



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 257/1ª –CACDLG (Pós RAR) /2009

Data: 08-04-2009

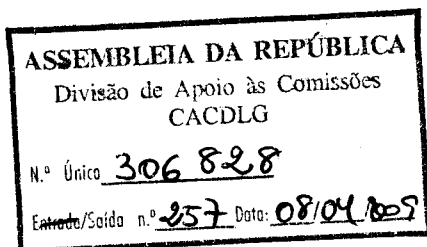
ASSUNTO: Parecer do Projecto de Lei n.º 672/X/4ª (CDS-PP).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projecto de Lei n.º 672/X/4ª (CDS-PP)** – “*Cria, junto da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Novo Regime do Divórcio*”, tendo a respectiva parte I tido os votos a favor do PSD e CDS-PP e abstenção do PS, PCP e BE e a parte III sido aprovada por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião de 08 de Abril de 2009 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *elevarde este e com dem*

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJECTO DE LEI N.º 672/X/4ª (CDS) – CRIA, JUNTO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, A COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO NOVO REGIME JURÍDICO DO DIVÓRCIO

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Um grupo de Deputados do CDS-PP tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 23 de Fevereiro de 2009, o **Projecto de Lei n.º 672/X/4ª** - *“Cria, junto da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Novo Regime Jurídico do Divórcio”*.

Esta apresentação foi efectuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 2 de Março de 2009, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respectivo parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

I b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projecto de Lei *sub judice* visa que a avaliação e o acompanhamento da aplicação do novo regime jurídico do divórcio compitam a uma comissão – a comissão de avaliação e acompanhamento do NRJD –, órgão independente que funcionará junto da Presidência do Conselho de Ministros.

Consideram os proponentes que o facto de o novo regime jurídico do divórcio ter tido uma entrada em vigor “*bastante atribulada*” – foi objecto de veto político por parte do Senhor Presidente da República que só o promulgou, apesar da subsistência das dúvidas invocadas, após confirmação do Decreto por expressiva maioria parlamentar – e suscitar alguma apreensão por parte de diversas entidades justifica “*que a avaliação e o acompanhamento da aplicação da nova lei sejam entregues a uma comissão, composta por representantes de várias entidades cujas atribuições as liguem à matéria da família e da igualdade de género*”.

Preocupados com “*implicações ao nível da certeza e segurança jurídicas do diploma*”, entendem os proponentes que esta será “*a forma mais directa e imediata de elencar as principais dificuldades que a aplicação do NRJD pode suscitar, e propor as soluções legislativas mais adequadas para resolvê-las*”.

A iniciativa em apreço compõe-se de três artigos, sendo que:

- O artigo 1º atribui à comissão de avaliação e acompanhamento do NRJD (CAA-NRJD) a avaliação e o acompanhamento da aplicação do novo regime jurídico do divórcio; elenca a respectiva composição (seis membros – um representante do Ministério da Justiça, que preside; um representante do Conselho Superior da Magistratura; um representante do Conselho Superior do Ministério Público; um representante da Ordem dos Advogados; um representante do Instituto de Segurança Social, IP; e um representante da Associação Portuguesa de Mulheres Juristas;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- O artigo 2º elenca as competências da CAA-NRJD, onde se inclui a de monitorizar a aplicação das novas disposições legais, formular propostas legislativas no sentido de eliminar as principais dificuldades e elaborar relatórios semestrais de actividade, a enviar ao Governo e à Assembleia da República;
- O artigo 3º estabelece que a CAA-NRJD é um órgão independente que funciona junto da Presidência do Conselho de Ministros, prevendo-se que lhe compita aprovar o regulamento da sua organização e funcionamento. Estabelece-se ainda que os seus membros sejam substituídos, nas suas faltas e impedimentos, pelos substitutos indicados no acto de designação dos titulares efectivos e que os seus membros, com excepção do presidente, tenham direito a senhas de presença em montante a fixar por portaria do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sob proposta do Presidente.

I c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

O regime jurídico do divórcio foi alterado através da Lei n.º 61/2008, de 31 de Outubro.

