



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPÚBLICA

Ofício n.º 511/1ª – CACDLG (pós RAR)/2009

Data: 02-07-2009

**ASSUNTO: Relatório Final da Petição n.º 501/X/3ª.**

Nos termos do n.º 8 do art.º 17.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto, junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 501/X/3ª**, subscrita por Isilda Pegado e Outros (num total de 4693 cidadãos), que *“Solicitam que a Assembleia da República legisle no sentido da dignificação da cidadania, da família e do casamento e recue no processo legislativo que levou a aprovação na generalidade do Projecto de Lei n.º 509/X/3ª”*, cujo parecer, aprovado por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 01 de Julho de 2009, é o seguinte:

- a) *Que deve ser dado conhecimento do presente relatório ao primeiro subscritor da petição, nos termos do n.º 1 do art. 8.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto;*
- b) *Que a Petição n.º 501/X/3.ª seja remetida ao Senhor Presidente da Assembleia da República, uma vez aprovado o presente parecer, para efeitos de **agendamento e apreciação em Plenário**, apreciação essa que é obrigatória, nos termos do disposto na alínea a) do art. 24.º da Lei do Exercício do Direito de Petição (aprovada pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, que a renumerou e republicou), dado ser subscrita por 4693 cidadãos.*

Nestes termos, e de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, venho dar conhecimento a Vossa Excelência de que já informei os peticionários do presente relatório.

Com os melhores cumprimentos,

ASSEMBLEIA DA REPUBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Único <u>319318</u>
Entidade n.º <u>511</u> Data: <u>02/07/09</u>

O VICE - PRESIDENTE DA COMISSÃO,

  
(António Filipe)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Petição nº 501/X/3ª

Da iniciativa de: Maria Isilda Viscata Lourenço de Oliveira Pegado e outros.

#### RELATÓRIO FINAL

##### **1 – Nota Introdutória**

Um grupo de 4693 cidadãos, encabeçado por Maria Isilda Viscata Lourenço de Oliveira Pegado, apresentou a S. Exa. o Presidente da Assembleia da República, ao abrigo da legislação aplicável, uma petição em que ***“Solicitam que a Assembleia da República legisle no sentido da dignificação da cidadania, da família e do casamento e recue no processo legislativo que levou a aprovação na generalidade do Projecto de Lei n.º 509/X/3ª”***. Esta petição deu entrada na Assembleia da República em 4 de Junho de 2008, tendo sido distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

O objecto da petição está bem especificado e o texto é inteligível, a primeira peticionante encontra-se correctamente identificado e mencionado o respectivo domicílio e estão presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9º e 15º da Lei do Exercício do Direito de Petição – Lei nº 43/90, de 10 de Agosto (na redacção da Lei nº 6/93, de 1 de Março, da Lei nº 15/2003, de 4 de Junho e da Lei nº 45/2007, de 24 de Agosto).

Não se verificam, portanto, quaisquer causas de indeferimento liminar da presente petição, e a mesma observa os requisitos formais e de tramitação legalmente fixados, razão pela qual foi correctamente admitida, tendo sido nomeado relator o signatário do presente Relatório.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 2 – Da petição

#### a) Do objecto, motivação e conteúdo da petição

Os peticionários apresentaram a petição por subscrição no endereço electrónico [www.forumdafamilia.com/peticao](http://www.forumdafamilia.com/peticao), e a oportunidade de apresentação da mesma prende-se com a apreciação na especialidade do Projecto de Lei nº 509/X, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, intitulado “*Alterações ao Regime Jurídico do Divórcio*”.

Quando a petição foi apresentada, a aludida iniciativa encontrava-se em discussão na especialidade.

Este facto tornava tanto mais urgente a apresentação da petição quanto era certo, no entender dos peticionários, que tal iniciativa viria alterar profundamente as relações de cidadania, a família e o casamento. Em suma, a estrutura de um País assente na sociedade civil, nas famílias e nos valores do humanismo, que seriam substituídas pelos valores do estatismo, da sobrevalorização da tutela penal e da cultura da irresponsabilidade nas relações de família.

