



UNIVERSIDADE  
CATOLICA  
PORTUGUESA

**A RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS  
PELA MORTE DE CRIANÇAS SINALIZADAS EM CONTEXTO FAMILIAR**

Dissertação de Mestrado elaborada no âmbito de Mestrado Forense

Sob orientação do Professor Doutor Jorge Pereira da Silva

**Sara Raquel Gomes Carrilho**

**Março 2024**

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, por nunca ter desistido de mim, das minhas capacidades e acreditado mais que eu que um dia chegaria aqui.

Ao meu pai, pela força, pelos olhares que só nós sabemos e por todo o amor.

Ao meu irmão, por me acreditar em mim e encorajar-me.

À avó, por todas as vezes que disse: “em tudo o que faças, que sejas bem-sucedida”.

Ao Tomás, pela paciência, pelo amor, e pelo carinho.

Ao Professor Jorge Pereira da Silva, por prontamente aceitar ser meu orientador, por me guiar nos caminhos certos para elaborar este trabalho e pela paciência.

A Deus, porque só tu e eu sabemos as conversas e as lutas que travámos ao longo deste percurso académico. Obrigada.

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>APAV</b>	- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
<b>CDC</b>	- Convenção sobre os Direitos da Criança
<b>CIDC</b>	- Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança
<b>CPCJ</b>	- Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
<b>CNPDP CJ</b>	- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das crianças e jovens
<b>CRP</b>	- Constituição da República Portuguesa
<b>DGPJ</b>	- Direção geral de Política de Justiça
<b>DUDH</b>	- Declaração Universal dos Direitos do Homem
<b>ENAC</b>	- Estratégia Nacional para os Direitos da Criança
<b>IAC</b>	- Instituto de Apoio à criança
<b>OPC</b>	- Órgãos de Polícia Criminal
<b>RAA</b>	- Relatório Anual de Atividades (CPCJ)
<b>RAAPAV</b>	- Relatório Anual da APAV
<b>RASI</b>	- Relatório Anual de Segurança Interna
<b>RCEE</b>	- Regime Civil Extracontratual do Estado

## **RESUMO**

Assistimos todos os dias a uma incoerência entre um sistema que preceitua a proteção da infância, mas que na prática vive de desproteção.

Uma Constituição que incumbe à sociedade e ao Estado a proteção das crianças, mas que em tribunal apenas se vê o julgamento dos agentes diretos das ações. Não sabemos se será falta de meios, técnicos ou formação, mas acreditamos que um sistema falha quando uma criança morre. Quanto maior é a fragilidade do sujeito, maior é a necessidade de proteção.

O presente estudo tem como objetivo saber como funciona o sistema de proteção em Portugal, apurar as razões que justificam o aumento dos casos de maus tratos infantis todos os anos e estudar a possibilidade de Estado e instituições públicas serem responsabilizados.

## **PALAVRAS-CHAVE**

crianças; maus tratos infantis; Estado; instituições públicas; responsabilidade civil extracontratual do estado; anormal funcionamento do serviço; Responsabilidade civil administrativa.

## **ABSTRACT**

Every day we witness an inconsistency between a system that prescribes protection, but in practice lives on lack of protection. A Constitution that is responsible for protecting children from society and the State, but which only sees the judgment of the direct agents of the actions in court. We don't know if it will be a lack of resources, technicians, or training, but we believe that system fails when a child dies. The greater the subject's fragility, the greater the need for protection.

The present study aims to find out how the protection system works in Portugal, try to determine the reasons that justify the increase in cases of child abuse every year study the possibility of the State and public institutions being held responsible.

## **KEYWORDS**

Children; child abuse; state; public institutions; non contractual civil liability of the state; abnormal functioning of the service; Administrative civil liability

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	8
PARTE I.....	10
A FAMÍLIA E A CRIANÇA: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E LEGISLATIVO .....	10
1.1. <i>O conceito de família em Portugal e a sua evolução</i> .....	10
1.2. <i>Criança como sujeito de Direito (e de direitos)</i> .....	12
PARTE II.....	14
O SISTEMA DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA EM PORTUGAL .....	14
2.2. <i>Evolução histórica</i> .....	14
2.3. <i>Leis de proteção infantil</i> .....	16
2.4. <i>Organizações Governamentais</i> .....	17
2.5. <i>Organizações Não Governamentais</i> .....	18
PARTE III.....	20
COMISSÃO NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS E PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS.....	20
3.2. <i>Estrutura e funcionamento</i> .....	21
3.3. <i>Processo de intervenção e proteção</i> .....	23
3.4. <i>Desafios e Obstáculos</i> .....	24
3.5. <i>Relatório anual de atividade (2022)</i> .....	25
PARTE IV .....	27
UMA VISÃO DA VIOLÊNCIA COM BASE NA SEGURANÇA INTERNA E NA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA.....	27
4.1. <i>Segurança Interna (RASI 2022)</i> .....	27
4.2. <i>Associação Portuguesa de Apoio à vítima (APAV)</i> .....	28
PARTE V.....	29
O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE .....	29
5.2. <i>O princípio da não ingerência na família (artigo 67º)</i> .....	30
5.3. <i>Imposição constitucional de intervenção do Estado na violência contra as crianças</i> .....	31
5.4. <i>Um equilíbrio entre a ingerência e a proteção</i> .....	32

<b>PARTE VI</b> .....	<b>36</b>
<b>O REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL</b> .....	<b>36</b>
<b>DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS</b> .....	<b>36</b>
<b>6.1. O Decreto-Lei de 1967</b> .....	<b>38</b>
<b>6.2. O regime do artigo 22º da Constituição</b> .....	<b>40</b>
<b>6.3. O Regime atual da responsabilidade civil extracontratual do Estado</b> .....	<b>44</b>
<b>6.3.1. Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função político-legislativa</b> .....	<b>46</b>
<b>6.3.2. Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa</b> .....	<b>48</b>
<b>6.3.3. A responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço</b> .....	<b>49</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>55</b>

## INTRODUÇÃO

Quando falamos de violência no seio familiar, automaticamente associamos a violência doméstica entre casais. Contudo, não nos podemos esquecer que esta também reside e cada vez mais entre os pais e as crianças. Podemos assim falar em violência parental.

Desta forma, Portugal foi dos primeiros países a aprovar uma Lei de proteção à infância em 1961. Isto levou a que ficasse assente na Constituição da República Portuguesa a proteção da infância como um direito fundamental e a que posteriormente se procedesse à ratificação da Convenção dos Direitos da Criança, em 1990. Ainda que na teoria as leis estejam concebidas para proteger o menor, somos confrontados todos os anos com casos de morte de crianças que estão sinalizadas pelas instituições competentes. Isto é, precisamente pelas instituições têm o dever de as proteger.

Uma rápida pesquisa pela Internet leva-nos ao caso mais recente em Portugal. Em junho de 2022, uma menor de três anos terá sido vítima de maus tratos, acabando por não resistir aos ferimentos. Esta criança, um mês antes falecer, estava sinalizada pela CPCJ. Por entenderem haver ausência de sinais de perigo, as equipas que acompanhavam este caso propuseram o fim do acompanhamento. Este iniciara-se quatro dias depois de a menor nascer, por suspeitas de violência doméstica entre os pais. Este acompanhamento por parte dos técnicos sociais teve de ser decretado pelo juiz, uma vez que os pais se opuseram ao mesmo.

Analisando as estatísticas, em 2020, to Governo português, de acordo com os dados relatados pelo Guia de Intervenção Integrada de crianças ou jovens vítimas, cerca de 1.631 (mil seiscentos e trinta e uma) crianças ou jovens foram alvo de violência doméstica e acolhidos nas casas de abrigo<sup>1</sup>.

Com este contexto real e analítico, é razoável assumir que existe um significativo desfasamento entre a teoria e a prática no sistema judicial.

Face a esta realidade, podemos colocar a seguinte questão: qual é o papel do Estado nestes casos? Como é que existe legislação desenhada para proteger o menor, mas a mesma não surte o efeito desejado? Será juridicamente aceitável que sejam os autores dos crimes os

---

<sup>1</sup> Guia de intervenção integrada junto de crianças ou jovens vítimas de violência doméstica, XXII Governo Constitucional, 2020.

únicos a serem responsabilizados? Qual é o papel do Estado? E, mais importante, como se pode tornar mais eficiente no combate a este flagelo social?

O objetivo primário desta dissertação é compreender o sistema de proteção de menores em Portugal. Daqui, poderemos tentar compreender a realidade das instituições públicas, mormente no quadro do Estado, são concebidas para a proteção das crianças e jovens. Importa perceber as falhas existentes, para desenvolver soluções. O sistema existe e falha: não é dissuasor; a responsabilidade dos promotores diretos do crime existe; mas falta apurar a responsabilidade do Estado. Adicionalmente, existem problemas estruturais que potenciam estes casos? São identificáveis? Existem soluções para evitar este problema social? Sem dúvida que estamos perante um tema complexo e as respostas a estas perguntas exigem uma abordagem holística.

A legislação concebida em Portugal, principalmente o artigo 69º da CRP, parece apontar para um dever público de proteção da criança, principalmente porque o nº 1 deste preceito refere expressamente que, para além dos progenitores, compete à sociedade e ao Estado a proteção do menor.

Por fim, o Guia de Intervenção Integrada mencionado anteriormente foi concebido em 2020, onde se estabeleceu, pela primeira vez, um quadro nacional comum de intervenção coerente contra a violência doméstica com base nos recursos setoriais existentes. Coloca-se outra a questão: por que razão foram necessários anos de violência para que este guia fosse criado apenas há três anos?

Pretende-se desta forma tentar encontrar respostas para estas e outras questões que poderão vir a surgir ao longo da elaboração desta dissertação.

## PARTE I

### A FAMÍLIA E A CRIANÇA: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E LEGISLATIVO

#### 1.1. O conceito de família em Portugal e a sua evolução

A família é uma entidade social e inerente à vida humana<sup>2</sup>. A primeira relação que conhecemos é a que temos com os nossos pais, irmãos e avós e, no sentido mais amplo da palavra, é assim que dizemos que é uma família. Quer isto dizer, como refere Margarida Batista, que o reconhecimento da família é imediato para cada ser humano porque ela constitui uma realidade pré-jurídica<sup>3</sup>.

Falando em realidade jurídica, e olhando para o artigo 1576º do Código Civil, o mesmo refere a questão das relações jurídicas familiares apresentando-as como “o casamento, o parentesco, a afinidade e a adoção”. Além disso, a Declaração Universal dos Direitos do Homem consagra no nº 1 do seu artigo 16º o direito de casar e constituir família<sup>4</sup>.

Encontrámos várias perspetivas do que é a família e certo é que, “a família não é um simples fenómeno natural, ela é uma instituição social que vai variando através da história e apresentando até formas e finalidades diversas numa mesma época e lugar, conforme o grupo social que esteja sendo observado. Atualmente, a família é vista como algo dinâmico, mutável internamente e em relação ao exterior.”<sup>5</sup> Quer isto dizer que, é um fenómeno natural, pois é através da procriação entre sexo masculino e feminino que se dá origem a um novo ser e daí em diante. O próprio nº 3 da DUDH o confirma quando assenta que “a família é o elemento natural e fundamental da sociedade...”.

Podemos em todo o caso afirmar que não existe um conceito de família fechado, dado que este pode ter muitas definições e também vai variando da cultura em que se esteja inserido. Certo é que, remontando a séculos anteriores, no Ocidente, o modelo mais antigo familiar era o modelo patriarcal, em que o marido ou o pai era o chefe da família e a mãe

---

<sup>2</sup> Maria Margarida Silva Pereira, *Direito da Família*, Lisboa, AAFDL, 2018, p.13

<sup>3</sup> Maria Margarida Silva Pereira, cit., p.15

<sup>4</sup> “A partir da idade núbil, o homem e a mulher têm o direito de casar de constituir família, sem restrição alguma de raça, nacionalidade ou religião. Durante o casamento e na altura da sua dissolução, ambos têm direitos iguais”.

<sup>5</sup> V. J. O. Reis, . *Crianças E Jovens Em Risco (Contributos para a organização de critérios de avaliação de fatores de risco)*, Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra,2009., p. 114

a cuidadora da casa e das crianças. Este era um modelo caracterizado pela subordinação da mulher ao marido. Contudo, a revolução industrial desempenhou um marco fundamental na transformação do modelo familiar um pouco por todo o Ocidente e também em Portugal. Assim, as dinâmicas sociais e económicas mudaram e isto teve implicações profundas na estrutura familiar, alternando assim os papéis tradicionais. As mulheres acabaram por encontrar lugar no mercado de trabalho, de forma a contribuir para o sustento da família, deixando por sua vez o homem de ser o único provento da casa. Assim, a ideia de igualdade de género foi ganhando espaço na sociedade, tanto que o facto de haver a contribuição para o rendimento familiar mudou a dinâmica no seio familiar, alterando assim as relações de poder dentro da família.