De entre as principais alterações introduzidas, destaque-se:

- O fim do divórcio litigioso com base na culpa (substitui-se o divórcio litigioso pelo divórcio sem o consentimento de um dos cônjuges e elimina-se a modalidade de divórcio por violação culposa dos deveres conjugais, ou seja, o “divórcio-sanção”);
- O encurtamento para dos prazos de relevância dos fundamentos do divórcio sem consentimento de um dos cônjuges, incluindo a separação de facto, que passa de três para um ano;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- A eliminação da tentativa de conciliação no divórcio por mútuo consentimento;
- A obrigação de os tribunais e as conservatórias informarem os cônjuges sobre a existência dos serviços de mediação familiar;
- A possibilidade de atribuição de créditos de compensação sempre que se verificar consideráveis assimetrias entre os cônjuges nos contributos para os encargos da vida familiar (o cônjuge que contribuiu manifestamente mais do que era devido para os encargos da vida familiar, porque renunciou de forma excessiva à satisfação dos seus interesses em favor da vida em comum, designadamente à sua vida profissional, com prejuízos patrimoniais importantes, adquire um crédito de compensação que deve ser satisfeito no momento da partilha);
- A partilha passar a ser feita como se os cônjuges tivessem estado casados em regime de comunhão de adquiridos;
- O cônjuge lesado ter o direito de pedir a reparação dos danos causados pelo outro nos termos gerais da responsabilidade civil e nos tribunais comuns;
- A afirmação do princípio de que cada ex-cônjuge deve prover à sua subsistência depois do divórcio;
- A assunção do conceito de responsabilidades parentais em substituição do “*poder paternal*”;
- A cessação da afinidade com a dissolução do casamento por divórcio.

A Lei n.º 61/2008, de 31/10, teve na sua génese o Projecto de Lei n.º 509/X/3ª, do Partido Socialista, o qual foi aprovado em votação final global, em 04/07/2008, com os votos a favor do PS, 6-PSD, PCP, BE, PEV e Dep. Luísa Mesquita, contra 1-PS, PSD, CDS-PP e a abstenção de 1-PS e 4-PSD (DAR I Série n.º 103 X/3 de 05/07/2008, p. 44), dando origem ao Decreto n.º 232/X.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Enviado para promulgação, o Decreto n.º 232/X viria a ser vetado politicamente pelo Senhor Presidente da República em 20/08/2008, que o devolveu à Assembleia da República, com base nos seguintes fundamentos:

«1. O Decreto n.º 232/X introduz uma alteração muito profunda no regime jurídico do divórcio actualmente vigente em Portugal e contém um conjunto de disposições que poderão ter, no plano prático, consequências que, pela sua gravidade, justificam uma nova ponderação por parte dos Senhores Deputados à Assembleia da República.

2. Assim, tenho como altamente aconselhável, a todos os títulos, que sejam levados em linha de conta alguns dos efeitos a que o novo regime jurídico do divórcio pode conduzir, designadamente as suas implicações para uma indesejável desprotecção do cônjuge ou do ex-cônjuge que se encontre numa situação mais fraca - geralmente, a mulher -, bem como, indirectamente, dos filhos menores.

3. Partindo a lei do pressuposto de que existe actualmente uma tendência para uma maior igualdade entre cônjuges aos mais diversos níveis, importa, todavia, não abstrair por completo da consideração da realidade da vida matrimonial no Portugal contemporâneo, onde subsistem múltiplas situações em que um dos cônjuges - em regra, a mulher - se encontra numa posição mais débil, não devendo a lei, por acção ou por omissão, agravar essa fragilidade, bem como, por arrastamento, adensar a desprotecção que indirectamente atingirá os filhos menores.

4. Possuindo inteira liberdade para dispor sobre o regime do casamento, do divórcio e para modular os seus respectivos efeitos, considero que, para não agravar a desprotecção da parte mais fraca, o legislador deveria ponderar em que medida não seria preferível manter-se, ainda que como alternativa residual, o regime do divórcio culposo, a que agora se põe termo de forma absoluta e definitiva.

