O direito à saúde efectiva-se através de um SNS universal, geral e tendencialmente gratuito e da criação das condições económicas, sociais e culturais, que assegurem a protecção da infância (art.º 64.2 a) e b) CRP). A Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 Agosto) apresenta como directriz da política no sector a tomada de medidas específicas, dirigidas a grupos especialmente vulneráveis como as crianças e os adolescentes (base II.1 c)). Releva ainda a Carta da Criança Hospitalizada, difundida

⁷⁹ Fonte: Instituto da Segurança Social (Março de 2005).

⁸⁰ Entidade pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado (art.º 52).

⁸¹ Não obstante poderem existir limitações impostas pelo tribunal ou pela comissão de protecção.

⁸² Fonte: Instituto da Segurança Social (Março de 2005).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

pelo IAC, que consagra dez direitos fundamentais a observar pelas instituições hospitalares, designadamente, o direito à presença permanente dos pais ou seus substitutos, a usufruir de um ambiente hospitalar favorável às suas necessidades físicas, afectivas ou educativas, ou ao respeito pela sua intimidade.

A idade pediátrica, para efeitos de assistência hospitalar, termina aos 15 anos. As crianças até aos 12 anos estão isentas do pagamento de quaisquer taxas moderadoras (art.º 2.1 b) DL n.º 54/92, de 11 de Abril). No quadro do SNS, as crianças são atendidas nos centros de saúde, nos serviços de pediatria dos hospitais gerais e nos hospitais pediátricos. Existem Serviços de Pedopsiquiatria e Saúde Mental Infanto-Juvenil para acompanhamento de dificuldades emocionais e comportamentais de crianças dos 0 aos 18 anos. Alguns hospitais têm Núcleos de Apoio à Criança Maltratada. As crianças possuem um Boletim de Saúde Infantil e Juvenil, onde deve ser registada toda a informação clínica até à maioridade. O Plano Nacional de Vacinação (PNV) prevê um conjunto de vacinas a ministrar desde o estado de recém-nascido, até à faixa etária dos 10 aos 13 anos⁸³. Este plano foi ao longo dos últimos anos responsável pela drástica redução da morbilidade e mortalidade causadas por doenças infecciosas alvo de vacinação. A mortalidade infantil tem tido uma evolução muito favorável. Era, em 1999, de 5.5 por 1000 nados vivos, evoluindo até 2003 para 4.1, valor médio de todo o território português⁸⁴. Idêntica evolução cumpre assinalar na mortalidade neonatal: em 1999 de 3.5 por 1000 nados vivos, evoluindo para 2.7 em 2003.

No domínio da protecção das crianças com deficiência ou em risco de atraso no seu desenvolvimento (protecção que decorre de um conjunto disperso de normativos), é reconhecida a importância da intervenção precoce, a iniciar no seio da própria família e de que são destinatárias as crianças até aos seis anos de idade e, particularmente, dos zero aos três. A lei (LBSE e DL n.º 319/91, de 23 de Agosto) estabelece o regime de educação especial para alunos com especiais necessidades educativas nos ensinos básico e secundário, que prevê adaptações nas condições de ensino, v.g.: adaptações materiais

⁸³ Abrange: tuberculose, hepatite B, difteria, tétano, tosse convulsa, poliomielite, doenças por *haemophilus influenzae* tipo B, sarampo, parotidite epidémica, rubéola. Fora do PNV estão a ministrar-se correntemente a vacina contra a hepatite A, meningite meningocócica, gripe, e anti-pneumocócica.

⁸⁴ Fonte: Direcção-Geral da Saúde.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

como a eliminação de barreiras arquitectónicas ou adaptação de mobiliário; adaptações curriculares; condições especiais de matrícula, frequência e avaliação; adequação na organização das classes ou turmas; apoio pedagógico acrescido; e ensino especial. Os alunos com deficiência física ou sensorial beneficiam de contingentes especiais de vagas em cada estabelecimento de ensino superior público (DL n.º 189/92, de 3 de Setembro). Existem ainda normas específicas no domínio da formação profissional (DL n.º 247/89, de 5 de Agosto). Por último, salientem-se as prestações sociais específicas para estas crianças: abono de família alargado até aos 24 anos (DL n.º 176/2003, de 2 de Agosto); bonificação compensatória pelo acréscimo dos encargos familiares; subsídio mensal por frequência de estabelecimento de educação especial privado ou necessidade de apoio por entidade especializada exterior⁸⁵; subsídio por assistência de terceira pessoa (DL n.º 133-B/97, de 30 de Maio). De acordo com os Censos 2001, o número destas crianças e jovens, dos 0 aos 19 anos, de ambos os sexos, era de 58467, relevando as seguintes formas de deficiência: auditiva (6383), visual (20587), motora (7229), mental (8953), paralisia cerebral (3464), outras (11851).

A desnutrição, enquanto falta completa de ingestão de elementos calóricos e proteicos, não é significativa entre as crianças portuguesas, segundo a experiência pediátrica⁸⁶. Porém, o elevado número de famílias vivendo abaixo do limiar de pobreza faz supor que muitas crianças sofrem hoje de insegurança alimentar (dificuldade de acesso aos alimentos por razões económicas, necessitando da intervenção de terceiros). Por outro lado, existe séria preocupação pela dimensão assumida por distúrbios alimentares, quer de desnutrição voluntária (anorexia), quer de excessos alimentares (obesidade, tendo Portugal uma das mais elevadas taxas da Europa, sobretudo na faixa etária dos sete aos nove anos).

O VIH/SIDA constitui uma séria preocupação no domínio das doenças infecciosas que afectam a infância. A sua notificação obrigatória é recente, pelo que as estatísticas existentes não retratarão fielmente a realidade. Dados parciais, poderão,

⁸⁵ Vide Decreto Regulamentar 14/81, de 7 de Abril.