No que concerne à legislação nesta matéria, a mesma reflete as mudanças sociais, culturais e económicas ao longo do tempo. “O primeiro Código Civil, datado de 1867, embora surgido da necessidade de modernizar a legislação civil portuguesa, manteve-se fiel ao espírito conservador oitocentista no seu discurso sobre a mulher e o seu papel conjugal, familiar e social.”<sup>6</sup> Em 1910 assistimos a disposições que vêm estabelecer a igualdade entre homens e mulheres no casamento e filiação. Ainda assim, os direitos das mulheres viriam a sofrer retrocesso mais tarde quando a Constituição de 1933 que acaba por limitar os direitos das mulheres de acordo com a sua diferença na natureza desta pelo bem da família. Os anos sessenta trazem novos decretos lei sobre igualdade salarial. Com o código civil de 1966 reconhece-se o casamento como uma união baseada na igualdade no consentimento mútuo de cada elemento do casal. Quanto ao instituto do divórcio este ganhou também inovações na medida em que passou haver o divórcio por mútuo consentimento e o divórcio litigioso. Outras mudanças aconteceram com a Constituição de 1976, consagrando a igualdade entre homens e mulheres a todos os domínios. Poderíamos aqui continuar a constatar mais factos, mas não é este o tema da nossa dissertação. Servem estes de exemplos para mostrar a evolução secular no que se refere a este âmbito.

---

<sup>6</sup> Cf. Francisca Van Dunem, «Constituição de 1976, género e tribunais», in *Julgar*, n.º 29, 2016, p. 13.

## **1.2. Criança como sujeito de Direito (e de direitos)**

Para que se possa enquadrar a criança no mundo jurídico teremos de remontar à Antiguidade e à Idade Média, em que a esta era vista como um adulto em ponto pequeno e que, por isso, era chamada a realizar muitas das tarefas próprias dos adultos, ficando desprovida de direitos específicos e de proteção. A evolução dos tempos trouxe assim uma consciência em relação à infância, na medida em que, se em épocas mais remotas, o que hoje consideramos abuso ou maus-tratos era prática comum e aceite com naturalidade, independentemente do contexto em análise. Atualmente, a realidade é completamente díspar e os menores são considerados como uma prioridade social, principalmente na sua proteção.

Poder-se-ia falar de toda a evolução em termos teóricos em relação à infância, mas para o trabalho que estamos a desenvolver o premente será analisar a evolução legislativa desta temática. Ora, nesse plano, um avanço legislativo verdadeiramente é dado em 1989, com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças.

Numa análise breve a esta Carta, logo o artigo 1º vem definir o próprio conceito de criança quando considera que é: “todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes”. Já segundo a OMS (2022), a infância é a etapa inicial da vida compreendida entre o nascimento e os 12 anos de idade. A mesma Organização refere também o conceito de adolescência como sendo “o período entre os 10 e 19 anos, uma fase de desenvolvimento caracterizada por uma séria de mudanças, físicas, mentais e sociais que culminarão com as características próprias de um adulto”.

O objetivo desta Convenção das Nações Unidas foi abrir a porta para o reconhecimento da criança como sujeito de Direito, onde direitos civis e políticos, bem como sociais são amplamente reconhecidos. A partir daqui, todos os Estados que ratificaram esta Convenção ficaram obrigados a consagrar internamente essa perspetiva da infância. A partir do momento em que há ratificação, se existe alguma falha na estatuição das normas necessárias para a sua implementação, há portanto direitos humanos que estarão a ser violados. No limite, importa não esquecer que esta Carta integra o sistema da ONU de proteção internacional dos direitos humanos e concretiza a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Portanto, podemos entender que, se numa primeira época tínhamos as crianças negligenciadas, no século XX esta Carta vem “assinalar a passagem do estatuto da criança de objeto da proteção dos adultos para sujeito de direitos, consagrando os direitos de autodeterminação e de participação das crianças”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Maria Clara Sottomayor, *Temas de Direitos das Crianças*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 45

## PARTE II

### O SISTEMA DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA EM PORTUGAL

#### 2.1. Introdução

Portugal desempenha um papel comprometido em garantir que todas as crianças tenham a oportunidade de nascer e crescer em ambientes seguros, proporcionando-lhes os alicerces necessários para um desenvolvimento pleno ao longo da infância e adolescência, preparando-as para se tornarem cidadãos do futuro. Ao longo dos anos, foram implementadas leis e políticas governamentais destinadas a assegurar os direitos fundamentais das crianças, protegendo-as contra qualquer forma de abuso – seja físico ou psicológico – ou de negligência.

A relevância atribuída por um Estado protetor reflete-se no desenvolvimento saudável da criança, na prevenção de ciclos adversos, na redução de problemas sociais futuros, no fortalecimento do capital humano, na promoção de uma sociedade empática e solidária, bem como na diminuição dos custos sociais e de saúde – sempre assumindo um compromisso inequívoco com os direitos humanos.

#### 2.2. Evolução histórica

Em 1867, o Código Civil de Seabra estabeleceu as primeiras disposições legais relacionadas à família e à infância, abordando a responsabilidade dos pais, a tutela das crianças e a adoção. O artigo 137<sup>8</sup> da época conferia a ambos os progenitores o poder paternal, enquanto o artigo 141<sup>9</sup> garantia os direitos da criança, permitindo a punição dos pais caso não assegurassem o bem-estar da criança.

---

<sup>8</sup> “Aos paes compete reger as pessoas dos filhos menores, protegê-los e administrar os vens deles: o complexo destes direitos constitui o poder paternal”

<sup>9</sup> “O poder dos paes, em quanto às pessoas dos filhos menores, não é sujeito a cautela alguma preventiva; mas, no caso de abuso, os paes poderão ser punidos, na conformidade da lei geral, e inibidos de reger as pessoas e bens de seus filhos, a requerimento dos parentes ou do ministério público”

Em 1911, Portugal promulga através de um Decreto<sup>10</sup> a Lei de Proteção à Infância (LPI). A promulgação deste decreto teve como objetivo principal promover o bem-estar e proteção das crianças de forma assegurar o desenvolvimento saudável e a proteção contra situações de abuso e negligência.

Somente em 1976, o Estado Português assumiu o compromisso de garantir o direito à saúde, educação, proteção e bem-estar quando incorporou esses direitos no artigo 69º da Constituição como direitos fundamentais, fornecendo uma base legal sólida para orientar políticas públicas e práticas relacionadas à infância.

Este reconhecimento a nível constitucional reforça assim o prometimento do Estado em assegurar estes direitos.

Um pouco mais tarde, com a revisão da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais<sup>11</sup> assistimos à criação de tribunais com competência específica nestas matérias e passamos a ter então os tribunais de família e tutelares de menores. Por sua vez, em 1978, com a publicação do Decreto-Lei nº 314/78 assistimos a uma redefinição das competências atribuídas às instituições públicas. Assim, presenciamos uma delimitação das responsabilidades específicas destas instituições de forma redefinir as atribuições das organizações governamentais e serviços sociais com o objetivo de dar uma resposta mais eficaz e adequada às necessidades das famílias e menores.

Como referido anteriormente, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi adotada em 1989, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, sendo que terá sido ratificada por Portugal em 1990. Ao ratificar a CDC, Portugal compromete-se legalmente a cumprir os princípios e disposições do seu articulado, estabelecendo um vínculo jurídico que obriga o país a respeitar, proteger e promover os direitos das crianças. Essa ratificação é um reconhecimento formal de que as crianças são sujeitos de direitos, e não meros objetos de proteção, e reforça a responsabilidade do Estado em garantir que esses direitos sejam efetivamente implementados em território nacional. Esta Carta assenta principalmente em quatro pilares, nomeadamente:

- a) a não discriminação;
- b) o interesse superior da criança;
- c) o seu desenvolvimento e sobrevivência;

---

<sup>10</sup> Decreto-Lei de 27 de maio de 1911.

<sup>11</sup> Lei nº 82/77, de 6 de dezembro.

d) e por fim a sua opinião deve ser considerada nas matérias relacionadas com os seus direitos e a sua vida.

Este último pilar, em especial, permite confirmar que esta é sim considerada um sujeito de direito e não um indivíduo ao serviço dos progenitores ou de que estes possam retirar qualquer tio proveito.

Em 1991, voltamos a Portugal e em maio são criadas as Comissões de Proteção de Menores<sup>12</sup>, que mais tarde, com a evolução legislativa, passariam a designar-se por Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

Mais tarde, em 1999, na sequência da Lei Tutelar Educativa (LTE)<sup>13</sup>, são criadas equipas direcionadas para o tratamento de situações de maus tratos infantis como juristas por exemplo.

Esses marcos legislativos refletem o compromisso constante de fortalecimento das instituições e a criação de estruturas especializadas, indicando uma abordagem mais ampla e abrangente às necessidades das crianças, para garantir o seu desenvolvimento integral e em ambientes seguros.

### **2.3. Leis de proteção infantil**

A legislação portuguesa, no que se refere a este tema, revela-se bastante completa e abrange todas as áreas relevantes da vida da criança, como a infância, a saúde, e a proteção. Embora seja mencionada brevemente aqui, estas bases legislativas serão discutidas mais detalhadamente posteriormente.

A Constituição da República Portuguesa estabelece a base fundamental que serve de alicerce para outras iniciativas legislativas, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, incluindo os direitos das crianças. A CRP posiciona a proteção da infância como uma prioridade e atribui essa responsabilidade primacialmente ao Estado.

---

<sup>12</sup> Decreto-Lei nº189/91 de 17 de maio.

<sup>13</sup> Lei nº 166/77 de 14 de Setembro.

A ratificação da CDC, obriga o Estado português no comprometimento da proteção e promoção dos direitos das crianças.

A Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo define o papel das comissões de proteção de crianças e jovens e estabelece procedimentos para avaliação e intervenção em casos de perigo.

A Estratégia Nacional para os Direitos a Criança (ENAC) é um instrumento estratégico que define as prioridades e ações para garantir o bem-estar e desenvolvimento adequado das crianças.

A Lei de Bases da Saúde<sup>14</sup> assegura às crianças o acesso aos serviços de saúde ajustados à sua condição quando refere na sua base nº2 que todas as pessoas têm direito à proteção da saúde remetendo para a base nº1 que explicita o conceito de direito à proteção da saúde.<sup>15</sup>

O Código Penal Português configura os crimes contra menores incluindo os maus tratos e abusos.<sup>16</sup>

A Lei da Nacionalidade Portuguesa refere os requisitos para que seja atribuída nacionalidade portuguesa a crianças nascidas em território português ou com ligações familiares nacionais.<sup>17</sup>

Por fim, o Código Civil determina os requisitos necessários para o processo de adoção, visando assegurar o melhor interesse da criança.<sup>18</sup>

## **2.4. Organizações Governamentais**

Em Portugal, destaca-se a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ), mais conhecida como CPCJ, como uma figura

---

<sup>14</sup> Lei nº 95/2019 de 4 de setembro.

<sup>15</sup> “o direito de todas as pessoas gozarem do melhor estado de saúde físico, mental e social, pressupondo a criação e o desenvolvimento de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam níveis suficientes e saudáveis de vida, de trabalho e de lazer.”

<sup>16</sup> Artigo 171º e seguintes do Código Penal (DL nº 48/95, de 15 de Março).

<sup>17</sup> Artigo 1º da Lei da Nacionalidade (Lei nº 37/81, de 3 de Outubro).

<sup>18</sup> Artigo 1974º e 1979º.

proeminente com um papel crucial a nível governamental. A CPCJ concentra-se na promoção dos direitos da criança e do jovem, além de prevenir e intervir em situações que possam afetar a saúde, segurança e desenvolvimento saudável dos menores.

A Segurança Social implementa políticas e programas de apoio em situações de vulnerabilidade.

A Direção-Geral da Educação tem como foco principal a qualidade da educação recebida pelas crianças, um direito consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP). Da mesma forma, a Direção-Geral da Saúde desempenha um papel vital no contexto governamental, assegurando a proteção e promoção da saúde das crianças.

Assim, estas organizações governamentais desempenham papéis complementares, visando garantir um ambiente seguro, saudável e propício ao desenvolvimento integral das crianças em Portugal.

## **2.5. Organizações Não Governamentais**

Organizações sem fins lucrativos e entidades autónomas desempenham igualmente um papel vital na proteção contra maus-tratos infantis, promoção dos direitos das crianças, educação e apoio a famílias com dificuldades de subsistência em Portugal.

A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima centra o seu trabalho na ajuda às vítimas de crimes, o que acaba naturalmente por abranger também as crianças.

A Associação Mundos de Vida promove os direitos das crianças desenvolvendo programas educativos e sociais que contribuam para o desenvolvimento.

A SOS Criança é uma linha que oferece apoio a crianças em risco e perigo iminente.

O Instituto de Apoio à Criança (IAC) desenvolve planos que visam atuar antes destes abusos acontecerem com o objetivo de prevenir estas mesmas situações.

Existem outras associações que concentram os seus esforços no apoio à criança não se esgotando por aqui.