Concretamente, os pontos que mais preocupam os subscritores da petição são os seguintes:

- A eliminação da responsabilidade, dentro do casamento, uma vez que a violação dos deveres conjugais deixa de ter qualquer consequência, podendo chegar-se ao absurdo de o violador dos deveres conjugais poder, independentemente desse facto, pedir o divórcio contra o cônjuge que não violou tais deveres e, até, suportou as consequências da conduta do outro cônjuge (por exemplo, no caso de agressões);

- A instituição de um tipo de prestação de contas entre marido e mulher – cuja conferência ocorre no momento do divórcio – com a consequente substituição da “*unidade de vida*” pelo calculismo, nas relações entre os cônjuges, acentuando ainda mais os desequilíbrios de capacidade económica que possam ocorrer dentro do casamento;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- A errónea eliminação da noção de culpa no divórcio, uma vez que o apuramento da culpa volta a ganhar relevo em sede de responsabilidade civil, que esta iniciativa introduz em sede de regime jurídico do divórcio, a qual, por si, também contribuirá para acentuar os desequilíbrios de capacidade económica, uma vez que só os cônjuges com maior capacidade financeira poderão concretizar tal responsabilidade civil após o divórcio.

Com estes fundamentos, os peticionários vêm solicitar à Assembleia da República o seguinte:

- 1 – Que legisle no sentido da dignificação da cidadania, da família e do casamento;
- 2 – Preferencialmente, que recue no processo legislativo e, em nova votação em Plenário, revogue a sua anterior decisão;
- 3 – Se prosseguir no processo legislativo, que em sede de especialidade se proceda as seguintes alterações:
  - a) Eliminação da compensação de créditos entre marido e mulher, prevista no art. 1676º, assegurando a devida comunhão na constância do matrimónio;
  - b) Seja eliminada a alínea d) do art. 1781º do Código Civil proposta pela iniciativa legislativa em evidência, ou, no mínimo, sejam definidos critérios objectivos para preencher o conceito de ruptura definitiva do casamento;
  - c) Seja alargada a criminalização do incumprimento das responsabilidades parentais ao dever de alimentos ao menor;
  - d) Seja fixada a responsabilidade pela ruptura do casamento, no caso de ser requerida por algum dos cônjuges contra o outro;
  - e) Sejam criadas causas impeditivas do divórcio, quando este dê origem a situações de indignidade e irresponsabilidade para com os filhos e o cônjuge;
  - f) Seja reformulado o exercício das responsabilidades parentais, de modo a não colocar em perigo a segurança e o equilíbrio dos filhos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **b) Audição dos peticionários**

Procedeu-se à audição dos peticionários em 30 de Junho p.p., em cumprimento do disposto no nº 1 do art. 21º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Nessa audição, os peticionários deram particular ênfase aos seguintes aspectos:

- O Projecto de Lei nº 509/X foi apresentado, discutido e aprovado na generalidade em menos de uma semana;
- A apreciação da presente petição, nessa perspectiva, é um acto inútil: apesar de ter a mesma por objecto uma matéria importante, a apreciação só é levada a termo depois de aprovada a lei cuja petição pretendia impedir, cerca de um ano após a sua apresentação;
- Na mesma altura em que a petição foi apresentada, foi elaborado e enviado ao Senhor Presidente da República um documento, elaborado por mais de uma centena de juristas, que apontava as falhas técnicas da iniciativa legislativa;
- Quando a Lei nº 61/2008 entrou em vigor, já ia marcada por um elevado grau de censura social;
- A grande maioria dos subscritores da petição é ligada à prática jurídica e forense, pelo que lhes não foi difícil anteciparem os problemas que iriam surgir na aplicação da lei;
- Os peticionários têm tido notícias de acentuada perturbação na interpretação e aplicação da lei, seja por parte da magistratura, seja por parte dos advogados. O próprio Conselho Superior da Magistratura, aliás, se pronunciou no sentido de que a futura lei careceria de interpretação correctiva;
- Além disso, e segundo tem sido dado conhecer aos peticionários, a nova lei do divórcio não tem trazido mais celeridade aos processos que correm seus



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

termos nos tribunais de família, nem mais celeridade na resolução dos conflitos matrimoniais que, de uma forma geral, desembocam no divórcio;