⁸⁶ O Centro de Estudos de Nutrição do Instituto Nacional de Saúde, não tem conhecimento de desnutrição deste tipo desde 1987. Há casos de desnutrição secundária (falta de nutrientes fundamentais resultante de doenças).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

contudo, revelar tendências quanto à evolução do impacte da doença nas crianças. Um estudo efectuado pelo Grupo de Estudos Sobre o VIH na Criança (Secção de Infeciologia Pediátrica da Sociedade Portuguesa de Pediatria), com base em dados de 2003, revela que, entre a população estudada (correspondente a 60% das crianças nascidas nesse ano), 13 nasceram infectadas, correspondendo a uma taxa de transmissão vertical de 4,9%. Dessas 13, nove nasceram de gravidezes não vigiadas e eram casos sociais graves. Consta-se que 43% das mães só tomou conhecimento do estado de infecção durante a gravidez, 5% no parto ou depois dele⁸⁷.

É nula a incidência de paludismo na população jovem portuguesa. Está erradicado, entre a população em geral, desde a década de sessenta do século XX, situação oficialmente reconhecida de há muito pela OMS⁸⁸.

Relativamente ao consumo de álcool, as estatísticas disponíveis impedem um retrato fidedigno da situação da infância e adolescência⁸⁹. Permitem, ainda assim, traçar um crescendo do consumo prematuro de bebidas alcoólicas, cada vez mais diversificadas⁹⁰. Este cenário justificou em 2000 a aprovação do Plano de Acção Contra o Alcoolismo (PACA)⁹¹ que manifesta especial preocupação com o alcoolismo juvenil. Em consequência, surgiu o DL n.º 9/2002, de 24 de Janeiro, que proibiu a venda de bebidas alcoólicas a menores de 16 anos e o seu consumo em locais públicos ou abertos ao público, bem como em máquinas automáticas.

Quanto ao tabaco, as crianças constituem um dos principais grupos de risco enquanto fumadores passivos. A Rede Europeia para a Prevenção do Tabagismo regista, entre os jovens portugueses, um aumento de 14% para 26% de fumadores até aos 15 anos, entre 1998 e 2002. Em 1998, 14% dos fumadores jovens eram raparigas e 19% rapazes. Em 2002, o consumo entre as raparigas tinha disparado para 26%⁹². Portugal acompanha a tendência geral de iniciação da maioria dos consumidores na adolescência

⁸⁷ Fonte: Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA.

⁸⁸ Existem dois grupos considerados de risco e, por isso, sujeitos a vigilância: os viajantes e os imigrantes de países africanos. Fonte: Departamento Universitário de Saúde Pública da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa.

⁸⁹ O Inquérito Nacional de Saúde de 1998/99 tem dados até aos 15 anos e dos 15 aos 24.

⁹⁰ Para além das bebidas tradicionais, surgem hoje, com elevado consumo, os *shots* e os *alcopops*.

⁹¹ Resolução CM n.º 166/2000.

⁹² Fonte: Instituto Nacional de Cardiologia Preventiva.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

(entre os 12 e os 14 anos), o que impõe o desenvolvimento de acções em meio escolar. O Instituto Nacional de Cardiologia Preventiva realiza acções de informação e sensibilização e disponibiliza a linha SOS-Deixar de Fumar.

O Inquérito Nacional ao Consumo de Substâncias Psicoactivas na População Portuguesa realizado em 2001⁹³ provou que os consumos são mais elevados nas faixas etárias mais jovens: a taxa de prevalência de consumo de qualquer substância é de 12,4% no grupo dos 15 aos 24 anos. Os primeiros consumos ocorreram, em regra, na juventude: 14% dos inquiridos iniciaram-se antes dos 15 anos e 58% entre os 15 e os 19 anos de idade, com o recurso a amigos e na maioria dos casos em casa destes, bares e discotecas. O consumo de drogas pela população jovem conheceu evoluções recentes. O ESPAD⁹⁴, que em 2003 se realizou em Portugal, aponta para um aumento do consumo de *cannabis* entre os alunos de 16 anos. Em 1999, o consumo era de 9%, em 2003 subiu para 15%. No mesmo período subiram ainda os consumos de *ecstasy* (4%), cocaína (2,6%) e *crack* (1.6%), tendo em contrapartida decrescido o consumo de heroína na mesma população⁹⁵. Em 1999, foi aprovada a Estratégia Nacional de Luta Contra a Droga⁹⁶, que enfatiza a prevenção primária dentro e fora da escola, nos espaços frequentados por adolescentes e jovens, com informação sobre as novas drogas sintéticas, enganadoras quanto à sua perigosidade. Aprovou-se ainda o Plano Nacional de Luta contra a Droga e a Toxicodependência – Horizonte 2004⁹⁷, de que se salienta o propósito de reduzir o número de consumidores de idade inferior a 18 anos⁹⁸ e introduzir a prevenção nos projectos educativos das escolas até 2004. Estes objectivos não foram alcançados.

O suicídio é uma matéria de difícil avaliação estatística em qualquer faixa etária, já que os dados oficiais frequentemente não autonomizam os óbitos voluntários por

⁹³ Este inquérito foi elaborado com base em 14184 entrevistas realizadas no continente e regiões autónomas a pessoas com idades entre os 15 e os 64 anos de idade.

⁹⁴ *European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs*, que tem como propósito fornecer dados comparáveis sobre prevalências e padrões de consumo de substâncias lícitas e ilícitas.

⁹⁵ Fonte: Instituto da Droga e da Toxicodependência, *A Situação do País em Matéria de Drogas e Toxicodependências*, Setembro de 2004.

⁹⁶ Aprovada pela Resolução CM n.º 46/99.

⁹⁷ Resolução CM n.º 39/2001.