Além destas, existem outras associações que se dedicam ao apoio à criança, expandindo suas ações para diversas áreas. Em termos práticos, a generalidade destas organizações

atuam em colaboração estreita com o Estado, preenchendo falhas e alcançando necessidades e serviços que as instituições públicas podem com frequência não conseguir atender. Portanto, a cooperação entre o Estado, organizações governamentais e não governamentais é essencial, uma vez que todas trabalham em conjunto para oferecer a melhor garantia de proteção para as crianças.

PARTE III

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

### **3.1. Introdução**

Tal como acima se fez referência, pelo Decreto-Lei nº 189/91 instauraram-se as Comissões de Proteção de Menores, que atualmente abrangem são designadas por Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ). Esta é uma instituição que se destina à defesa dos direitos das crianças e jovens,, de forma a assegurar o seu bem-estar, desenvolvimento integral e a sua proteção contra situações de risco. Contudo, não atua de forma independente uma vez que, para que em geral possa intervir, carece de autorização prévia dos pais ou do representante legal do menor.

Cabe a esta avaliar situações de perigo, promover medidas de proteção, e ter um papel ativo de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças.

Quando o tema é proteção infantil, a CPCJ é frequentemente a primeira instituição mencionada e é amplamente reconhecida pelo seu trabalho. Isto acontece devido à sua abordagem específica na infância e juventude, à atuação a nível nacional, à avaliação e intervenção em situações de risco, à implementação de medidas de promoção e proteção, à colaboração com diversas entidades e, crucialmente, à sua regulação específica pela Lei nº 147/99, conferindo-lhe um enquadramento legal preciso.

Atua de acordo com duas modalidades: uma alargada e outra restrita. Enquanto a primeira está direcionada à promoção e proteção dos direitos, a restrita já vai ao encontro de situações limite, em que a criança já se encontra ou em que existe receio sério de que venha a encontrar em perigo.

### 3.2. Estrutura e funcionamento

Importa desde já referir que a CPCJ e a CNPDPCJ são duas entidades diferentes entre si, mas que não obstante atuam com o mesmo foco principal.

A estrutura e o funcionamento da CPCJ varia de acordo com a região e a dimensão do município em que se encontra. Quer isto dizer que, enquanto a CPCJ atua mais localmente, ou seja, em cada concelho, a segunda atua sobretudo a nível nacional. Podemos dizer que são duas instituições estruturalmente distintas, mas em que a primeira se encontra dentro da segunda, dado que a CNPDPCJ acaba por atuar a nível nacional e ser a coordenadora das várias CPCJ espalhadas pelo país. Além disso, a CNPDPCJ acaba também por emitir recomendações e pareceres sobre as questões relacionadas.

Portanto, enquanto a CNPDPCJ é o núcleo central, a CPCJ são ramificações da primeira, como se fossem serviços desconcentrados.

Ao percorrermos o diploma da CPCJ<sup>19</sup>, deparamo-nos a partir do artigo 15º com as suas competências e funcionamento. Assim, o artigo 16º<sup>20</sup> divide as modalidades das CPCJ em dois fragmentos:

- a) a modalidade alargada;
- b) e a modalidade restrita.

As principais competências da comissão alargada passa por:

- a) “informar a comunidade sobre os direitos da criança e do jovem e sensibilizá-la para os apoiar sempre que estes conheçam especiais dificuldades;
- b) promover ações e colaborar com as entidades competentes tendo em vista a deteção dos factos e situações que, na área da sua competência territorial, afetem os direitos e interesses da criança e do jovem, ponham em perigo a sua segurança, saúde, formação ou educação ou se mostrem desfavoráveis ao seu desenvolvimento e inserção social;
- c) informar e colaborar com as entidades competentes no levantamento das carências e na identificação e mobilização dos recursos necessários à promoção dos direitos, do bem-estar e do desenvolvimento integral da criança e do jovem;

---

<sup>19</sup> Lei nº147/99, de 1 de setembro.

<sup>20</sup> “A comissão de proteção funciona em modalidade alargada ou restrita, doravante designadas, respetivamente, de comissão alargada e de comissão restrita.”

- d) colaborar com as entidades competentes no estudo e elaboração de projetos inovadores no domínio da prevenção primária dos fatores de risco e no apoio às crianças e jovens em perigo;
- e) colaborar com as entidades competentes na constituição, funcionamento e formulação de projetos e iniciativas de desenvolvimento social local na área da infância e da juventude;
- f) dinamizar e dar parecer sobre programas destinados às crianças e aos jovens em perigo; analisar a informação semestral relativa aos processos iniciados e ao andamento dos pendentes na comissão restrita, sem prejuízo do disposto no artigo 88.º;
- g) prestar o apoio e a colaboração que a comissão restrita solicitar, nomeadamente no âmbito da disponibilização dos recursos necessários ao exercício das suas funções; elaborar e aprovar o plano anual de atividades;
- h) aprovar o relatório anual de atividades e avaliação e enviá-lo à Comissão Nacional, à assembleia municipal e ao Ministério Público;
- i) colaborar com a Rede Social na elaboração do plano de desenvolvimento social local, na área da infância e juventude.”<sup>21</sup>

Por sua vez, segundo as competências atribuídas à modalidade restrita cabe à Comissão em causa fazer:

- a) o “atendimento e informação as pessoas que se dirigem à comissão de proteção;
- b) decidir da abertura e da instrução do processo de promoção e proteção;
- c) apreciar liminarmente as situações de que a comissão de proteção tenha conhecimento, decidindo o arquivamento imediato do processo quando se verifique manifesta desnecessidade de intervenção;
- d) proceder à instrução dos processos; solicitar a participação dos membros da comissão alargada nos processos referidos na alínea anterior, sempre que se mostre necessário;
- e) solicitar parecer e colaboração de técnicos ou de outras pessoas e entidades públicas ou privadas; decidir a aplicação e acompanhar e rever as medidas de promoção e proteção, com exceção da medida de confiança a pessoa selecionada para a adoção, a família de acolhimento ou a instituição com vista a adoção;

---

<sup>21</sup> Relatório Anual de Atividades da CPCJ de 2022

- f) praticar os atos de instrução e acompanhamento de medidas de promoção e proteção que lhe sejam solicitados no contexto de processos de colaboração com outras comissões de proteção;
- g) informar semestralmente a comissão alargada, sem identificação das pessoas envolvidas, sobre os processos iniciados e o andamento dos processos pendentes.”<sup>22</sup>

### **3.3. Processo de intervenção e proteção**

Por se tratar de medidas de proteção em relação a menores, e por estes serem indivíduos bastantes vulneráveis, todo o processo que se inicia quando existe uma situação de risco tem de ser cauteloso e minucioso. Portanto, existem vários passos ao longo da intervenção. De forma sintetizada enfatizemos as várias etapas. Começa na sinalização, passando uma avaliação inicial. Em caso de necessidade, toma-se a decisão de intervenção, passando a ponderar-se as medidas de proteção e acompanhamento bem como acompanhamento e monitorização. Depois, mais tarde, é feita uma reavaliação e revisão. Por fim, caso a intervenção já não seja necessária, opta-se pelo encerramento do processo.

Havendo uma denúncia, esta tem de ser analisada por diversos intervenientes, como as instituições competentes, ou seja, as forças de segurança, as escolas e os hospitais. Além disso, deve-se ter em atenção os familiares, amigos ou até mesmo a situação social concreta da vítima. Avaliada a situação com base nestas informações – à luz da legislação vigente – determina-se então se será necessária tal intervenção. A abertura do processo estará dependente do consentimento dos pais ou dos representantes legais, havendo posteriormente que fazer várias diligências a esse respeito. Numa situação em que não haja cooperação dos implicados no processo, este é remetido para o tribunal. Estando o bem da criança sempre em primeiro lugar, o objetivo é em primeira fase tentar restabelecer as relações familiares.

---

<sup>22</sup> Relatório Anual de Atividades da CPCJ de 2022

O processo de proteção do menor inicia-se, como já se referiu, após a receção de comunicações. Avaliando a CPCJ as denúncias, decide de dá seguimento ao processo ou se por sua vez o arquiva. Normalmente, os principais motivos que levam à cessação do processo são:

- a) a falta de legitimidade para intervenção
- b) o encaminhamento para o tribunal;
- c) a comunicação a outra entidade competente;
- d) e a abertura indevida de processo por incorreções na denúncia.

Em 2022, mais de metade dos casos arquivados na análise preliminar (54,1%) ocorreram devido à "não existência de legitimidade para intervenção", conforme estabelecido pelo artigo 3º da Lei n.º 147/99. Se não houver situação de perigo conforme descrita na lei, o processo é arquivado.

A CPCJ e os Tribunais baseiam as suas medidas de proteção das crianças e jovens mediante a LPCJP, nomeadamente o artigo 34º, que tem como principais finalidades “afastar o perigo em que se encontram as crianças e jovens, proporcionar-lhes as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral, e garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso.”<sup>23</sup>

### **3.4. Desafios e Obstáculos**

No desenvolvimento da sua missão, a CPCJ tem ao longo do tempo enfrentado várias dificuldades. A primeira prende-se desde logo com o início do processo, ou seja, a sinalização. Quer isto dizer que muitas vezes aquilo que é a função da instituição fica desde logo comprometida quando há falta de informação ou até mesmo quando a mesma comete de erros. Outro dos obstáculos faz alusão ao que já foi referido antes, quando dissemos que é necessária uma prévia autorização dos encarregados ou tutores para os menores serem acompanhadas. Ora, muitas vezes acaba por haver um entrave das famílias, que resistem ao próprio acompanhamento. Além do mais, este entrave também

---

<sup>23</sup> Relatório Anual de Atividades da CPCJ de 2022

funciona em polo oposto, isto porque, as famílias que recorrem à instituição, grande parte terá pouca escolaridade e acabam por ver a organização como uma ameaça que acabará por lhes retirar as suas crianças. Outra dificuldade é ainda a perceção cultural dos maus-tratos físicos como normais, o que torna desafiador convencer as famílias de que existem alternativas educativas mais adequadas. O trabalho com os pais é, portanto, essencialmente reeducativo.

É importante deixar claro que a própria lei, ainda que tenha como fim proteger a criança, por vezes acaba por desajudar. Quer isto dizer que o facto de existirem vários procedimentos burocráticos resulta muitas vezes em atrasos. Este compasso de espera deixa a criança desprotegida. Além do mais, existe escassez de recursos humanos para os casos que se encontram em situação ativa. Outras das dificuldades é encontrar recursos humanos para apoiar as famílias, por exemplo em matéria de ajuda psicológica ou terapia familiar.

Por fim, cabe fazer uma referência aos meios de comunicação social. O próprio tema desta dissertação partiu essencialmente de situações relatadas nos meios de comunicação social e, na nossa perspetiva, pela própria cobertura que é dada a estas situações. Os vários maus tratos a que assistimos fazem-nos refletir sobre que medidas de promoção e proteção são aplicadas. Quando existem situações que culminam na morte da criança acaba por ser inevitável questionar a eficácia das leis e o trabalho das comissões.

Colocando-nos num papel imparcial, sabemos de antemão que muitas vezes não existe o devido cuidado no tratamento destes casos pelos meios de comunicação social. Ainda que possamos considerar que exista o objetivo de informar o espetador, informar acaba também por ser expor falhas do sistema. Mas é importante refletir que, muitas vezes, ao colocar em aberto estas lacunas estar-se-á a agravar em situações familiares que por si só já são delicadas.

### **3.5. Relatório anual de atividade (2022)**

De acordo com a análise do último relatório disponibilizado pela CPCJ, em 2022, verificou-se um aumento de cerca de 6,7% no número de processos em comparação com

o ano anterior (2021), o que possivelmente terá tido influência da situação pandêmica que se viveu em 2020.

Em 2022 foram comunicadas às CPCJ 49 564 comunicações relativas a crianças e jovens em perigo. A maior parte destas comunicações foram feitas a partir de cartas, email ou fax (88%), ao passo que existe uma igualdade entre as denúncias feitas por telefone ou presencialmente (6%).<sup>24</sup> No que toca às entidades comunicadores das situações de perigo, as forças de segurança estão em primeiro lugar, representando quase metade de todas as denúncias feitas (N=20488, 41,3%). De seguida, temos os estabelecimentos de ensino, representando 8,3% das comunicações. As denúncias anónimas são também das mais frequentes, representando 9,3%. Por último, o MP/Tribunal/EMAT representaram 9,4% das denúncias em 2022. Este ranking de comunicadores não se tem alterado muito ao longo dos anos passados.<sup>25</sup>

De acordo ainda com o relatório, há uma prevalência do sexo masculino entre as vítimas, sendo uma tendência registada em anos anteriores. Ainda que a faixa etária compreendida entre os 15 e 18 anos tenha registado o maior número de ocorrências, verificou-se um aumento nas denúncias para crianças entre os 0 e 5 anos, havendo cerca de 6 000 denúncias para situações de crianças com até 2 anos de idade.