5. Essa ponderação quanto à manutenção do divórcio por causas subjectivas, fundado na culpa de um dos cônjuges, parece tanto mais necessária quanto o legislador, como é natural e desejável, mantém o conjunto dos deveres conjugais previsto no artigo 1672º do Código Civil, embora não associando, estranhamente, qualquer sanção, no quadro do processo de divórcio, ao seu incumprimento intencional.

6. Na verdade, é no mínimo singular que um cônjuge que viole sistematicamente os deveres conjugais previstos na lei possa de forma unilateral e sem mais obter o divórcio e, sobretudo, possa retirar daí vantagens aos mais diversos níveis, incluindo patrimonial. Assim, por exemplo, numa situação de violência doméstica, em que o marido agride a mulher ao longo dos anos - uma realidade que não é rara em Portugal -, é possível aquele obter o divórcio independentemente da vontade da vítima de maus tratos. Mais ainda: por força do crédito atribuído pela nova redacção do n.º 2 do artigo 1676º, o marido, apesar de ter praticado reiteradamente actos de violência conjugal, pode exigir do outro o pagamento de montantes financeiros. Se, por comum acordo do casal, apenas o marido contribuiu financeiramente para as despesas familiares, é



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

possível que, após anos de faltas reiteradas aos deveres de respeito, de fidelidade ou de assistência, ele possua ainda direitos de crédito sobre a sua ex-mulher e que esta, dada a sua opção de vida, terá grandes dificuldades em satisfazer. O novo regime do divórcio não só é completamente alheio ao modelo matrimonial e familiar que escolheram como as contribuições em espécie que a mulher deu para a economia comum são de muito mais difícil contabilização e prova. A este propósito, sempre se coloca o problema de saber à luz de que critérios contabilizarão os nossos tribunais o valor monetário do trabalho desenvolvido por uma mulher no seio do lar. Este conjunto de efeitos a que, na prática, o novo regime poderá conduzir, não deixará, decerto, de suscitar a devida ponderação dos Senhores Deputados.

7. Noutro plano, são retiradas à parte mais frágil ou alvo da violação dos deveres conjugais algumas possibilidades que actualmente detém para salvaguardar o seu «poder negocial», designadamente a alegação da culpa do outro cônjuge ou a recusa no divórcio por mútuo consentimento. Doravante, à mulher vítima de maus-tratos, por exemplo, só restará a via de, após o divórcio, intentar uma acção de responsabilidade contra o seu ex-marido, com todos os custos financeiros e até psicológicos daí inerentes. E, como é óbvio, nessa acção ter-se-á de provar a culpa do ex-cônjuge pelo que, em bom rigor, a culpa não desaparece de todo da vida conjugal: deixa de existir para efeitos de subsistência do vínculo matrimonial mas reemerge no momento do apuramento das responsabilidades, nos termos do disposto no novo artigo 1792º, mas sempre de um modo claramente desfavorável à parte mais frágil, à parte não culpada pela violação de deveres conjugais ou, enfim, à parte lesada pelo ex-cônjuge.

8. Por outro lado, o novo regime jurídico do divórcio poderá vir a projectar-se sobre a própria vivência conjugal na constância do matrimónio. Assim, por exemplo, um cônjuge economicamente mais débil poderá sujeitar-se a uma violação reiterada de deveres conjugais sob a ameaça de, se assim não proceder, o outro cônjuge requerer o divórcio unilateralmente. Em casos-limite, o novo regime, ao invés de promover a igualdade entre cônjuges, pode perpetuar situações de dependência pessoal e de submissão às mais graves violações aos deveres de respeito, de solidariedade, de coabitação, entre outros.