- No que respeita à regulamentação das responsabilidades parentais, em particular, é de salientar que os tribunais não estão a conseguir aplicar a lei, valendo-se do regime antigo, a cuja aplicação procedem por recurso à excepção prevista na própria lei; aliás, a regra do exercício conjunto das responsabilidades parentais não tem aplicação em juízo: os tribunais aplicam a excepção; neste ponto, os peticionários gostariam de referir que uma criança educada fora da família – ou seja, pelo Estado – custa 15 vezes mais que uma educada dentro da família e esta lei retira à família a responsabilidade da educação das crianças;
- Terminado que se encontra um ano judicial cuja maior parte já decorreu sob a égide da nova lei do divórcio, a conclusão a que se chega é que a mesma não tem tido quaisquer efeitos práticos;
- No entendimento dos peticionantes, por outro lado, a nova lei do divórcio é uma lei ideológica, que confere ao casamento um carácter de precariedade, e que desresponsabiliza completamente os membros do casal quanto às causas da sua dissolução: a dissolução passa a ser a opção principal e mais óbvia, quando as coisas correm mal entre aqueles; além disso, esta nova lei estabelece mecanismos inovadores que trazem para o casamento uma vertente materialista – v.g., a prestação de contas entre o casal, aquando do divórcio – que lhe era completamente estranha, e que vai criar um clima de permanente suspeição entre ambos os membros do casal desde o início da relação;
- Sabem os peticionários que foi pedido ao autor da proposta que veio a dar origem ao Projecto de Lei nº 509/X, o Prof. Guilherme de Oliveira, que explicasse aos magistrados do Centro de Estudos Judiciários as soluções propostas, e que este teve de admitir alguma falta de tempo para amadurecimento das mesmas; por isso, e porque também já constataram alguma abertura do próprio Ministro da Justiça nesse sentido, os peticionários terminam manifestando a sua esperança de que a lei seja, em breve, revista.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A finalizar a audição, o Relator agradeceu a presença e o contributo dos peticionários para o esclarecimento dos grupos parlamentares.

### **c) Enquadramento legal e antecedentes**

Com a entrada em vigor das Leis da Família, em 1910, Portugal foi – depois da Noruega, em 1909 – o segundo país Europeu a consagrar o divórcio por mútuo consentimento, no âmbito mais vasto da legislação que consagrou a separação entre a Igreja e o Estado e o casamento civil obrigatório.

Entre 1940 e 1975, contudo, mediante a assinatura de uma Concordata com a Santa Sé, o Estado português optou por estender à lei civil os princípios do direito canónico relativos à indissolubilidade do casamento, tendo então passado a ser consagrado na lei civil a indissolubilidade do casamento católico, barrando assim qualquer possibilidade de dissolução do vínculo do casamento católicos pela via do divórcio.

No plano legislativo, só com a publicação do Decreto-Lei n.º 261/75, de 27 de Maio, consequente ao Protocolo Adicional à Concordata que tornou possível o divórcio para os casamentos católicos e, mais tarde, com a revisão do Código Civil pelo Decreto-Lei n.º 496/77 de 25 de Novembro, se voltaram a introduzir alterações significativas no regime jurídico do divórcio.

Em 1995, 1998 e em 2001 foram realizados alguns ajustamentos, todos justificados para adequar a arquitectura legal à realidade da vida social e às profundas transformações que se iam verificando não só em Portugal mas por toda a Europa.

\*

\* \*

Em 2008, foi publicada a Lei nº 61/2008, de 31 de Outubro, que “*Altera o regime jurídico do divórcio*”, com base numa iniciativa legislativa da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Socialista – o citado Projecto de Lei nº 509/X. Foi esta iniciativa legislativa, de resto, que determinou os peticionários a apresentarem a presente petição.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

As principais alterações ao regime jurídico do divórcio, decorrentes da citada Lei nº 61/2008, são as seguintes:

- Em matéria de mediação familiar, estimula-se a divulgação dos serviços de mediação familiar impondo uma obrigação de informação aos cônjuges, por parte das conservatórias e dos tribunais;

- No que respeita ao divórcio por mútuo consentimento, refere-se o seguinte:

- Elimina-se a necessidade de fazer uma tentativa de conciliação nos processos de divórcio por mútuo consentimento;
- Os cônjuges não terão de alcançar “acordos complementares” como requisito do divórcio, como hoje acontece; a dissolução do casamento depende apenas do mútuo acordo sobre o próprio divórcio;
- Faltando algum dos “acordos complementares”, o pedido de divórcio tem de ser apresentado no tribunal para que, além de determinar a dissolução com base no mútuo consentimento, o juiz decida as questões sobre que os cônjuges não conseguiram entender-se, como se de um divórcio sem consentimento de um dos cônjuges se tratasse;

- Quanto ao novo divórcio sem o consentimento de um dos cônjuges, ocorreu a eliminação da modalidade de divórcio por violação culposa dos deveres conjugais (divórcio-sanção), pelo que o cônjuge que quiser divorciar-se e não conseguir atingir um acordo para a dissolução terá de seguir o caminho do chamado “divórcio ruptura”, por causas objectivas, designadamente a separação de facto; o juiz não mais terá de determinar e graduar a culpa, para aplicar sanções patrimoniais; encurtam-se para um ano os prazos de relevância dos fundamentos do divórcio sem consentimento de um dos cônjuges; passam a relevar igualmente outros factos que mostram claramente a ruptura do casamento, independentemente da culpa dos cônjuges e do decurso de qualquer prazo (por exemplo, a violência doméstica);

- No que concerne aos efeitos patrimoniais do divórcio, convém salientar os seguintes aspectos inovadores:

- A partilha far-se-á como se os cônjuges tivessem estado casados em comunhão de adquiridos, ainda que o regime convencionado tivesse sido a





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

comunhão geral, ou um outro regime misto mais próximo da comunhão geral do que da comunhão de adquiridos;

- A partilha continuará a seguir o regime convencionado no caso de dissolução por morte;
- Afirma-se o princípio de que o cônjuge que contribui manifestamente mais do que era devido para os encargos da vida familiar adquire um crédito de compensação que deve ser satisfeito no momento da partilha;
- Por força do divórcio, qualquer dos cônjuges perde os benefícios que recebeu ou havia de receber em consideração do estado de casado, apenas porque a razão dos benefícios era a constância do casamento;
- Os pedidos de reparação de danos serão, em qualquer caso, julgados nos termos gerais da responsabilidade civil, nas acções próprias; este é um corolário da retirada da apreciação da culpa do âmbito das acções de divórcio.

- Outra inovação significativa diz respeito ao poder paternal, que passa a ser designado por responsabilidades parentais, e relativamente às quais cumpre salientar o seguinte:

- Passa a consagrar-se o exercício conjunto das responsabilidades parentais relativamente aos “actos de particular importância”, salvo quando o tribunal entender que este regime é contrário aos interesses do filho;
- A responsabilidade pelos “actos da vida quotidiana” cabe exclusivamente ao progenitor com quem o filho reside habitualmente;
- Na determinação da residência do filho, valoriza-se a disponibilidade manifestada por cada um dos progenitores para promover relações habituais do filho com o outro progenitor;
- O incumprimento do regime sobre o exercício das responsabilidades parentais – homologado pela autoridade competente com base num acordo dos pais ou determinado pelo tribunal – passa a constituir um crime de desobediência, nos termos da lei penal;

- Altera-se igualmente o regime dos alimentos entre ex-cônjuges, afirmando o princípio de que cada ex-cônjuge deve prover à sua subsistência, e de que a obrigação de alimentos tem um carácter temporário, embora possa ser renovada periodicamente; elimina-se a apreciação da culpa como factor relevante da atribuição de alimentos, mas prevê-se que, em casos especiais que os julgadores facilmente identificarão, o



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

direito de alimentos seja negado ao ex-cônjuge necessitado, por ser chocante onerar o outro com a obrigação correspondente; afirma-se ainda claramente o princípio de que o credor de alimentos não tem o direito de manter o padrão de vida de que gozou enquanto esteve casado; estabelece-se ainda a prevalência de qualquer obrigação de alimentos relativamente a filhos do devedor de alimentos, relativamente à obrigação emergente do divórcio em favor do ex-cônjuge;

- Por último, e em matéria de relação de afinidade, esta passará a cessar com a dissolução do casamento por divórcio.

\*  
\* \*

A entrada em vigor do novo regime jurídico do divórcio não foi linear, antes, bastante atribulada.