Desde o ano de 2018, com a alteração do Sistema de Gestão Informática do Processo de Promoção e da Gestão das CPCJ, que é possível registar mais do que uma situação de perigo, referente à mesma comunicação. Desta forma, e ainda segundo o RAA 2022, das 49 564 comunicações rececionadas em 2022, resultaram de 51 121 situações de perigo comunicadas.<sup>26</sup>

Das situações em causa, desde 2019 que a violência doméstica ocupa o topo da tabela. A negligência continua a ser uma das categorias de situação de perigo mais denunciada, juntamente com a violência doméstica, tendo 14 587 denúncias. Só estas duas categorias acabam por representar mais de 50% das denúncias.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Relatório Anual de Atividades da CPCJ de 2022

<sup>25</sup> *Idem*

<sup>26</sup> *Idem*

<sup>27</sup> *Idem*

## PARTE IV

### UMA VISÃO DA VIOLÊNCIA COM BASE NA SEGURANÇA INTERNA E NA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA

#### 4.1. Segurança Interna (RASI 2022)

Em Portugal, o Estado usa os diferentes serviços de segurança interna para promover a ordem pública, proteger os cidadãos e assegurar o eficaz funcionamento das instituições democráticas, com o objetivo de garantir a estabilidade necessária para a vida em sociedade. Assim, anualmente é elaborado um relatório oficial que procura refletir de forma precisa a situação do país em matéria de criminalidade, segurança e ordem pública e segurança rodoviária.

O relatório é elaborado sob a direção do Conselho Superior de segurança Interna (CSSI) e tem como funções avaliar a situação de segurança, monitorizar políticas e estratégias, identificar desafios e recomendações e assegurar a transparência e prestação de contas.

O RASI baseia-se na informação coligada e centralizada pela DGPJ, a partir dos dados disponibilizados pelos OPC, aos quais se aplicam técnicas e processos estatísticos (estratificação por força de segurança, áreas de incidência e tipologias criminais), agregando resultados a partir da informação proveniente de várias fontes e de pormenor oriunda de cada um dos serviços. Tal opção metodológica permite evidenciar o quadro de maturação ou evolução de grupos, tipologias criminais, medidas implementadas e respetivos resultados.<sup>28</sup>

Assim, compete ao Sistema de Segurança Interna a execução da política de segurança interna, definida como o “conjunto de princípios, orientações e medidas tendentes à realização permanente das finalidades atribuídas à atividade de segurança interna”, a qual se desenvolve nas áreas de informações, prevenção da criminalidade, manutenção ou reposição da ordem e segurança públicas, investigação criminal e cooperação internacional.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Relatório Anual de Segurança Interna, 2022

<sup>29</sup> Relatório Anual de Segurança Interna, 2022

Analisando o relatório de 2022, deparamo-nos desde logo com o aumento da criminalidade sexual no que respeita aos menores, sendo que continuam a prevalecer os casos de abuso por parte de pessoas do sexo masculino. Como também é estatisticamente comum, estes abusos têm uma incidência muito grande dentro do seio familiar.

No crime de violência doméstica contra menores, em 2022, registou-se um aumento de 28,2%, totalizando o número de 819 casos.

#### **4.2. Associação Portuguesa de Apoio à vítima (APAV)**

A APAV é uma associação sem fins lucrativos com o objetivo de apoiar emocional, jurídica e socialmente as vítimas de crimes e as suas famílias. Não sendo apenas uma instituição de suporte, a APAV promove a sensibilização da sociedade para o estatuto das vítimas, a problemática da vitimização dos grupos vulneráveis, desenvolvendo ainda atividade na promoção à prevenção do crime e na defesa dos direitos das pessoas em causa.

Olhando para o relatório anual, durante o ano civil de 2022, a APAV procedeu à abertura de 13.144 novos processos de apoio, além de debruçar a sua atividade em 3 680 processos de acompanhamento. Desta forma, a APAV, em 2022, trabalhou com um total de 16.824 processos de apoio. Isto significou um aumento de 7,7% no número de processos face a 2021.<sup>30</sup>

Ainda segundo o mesmo relatório, os crimes sexuais contra crianças e jovens perfizeram o total de 1356 casos. Dentro deste número o crime de conteúdo de abuso sexual de menores foi o que registou mais incidência totalizando um valor de 611 casos seguido do abuso sexual de crianças com 390 casos.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> RAAPAV, 2022

<sup>31</sup> RAAPAV, 2022

## PARTE V

### O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE

#### **5. Introdução**

O artigo 69º da CRP consagra o direito à infância. O mesmo refere que esta deve ser assegurada não só pelo Estado enquanto entidade pública de referência, mas também pela sociedade como um todo. Por isto, o Estado deve procurar criar instrumentos que possam ir ao encontro das necessidades cada vez maiores das famílias, na sua diversidade, bem como cumprir os compromissos assumidos perante as instituições internacionais. Ao Estado caberá um plano mais teórico e à sociedade um plano mais prático, na medida em que ao primeiro corresponderá a elaboração e implementação de políticas, a fiscalização e cumprimento da legislação, a oferta de serviços sociais, a prevenção e a conscientização para temas sensíveis como este e a criação de um sistema judicial que, para além de garantir o respeito pelas normas, puna quem as viola.

No âmbito da prevenção e da conscientização, caberá à sociedade a cooperação através da promoção de ambientes escolares e comunitários seguros, a denuncia de situações de abuso e negligência, a educação e sensibilização das famílias e instituições de acolhimento, uma participação ativa no âmbito de políticas públicas que promovam o pleno e bom desenvolvimento da criança.

Além dos progenitores, como principais agentes na proteção e defesa da criança, cabe a todos nós, enquanto cidadãos responsáveis, ajudar na efetivação das medidas criadas pelo Governo de forma a prevenir e diminuir situações de risco. Trata-se de um trabalho conjunto e não independente entre si. Enquanto o Estado cria e implementa, a sociedade promove e defende.

## **5.2. O princípio da não ingerência na família (artigo 67º)**

Incumbe ao Estado, por força do artigo 67º da CRP, a proteção da família. Por via do nº2, cabe ao Estado realizar uma série de prestações concretizadoras do preceito em consideração. A proteção do Estado concretiza-se antes de mais na garantia de que cada família tem acesso a um desenvolvimento em equilíbrio, através de uma boa rede de educação, de saúde e bem-estar.

Contudo, a instituição família não deixa de gozar de autonomia e privacidade, no que tange às suas obrigações, valores e tradições, enquanto tal entre membros, desde que isso não ponha em causa direitos fundamentais protegidos. Não podemos assim assistir a um Estado que interfira de forma arbitrária ou desajustada no processo normal de transmissão desses valores.

Acontece que, dentro da instituição família, não encontramos normas que regulem diretamente as relações familiares. É antes como se fosse um dado adquirido a boa convivência entre todos. Porém, como sabemos, nenhuma família é perfeita. No máximo, o que encontramos é a regulação das relações familiares através de normas imperativas, como a proteção da família e dos seus membros. Mas o que é que isto na prática abrange?

Ora, no capítulo inicial desta dissertação referimos a questão da evolução ao longo dos séculos desta instituição, que, sem deixar de perder a sua importância, continua a ser em nossa opinião aquela que marca de forma indelével o início da cadeia de estabelecimento das relações pessoais. Se antes tínhamos uma família em que o papel do pai correspondia à única figura de autoridade, atualmente a nossa Constituição não permite tal, configurando antes uma conceção personalista da família e do casamento. Esta conceção acaba por realçar a autonomia e a dignidade de cada membro do seio familiar, através da garantia de proteção dos direitos e liberdades individuais de todos os seus membros, adultos ou crianças.

Reconhecendo a família como o centro das relações na sociedade, defende-se que de forma a garantir a sua autonomia e privacidade não deve o Estado intervir senão quando necessário para garantir a proteção dos direitos fundamentais de cada um. A título de exemplo, não existe uma regulação minuciosa das relações entre pais e filhos. Pelo contrário, existem normas legais que estabelecem no máximo direitos e deveres dos pais para com os filhos. A menos que haja certeza de que existe algum tipo de violação dos

direitos das crianças, o Estado não deve em princípio intervir no contexto das relações familiares.

### **5.3. Imposição constitucional de intervenção do Estado na violência contra as crianças**

De forma a acompanhar a evolução internacional no combate à violência e proteção das vítimas, bem como a assumir as suas obrigações internacionais, o Estado português veio ao longo dos anos a implementar políticas públicas para proteger e conscientizar cada vez mais a sociedade para esta questão. Tal reconhecimento levou a que em 1982 fosse criado o primeiro tipo do crime de violência doméstica. Criou-se aqui uma ponte para a intervenção do Estado com o objetivo de sancionar penalmente os agressores.

Tendo sempre em conta o superior interesse da criança, deve o Estado assegurar o bem-estar e a segurança de todos os menores. Aliás, o próprio artigo 69º da CRP faz referência a isso quando refere que “as crianças têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral”. Os professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, nas suas anotações, defendem que “este é um direito social típico, ou seja, um direito que acarreta a responsabilidade do Estado de criar e implementar políticas públicas que garantam um bem-estar à criança”<sup>32</sup>. Isso inclui então a criação de leis, programas públicos e o estabelecimento de redes de apoio e assistências às vítimas. Referem também estes autores que este é também, na perspetiva das crianças, um direito negativo. Quer isto dizer que, tendo as crianças o direito de não serem maltratadas, seja de que forma for, deve o Estado garantir que o seu estatuto jus fundamental tem de ser respeitado. E isto implicará necessariamente proteção contra situações de risco e tudo o que tal envolva. Ou seja, há uma implementação constitucional pelo próprio Estado, acarretando indiretamente para si próprio obrigações.

Ainda que vivamos numa sociedade cada vez mais diversa e multicultural, valores culturais e antigos permanecem enraizados de maneira que duas facetas se mantêm

---

<sup>32</sup> Cfr. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra, 2007, p.870.

constantes: o aumento de ano para ano de casos de violência doméstica e a sua incidência maioritária sobre mulheres e crianças. Conclui-se que há dimensões culturais da vida social que não desaparecem simplesmente pelo decurso do tempo e que não bastam políticas públicas de natureza pedagógica ou assistencial, sendo necessário forçar uma mudança cultural. Com isto, não se pede que se mudem valores ou crenças religiosas, mas antes que se mude a perceção de situações de forma acompanhar a mudança do tempo e o reconhecimento do ser humano na sua plenitude, independentemente de categorias como o género ou a idade.

#### **5.4. Um equilíbrio entre a ingerência e a proteção**

Se nos confrontamos, por um lado, com o facto constante de que as crianças devem ser alvo de proteção, sabemos, por outro lado, que a intervenção do Estado nas relações dos sujeitos privados no contexto familiar deve ser mínima. Coloca-se então a questão de saber como se podem compaginar estas duas ideias. E é aqui que chamamos à colação o princípio da proporcionalidade.

“A proporcionalidade (entendida em sentido amplo) é, pois, considerada como princípio geral de limitação da atividade do poder público – quer no que respeita à concretização de princípios jurídicos (como a subsidiariedade), quer quanto a medidas restritivas de direitos fundamentais”<sup>33</sup>. Este tema tem sido alvo de grande discussão, por ser um conceito demasiado aberto. Assume maior relevância no espaço constitucional, onde se defronta muitas vezes uma ponderação de interesses. Quer isto dizer que em cima da mesa está justamente a aplicação deste princípio, para permitir aos juízes avaliar a adequação, a necessidade e o equilíbrio das medidas que possam vir a ser adotadas pelo Estado e os direitos individuais de cada um. Por se tratar de um princípio aberto, também o torna flexível na tomada de decisões em casos complexos. A proporcionalidade permite que, em cada situação concreta, exista uma avaliação das medidas potencialmente impostas pelo Estado em correlação com os direitos fundamentais do agente.

---

<sup>33</sup> Mariana Canotilho, *O princípio constitucional da proporcionalidade e o seu lugar na metódica constitucional – O Princípio da Proporcionalidade*, 2021, p. 13.

“Significativas vantagens de ordem prática, levaram portanto a que este princípio da proporcionalidade ganhasse progressiva relevância, sendo hoje um dos parâmetros de constitucionalidade mais frequentemente mobilizados como fundamento de um juízo de desconformidade com a Constituição, como amplamente demonstra a jurisprudência constitucional portuguesa”<sup>34</sup> .

“Havendo uma proporcionalidade na atuação, a intervenção do Estado na família e, particularmente, no problema da violência parental, há-de reger-se por dois princípios fundamentais: a subsidiariedade da intervenção e a cooperação do Estado com a família, designadamente com os pais. Assim, os problemas derivados das fragilidades das famílias e das ruturas familiares devem ser encarados nas suas causas e as soluções para os mesmos devem ser encontradas através de ações que visem regular e prevenir a desagregação familiar”<sup>35</sup> .

“O artigo 18º da Constituição defende uma aplicação direta e vinculativa dos preceitos constitucionais sobre direitos, liberdades e garantias a todas as entidades públicas (ou privados), incluindo portanto o legislador, o governo e a administração e, bem assim, os tribunais”<sup>36</sup>. Isto acaba por assegurar que o exercício do poder do Estado seja limitado pelo próprio, não havendo assim espaço para o livre arbítrio por parte das instituições democráticas. Ora, a lei constitui a suprema expressão da vontade democrática. Isto gera um contrabalanço entre a segurança jurídica garantida pelo Estado e, ao mesmo tempo, a proteção dos direitos fundamentais.

