ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Proposta de lei n.º 184/XIII/4.ª

Aprova a revisão global da linguagem utilizada nas convenções internacionais relevantes em matéria de direitos humanos a que a República Portuguesa se encontra vinculada.

Data de admissão: 15 de fevereiro de 2019

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª) em conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Avaliação prévia de impacto

Elaborado por: Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN); Cristina Ferreira (DILP); João de Campos Coelho (DAC)

Data: 4 de março de 2018

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa em apreço, de autoria do Governo, surge no seguimento da Resolução da Assembleia da República n.º 39/2013, de 3 de abril[1], e tem por objeto a revisão da linguagem utilizada nas convenções internacionais relevantes em matéria de Direitos Humanos a que a República Portuguesa se encontra vinculada, adotando a expressão universalista «Direitos Humanos», substituindo a expressão «Direitos do Homem».

- **Enquadramento jurídico nacional**

O n.º 1 do artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» e especificando o n.º 2 que «ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever (…) em razão do sexo, (…)».Para Gomes Canotilho e Vital Moreira «todas as funções estaduais estão vinculadas ao princípio da igualdade» o que, «relativamente, à legislação, (…) assume relevância na forma de *igualdade formal ou igualdade perante a lei* e, por outro lado, na forma de *igualdade através da lei*». Nesta medida, «o princípio da igualdade *obriga o legislador* a concretizar as imposições constitucionais dirigidas à eliminação das desigualdades fáticas impeditivas do exercício de alguns direitos fundamentais (…). O princípio da igualdade vincula o legislador, tanto quando este reconhece direitos, concede benefícios ou confere prestações estaduais, como quando restringe direitos, impõe encargos ou comina sanções»[2]. A promoção da igualdade entre homens e mulheres constitui, nos termos do artigo 9.º, al. h) da Constituição, uma das tarefas fundamentais do Estado português não sendo, segundo os Professores uma mera refração do princípio da igualdade. Consiste, sim, nas palavras dos autores, numa «norma-tarefa que transporta duas dimensões fundamentais: (1) como um dos fins principais da ação de poderes públicos, impondo-se a eliminação de desigualdade formais e substanciais através de

[1] Que recomendou ao Governo, «Na produção de documentos oficiais, bem como em sede de revisão dos mesmos já em vigor ou futuros, seja substituída a expressão *Direitos do Homem* pela expressão *Direitos Humanos*»

[2] J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2007, Nota XI ao artigo 13.º, pág. 345.

um empenho explícito e ativo na promoção de tal princípio; (2) como um limite negativo à atuação dos poderes públicos, no sentido de que o princípio da conformidade de todos os atos estaduais, das regiões e das autarquias com a Constituição envolve a conformidade com o princípio da igualdade entre homens e mulheres»[3]. Em articulação com esta norma importa referir também o reconhecimento constitucional, como direito pessoal, a proteção legal contra quaisquer formas de discriminação, previsto no artigo 26.º. Ou seja, o Estado não só não pode discriminar as pessoas, violando o artigo 13.º, como também é obrigado a protegê-las legalmente contra discriminações públicas ou privadas.

Conexo com o objeto da iniciativa em apreço, refira-se que no próprio texto constitucional não se encontra nenhuma referência a Direitos Humanos mas sim a Direitos do Homem (artigo 7.º, n.º 1 e artigo 16.º) e a direitos da pessoa humana (artigo 7.º, n.º 7 e artigo 33.º, n.º 8).

O Programa do XXI Governo Constitucional no "Capítulo VII - Mais coesão, menos desigualdades", estipula no "Ponto 4 - Construir uma sociedade mais igual", que «a promoção da igualdade e da não discriminação é um imperativo ético, jurídico e constitucional na defesa e garantia dos direitos fundamentais». No objetivo «Promover a igualdade entre mulheres e homens» o Governo propõe-se desenvolver uma política de garantia da igualdade entre mulheres e homens, reconhecendo ser «preciso, por um lado, promover ações específicas e, por outro, integrar em todas as políticas a dimensão de género, pois a discriminação das mulheres é multifacetada e agrava outras formas de discriminação.»[4]

A utilização de linguagem inclusiva constitui uma das dimensões da promoção da igualdade entre homens e mulheres.

A preocupação com a utilização de linguagem não discriminatória na redação dos diplomas legislativos do Governo remonta a 2006, com a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de maio, que procedeu à segunda alteração da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de Abril, que aprovou o

[3] J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2007, Nota XI ao artigo 9.º, pág. 281.
[4] Programa do XXI Governo Constitucional, p. 241.

Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional. Nesta alteração, foi introduzido um novo artigo ao anexo do Regimento do Conselho de Ministros relativo às Regras de legística na elaboração de atos normativos, o qual dispunha que na elaboração de atos normativos dever-se-ia neutralizar ou minimizar a especificação do género através do emprego de formas inclusivas ou neutras, designadamente através do recurso a genéricos verdadeiros ou à utilização de pronomes invariáveis. Os Regimentos dos Conselhos de Ministros dos XVIII [5], XIX [6] e XX [7] Governos Constitucionais mantiveram a mesma norma. O XXI, e atual, Governo Constitucional não publicou as regras de legística a que devem obedecer a elaboração dos atos normativos[8].