⁹⁸ Resolução CM n.º 30/2001, que aprovou os 30 principais objectivos da luta contra a droga e a toxicodependência no horizonte 2004.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

idades. Num estudo realizado a partir dos dados extraídos das estatísticas no INE⁹⁹ sobre a evolução das taxas de suicídio na década de noventa, prova-se uma evolução irregular no que respeita aos jovens (5-19 anos), com tendência decrescente. Em 2000, a taxa registada foi de 1.1 suicídios para os rapazes e 0.3 para as raparigas por 100 000 habitantes.

8.3 As crianças imigrantes acedem aos cuidados de saúde do SNS e à educação pré-escolar e escolar, independentemente da situação de irregularidade dos pais. Para isso foi criado um registo nacional de menores estrangeiros (DL n.º 67/2004, de 25 de Março), com a exclusiva finalidade de lhes garantir esse acesso¹⁰⁰. Cabe ao ACIME, através da articulação com os serviços envolvidos, assegurar a concretização deste direito. Os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal há pelo menos um ano têm direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem no estrangeiro, que com ele aí tenham vivido ou que dele dependam (Lei da Imigração, DL n.º 244/98 de 8 de Agosto, alterada por último pelo DL n.º 34/2003 de 25 de Fevereiro, art.º 56.1)¹⁰¹, direito que releva muito especialmente no caso de filhos menores. Também por via da concessão de direito de asilo se poderá alcançar o reagrupamento familiar, na medida em que são extensivos aos filhos menores, adoptados ou incapazes, os efeitos dessa atribuição, declaração dependente de requerimento do interessado (art.º 4.1 da Lei do Asilo¹⁰²). Se o requerente for menor de 18 anos e assim o solicitar os efeitos do asilo serão extensivos aos pais e aos irmãos menores de que ele constitua exclusivo amparo (art.º 4.2). Relevam ainda para a protecção dos menores migrantes, as normas relativas à dispensa de visto para os filhos de cidadãos estrangeiros, nascidos em território português (art.ºs 87.1 a) e 89.1 da Lei da Imigração), bem como a impossibilidade de aplicação da pena acessória de expulsão a cidadãos estrangeiros

⁹⁹ INE, *O suicídio em Portugal nos anos 90*.

¹⁰⁰ Não podendo, em caso algum, os dados constantes do registo, ser usados para fundamentar ou instruir qualquer procedimento, administrativo ou judicial contra um cidadão estrangeiro (art.º 2.3).

¹⁰¹ Nas mesmas circunstâncias é ainda reconhecido o direito ao reagrupamento com os membros da família que se encontrem regularmente em território nacional em casos excepcionais e devidamente fundamentados.

¹⁰² Lei n.º 15/98, de 26 de Maio, que estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

residentes com filhos menores, sobre os quais exerçam poder paternal e a quem assegurem o sustento e a educação (art.º 101.4 b)).

8.4. Não existem estatísticas internas que autonomizem a pobreza relativamente às crianças. O fenómeno tem sido tradicionalmente encarado como respeitante às famílias e só muito recentemente se sentiu a necessidade da sua especificação quanto à infância. O último relatório da UNICEF sobre a pobreza infantil nos países ricos coloca Portugal numa difícil posição, com uma percentagem de 15,6% de crianças a viverem abaixo da linha nacional de pobreza¹⁰³. No sentido de a combater, o PNAI (§ 1.3)¹⁰⁴ assume como objectivo reduzir em 2% o risco de pobreza¹⁰⁵, da população em geral, até 2005, objectivo que parece hoje comprometido. Quanto à pobreza infantil, o mesmo plano não quantifica objectivos, limitando-se a preconizar a sua forte redução até 2010.

¹⁰³ *Child Poverty in Rich Countries* (2005), Innocenti Report Card n.º 6. Innocenti Reserch Centre, Florence.

¹⁰⁴ Aprovado pela Resolução CM n.º 192/2003.

¹⁰⁵ Percentagem da população abaixo do limiar correspondente a 60% do rendimento mediano. Este risco era, em 1999, de 21%.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

16. PORTUGAL **(ACTUAÇÃO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA)**

1. INTRODUÇÃO.- 2. TRÁFICO E MAUS TRATOS: 2.1. Tráfico. 2.2. Maus tratos.- 3. PRIVAÇÃO DE LIBERDADE: 3.1. Detenção policial. 3.2. Situação de crianças e adolescentes privados da liberdade.- 4. IDENTIDADE E FAMÍLIA: 4.1. Direito ao nome, nacionalidade e filiação. 4.2. Direitos e obrigações no âmbito familiar.- 5. TRABALHO E ESCOLARIZAÇÃO: Escolarização.- 6. MEIOS DE COMUNICAÇÃO: Protecção geral face aos meios e à pornografia.- 7. SITUAÇÕES VULNERÁVEIS: Migrantes.-

1. INTRODUÇÃO

Órgão do Estado constitucionalmente consagrado (art.º 23 CRP), o Provedor de Justiça (PJ) actua, nos termos estatutários¹⁰⁶, por meios informais e expeditos, sem sujeição às regras processuais relativas à produção de prova (art.º 28), abrangendo os respectivos poderes de inspecção e fiscalização a actividade administrativa e legislativa dos órgãos de soberania, das assembleias legislativas regionais e dos governos próprios das Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e, bem assim, os actos praticados na superintendência da Administração (art.º 2.1 e 22). Dispõe, ainda, de competência em relação a entidades privadas, sempre que esteja em causa uma especial relação de domínio e a protecção de direitos, liberdades e garantias fundamentais (art.º 2.2), o que releva de modo particular para a actuação na defesa dos direitos da criança.

Note-se que, na medida em que diversas matérias abordadas no presente Relatório são susceptíveis de configurar a prática de ilícitos criminais, a intervenção do PJ relativamente a elas está, por força do EPJ (art.º 35), limitada à informação dos interessados e ao seu encaminhamento para as entidades competentes.