Detendo-nos mais concretamente sobre a figura do legislador, a vinculação deste assume uma importante dimensão positiva, que se traduz no dever de este conformar “as relações da vida, as relações entre o Estado e os cidadãos e as relações entre os indivíduos, segundo as medidas e diretivas materiais consubstanciadas nas normas garantidoras de direitos, liberdades e garantias. Neste sentido, o legislador deve “realizar” os direitos, liberdades e garantias, otimizando a sua normatividade e atualidade”<sup>37</sup>.

Voltando à questão da proporcionalidade, “toda a intervenção estadual no domínio da salvaguarda dos direitos fundamentais das crianças, vítimas de violência parental, terá de nortear-se pelo princípio da proporcionalidade, espelhado em critérios de

---

<sup>34</sup> Mariana Canotilho, *O princípio*, cit., p. 12

<sup>35</sup> Rita Lobo Xavier, “Família, direito e lei”, in *Léxico da Família* (2010), p. 370

<sup>36</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 384

<sup>37</sup> J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 20007, p. 437

indispensabilidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio da proibição do excesso, desdobra-se em três subprincípios:

- a) princípio da adequação ou idoneidade;
- b) princípio da necessidade, exigibilidade ou indispensabilidade;
- c) e princípio da racionalidade ou proporcionalidade em sentido estrito”<sup>38</sup>.

O princípio da idoneidade, está relacionado com a capacidade de efetivação das normas reguladas, ou seja, estas têm de ser aptas a produzir o efeito desejado. Com isso, não se quer dizer que estas ultrapassem a via do excessivo e adequável a produção dos efeitos. Deverão acima de tudo ser suficientes e coerentes, sem nunca passar o limite da arbitrariedade garantindo ao mesmo tempo a segurança jurídica.

Por sua vez, o princípio da necessidade deixa assente a ideia de que as medidas adotadas pelo Estado sejam indispensáveis, não ultrapassando mais uma vez o limite do adequável. Ou seja, cabe considerar se aquela medida é essencial para alcançar os efeitos pretendidos, com isso nunca deixando de ponderar na balança todas as medidas abaixo dessa. Acaba por ser tentar fazer o máximo com o mínimo indispensável.

Por fim, no que se tange à proporcionalidade em sentido estrito, acaba por se colocar numa balança o meio utilizado e o fim de forma a encontrar um equilíbrio e proibir excessos.

Chegados aqui, sabemos que existe uma necessidade de intervenção do Estado no que diz respeito aos menores e em especial aos que são vítimas de violência. Contudo, não se navega em marés brandas neste tema. Se, por um lado, se quer assegurar o livre desenvolvimento da personalidade da criança, em todas as suas dimensões, por outro lado temos uma intervenção estatal, determinada pela Constituição, no que se refere ao respeito fundamental pelos direitos e garantias dos progenitores. Ainda que as crianças estejam sob o poder parental, como se referiu no início, estas são sujeitos de Direito, com direitos e acima de tudo autodeterminação pessoal. Quando mexemos na proteção destas, estamos a mexer com estes direitos e por sua vez direitos que apenas cabem à família. É por esta razão que a proteção da criança se torna um assunto tão sensível. Assim, qualquer

---

<sup>38</sup> Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 392-393, e Jorge Miranda (2012), p. 308-309.

que seja a intervenção do Estado neste campo deverá ser justificada e excepcional e cingir-se ao estritamente necessário. Esta interferência comporta assim dois núcleos da parte do Estado. Se por um lado comporta o direito de proteção da criança, também comporta o dever de garantia do Estado, mesmo que para isso tenha de impor restrições aos direitos dos progenitores. Mas terá sempre de se ter em atenção a proporcionalidade da aplicabilidade das medidas em questão.

PARTE VI  
O REGIME DA RESPONSABILIDADE CIVIL  
DO ESTADO E DEMAIS ENTIDADES PÚBLICAS

## **6. Introdução**

No âmbito da violência contra menores, cabe ao Estado desempenhar um papel de prevenção e combate. Contudo, como já se verificou anteriormente, as respostas parecem ser insuficientes para debelar o problema.

Todos os anos somos confrontados na televisão com casos chocantes de crianças que morreram vítimas de abusos, de vária gravidade e natureza. O último caso mais mediático ocorreu em 2022. Jéssica Biscaia, com apenas três anos, morreu torturada a 20 de junho de 2022. Não foi morta pelos progenitores, mas antes por pessoas a quem a menina estaria ao cuidado. Em dezembro do mesmo ano, a mãe acaba por ser acusada de homicídio qualificado por omissão, pela violação do dever de proteger a sua filha, tendo esta e os restantes arguidos condenados a uma pena máxima de 25 anos de prisão.

Contudo, interessa para o nosso estudo referir que a menina estava sinalizada praticamente desde o seu nascimento, pois a CPCJ concluiu desde muito cedo que esta estaria exposta a um ambiente familiar que não permitia o seu bem-estar e desenvolvimento, tendo em conta as condições em que vivia e o facto de a progenitora ter mais cinco filhos, quatro deles entregues a familiares e a filha mais velha estar institucionalizada, a pedido da própria família. Ainda assim, a medida decretada não foi bem recebida pelos progenitores, tendo sido o processo remetido ao Ministério Público. O que veio a seguir é que se torna o caso ainda mais chocante. Em maio de 2022, as equipas da instituição concluíram haver ausência de perigo e colocam o fim do acompanhamento. Passadas três semanas, em junho, a criança acaba por falecer. Segundo o relatório da CPCJ, datado de maio de 2022, aquando de uma das visitas dos técnicos, já haveria condições que permitiam o crescimento adequado da criança. Além disso, não haveria mais sinais de violência doméstica entre os progenitores, uma vez que estes se haviam separado.

Factos assentes, é que mais uma criança que morreu, entre várias outras, fora os casos de que não existe conhecimento público. Se a morte de uma criança é sempre inaceitável, muito mais o é quando resulta de violência no seio familiar. Ainda assim, mais chocante é existir um sistema que estaria a cargo da proteção da menor e não conseguiu um desfecho com esta magnitude.

Os agentes foram e bem punidos pelo crime. Contudo, é recorrente que nos casos em que as crianças estão sinalizadas a culpa não morra sozinha, mas parte dela sim.

Há situações semelhantes, que se tornaram paradigmáticas no Direito Comparado, como sucede com o caso *DeShaney v. Winnebago County* de 1989. Em 1980, a guarda do jovem Joshua foi entregue ao seu pai Randy, na sequência de um processo de divórcio. Em 1983, os serviços sociais recebem um relatório hospitalar que relatava abusos infantis e que a criança deveria ficar à guarda do hospital. Ainda assim, o tribunal ignorou os factos e achou por bem manter a guarda entregue ao pai. Nesse ano, foram ainda registadas mais suspeitas de maus tratos, aquando das visitas das técnicas à casa onde viviam o pai e o filho. As visitas continuaram no ano seguinte e as suspeitas em questão mantiveram-se, continuando Joshua à guarda do pai. Ainda em 1984, a criança deu entrada no hospital em risco de vida, ficando em coma. Morreu em 2015, na sequência dos danos permanentes resultado dos abusos do pai.

A mãe de Joshua, processou o Condado defendendo na altura que os serviços sociais haviam falhado, dado que, sabendo da situação da criança, deveriam tê-lo protegido.

Contudo, na decisão do Supremo Tribunal Federal dos Estados Unidos deliberou que jamais o Condado poderia ser responsável com base na Décima Quarta Emenda, a qual refere que *“All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State where in they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”*<sup>39</sup>. Assim, veio a Suprema Corte defender que uma vez que os abusos foram perpetuados pelo progenitor e que não havia um dever constitucional de proteção contra terceiros o Condado não poderia este ser condenado. Até aos dias de hoje

---

<sup>39</sup> Esta emenda é destinada aos cidadãos e direitos civis, na qual protege estes direitos de serem negados por qualquer Estado. Uma vez que a emenda se destina à ação do próprio Estado, jamais esta poderá abranger atos de terceiros.

o caso em questão é alvo de debate, porque só poderia o Condado ter sido condenado caso houvesse uma relação de custódia entre o governo e o indivíduo.

Chegados aqui, para evitar casos semelhantes a este, é necessário apurar à luz da nossa ordem jurídico-constitucional as regras que presidem à responsabilização das instituições competentes por condutas ilícitas de não proteção adequada e suficiente dos menores sinalizados como estando em risco ou colocados à sua guarda.

### 6.1. O Decreto-Lei de 1967

Se historicamente era ponto assente a ideia de que a soberania isentava o Estado de responsabilidade, atualmente com a intervenção cada vez mais intensa da Administração Pública na vida social exige-se que por falhas da mesma sejam apuradas responsabilidades.

Pode afirmar-se que “a Constituição portuguesa de 1976 confirmou a rutura, de forma definitiva e sistémica, com o modelo de não responsabilização ou de insuficiente responsabilização por atos e omissões dos poderes públicos”<sup>40</sup>.

Ora, “até à sua revogação pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro, a responsabilidade civil das entidades públicas foi regulada pelo Decreto-Lei nº 48051, de 21 de novembro de 1967”<sup>41</sup>, “que versava precisamente o regime geral da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas coletivas públicas no domínio dos atos de gestão pública”<sup>42</sup>. Por sua vez, o Código Civil de 1966 já regulava a responsabilidade civil por atos da gestão privada do Estado. Acontece que aquele Decreto-Lei apenas abarcava os atos de gestão pública no plano administrativo, deixando de fora os atos no plano jurisdicional e político-legislativo. Nos casos em que atuava como um sujeito de direito público, dotado de prerrogativas de autoridade soberana, estaria sempre protegido

---

<sup>40</sup> Manuel Afonso Vaz e Catarina Santos Botelho, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, org. Rui Medeiros; colab. Mário Aroso de Almeida, Lisboa: UCEditora, 2013, p. 30

<sup>41</sup> Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, IV, p. 346 e Maria José Rangel Mesquita, *Responsabilidade Civil*, cit., p. 94

<sup>42</sup> Manuel Afonso Vaz e Catarina Santos Botelho, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade*, cit., p.31

e não poderia as normas de direito privado ser-lhe aplicadas. Nesta perspetiva, o Código Civil de 1966 e o Decreto-Lei nº 48051 convergiam.

Ao estabelecer a responsabilidade da Administração perante terceiros, o Decreto veio dividir a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas em três modalidades. A saber:

- a) a responsabilidade subjetiva do Estado por facto ilícito culposo;
- b) a responsabilidade pelo risco (factos causais);
- c) e a responsabilidade objetiva do Estado.

Na responsabilidade subjetiva por facto ilícito culposo era necessária a prova de culpa para que houvesse responsabilidade. Assim, deveria o agente ter agido com dolo ou negligência aquando da realização do ato e que este resulte em dano.

Na responsabilidade pelo risco caberia ao Estado indemnizar por danos causados no decurso do funcionamento de serviços ou atividades considerados perigosos. Quer isto dizer, se os prejuízos em causa tivessem sido causados para lá do normalmente aceitável dos riscos em vida na sociedade. Teria também isenção de responsabilidade caso os danos tivessem sido provocados por força maior.

Por fim, no que concerne à responsabilidade objetiva do Estado, esta seria imputada por via de atos legais, mas que acabavam por causar ainda assim danos a terceiros. O Estado seria responsabilizado mesmo quando não haveria cometido nenhum ilícito. Ainda assim, o diploma não estava perfeito e veio a ser alterado mais tarde.

Um exemplo clássico será situações em que existem danos nas estradas, ou seja, estradas defeituosas suscetíveis de causar acidentes. Nestes casos, a culpa recai sobre o mau funcionamento do serviço de manutenção das estradas, ou seja, realizar inspeções periódicas, reparar o que está mau de forma a garantir a segurança de quem conduz. Este é o típico caso que envolve responsabilidade de alguém, mas que não sabemos quem. A única coisa que se sabe é que existe um serviço que falhou e que por essa lacuna houve um acidente e danos.

As máximas da não responsabilização do Estado ou até da sua mera responsabilização indireta foram, pois definitivamente superadas com a consagração, na Constituição portuguesa de 1976, de um princípio geral de responsabilidade direta do Estado e demais entidades públicas.

## 6.2. O regime do artigo 22º da Constituição

“O artigo 22º, a propósito dos princípios gerais em matéria de direitos fundamentais, consagra fundamentalmente um princípio da responsabilidade direta do Estado e demais entidades públicas. O princípio consagrado no artigo 22º é assumido constitucionalmente como instrumento fundamental de proteção dos particulares num Estado de Direito. A sua principal função é reparadora, garantindo aos lesados "o ressarcimento dos danos causados pelos atos praticados pelos titulares dos órgãos, funcionários e agentes do Estado e de entidades públicas" (Ac. n.º 236/04). Nesta primeira dimensão, o direito de indemnização impõe-se como um postulado intrínseco da efetividade da tutela jurídica condensada no direito do respetivo titular naqueles casos, pelo menos, em que se verifica a sua violação (Ac. n.º 385/05). Mas, para além desta evidente e importante função reparadora, a valorização do princípio da responsabilidade civil dos poderes públicos, na medida em que sancione o funcionamento anormal dos serviços públicos, cumpre igualmente uma importante função preventiva e de controlo do bom funcionamento dos serviços públicos”<sup>43</sup>.