9. Como é do conhecimento dos Senhores Deputados, no regime actualmente vigente - mais precisamente, nos termos do artigo 1676º, nº 2 do Código Civil - existe a presunção de que cada um dos cônjuges renuncia ao direito de exigir do outro qualquer compensação por todas as contribuições dadas no quadro da comunhão de vida que o casamento consagra. O novo regime do divórcio, introduzindo uma alteração de paradigma de grande alcance, vem pôr termo a essa presunção, o que implica que as contribuições dadas para os encargos da vida conjugal e familiar são susceptíveis de gerar direitos de crédito sobre o outro cônjuge - ficando todavia em aberto inúmeras questões, nomeadamente a de saber se o crédito de compensação agora criado é renunciável. Além de a vivência conjugal e familiar não estar suficientemente adaptada a uma realidade tão nova e distinta, podendo mesmo gerar-se situações de autêntica «imprevisão» ou absoluta «surpresa» no momento da extinção do casamento, o novo modelo de divórcio corresponde também, até certo ponto, a um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

novo modelo de casamento, no seio do qual são ou podem ser contabilizadas todas e quaisquer contribuições dadas para a vida em comum.

10. Mesmo a admitir-se a adopção deste novo modelo de casamento, não pode deixar de se salientar o paradoxo que emerge desta visão «contabilística» do matrimónio, uma vez que a filosofia global do casamento gizada pelo novo regime do divórcio corresponde a uma concepção do casamento como espaço de afecto. Sempre que um dos cônjuges entenda que desapareceu esse afecto, permite-se agora que unilateralmente ponha termo à relação conjugal, sem qualquer avaliação da culpa ou de eventuais violações de deveres conjugais. Ora, a par desta visão «afectiva» do casamento, pretende-se que a seu lado conviva uma outra, dir-se-ia «contabilística», em que cada um dos cônjuges é estimulado a manter uma «conta-corrente» das suas contribuições, e apenas a prática poderá dizer qual delas irá prevalecer. Existe uma forte probabilidade de aquela «visão contabilística» ser interiorizada pelos cônjuges, gerando-se situações de desconfiança algo desconformes à comunhão de vida que o casamento idealmente deve projectar.

11. É ainda possível afirmar, com algum grau de certeza, que o desaparecimento da culpa como causa de divórcio não fará diminuir a litigiosidade conjugal e pós-conjugal, existindo boas razões para crer que se irá processar exactamente o inverso, até pelo aumento dos focos de conflito que o legislador proporcionou, quer no que se refere aos aspectos patrimoniais, quer no que se refere às responsabilidades parentais e aos inúmeros conceitos indeterminados que as fundamentam (v.g., «orientações educativas mais relevantes»). Não é de excluir uma diminuição do número de divórcios por mútuo consentimento e um correlativo aumento dos divórcios não consensuais. O aumento da litigância em tribunal poderá levar a grandes demoras no ressarcimento dos danos, de novo em claro prejuízo da parte mais débil.

12. Por último, é também extremamente controverso, por aquilo que implica de restrição à autonomia privada e à liberdade contratual, o disposto no artigo 1790º, segundo o qual «em caso de divórcio nenhum dos cônjuges pode, na partilha, receber mais do que receberia se o casamento tivesse sido celebrado segundo o regime da comunhão de adquiridos». A circunstância de, mesmo contra a vontade manifestada por ambos os nubentes no momento do casamento, se impor agora na partilha um regime diverso daquele que foi escolhido (a saber, o da comunhão geral de bens), consubstancia, por assim dizer, uma «revogação retroactiva» de uma opção livre. E, mais do que isso, consubstancia uma limitação que sempre virá beneficiar um dos cônjuges em detrimento do outro, impondo no momento da partilha de bens um regime distinto daquele que foi estabelecido de comum acordo. Por exemplo, o cônjuge violador dos deveres conjugais que deu causa ao divórcio pode prevalecer-se desta disposição, requerendo unilateralmente o divórcio e conseguindo que na partilha o outro receba menos do que aquilo a que teria direito nos termos do regime de bens em que ambos escolheram casar.».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na sequência do veto político, PSD, PCP e PS apresentaram propostas de alteração ao Decreto n.º 232/X, tendo sido aprovadas a alteração apresentada pelo PS (alteração ao n.º 2 do artigo 1676º do Código Civil), uma apresentada pelo PCP (eliminação do artigo 2016º-B do Código Civil) e rejeitadas as restantes (cfr. DAR I Série n.º 1 X/4, de 18/09/2008, p. 26-34).