Destaque-se, igualmente, que o PJ dispõe, desde 1992, de uma linha telefónica gratuita, designada Linha Verde Recados da Criança (LVRC), com especial vocação para receber queixas sobre assuntos da infância, apresentadas pelas próprias crianças ou por adultos no seu interesse.

¹⁰⁶ Estatuto do PJ (Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, alterada pela Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

2. TRÁFICO E MAUS TRATOS

2.1. A divulgação, em 1999, de notícias sobre casos de entrega de crianças, pelos pais naturais a terceiros, ocorridos fora de processos de adoção, ou em desrespeito pelas respectivas normas, levou o PJ a iniciar processo independente de queixa, com o objectivo de estudar a questão do procedimento de registo de nascimento, e dos respectivos requisitos, na perspectiva da criação de mecanismos dificultadores daquelas condutas ilícitas, tendo concluído pela necessidade da alteração da disposição do Código do Registo Civil que regulava os requisitos especiais do registo de nascimento. Nesta sequência, foi recomendado ao Ministro da Justiça que, por um lado, passasse a ser obrigatória a exibição de declaração médica ou do estabelecimento hospitalar atestando o nascimento, para efeitos de registo civil; por outro, fosse tornada exigível a declaração do médico que primeiro assistiu ao recém-nascido, quando o nascimento ocorresse sem assistência médica ou fora de estabelecimento hospitalar; e, finalmente, fosse consagrada, em todas as situações, sem excepção, a obrigatoriedade dos estabelecimentos onde os partos tivessem ocorrido, ou das pessoas que a eles tivessem assistido, comunicarem aqueles nascimentos ao registo civil¹⁰⁷. Ainda que a recomendação não tivesse sido, imediata e directamente, acatada pelo Governo, a posterior aprovação do “Projecto Nascer Cidadão” (§ II.1.3) visou, parcialmente, dar resposta positiva à pretensão do PJ.

2.2. Na Provedoria de Justiça, o tratamento das queixas relativas a maus tratos a menores ocorre, preferencialmente, através da LVRC, podendo concluir-se que algumas das questões mais frequentemente suscitadas dizem respeito a matérias relacionados com maus tratos físicos e psíquicos (17%), negligência quanto à segurança, saúde, sustento e educação (12%), medidas de protecção, tutelares cíveis e tutelares educativas (10%), problemas comportamentais (9%), carências familiares (5%), abusos sexuais e exposição sexual (3%) e violência doméstica (2,5%).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Na prática, a intervenção do PJ através da LVRC é feita mediante a articulação com os estabelecimentos de ensino, os serviços locais da segurança social e as comissões de protecção de crianças e jovens, acompanhando e monitorizando o tratamento dos assuntos por essas entidades, depois de lhes relatar as situações de que teve conhecimento. Sempre que os casos descritos apresentem diminuta complexidade e sejam susceptíveis de resolução célere, através de meios já previstos na lei, a LVRC pode limitar-se a encaminhar os denunciantes para as entidades públicas competentes. Finalmente, quando os factos denunciados indiciem a prática de ilícitos criminais, ou sempre que as comissões de protecção não derem resposta em tempo razoável, a LVRC comunica o caso ao MP, para que este tome as providências necessárias à salvaguarda dos menores em perigo.

Com referência ao ano de 2003, destaca-se na actuação da LVRC a acção desenvolvida em virtude de denúncias relativas a menores estrangeiros usados para a prática da mendicidade, tendo o PJ, neste aspecto particular, chamado a atenção para a especial dificuldade da intervenção das entidades públicas competentes, designadamente, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, as polícias, as comissões de protecção de crianças e jovens e, mesmo, dos tribunais, e denunciado publicamente a inexistência de uma actuação estratégica possibilitadora de uma intervenção articulada, eficaz e dissuasiva daquele tipo de comportamento. Por outro lado, o PJ também apelou para que a actuação das entidades públicas perante casos de maus tratos físicos se dirigisse, não apenas à protecção do menor mas, igualmente, à responsabilização penal do agressor¹⁰⁸.

Finalmente, o PJ manifestou preocupação, junto dos Ministros que tutelam a Comissão Nacional de Protecção das Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR: § II.1.2), pelas nefastas consequências da prolongada demora verificada na nomeação do novo presidente daquela entidade, em especial pelo carácter insubstituível da missão desempenhada pela CNPCJR, e pelo facto de a suspensão da actividade durante cerca de dois anos ter tido implicações negativas, quer ao nível do acompanhamento das

¹⁰⁷ Vide Recomendação n.º 28/B/99, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1999*, Vol. II, Lisboa, 2000, p. 531 e ss.

¹⁰⁸ Vide <http://www.provedor-jus.pt/publicacoes/2003/RecadosCrianca.html>.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

comissões de protecção, quer ao nível da articulação das respostas sociais existentes. Posteriormente à tomada de posição do PJ, a nova Presidente da CCPCJR tomou posse no decurso do ano de 2003.

3. PRIVAÇÃO DE LIBERDADE

3.1. Em resultado das queixas chegadas ao PJ sobre actuações censuráveis das forças policiais, designadamente da Polícia de Segurança Pública (PSP), foram realizadas, em 1995, visitas de inspecção a esquadras daquela força na zona de Lisboa e área circundante. Do averiguado resultou, com relevância para a questão da detenção de menores, a necessidade de ser alterada a prática pela qual os detidos aguardavam transporte para as instalações centrais do Comando da PSP nos átrios de entrada das esquadras, quase sempre, algemados aos bancos e à vista do público, e, também, de ser implementado um sistema único e fiável de certificação do momento exacto da detenção. Acresce que, perante a alegação de maus tratos infligidos a dois menores no momento da sua detenção, o PJ recomendou que se procedesse à averiguação da legalidade da actuação concreta dos agentes envolvidos¹⁰⁹. As recomendações vieram a ser, gradualmente, acolhidas.