Os destinatários destas normas são o Estado e todas as demais entidades públicas. Isto significa que “o artigo 22º é uma norma geral vinculativa de todas as entidades públicas, inclusive, as que atuam segundo as formas de direito privado. Neste sentido, a legislação ordinária – o Código Civil (art.º 501) e o DL. n.º 48 051, de 21-11-1967) passam a ser interpretada em conformidade com a Constituição”<sup>44</sup>.

“Estabelecer, como princípio, a responsabilidade do Estado e demais entidades públicas significa conferir dignidade constitucional a um princípio concretizador do Estado de Direito. Responsabilidade do próprio Estado deve entender-se responsabilidade direta das entidades públicas, por ações ou omissões dos titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Rui Medeiros, Anotação em Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, Volume I - Preâmbulo - Princípios Fundamentais - Direitos e Deveres Fundamentais - Artigos 1.º a 79.º*, UCP Editora, 2017, p. 345;

<sup>44</sup>J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 426;

<sup>45</sup> *Idem*, p.426

“O legislador constitucional teve potencialmente em vista, não apenas as atuações administrativas, mas também as atuações político-legislativas e jurisdicionais”<sup>46</sup>.

“A segunda dimensão básica da consagração do princípio da responsabilidade diz respeito à irrelevância constitucional da distinção entre atos de gestão pública e atos de gestão privada das entidades públicas.”<sup>47</sup> “Mesmo que a distinção entre atos de gestão privada e atos de gestão pública continue a ter sentido, desde logo para a determinação dos respetivos regimes em termos materiais e processuais,”<sup>48</sup> o princípio constitucional da responsabilidade das entidades públicas deve ser entendido como princípio geral de responsabilidade, independentemente da forma de atuar – privada ou pública – dos titulares de órgão, funcionários ou agentes envolvidos.<sup>49</sup>

Outra questão relevante é a aplicabilidade direta da norma. “O artigo 22º, na medida em que consagra um direito fundamental à reparação dos danos causados ilícita e culposamente pelo Estado e demais entidades públicas, constitui – por imperativo constitucional (artigos 17º e 18º, nº1, da Constituição) – uma norma diretamente aplicável, sendo convocável, segundo a lei, na ausência de lei e mesmo *contra legem*, cabendo ao órgão aplicador estabelecer, a partir das coordenadas constitucionais e do sistema legal, os critérios de decisão no caso concreto. Com efeito, nesta dimensão, o direito fundamental à reparação dos danos tem um conteúdo essencialmente determinável, apresentando uma natureza análoga aos dos direitos, liberdades e garantias e beneficiando, portanto, nos termos do artigo 17º da Constituição, do regime material e orgânico destes direitos.”<sup>50</sup> Contudo, vale a pena ter em linha de conta que este preceito deixa alguma margem de conformação ao legislador quanto à definição dos pressupostos da responsabilidade do Estado e constitui uma disciplina normativa aberta ao desenvolvimento judicial do instituto da responsabilidade.<sup>51</sup> “A liberdade de conformação tem, porém, de atender ao sentido da norma de proibição que o artigo 22º também transporta, a qual se traduz na garantia da responsabilidade direta do Estado e das demais

---

<sup>46</sup> Rui Medeiros, *Consituição Anotada*, org. Jorge Miranda, cit., p.346;

<sup>47</sup>J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 427;

<sup>48</sup> *Idem*, p. 428;

<sup>49</sup> *Idem*. 428;

<sup>50</sup>Rui Medeiros, *Consituição Anotada*, org. Jorge Miranda, cit., p.350;

<sup>51</sup>J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p 429;

entidades públicas por atos ou omissões dos seus funcionários ou agentes, sendo vedado ao legislador excluir, por via de lei, essa garantia”<sup>52</sup>.

“O artigo 22º não explicita uma por uma quais as funções cujo exercício, por titulares de órgãos, funcionários ou agentes do Estado, pode dar origem ao desencadeamento da responsabilidade civil”<sup>53</sup>. “Se atentarmos ao texto constitucional, apenas se faz referência às “ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício”. “Esta abertura constitucional – devido à utilização da expressão plural “funções – permitir-nos-á, certamente, ver mais além de uma mera responsabilidade pela função administrativa, que caracterizou a responsabilidade do Estado no longo período históricos que antecedeu a aprovação da atual Constituição, em 1976”<sup>54</sup>. “Sob o ponto de vista jurídico-constitucional, não há qualquer fundamento para não aplicar o princípio geral da responsabilidade do Estado às ações ou omissões normativas ilícitas (legislativas e outras) e às ações ou omissões praticadas no exercício da função jurisdicional («responsabilidade dos juízes», «responsabilidade pelo funcionamento da justiça»), desde que seja possível recortar no exercício destas funções os pressupostos de culpa, ilicitude e nexo de causalidade, indispensáveis para a efetivação da responsabilidade civil do Estado”<sup>55</sup>.

“A responsabilidade do Estado em sentido amplo seria um «superconceito» englobador de todos estes institutos indemnizatórios”<sup>56</sup>, reservando-se a responsabilidade do Estado em sentido estrito para os casos de responsabilidade por violação ilícita e culposa dos deveres funcionais de que resultaram lesões de direitos ou prejuízos para os particulares. Independentemente do rigor técnico-jurídico na construção do instituto da responsabilidade do Estado, é seguro que, ao consagrar explicitamente no artigo 22º, a responsabilidade do Estado por ações ou omissões ilícitas e culposas dos titulares dos órgãos, funcionários ou agentes, isso não significa a exclusão de outros institutos indemnizatórios ou de compensação de resultados lesivos derivados de atos dos poderes

---

<sup>52</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 429.

<sup>53</sup> *Idem*, p. 430

<sup>54</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil*, Anotado, p.43

<sup>55</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 430.

<sup>56</sup> indemnização em casos de expropriação e de requisição (art. 62º, nº1), de nacionalização e outras apropriações públicas (art. 83º); indemnização por danos causados pela atividade pública impositiva de sacrifícios especiais e graves (ex: certos casos de vínculos urbanísticos e ecológicos); indemnização por danos resultantes de atividades de risco (ex.: lesões provocadas por ações de polícia) e compensação derivada da obrigação de se eliminarem outros resultados lesivos semelhantes.

públicos reconduzíveis à responsabilidade do Estado em sentido amplo. Além destes, caberão na responsabilidade, em sentido amplo, a responsabilidade pelo risco e as ações ou omissões ilícitas não culposas”<sup>57</sup>.

“Ao exigir que as ações ou omissões lesivas dos direitos, liberdades e garantias ou causadoras de prejuízos aos particulares tenham sido praticadas pelos titulares de órgãos, funcionários ou agentes, no exercício de funções e por causa desse exercício, a Constituição fixa como pressupostos inelimináveis da responsabilidade do Estado: (1) ato (ação ou omissão) jurídico-público; (2) praticado no exercício de funções e por causa desse exercício. A ação ou omissão deve entender-se como um ato dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes jurídicos-funcionalmente entendidos”<sup>58</sup>. “Além de se tratar de ações ou omissões jurídico-públicas (não de atos de gestão privada), exige-se ainda que elas tenham sido praticadas no exercício de funções ou por causa desse exercício. Impõe-se, assim, uma relação de causalidade entre o exercício de funções e as ações ou omissões lesivas, o que significa a indispensabilidade de uma conexão interna ou material entre ato – funcional – e resultado lesivo. Requer-se que a ação ou omissão caiba no âmbito do escopo funcional ou que, pelo menos, se verifique uma aparência de relação funcional justificativa da boa-fé da confiança do cidadão lesado”<sup>59</sup>.

Por fim, no que tange à responsabilidade do Estado propriamente dita, o preceito não faz referência expressa à ilicitude e culpa dos agentes que estejam em causa, mas há quem defenda que a referência à responsabilidade solidária queira chamar à colação estes pressupostos. Contudo, “a referência à responsabilidade solidária não pode ser entendida no quadro de uma alternativa binária, simplista e redutora. Sem dúvida que, nesta perspectiva, o imperativo de otimização contido no artigo 22º da Constituição não legitima quaisquer soluções que afastem o princípio da solidariedade. Concretamente, uma norma que exclua a responsabilidade solidária perante ações ou omissões ilícitas realizadas com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que os titulares dos órgãos, funcionários ou agentes se acham obrigados em razão do cargo dificilmente resiste ao confronto com o artigo 22º da Consittuição.”<sup>60</sup> Em contrapartida, a solidariedade da obrigação de indemnizar estabelecida no artigo 22º da Constituição não significa que,

---

<sup>57</sup>J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição*, cit., p. 432.

<sup>58</sup> *Idem*, p. 433

<sup>59</sup> *Idem*, p. 434

<sup>60</sup> Rui Medeiros, *Consittuição Anotada*, org. Jorge Miranda, cit., p. 352

sendo possível individualizar o titular do órgão, funcionário ou agente responsável, a Lei Fundamental só autorize o afastamento da solidariedade com fundamento noutra norma-disposição de natureza constitucional. A conjugação do princípio da solidariedade com outros princípios constitucionais, designadamente com o princípio da prossecução do interesse público (e o dever de boa administração ou a eficácia da Administração Pública que ele convoca), deve legitimar, por exemplo, soluções legais que excluam a solidariedade no âmbito das atuações com culpa leve”<sup>61</sup>.

### **6.3. O Regime atual da responsabilidade civil extracontratual do Estado**

Atualmente, este regime está regulado pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro, alterada em 17 de julho pela Lei nº 31/2008, revogando o até aí vigente Decreto-Lei nº 48 051, de 21 de dezembro de 1967. “A Lei entrou em vigor no dia 30 de janeiro de 2008 e veio dar resposta ao imperativo constitucional do artigo 22º da Constituição, incorporando algumas soluções que tinham vindo a ser consolidadas pela jurisprudência”<sup>62</sup>.

Como não poderia deixar de ser, “o âmbito desta LRCEE contempla qualquer forma de atividade administrativa, traduzida no exercício de poderes de autoridade ou na sujeição a princípios e normas de Direito Administrativo, cuja atuação ou omissão cause lesão aos particulares.”<sup>63</sup> Mas, “rompendo com o paradigma do Decreto-Lei nº 48 051, de 21 de novembro de 1967, que assentava numa mera responsabilidade civil da administração, a nova legislação procede a uma divisão da responsabilidade pelas várias funções do Estado:

- a) função administrativa (artigos 7º a 11º);
- b) função jurisdicional (artigos 12º a 14º);
- c) função político-legislativa (artigo 15º).”

---

<sup>61</sup> Rui Medeiros, *Consituição Anotada*, org. Jorge Miranda, cit., p.352.

<sup>62</sup> Manuel Afonso Vaz e Catarina Santos Botelho, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas/org. Rui Medeiros; colab. Mário Aroso de Almeida* – Lisboa: UCP Editora, 2013, p.38

<sup>63</sup> Carla Amado Gomes, *Três textos sobre o Novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas [Lei 67/2007, de 31 de Dezembro]*, AAFDL, 2008, p.31;

“Quanto à função administrativa, a responsabilidade pode resultar de facto ilícito ou ser responsabilidade pelo risco. Já no que respeita à função jurisdicional, a responsabilidade é sempre por factos ilícitos e, importa dizê-lo, não se restringe aos erros judiciários no domínio processual penal. Por último relativamente à responsabilidade política legislativa, esta tem lugar quando se tiverem provocado “danos anormais” aos cidadãos, apesar de o n.º 6 do artigo 15.º salvaguardar uma limitação do montante indemnizatório. A nova legislação autonomiza ainda, no artigo 16.º, a denominada indemnização pelo sacrifício, por se tratar de danos ou encargos motivados por razões de interesse público, independentemente da função do Estado que esteja em causa”<sup>64</sup>.