Com efeito, o Decreto nº 232/X, da Assembleia da República, viria a ser devolvido à Assembleia da República pelo Senhor Presidente da República, com fundamento num conjunto de dúvidas técnico-jurídicas e de legística.

Debatido em reapreciação, este decreto foi objecto de pequenas alterações que lhe não alteraram minimamente o sentido nem as soluções legais que consagra, e viria a ser confirmado pelos votos do PS, PCP, BE e PEV e por várias abstenções de senhores deputados do PSD.

O decreto reconfirmado (Decreto nº 245/X, da Assembleia da República) foi finalmente promulgado pelo Senhor Presidente da República. Não perdeu o Senhor Presidente, todavia, o ensejo de insistir sobre os motivos que o levaram a hesitar na promulgação do que apelidou ser uma radical alteração ao paradigma do divórcio em Portugal, centrando as suas críticas em 3 questões fundamentais:

– Este novo regime jurídico, tal como foi delineado, poderá conduzir a situações de injustiça, tanto mais graves quanto mais vulneráveis e desprotegidos se encontrem os afectados pela ruptura da vida conjugal (ou seja, as mulheres de mais fracos recursos e os filhos menores);



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

– O diploma em causa, na parte em que altera o art. 1676º do Código Civil, padece de graves deficiências técnico-jurídicas, designadamente pelo recurso a conceitos indeterminados, que não poderão deixar de ser fruto de ambiguidades interpretativas que vão tornar a lei densa e incerta, na sua aplicação quotidiana pelos tribunais;

– O novo regime jurídico, ao invés de diminuir a litigiosidade poderá fazê-la aumentar, transferindo-a para uma fase posterior à dissolução do casamento, lesando mais uma vez os mais fracos e os mais afectados pela ruptura da vida conjugal.

Além do veto presidencial, pode ser útil recordar os termos de algumas tomadas de posição sobre o novo regime jurídico do divórcio.

Desde logo, a posição assumida pelo Prof. Guilherme de Oliveira, autor material da lei, num debate ocorrido no Centro de Estudos Judiciários, em 21 de Janeiro p.p., que respondeu genericamente às preocupações dos magistrados, sobre o tratamento do processo de divórcio quando as partes não tenham chegado a acordo, dizendo duas coisas surpreendentes: em primeiro lugar, que “... *O processo legislativo é curioso e perigoso*”, uma vez que a lei publicada em Diário da República apresentava muitas diferenças relativamente ao que tinha imaginado; em segundo lugar, admitindo que a lei “(...) *tem alguns lapsos, errozitos*”, alguns da sua responsabilidade, como fez questão de admitir;

Também a DECO, através dos seus Gabinetes de Apoio ao Sobreendividado (GAS), tem chamado a atenção para o facto de ser a alteração do quotidiano dos casais, designadamente por razões de divórcio, que tem levado ao endividamento em espiral e, por vezes, ao sobre endividamento.

Por último, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça que, em entrevista concedida à TSF e Diário de Notícias em 15 de Fevereiro p.p., não se coibiu de por o acento tónico precisamente sobre a questão da construção técnica da nova lei.

\*

\* \*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Lei nº 61/2008, citada, entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2008, pelo que as respectivas disposições estão plenamente vigentes na nossa ordem jurídica.

Serve isto para dizer, à *guisa de conclusão*, que quaisquer alterações ao regime jurídico em vigor só poderão ser concretizadas através de nova iniciativa legislativa, tendente a revogar a Lei nº 61/2008 ou a alterar as disposições legais por alteradas.

### 3 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias entende:

- a) Que deve ser dado conhecimento do presente relatório ao primeiro subscritor da petição, nos termos do nº 1 do art. 8º da Lei nº 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto;
- b) Que a Petição n.º 501/X/3.<sup>a</sup> seja remetida ao Senhor Presidente da Assembleia da República, uma vez aprovado o presente parecer, para efeitos de agendamento e apreciação em Plenário, apreciação essa que é obrigatória, nos termos do disposto na alínea a) do art. 24º da Lei do Exercício do Direito de Petição (aprovada pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, que a reenumerou e republicou), dado ser subscrita por 4693 cidadãos.

Palácio de S. Bento, 1 de Julho de 2009

O Deputado Relator

(Nuno Magalhães)

O Vice - Presidente da Comissão

(António Filipe)