3.2. Em 1994, foi levada a efeito uma inspecção ao único estabelecimento dos serviços tutelares de menores então existente na Região Autónoma da Madeira, o qual revestia a tripla natureza de estabelecimento de reeducação, de lar de semi-internato e de estabelecimento de reabilitação social. Em consequência, e no essencial, o PJ recomendou ao Ministro da Justiça, por um lado, a criação de novos estabelecimentos tutelares na Madeira e, por outro lado, a dotação do centro visitado dos meios

¹⁰⁹ Recomendação n.º 126/A/95, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1995*, Lisboa, 1997, p. 194 e ss.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

logísticos e humanos necessários a uma resposta cabal às necessidades testemunhadas¹¹⁰. A recomendação foi acatada.

Em 1997, o PJ realizou um conjunto alargado de visitas de inspecção, incidindo agora nos diferentes serviços do Instituto de Reinserção Social (IRS: § II.1.2), órgão auxiliar da administração da justiça no apoio aos menores, cuja missão abrangia, então, tanto a execução de medidas na comunidade (elaboração de planos de execução das medidas, acompanhamento dos menores, preparação de relatórios de avaliação das medidas e articulação com os tribunais), como o acolhimento institucionalizado de menores. Em especial neste último domínio, o relatório final do PJ destacou, entre outros, o problema da sobrelotação dos colégios, a imprescindibilidade de recrutamento de pessoal técnico e a conveniência do acolhimento conjunto das mães internadas e respectivos filhos¹¹¹. Em geral, as recomendações foram acatadas pelo Ministro da Justiça, ainda que a implementação de algumas medidas tenha sido diferida no tempo.

No ano de 2002, o PJ efectuou a terceira inspecção ao sistema prisional português, que abrangeu os 55 estabelecimentos existentes, culminando uma experiência iniciada em 1996 e prosseguida em 1998¹¹². No que especificamente respeita à presença de crianças, junto das mães reclusas (§ II.3.3), o último relatório incluiu referência expressa à situação das “crianças nos estabelecimentos prisionais”, destacando a presença de 77 menores, 21 dos quais com idade inferior a um ano, 43 entre esta idade e o máximo legal (os três anos) e 13 acima da idade máxima permitida. Aliás, é nesta matéria que se situa a principal recomendação do relatório quanto à infância, no sentido de se elevar aquele limite máximo (possivelmente para os cinco anos de idade), sem embargo de a decisão de saída da criança «poder ocorrer mais cedo ou mais tarde, de acordo com a avaliação casuística dos efeitos da permanência no

¹¹⁰ Recomendação n.º 78/A/94, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1994*, Lisboa, 1996, p. 141 e ss.

¹¹¹ Vide PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Instituto de Reinserção Social – Relatório Especial à Assembleia da República 1997*, Lisboa, 1997, p. 165 e ss.

¹¹² Vide PROVIDORIA DE JUSTIÇA, *As nossas prisões: Relatório especial do Provedor de Justiça à Assembleia da República - 1996*, Lisboa, 1997; PROVIDOR DE JUSTIÇA, *As nossas prisões - II: Relatório especial do Provedor de Justiça à Assembleia da República 1999*, Lisboa, 1999; PROVIDOR



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

estabelecimento prisional ou do afastamento da mãe»¹¹³. Destaca-se, a par desta, a sugestão para que fosse alargada a experiência da construção, junto de um estabelecimento prisional feminino, de uma *Casa da Criança*, instituição de acolhimento privada com a vocação de permitir a proximidade entre as mães reclusas e os respectivos filhos. O estabelecimento prisional especial de Santa Cruz do Bispo, recentemente inaugurado, veio dar resposta à necessidade de criação de condições para o recebimento de reclusas com os respectivos filhos.

Em virtude de queixa, o PJ tomou conhecimento do caso de uma cidadã que, depois de detida no respectivo domicílio, foi conduzida a uma esquadra na presença das suas duas filhas menores (de um e três anos de idade), tendo, naquela ocasião, as forças policiais informado a interessada da possibilidade das crianças serem deixadas em casa, ou, em alternativa, serem levadas para a esquadra, caso em que, não existindo ninguém que as pudesse ir buscar, elas ficariam à guarda da PSP. Uma vez que, no âmbito da instrução do processo, o Comandante-Geral da PSP informou que, até então, não existiam instruções claras sobre a efectivação de mandados de detenção naquelas situações, e considerando que a legislação processual penal parecia ser omissa quanto àquele tipo de casos, o PJ recomendou ao Ministro da Justiça que, no quadro do regime de cumprimento de mandado de detenção e nas situações em que a pessoa a deter desse assistência à família, a idosos, a crianças ou a portadores de deficiência, fosse assegurada, mediante medidas adequadas, a garantia dos direitos daqueles terceiros, designadamente, através do transporte das pessoas carecidas de assistência pelos órgãos de polícia ou, em último caso, de comunicação ao Ministério Público¹¹⁴. Nesta sequência, o Ministro da Justiça solicitou parecer à Procuradoria-Geral da República (PGR), tendo o respectivo Conselho Consultivo entendido que, mesmo não havendo omissão legal, as dúvidas manifestadas na recomendação aconselhavam, no entanto, à emissão de instruções de actuação aos agentes de autoridade encarregados da

DE JUSTIÇA, *As nossas prisões – III Relatório*, Lisboa, 2003. Todos os relatório estão disponíveis, na íntegra, em <http://www.provedor-jus.pt>.

¹¹³ Vide PROVIDOR DE JUSTIÇA, *As Nossas Prisões – III Relatório Especial...*, cit., p. 93.

¹¹⁴ Recomendação n.º 15/B/99, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1999*, Vol. I, Lisboa, 2000, p. 762 e ss.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

efectivação da detenção, susceptíveis de guiar uma adequada concretização dos princípios gerais enunciados na lei. O parecer foi homologado¹¹⁵.