“No plano da responsabilidade por factos ilícitos, e em virtude da indistinção do grau de ilicitude de ações e omissões capaz de gerar responsabilidade das entidades públicas decorrente do artigo 22.º da CRP, os artigos 7.º e 9.º contemplam uma ampla paleta de situações, desde a falta leve, passando pela falta grave e culminando na falta dolosa. O que varia é o sujeito da imputação, no plano das relações externas.”<sup>65</sup> “Aferindo a compatibilidade destas normas com a matriz constitucional do artigo 22.º conclui-se que o legislador ordinário cobriu todas as hipóteses de responsabilização das entidades que exercem a função administrativa, desde a falta leve à falta dolosa (todas as ações e omissões ilícitas). No caso da falta do serviço, a LRCEE associou a ilicitude às situações em que o funcionamento da estrutura administrativa não corresponde aos padrões médios que seriam razoavelmente exigíveis com vista à satisfação atempada das solicitações dos utentes (v.g., repartição pública que funciona, durante um certo período, apenas com um funcionário, devido à requisição de um segundo e a baixa por doença de um terceiro; empresa transportadora que tem 10 veículos a operar, quando seriam necessários 15) - artigos 9.º/2 e 7.º/4.”<sup>66</sup>

“Note-se, por um lado, que esta despersonalização da ilicitude - ou a acentuação da vinculação à legalidade - não significa que a “má administração” possa ser sindicada por quem quer que seja, desconectada de um prejuízo singular. O mau funcionamento dos serviços, para relevar em termos de responsabilidade civil por facto ilícito, deve ser causa

---

<sup>64</sup> Manuel Afonso Vaz e Catarina Santos Botelho, in *Comentário cit.*, p.38 e 39

<sup>65</sup> Carla Amado Gomes, *Três textos cit.*, p. 31 e 32

<sup>66</sup> *Idem*, p.32

adequada de um dano individualizado, não bastando a sua configuração como uma violação da legalidade objetiva ou um incômodo para a coletividade geral”<sup>67</sup>.

### **6.3.1. Responsabilidade por danos produzidos pelo exercício da função político-legislativa**

No âmbito democrático, os representantes escolhidos pelo povo são responsáveis pela elaboração de leis e políticas públicas que reflitam os interesses da sociedade. Porém, o facto de deterem maior poder não os isenta de responsabilidade. Desta forma, o Estado responderá pelos danos causados que sejam emergentes de ações ou omissões que venham a provocar danos especiais ou anormais.

Importa ter em linha de visão o artigo 15º do RCEE, para que se possa entender o que se segue: “*o Estado e as regiões autónomas são civilmente responsáveis pelos danos anormais causados aos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos por atos que, no exercício da função político-legislativa, pratiquem, em desconformidade com a Constituição, o direito internacional, o direito comunitário ou ato legislativo de valor reforçado*”.

Jorge Pereira da Silva afirma que tal norma deverá ser conjugada com outras normas constitucionais, uma vez que estas se complementam entre si como um todo<sup>68</sup>. Neste âmbito específico, além obviamente do artigo 22º da CRP, importa ter em conta o nº 1 do artigo 117º (princípio da responsabilidade dos titulares de cargos políticos) e com o nº 1 do artigo 157º (irresponsabilidade dos deputados pelos seus votos e opiniões).<sup>69</sup>

Torna-se por via necessário esclarecer as entidades que desempenham atos no âmbito da desta função político-legislativa:

---

<sup>67</sup> Carla Amado Gomes, *Três textos cit.*, p.33

<sup>68</sup> “É fundamental compreender o artigo 22º da Constituição...”; “.não pode ser entendido adequadamente se for tomado em bloco, como se contivesse uma e uma só norma. Ele comporta em si uma pluralidade de segmentos normativos e, portanto, a sua interpretação tem de ser feito em separado...”; “Em separado, pois, mas devendo cada um desses segmentos normativos ser articulado com os outros preceitos constitucionais que versam aspetos particulares do regime de responsabilidade das diferentes funções do Estado e dos respetivos agentes”.

<sup>69</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil, Anotado*, cit., p.380

- a) são antes de mais atos da função política aqueles que o Presidente da República pratica ao abrigo das suas competências previstas nos artigos 133º, 134º e 135º;
- b) assim como os atos emanados pela Assembleia da República ao abrigo das suas competências não legislativas, tanto as contidas no artigo 161º, quanto as previstas nos artigos 162º e 163º;
- c) e ainda, entre outros, os atos do Governo praticados à sombra do artigo 197º.<sup>70</sup>

Para que haja responsabilidade primeiramente há que ter sido emanado um ato legislativo e que por sua vez venha a transgredir os parâmetros que regula a sua conformidade, nomeadamente:

- a) com a Constituição, de acordo com o artigo 3º, nº 3, e artigo 277º, nº 1;
- b) com o Direito Internacional, de acordo com o artigo 8º, nºs 1, 2, e 3;
- c) com o Direito da União Europeia, de acordo com o artigo 8º, nº ;4
- d) e por fim com as leis de valor reforçado, ao abrigo do artigo 112º, nº3.

Olhando o artigo como num todo podemos dizer que este se divide em atos e omissões. Atos quando o nº 1 refere a “*atos que, no exercício da função politico-legislativa*”. E omissões quando sublinha no nº 3 “*resultem da omissão de providências legislativas*”.

Portanto, para que haja responsabilidade pelos atos ao abrigo do poder político legislativo cabe dizer que é necessária a verificação cumulativa de um facto ilícito, com culpa, que provoque um dano e que haja uma correlação entre o esse facto e o dano.

Se continuarmos a percorrer o artigo, somos confrontados com a restrição por parte do legislador da figura substantiva da inconstitucionalidade por omissão à figura processual da fiscalização abstrata do artigo 283º da Constituição.<sup>71</sup>

No que diz respeito ao pressuposto na omissão, dir-se-á que, o que estará em causa é a violação de um dever de agir (ilicitude objetiva). Contudo, não quer isso dizer que não poderão estar em causa “direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos (ilicitude objetiva).<sup>72</sup> “No que respeita ao pressuposto da culpa dispõe o nº 4 do artigo 15º, que tanto vale para a responsabilidade por ação como para a responsabilidade por omissão.”<sup>73</sup> “Em relação ao pressuposto do dano, interessa sublinhar que o nº 3 faz uso

---

<sup>70</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil, Anotado*, cit., p.386

<sup>71</sup> *Idem* p.410

<sup>72</sup> *Idem*. p.412

<sup>73</sup> *Idem*, p.412

do mesmo conceito de danos anormais que consta do n.º 1 relativamente à responsabilidade por ação e cuja definição, por sua vez, tem que se ir buscar ao artigo 2.º.”<sup>74</sup> A este propósito, a expressão ‘danos anormais’ “tem de ser interpretada em conjugação com o artigo 2.º, que define danos anormais como aqueles que, ultrapassando os custos da própria vida em sociedade, mereçam, pela sua gravidade, a tutela do direito”.<sup>75</sup> Por fim, quanto ao nexo de causalidade, “segundo a teoria da causalidade adequada, consagrada no artigo 563.º do Código Civil, existe nexo de causalidade adequada quando, em circunstâncias normais, a emanação atempada da lei constitucionalmente devida teria sido idónea a evitar o dano.”<sup>76</sup>

### **6.3.2. Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa**

“O artigo 7.º do regime da Responsabilidade Civil Extracontratual dos entes Públicos inicia a disciplina jurídica da responsabilidade civil pelo exercício da função administrativa. Isso inclui a responsabilidade por facto ilícito e a responsabilidade pelo risco.”<sup>77</sup>

O atual regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado “mantém a distinção entre responsabilidade exclusiva da Administração, por danos resultantes de atuações imputáveis ao agente por culpa leve (artigo 7.º) e responsabilidade pessoal do agente, quando as atuações são imputáveis a título de dolo (artigo 8.º), sendo que, nesta hipótese, há que funcionar o regime da solidariedade perante o ente público.”<sup>78</sup>

No que diz respeito à responsabilidade por facto ilícito, gera-se na figura do Estado um dever de indemnizar os queixosos. Como já foi referido, na modalidade por via da função político legislativa, aqui também se apela à verificação cumulativa de requisitos para que se possa efetivar tal ressarcimento e portanto temos de estar perante um facto voluntário, que contenha ilicitude, com culpa de modo a provocar um dano com nexo de causalidade. Vale, mais uma vez fazer aqui a ressalva de que, não estamos apenas a falar de atos, mas

---

<sup>74</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil, Anotado*, cit., p.414

<sup>75</sup> *Idem*, p.395

<sup>76</sup> *Idem*, p.415

<sup>77</sup> *Idem*, p. 166

<sup>78</sup> *Idem*, p. 167

que na cumulação de requisitos a omissão se encontra abrangida. Desta forma, a responsabilização do Estado, decorrerá nos casos em que existir um imperativo jurídico de ação por parte desta, sendo encarada como um dever legal de agir. Caso diferente é aquele em que não havia um dever legal de incumprimento e somos reconduzidos para o instituto da responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço no qual é o instituto que importa para o nosso trabalho.

### **6.3.3. A responsabilidade pelo funcionamento anormal do serviço**

Há casos em que não é possível saber quem foi o autor e nem a quem se deve imputar a culpa. Assim, o legislador não deixou de ter em atenção estes casos legislando no n°3 e n°4 do artigo 7° do RCEE. Pode-se ler no n°3 que *“o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público são ainda responsáveis quando os danos não tenham resultado do comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão, mas devam ser atribuídos a um funcionamento anormal do serviço”*.

Esta foi uma “construção jurisprudencial do Conselho de Estado francês que assenta a imputação a entidades públicas da responsabilidade civil extracontratual por danos resultantes de um funcionamento anormal do serviço, que nas circunstâncias do caso, não possa ser imputado à conduta concreta de um determinado agente<sup>79</sup>. Esta consagração é “expressão de um novo entendimento segundo o qual a administração não é a “entidade que garante o pagamento da indemnização na condição e na medida da culpa do agente”, mas é, ela própria, objeto de uma responsabilidade direta, que não tem por que ser indiretamente determinada através do apuramento da responsabilidade de titulares de órgãos ou agentes determinados.”<sup>80</sup>

Dentro do anormal funcionamento do serviço podemos estar perante duas situações, nomeadamente a falta coletiva e a falta anónima.

“A falta coletiva abrange os casos em que os danos não podem ser diretamente imputados ao comportamento concreto de alguém, pois resultam de uma situação global, que envolve uma responsabilidade dispersa por diversos setores ou intervenientes, porventura

---

<sup>79</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil, Anotado*, cit., p. 218

<sup>80</sup> *Idem*, p.219.

prolongada ao longo do tempo, sendo, por isso, imputável a um deficiente funcionamento do serviço, na medida em que se pode afirmar que os danos não seriam causados por um serviço que funcionasse normalmente, isto é, de acordo com padrões médios de resultado.”<sup>81</sup>

“A falta anónima, por seu turno, existe nas situações em que a lesão não pode deixar de ser imputável ao concreto comportamento de um determinado agente, mas não é possível determinar a entidade desse agente e, portanto, apurar a autoria pessoal do facto lesivo. É o que, desde logo, sucede nos casos de imissão da sinalização de trabalhos, obstáculos ou defeitos na vida pública, de omissão da manutenção e conservação de árvores, ou da omissão da limpeza de esgotos e da guarda e conservação de coletores públicos.”<sup>82</sup>

Este instituto determina critérios pelos quais se deve pautar a imputação de danos à administração no decurso de falhas na sua atividade. Assim, pressupõe desde logo que a Administração ao prestar um serviço público, assume desde logo o dever de agir com diligência de modo a evitar danos. A caracterização do funcionamento anormal do serviço depende desde logo da natureza e finalidade do serviço, bem como as suas regras de execução. Portanto, havendo uma negligência na atuação dos agentes, poderá o Estado responder pelos danos. Ora, temos aqui presente de forma subjacente o princípio da boa administração<sup>83</sup> que nas palavras do professor Freitas do Amaral, a essência da boa administração dirige a Administração Pública a desenvolver bem a sua atividade, de modo a influenciar as ações sob o seu domínio, com o objetivo de obter melhores resultados.

“Assegura-se desta forma que, Administração não responde apenas pelos danos que resultem de específicas condutas ilícitas e culposas de agentes determinados, mas de um modo geral, pelos danos resultantes do seu funcionamento que o lesado não tenha obrigação de suportar, porque não seriam causados por um serviço que funcionasse normalmente, isto é, de acordo com padrões médios de resultado, como afirma o nº4.”<sup>84</sup>

A responsabilidade aqui presente é objetiva, uma vez que é independente da comprovação de culpa por parte da Administração, ou seja, basta a decorrência do mau funcionamento do serviço para que surja o direito à reparação.

---

<sup>81</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil, Anotado*, cit., p. 221

<sup>82</sup> *Idem* p. 222

<sup>83</sup> “A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade” – artigo 5º, nº1, código do procedimento administrativo.

<sup>84</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil, Anotado*, cit., p. 219

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Portugal, longe vão os tempos em que a criança era considerada um adulto em ponto pequeno e um instrumento de trabalho.

Assistimos ao longo dos séculos à evolução desta enquanto sujeito de Direito, sendo que a Convenção sobre os Direitos da Criança foi a porta aberta que permitiu que toda uma edificação em termos de defesa surgisse à volta do menor. Permitiu-se assim que houvesse um reconhecimento da criança como sujeito de direitos. Foram deixadas para trás ideias de um Estado não intervencionista, de uma família em que o marido é o chefe, a mulher a sua subordinada e a criança o instrumento que servia para o trabalho. Introduziram-se as ideias de que uma família é sinal de companheirismo, cuidado, educação e não uma fonte de rendimento. Ainda assim, conhecemos culturas que ficaram reféns dos seus antepassados continuando a tratar os menores como meros objetos.