Também a Assembleia da República manifestou preocupação com o uso de linguagem não discriminatória através da Resolução da Assembleia da República n.º 39/2013, de 3 de abril, ao recomendar a adoção por entidades públicas e privadas da expressão universalista para referenciar os direitos humanos, e com a aprovação do regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos, o qual veio a ter consagração legal através da Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro. Este diploma prevê no seu artigo 15.º que a avaliação de impacto de género «deve igualmente analisar a utilização de linguagem não discriminatória na redação de normas através da neutralização ou minimização da especificação do género, do emprego de formas inclusivas ou neutras, designadamente por via do recurso a genéricos verdadeiros ou à utilização de pronomes invariáveis».

Refira-se, também, que a Comissão para a Cidadania e Igualdade do Género (CIG) publicou, em 2009, o Guia para uma linguagem promotora da igualdade entre mulheres e homens na Administração Pública com o objetivo de incluir a dimensão da igualdade de género na linguagem escrita, nomeadamente nos impressos, publicações, documentos e sítios dos Ministérios e respetivos serviços.

[5] Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro.
[6] Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de julho.
[7] Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 90-B/2015, de 9 de novembro.
[8] O Regimento do atual Governo foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2019, de 04 de março.

II. Enquadramento parlamentar

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

XII Legislatura	
Projeto de Resolução 637/XII/2.ª (PSD / CDS-PP), Recomendação relativa à adoção por entidades públicas e privadas da expressão universalista para referenciar os Direitos Humanos.	Aprovado

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A Proposta de Lei n.º 184/XIII/4.ªfoi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR. Conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do mesmo Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e foi aprovada em Conselho de Ministros no dia 17 de janeiro de 2019, ao abrigo da competência prevista na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

Cumpre os requisitos formais elencados no artigo 124.º do RAR, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz o seu objeto, e é precedida de uma exposição de motivos.

Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Nos termos do n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. No caso em apreço, o Governo não refere nem junta qualquer documento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 13 de fevereiro de 2019, foi admitida e anunciada a 15, data em que baixou, na generalidade, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - Aprova a revisão global da linguagem utilizada nas convenções internacionais relevantes em matéria de direitos humanos a que a República Portuguesa se encontra vinculada - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário [9] embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea *c*) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita à entrada em vigor, não existe na proposta de lei uma norma para esse efeito, pelo que, no caso em apreço, aplica-se o n.º do artigo 2.º da lei formulário segundo o qual, na falta de fixação do dia, os diplomas entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

[9] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

IV. Análise de direito comparado

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW), das Nações Unidas, foi ratificada por Portugal através da Lei n.º 23/80, de 26 de julho. A Emenda ao artigo 20.º, parágrafo 1, da Convenção foi aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 15/97, de 21 de março, e o Protocolo Opcional à Convenção foi aprovado para ratificação Resolução da Assembleia da República n.º 17/2002, de 8 de março. A Convenção tem como objetivo a realização da igualdade substantiva entre mulheres e homens, baseando-se em três princípios: a não discriminação; as obrigações dos Estados-parte e a igualdade substantiva, a qual implica uma mudança das relações socais de género mediante o combate aos estereótipos de género.

CONSELHO DA EUROPA

A Recomendação n.º R (90) 4[10] do Comité de Ministros do Conselho da Europa, sobre a Eliminação do sexismo na linguagem, apela aos Estados-membros a promoção da utilização de uma linguagem que reflita o princípio da igualdade de género, através das seguintes medidas: (1) Encorajar o uso, tanto quanto possível, de linguagem não sexista que tenha em conta a presença, o estatuto e o papel da mulher na sociedade, assim como é para o homem, na prática linguística atual; (2) Usar a terminologia usada nos textos jurídicos, na administração pública e na educação em harmonia com o princípio da igualdade de género; (3) Incentivar o uso de linguagem neutra em termos de género nos meios de comunicação social.

[10] Versão em língua inglesa e francesa.

A Recomendação CM/REC (2007) 17[11], também do Comité de Ministros do Conselho da Europa, sobre Normas e Mecanismos para a Igualdade de Género, considera a eliminação do sexismo na linguagem e a promoção de uma linguagem que reflita o princípio da igualdade de género como uma das seis normas gerais a seguir pelos Estados-membros.

Por fim, a um nível programático, a Estratégia do Conselho da Europa para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2018-2023[12], estabelece seis domínios de ação prioritários, dos quais se destacam a luta contra estereótipos de género e sexismo e a integração da igualdade de género em todas as medidas e políticas.

V. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O Governo/o proponente juntou à proposta de lei/projeto de lei a ficha de avaliação de impacto de género (AIG).

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

A proposta de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a redação não discriminatória em relação ao género, até porque visa rever uma expressão que poderia ser considerada não inclusiva.

[11] Versão em língua inglesa e francesa.
[12] Também disponível em língua francesa.