4. IDENTIDADE E FAMÍLIA

4.1. Foi exposta ao PJ a situação de uma criança acolhida em instituição pública que, seis anos após ter sido institucionalizada, permanecia sem qualquer identificação. No âmbito do respectivo processo, veio a apurar-se que o menor terá vindo para Portugal proveniente de um país africano de língua portuguesa, trazido pelos progenitores, tendo sido confiado a um casal após a mãe se ter ausentado para parte incerta; depois, os membros do casal morreram, tendo o menor sido recolhido por pessoa que, mais tarde, reconheceu não ter condições para o acolher. Finalmente, a criança veio a ser encontrada, num parque de estacionamento, numa noite de Natal, pela pessoa que o encaminhou para a instituição de apoio. Por considerar que a criança se encontrava privada de um nome, de um assento de nascimento e de identificação civil, o PJ recomendou, com base nas normas internas e internacionais pertinentes, o imediato registo do nascimento da criança, a atribuição de nome e o reconhecimento da nacionalidade portuguesa originária, o que foi acatado¹¹⁶.

O PJ teve oportunidade para contestar o entendimento perfilhado pela Conservatória dos Registos Centrais, em relação à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, no caso de filhos menores de pai ou mãe que tenha adquirido a nacionalidade portuguesa (§ II.4.1), segundo o qual a pretensão é indeferida quando a declaração exigida seja já feita na maioridade do interessado. Em resumo, argumentou-se ser determinante, na forma de aquisição da nacionalidade em apreço, a circunstância de um dos progenitores do interessado ter adquirido a nacionalidade portuguesa durante a menoridade do descendente. Por outro lado, concluiu-se não decorrer da lei qualquer sujeição da manifestação de vontade a um prazo de caducidade, solução hermenêutica

¹¹⁵ Parecer do Conselho Consultivo da PGR 35/99, disponível in <http://www.dgsi.pt>.

¹¹⁶ Recomendação n.º 68/A/97, in PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1997*, Lisboa, 1998, p. 161 e ss.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

que, entre outras incongruências sistémicas, estabeleceria uma discriminação injustificável entre filhos menores e incapazes, porquanto estes, ao contrário daqueles, poderiam adquirir a nacionalidade portuguesa a todo o tempo, na medida em que persistisse a respectiva incapacidade. A questão não conheceu, todavia, ainda um desfecho favorável à argumentação expendida pela Provedoria de Justiça¹¹⁷.

Em matéria de acção de investigação da paternidade (§ II.4.1), o PJ, considerando os limites temporais para a sua propositura, entendeu recomendar alterações legislativas no sentido, por um lado, de ser consagrada a imprescritibilidade da propositura das acções de investigação de paternidade e maternidade, quando os efeitos pretendidos fossem de natureza meramente pessoal, e, por outro lado, de ser extirpada a exclusão da possibilidade da investigação de paternidade e maternidade com fundamento na posse de estado, enquanto o pretense progenitor fosse vivo¹¹⁸. Embora o Governo não tenha acatado a recomendação¹¹⁹, foi, posteriormente, apresentado à Assembleia da República um Projecto de Lei¹²⁰ no sentido defendido pelo PJ, o qual, todavia, não chegou a ser aprovado.

4.2. Após iniciativa do PJ, o TC declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do assento do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), de 23 de Abril de 1987¹²¹, que considerava não serem aplicáveis às uniões de facto mesmo que delas houvesse filhos menores, as normas do Código Civil (CC) relativas a incomunicabilidade do arrendamento para habitação. Com efeito, o TC – reconhecendo a violação do princípio da não discriminação entre filhos (§ II. 4.2), que é directamente aplicável e vincula os tribunais - aceitou a argumentação no sentido de que o interesse dos filhos vale tanto no caso dos filhos nascidos do casamento, como relativamente aos filhos cujos pais viviam em união de facto. Assim, foi aceite que havia discriminação

¹¹⁷ Vide PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, Lisboa, 2004, p. 950 e ss.

¹¹⁸ Recomendação n.º 36/B/99, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1999*, Vol. II, cit., p. 106 e ss.

¹¹⁹ Vide em todo o caso, jurisprudência do TC, proferida recentemente, em sede de fiscalização concreta (§ II.4.1).

¹²⁰ Projecto de Lei n.º 303/VIII, do Partido Ecologista Os Verdes.

¹²¹ Publicado no DR, I Série, de 28 de Maio de 1987.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

resultante das normas do CC e do assento do STJ, por manifesto tratamento discriminatório relativamente aos filhos cujos pais viviam em união de facto¹²².

Verificando-se que a lei não permite o exercício conjunto do poder paternal pelos pais não casados e que não vivem em união de facto, e faz depender a possibilidade do exercício conjunto do poder paternal pelos pais que vivem em união de facto de uma declaração nesse sentido, o PJ recomendou recentemente ao Ministro da Justiça que, por um lado, as conservatórias competentes para o registo da criança passem a informar os pais da possibilidade que têm de exercer conjuntamente o poder paternal e da necessidade da declaração expressa nesse sentido e, por outro, a lei passasse a estabelecer a possibilidade de os pais não casados, quando de comum acordo, exercerem conjuntamente o poder paternal, quer vivam ou não em união de facto, através de declaração nesse sentido feita na conservatória do registo civil¹²³.

Acolhendo a motivação do pedido do PJ, o Tribunal Constitucional (TC) considerou, entre outras, materialmente inconstitucional norma da Lei de Imigração, por violação da proibição constitucional da extradição e expulsão de cidadãos portugueses do território nacional (art.º 33 CRP) e, bem assim, do preceito que dispõe que os filhos não podem ser separados dos pais, salvo quando estes não cumpram os seus deveres fundamentais de progenitores e sempre mediante decisão judicial (§ II.4.2)¹²⁴. Com efeito, as normas em causa autorizavam a expulsão de cidadãos estrangeiros que tivessem a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa residentes em território nacional, tendo o TC reconhecido a suma importância que o ordenamento jurídico português concede à família e à sua protecção e, também, o papel primordial e insubstituível dos pais na educação e acompanhamento dos filhos. Importa acrescentar, ainda, que o caso concreto suscitado perante este órgão do Estado havia já sido resolvido, oportunamente, pelo acatamento da recomendação legislativa em idêntico sentido que o PJ havia dirigido ao Ministro da Justiça¹²⁵.