Em Portugal, foi também a Constituição de 1976 que permitiu através do princípio da não discriminação em razão do sexo e do princípio da proteção da infância contra o exercício abusivo da autoridade na família que este caminho fosse conquistado. Em pleno séc. XXI, contudo, continuamos a deparar-nos com situações na comunicação social de crianças que são maltratadas ou, inclusivamente, falecem nas mãos dos indivíduos incumbidos de as proteger. Após séculos de evolução, de medidas legislativas assentes, de promoção e defesa dos direitos, a cada ano que passa parece que nos encontramos no mesmo ponto ou que os progressos são escassos.

A pergunta ‘por que razão continuamos a assistir a casos de mortes de crianças por maus tratos infantis?’ não deixa de ecoar na nossa mente. Faltarão meios? Faltarão responsabilidades por apurar? O sistema está quebrado? O que falha?

Para que situações como o caso de Jéssica e de outras crianças não se repitam ou que pelo menos não cheguem ao extremo de estas perderem a vida, será necessário identificar e lutar contras as dificuldades na implementação de preceitos como o artigo 69º, 36º e 22º da CRP. Isto porque, se os agentes diretos das ações são levados à justiça, e se a nossa Lei prevê a par destes, a responsabilidade da sociedade e do Estado então por que razão esta parece não ser apurada nestes casos?

Foi neste sentido que quisemos abordar este tema, tentar entender por que razão os relatórios das CPCJ continuam a verificar aumentos de casos todos os anos.

Vimos que existe uma falta de recursos para que entidades como a CPCJ possam desenvolver o seu trabalho. Contudo, e olhando uma vez mais para casos como o de Jéssica, talvez falte sobretudo investimento a nível de formação para os profissionais. Além disso, podemos desde já apontar a questão da falta de pessoas para o trabalho e isso não há onde combater a não ser recrutar mais técnicos que possam querer desenvolver este trabalho. Querer porque não é uma tarefa que se possa desenvolver de ânimo leve. É necessário atenção, cuidado e destreza em cada uma destas situações. Ainda assim, podemos concluir que a falha de um caso possa não estar relacionada com os próprios técnicos em si, mas com falta de meios face ao número de casos como se verificou.

No entanto, estamos a falar de vidas que se perdem e lacunas que têm de ser colmatadas insistentemente de forma que o número de casos possa diminuir gradualmente e não aumentar como se tem confirmado.

Vamos por partes e tomemos o caso de Jéssica como exemplo que nos faça refletir em situações semelhantes. O que nos insurge é o facto de esta ter estado sinalizada desde que nasceu e assim o teve até a instituição achar que não haveria mais motivos e retirado esta sinalização. Passado um mês a criança morre. Não temos acesso ao processo por isso vamos apenas meditar sobre este assunto. Em nossa perspetiva, seria imprescindível a averiguação a todo o terreno das condições em que esta criança vivia, desde habitacionais e relações sociais. Isto passaria por indagar além dos familiares claro, os amigos, os vizinhos, no fim de contas, a população que via/convivia com a menina diariamente, porque a própria constituição no artigo 69º pede que a criança seja protegida também pela sociedade, atribui esta responsabilidade. Se calhar se este trabalho fosse feito talvez o acompanhamento não teria sido retirado e o desfecho tivesse sido diferente. Contudo, já vimos anteriormente que faltam ‘mãos’ para tantos casos e que se calhar levados todos ao detalhe continuaria a faltar atenção para outros.

Sabemos que existem faltas de recursos, mas também sabemos que alguma coisa não está bem quando todos os anos há aumentos de casos na medida desproporcional de uma sociedade que cada vez mais promove e defende direitos.

Neste sentido, debruçámo-nos sobre se seria de alguma forma possível em Portugal, o Estado e instituições serem chamados a falar sobre este assunto, a tomar medidas que reflitam o início de uma mudança. Assim, ao longo deste estudo, encontrámos um caminho que levasse talvez a um destino diferente. E portanto, fomos averiguar através das anotações do artigo 22º da Constituição na doutrina, que tipo de responsabilidades

civis estariam ali presentes, o que acabou por nos levar ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas.

Analisando aquilo que a lei nos oferece como possibilidades concentrámos a nossa análise no artigo 7º deste regime que nos fala precisamente da responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas coletivas de direito público no âmbito administrativo.

Voltando ao caso que temos usado como reflexão, não conseguimos atribuir a culpa a alguém em concreto, porque tudo parece ter falhado no seu conjunto. Assim, numa hierarquia os progenitores parecem ter falhado em primeiro lugar pois são os responsáveis diretos por garantir o bem-estar dos seus descendentes. Ao Estado, e ao resto da sociedade caberá prover os meios necessários para que este desenvolvimento seja garantido e não nos parece que isso tenha falhado por parte destes agentes. Pelo contrário, Jéssica terá sido sinalizada também por essas razões, falta de condições onde vivia. Então, continuámos o nosso caminho na busca de uma brecha e encontrámos nos números 3º e 4º do mesmo preceito que reflete precisamente um anormal funcionamento do serviço.

Não vivemos num Estado perfeito, nem numa sociedade irrepreensível e por isso faltará sempre algo. E são essas falhas, sejam elas quais forem que permitem que se vá aperfeiçoando aquilo que menos bem está, e é a partir daí a que assistimos a uma evolução constante.

Assim, nestes casos falha todo um serviço de proteção, falha a CPCJ enquanto instituto incumbido de proteger a criança e continuará a falhar. Falhará enquanto o Estado não prover os recursos necessários para que esta proteção possa ser devidamente assegurada e isso refletir-se-á em avaliações constantes a cada um dos serviços, e por não levar de ânimo leve estas chamadas de atenção por parte do sistema. Passa por recrutamento de técnicos especializados com formação cada vez mais adequada face ao estudo das circunstâncias que levam abertura de processos.

Quando somos confrontados com uma falha geral de proteção, podemos afirmar que existe um anormal funcionamento do serviço. A lei oferece-nos duas modalidades de imputação de responsabilidade. Depois de analisarmos este instituto podemos concluir que há uma falta coletiva presente nestes casos. Não podemos atribuir os danos ao comportamento concreto de determinada pessoa, nem em todo o caso é possível comprovar a autoria pessoal da ação ou omissão porque é um trabalho que deve ser feito em conjunto e é em conjunto que nestes casos que o sistema falha. Contudo, esta

responsabilidade só é possível ser imputada se estivermos perante um funcionamento anormal do serviço.<sup>85</sup>

Ainda assim, como resulta do nº4 do artigo 7, a falta de serviço deve ser apreciada em abstrato, atendendo a padrões de rendimento médio que seria exigível observar nas circunstâncias do caso concreto. A ilicitude da conduta não se avalia, portanto, em função de um padrão normativo de conduta, mas de um padrão objetivo de funcionamento. Como sugere Carlos Cadilha, “para definir o padrão de comportamento exigível poderão considerar-se as normas internas do serviço, os relatórios relativos a índices de produtividade e quaisquer outros elementos de aferição, não sendo de excluir que se atendam a dados comparativos com serviços congéneres”. Parece, assim de entender que não haverá responsabilidade quando os danos possam ser atribuídos a falta de recursos humanos, materiais ou financeiros – mas isto, a nosso ver, apenas na medida em que o serviço disponha dos recursos mínimos que seja razoável exigir para que ele possa funcionar nas condições necessárias para evitar os danos produzidos<sup>86</sup>.

Chegados aqui, consideramos que existe um sistema que tem ruturas que devem ser apreciadas e colmatadas. Quando uma criança morre, não foi por culpa única e exclusiva dos pais, não podemos atribuir culpas apenas a uma pessoa, ou duas pessoas. Contudo, não quisemos nem queremos com este estudo pedir ou atribuir mais culpas, mas pedimos mais justiça, mais reflexão sobre uma lei que está concebida para proteger, mas que em nada parece proteger ou caminhar para lá. Falhamos enquanto sociedade e enquanto sistema quando uma criança morre. Falhamos como seres humanos.

Falhamos como crianças que somos no nosso interior porque dentro de nós vive e viverá sempre uma.

---

<sup>85</sup> Carlos Alberto Cadilha, *Regime da Responsabilidade Civil, Anotado*, p. 221

<sup>86</sup> *Idem*, p.165

## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, DIOGO FREITAS DO, “*Direito Administrativo*”, vol. III, Lisboa, 1989.
- AMARAL, MARIA LÚCIA, “*Responsabilidade do Estado e Dever de Indemnizar do Legislador*”, Coimbra Editora, 1998;
- CADILHA, CARLOS ALBERTO FERNANDES, “*Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*”, Coimbra Editora, 2008;
- CANDEIAS, M., & HENRIQUES, H. 1911/2011: *Um século de Proteção de Crianças e Jovens*. (Tese de Mestrado). IPP – Instituto Politécnico de Portalegre, 2012
- CANOTILHO, Gomes J.J / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, bol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra, 2007;
- CANOTILHO, J.J. GOMES, “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*”, 7ª ed., Almedina, 2003;
- CANOTILHO, M. *O princípio constitucional da proporcionalidade e o seu lugar na metódica constitucional – O princípio da Proporcionalidade*, 2021;
- CARVALHO, Raquel, “*Comentário ao art. 7.º*”, in *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas* (org. Rui Medeiros), Universidade Católica Editora, Lisboa, 2013;
- FERREIRA, J. M. L. *Sistema de proteção à infância em Portugal – Uma área de intervenção e estudo do Serviço Social*. Universidade Lusíada de Lisboa, ISCTE – Instituto Universitário Lisboa, 2010;
- FERREIRA, M. E. *O princípio da não-ingerência na família e a imposição constitucional de intervenção do Estado na violência doméstica contra as crianças in CONSTITUCIONALISMOS E (CON)TEMPORANEIDADE: ESTUDOS EM HOMENAGEM AO PROFESSOR DOUTOR MANUEL AFONSO VAZ* (p. 191-p. 206). Universidade Católica Editora, 2020;

- GOMES, CARLA AMADO, “*As Novas Responsabilidades dos Tribunais Administrativos na Aplicação da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro: Primeiras Impressões*”, in: *Três Textos Sobre o Novo Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas: Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008;
- MEDEIROS, RUI, “*Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos*”, Coimbra, 1992;
- MEDEIROS, R., & MIRANDA, J. *Anotação em Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Volume I - Preâmbulo - Princípios Fundamentais - Direitos e Deveres Fundamentais - Artigos 1.º a 79.º*. Lisboa: UCP Editora, 2017;
- MEDEIROS, R. (Org.). *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*. Colab. M. Aroso de Almeida. Lisboa: UCP Editora. 2013;
- MESQUITA, Maria José Rangel de, “*O regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas e o Direito da União Europeia*”, Almedina, 2009
- MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 5ª edição (reimpressão), Coimbra: Coimbra Editora, 2012;
- PEREIRA da Silva, J. *DIREITOS FUNDAMENTAIS: Teoria Geral*, 2020;
- PINHEIRO, J. D. *Estudos de Direito da Família e das Crianças*. Lisboa, Portugal: AAFDL Editora, 2015;
- QUADROS, FAUSTO DE, “*Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*”, Coordenação de Fausto de Quadros”, Almedina, 2004;
- REIS, V. J. O. *Crianças E Jovens Em Risco (Contributos para a organização de critérios de avaliação de fatores de risco)* [Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra], 2009;
- SILVA, M. M. P. *Direito da Família*. Lisboa, Portugal: AAFDL, 2018;
- SOTTOMAYOR, M.C. *Temas de Direitos das Crianças*. Coimbra: Almedina, 2014;

VAN DUNEM, F. *Constituição de 1976, género e tribunais*. In *Julgar*, n.º 29, 2016;

XAVIER, Rita Lobo, *Ensinar Direito da Família*, Porto: Publicações Universidade Católica, 2008;

XAVIER, Rita Lobo, *Família, direito e lei*, in *Léxico da Família*, Cascais: Principia, 2010.

## LEGISLAÇÃO

- Convenção sobre os Direitos da Criança. (1989). Aprovada na Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989;
- Constituição da República Portuguesa. (2021). 24ª edição. Novembro de 2021;
- Decreto-Lei de 27 de maio de 1911;
- Decreto-Lei nº47344/66, de 25 de Novembro – Código Civil;
- Lei nº82/77, de 6 de dezembro, Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais;
- Lei nº37/81, de 3 de Outubro – Lei da Nacionalidade;
- Lei 95/2019, de 4 de Setembro – Lei de Bases da Saúde;
- Lei nº 48/95, de 15 de Março – Código Penal;
- Lei 166/99, de 14 de setembro, Lei Tutelar Educativa;
- Lei nº 147/99, de 1 de setembro, Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo - com as respetivas alterações;
- Lei nº 166/99, de 14 de setembro. Lei Tutelar Educativa - com as respetivas alterações.

## DOCUMENTOS

- Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (2023, Maio). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ 2022*;
- APAV. Relatório Anual de Estatísticas da APAV (2022);

- XXI Governo Constitucional. *Guia de Intervenção Integrada junto de crianças ou jovens vítimas de violência doméstica*. (2020);
- Sistema de Segurança Interna. Relatório Anual de Segurança Interna (2022).