¹²² Vide Acórdão TC n.º 359/1991, disponível in <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

¹²³ Recomendação n.º 1/B/2005 (que aguarda resposta), disponível in <http://provedor-jus.pt>.

¹²⁴ Vide PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1999*, Vol. II, cit., p. 225 e ss, e Acórdão TC n.º 232/2004, disponível in <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

¹²⁵ Recomendação n.º 40/B/99, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1999*, Vol. II, cit., p. 113 e ss.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Não obstante o facto de a legislação civil portuguesa conter disposições expressas sobre os deveres mútuos, de pais e filhos, de respeito, auxílio e assistência, sobre o dever de obediência dos filhos aos pais e, ainda, sobre a obrigação dos pais velarem pela segurança e saúde dos filhos (§ II.4.2), a questão dos limites do exercício correctivo pelos progenitores no âmbito familiar foi objecto de reclamação contra Portugal, apresentada ao abrigo da Carta Social Europeia¹²⁶. Neste procedimento internacional, o Governo português entendeu ouvir o PJ que, em suma, defendeu que o ordenamento jurídico nacional proíbe, sem excepções, os maus tratos aos menores na família, até por força das disposições criminais, designadamente daquelas que punem os maus tratos físicos ou psíquicos e as ofensas corporais à integridade física (§ II.2.2)¹²⁷.

5. TRABALHO E ESCOLARIZAÇÃO DE MENORES

Não obstante a CRP reconhecer o interesse público da generalização do ensino pré-escolar (§ II. 5.2), cuja frequência não deve estar condicionada a factores de natureza económica das famílias, a constatação da inaplicação do normativo em apreço, ao nível do ensino privado, levou o PJ a recomendar à Secretaria de Estado da Administração Educativa que o Estado assumisse, progressiva e faseadamente, o dever de suportar integralmente os encargos decorrentes da componente educativa da educação pré-escolar, em toda a rede daquele nível de ensino¹²⁸. Pese embora ter sido manifestada concordância de princípio com a posição do PJ, o acatamento da recomendação não se traduziu em algo mais do que uma intenção de implementação futura, devido aos elevados custos que a proposta envolveria.

Foram recebidas inúmeras reclamações de encarregados de educação de alunos de estabelecimentos do ensino particular e cooperativo (pré-escolar, básico e secundário), pondo em causa o abandono da interpretação que, até então, os serviços

¹²⁶ Reclamação colectiva 20/2003, apresentada pela OMCT – Organização Mundial Contra a Tortura.

¹²⁷ Também a ONG reclamante quis conhecer a posição deste órgão do Estado mas, por ter já sido ouvido pelo Governo, o PJ entendeu não dever repetir a intervenção.

¹²⁸ Recomendação n.º 37/A/00, in PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2000*, Lisboa, 2001, p. 306 e ss.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

educativos vinham fazendo sobre o conceito de rendimento familiar bruto anual, com efeitos nos montantes das comparticipações estatais atribuídos às famílias que haviam optado por aquele tipo de ensino. Em consequência, o PJ entendeu intervir junto do Ministério da Educação defendendo, primeiro, a manutenção provisória das normas relativas à celebração de contratos, para impedir que a generalidade das famílias se visse inesperadamente privada dos apoios e, depois, a adopção urgente de medida legislativa que estabelecesse, com rigor, os termos e condições gerais de celebração de contratos, em defesa da segurança e certeza jurídicas. O Governo acatou a primeira sugestão¹²⁹.

Não tendo sido até à data dado cumprimento a medida legislativa que prevê, desde 1990, a criação de comissões de certificação dos manuais escolares, com competência para procederem à avaliação destes previamente à sua colocação no mercado, o PJ decidiu solicitar informações sobre esta matéria ao Ministério da Educação, aguardando-se pelos esclarecimentos pedidos.

Tendo tido conhecimento, através de queixa que lhe foi apresentada, da decisão da direcção de um estabelecimento escolar público de desaplicar os mecanismos do seguro escolar num caso referente à lesão ocular de um aluno de 15 anos provocada, no recinto escolar, por outro aluno menor, o PJ recomendou que fosse iniciado, de imediato, o processo de seguro escolar respectivo e insurgiu-se contra a posição dos serviços educativos, que pretendiam a responsabilização do menor a título de “agressor”¹³⁰. Os serviços educativos acataram a sugestão, tendo custeado, na íntegra, os tratamentos realizados.

6. MEIOS DE COMUNICAÇÃO

6.1. Após ter recebido reclamação do pai de uma menor sobre a transmissão em programa televisivo de imagens da filha, embora com o consentimento da respectiva mãe, o PJ entendeu dever dirigir-se ao canal de televisão visado, de natureza privada,

¹²⁹ Vide http://www.provedor-jus.pt/ultimas/Inf_Imprensa/2002/Educacao_apoio-financeiro.html.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

por considerar estar-se perante uma clara violação de direitos fundamentais daquela criança, em especial o direito à imagem. Na verdade, o PJ defendeu que, mesmo nas situações de separação de facto, o exercício do poder paternal pertence a ambos os progenitores, pelo que a estação de televisão não deveria ter-se contentado com o consentimento da mãe, na medida em que, ainda que o acto em causa não fosse de particular importância, o pai manifestara expressamente a sua oposição. A estação de televisão defendeu-se alegando a sua boa fé por ter confiado na produtora do programa, e o PJ deu o assunto por concluído pedindo que, no futuro, fossem adoptadas regras de conduta diversas¹³¹.

Em face dos especiais perigos resultantes do uso de telemóveis por crianças, designadamente, dos chamados de “3.ª Geração” (que permitem o acesso à *Internet*), o PJ determinou a abertura de processo para estudar a questão do uso seguro dos telefones móveis por menores, designadamente, no que se refere à regulação da publicidade dirigida a menores e, também, à necessidade da aprovação de um código de boas práticas para os serviços móveis, à conveniência da disponibilização de um guia destinado aos pais sobre o uso responsável e seguro dos serviços de telemóvel por parte dos menores e, finalmente, à divulgação dos sistemas de filtragem de conteúdos da *Internet*. A instrução deste processo ainda decorre, estando em fase de audição da entidade reguladora de telecomunicações.

Depois de apresentadas cerca de 1500 queixas relativas à cobrança na factura mensal telefónica de elevadas quantias referentes a chamadas de valor acrescentado, muitas delas alegadamente feitas por crianças, o PJ comunicou a situação ao Ministério Público, uma vez que, nos termos das reclamações, as pessoas tinham sido induzidas, de forma fraudulenta, à realização daqueles telefonemas, sem se aperceberem da natureza, do preço e do conteúdo dos serviços a que estavam a aceder. No domínio administrativo, o PJ recomendou à entidade reguladora de telecomunicações que, no tocante às empresas que exploravam os serviços de audiotexto, analisasse as condições do exercício da actividade, os requisitos de idoneidade e, bem assim, desenvolvesse as

¹³⁰ Recomendação 4/A/2004, disponível in <http://www.provedor-jus.pt>.

¹³¹ Vide PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2001*, Lisboa, 2001, p. 583 e ss.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

acções de fiscalização que se mostrassem adequadas, o que foi acatado¹³². Ao mesmo tempo, foi recomendado que a empresa telefónica suspendesse a cobrança dos valores das chamadas em causa, até à conclusão da investigação criminal entretanto iniciada, tendo esta solicitação sido, também, acolhida¹³³. Finalmente, no domínio legislativo, foi recomendado ao Ministro do Equipamento Social a alteração da lei, no sentido de que fosse consagrado o princípio geral do *barramento* dos serviços, ou seja, a sua inacessibilidade como regra¹³⁴. Apesar de o Governo não ter correspondido ao apelo do PJ, a legislação acabou por ser alterada no sentido recomendado, por iniciativa do Parlamento, após solicitação do PJ dirigida a todos os grupos parlamentares.

7. SITUAÇÕES VULNERÁVEIS

Em resposta a uma exposição de um grupo de professores que dava conta da recusa de concessão dos benefícios da acção social escolar a alunos filhos de imigrantes de países da Europa de Leste, com fundamento na inexistência de regulamentação específica, o PJ exortou o Governo a garantir o acesso aos serviços de acção social escolar por parte dos filhos dos imigrantes a residir e a trabalhar em Portugal, invocando os princípios constitucionais de que os cidadãos estrangeiros e os apátridas gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português (art.º 15.1 CRP), de que todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar e de que incumbe ao Estado assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito (§ II.5.2). Em resposta, o Secretário de Estado da Administração Educativa comunicou ao PJ que, por forma a ser clarificado o entendimento devido e uniformizado o procedimento correcto, emitira despacho dirigido a todas as Direcções Regionais de Educação, pondo cobro às situações ilegais de tratamento desigual de filhos de imigrantes.

¹³² Recomendação n.º 83/A/99, in PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1999*, Vol. II, cit., p. 448 e ss.

¹³³ Recomendação n.º 84/A/99, *ibid.*, p. 466 e ss.

¹³⁴ Recomendação n.º 35/B/99, *ibid.*, p. 429 e ss.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

FONTES NA INTERNET

- Provedor de Justiça: <http://www.provedor-jus.pt> [inclui as tomadas de posição do Provedor de Justiça português, bem como os Relatórios anuais da respectiva actividade (de 1997 em diante)].
- Assembleia da República: <http://www.parlamento.pt> (inclui informação sobre actividade parlamentar e processo legislativo).
- Portal do Governo: <http://www.governo.gov.pt/Portal/PT> (com ligações aos diversos ministérios).
- Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.pt>.
- Procuradoria-Geral da República: <http://www.pgr.pt>.
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado da PGR: <http://www.gddc.pt> (inclui bases de dados com os instrumentos bilaterais e multilaterais celebrados por Portugal com outros Estados ou com organizações internacionais).
- Instituto Nacional de Estatística: <http://www.ine.pt>.
- Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do MJ: <http://www.gplp.mj.pt> (disponíveis estatísticas da justiça).
- Polícia Judiciária: <http://www.policiajudiciaria.pt>.
- “Escolhas” – Programa de Prevenção Contra a Criminalidade e Inserção dos Jovens dos Bairros mais Vulneráveis de Lisboa, Porto e Setúbal: <http://www.programaescolhas.pt>.
- Inspecção-Geral do Trabalho: <http://www.igt.idict.gov.pt>.
- Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil: <http://www.peti.gov.pt>.
- Conselho Nacional de Educação: <http://www.cnedu.pt>.
- Instituto Português da Juventude: <http://www.juventude.gov.pt/Portal/IPJ>.
- Comissão Nacional de Luta contra a SIDA: <http://www.sida.pt>.
- Instituto Nacional de Cardiologia Preventiva: <http://www.incp.pt>.
- Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge: <http://www.insarj.pt>.
- Alto Comissariado para as Migrações e Minorias Étnicas: <http://www.acime.gov.pt>.
- UNICEF (Portugal): <http://www.unicef.pt>.
- Instituto de Apoio à Criança: <http://www.iacrianca.pt>.
- Confederação Nacional de Acção Sobre Trabalho Infantil: <http://www.cnasti.pt>.
- Confederação Nacional das Associações de Pais: <http://www.confap.pt>.
- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima: <http://www.apav.pt>