O novo Decreto com as alterações introduzidas foi aprovado, em 17/09/2008, com os votos a favor do PS, 11-PSD, PCP, BE, PEV e Dep. Luísa Mesquita, contra 1-PS, PSD e CDS, e a abstenção de 6-PSD (cfr. DAR I Série n.º 1 X/4, de 18/09/2008, p. 34).

O Decreto n.º 245/X foi promulgado em 21/10/2008, pelo Senhor Presidente da República, que dirigiu, contudo, a seguinte mensagem à Assembleia da República:

«Tendo promulgado, para ser publicado com lei, o Decreto da Assembleia da República n.º 245/X, que altera o regime jurídico do divórcio, entendi dirigir a essa Assembleia, no uso da faculdade prevista na alínea d) do artigo 133º da Constituição, a seguinte mensagem:

1. O Decreto n.º 245/X foi aprovado por uma expressiva maioria, na sequência da devolução, sem promulgação, à Assembleia da República do Decreto n.º 232/X, que aprovou a alteração ao regime jurídico do divórcio. Como então tive ocasião de afirmar, em mensagem enviada a essa Assembleia, são diversas e profundas as dúvidas suscitadas a propósito da adequação das opções acolhidas no regime aprovado.

2. Tais dúvidas não tiveram por base qualquer concepção ideológica sobre o casamento, mas tão-só a necessidade de proteger a parte mais fraca nos contextos matrimonial e pós-matrimonial, de acordo com uma análise realista da vida familiar e conjugal no nosso País.

3. O Decreto que agora entendi promulgar sofreu alterações relativamente à versão originariamente submetida a promulgação. Todavia, tais alterações adensaram em alguns pontos as dificuldades interpretativas de um texto já de si complexo.

4. Com efeito, a nova redacção do n.º 2 do artigo 1676º mantém a visão «contabilística» do casamento, agravando, por outro lado, as dúvidas quanto à interpretação do preceito, por recorrer a conceitos vagos e indeterminados, juridicamente pouco rigorosos, cuja concretização dificultará a actividade dos operadores judiciais, em particular dos magistrados, no momento de aplicação da lei.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5. É certo que a nova redacção, ao contrário da versão original, limita a aplicação da norma aos casos em que tenha havido renúncia excessiva à satisfação dos interesses próprios de um dos cônjuges em favor da vida em comum.

6. O que seja, todavia, a renúncia «de forma excessiva» à satisfação de interesses próprios não é inteiramente claro. Além do mais, resulta pouco compaginável com a comunhão de vida inerente ao casamento a ideia de que os interesses próprios dos cônjuges são contraditórios com os interesses comuns do casal e que a renúncia àqueles pode dar lugar a um direito de crédito. De facto, sendo o casamento um contrato livremente celebrado por pessoas adultas, no exercício voluntário da sua autonomia privada, e implicando o mesmo o cumprimento de um conjunto de deveres de natureza pessoal, a assunção de um compromisso deste teor envolve sempre a renúncia a interesses pessoais.

7. Torna-se igualmente problemático avaliar os «prejuízos patrimoniais importantes» e, mais gravemente ainda, o seu ressarcimento, até porque obrigará um dos ex-cônjuges ao pagamento de montantes necessariamente elevados («prejuízos patrimoniais importantes»), o que induzirá a conflitualidade pós-matrimonial. Para mais, tal pagamento pode ocorrer em benefício de um dos cônjuges que violou sistematicamente deveres conjugais – de fidelidade, de respeito ou outros – e que decide de forma unilateral pôr termo à vida em comum. A litigiosidade daqui resultante tenderá a projectar-se sobre terceiros, designadamente sobre os filhos menores do casal, o que se afigura tanto mais problemático quanto, do mesmo passo, foram alteradas as regras relativamente ao exercício das responsabilidades parentais.

8. Saliente-se ainda a profunda injustiça que emerge no caso de o casamento ter sido celebrado no regime da comunhão geral de bens, em que o cônjuge que não provocou o divórcio pode ser, na partilha, altamente prejudicado em termos patrimoniais devido à aplicação impositiva do regime da comunhão de adquiridos.

9. As alterações agora aprovadas não afastam as dúvidas quanto a múltiplos outros aspectos do novo regime, em particular a desprotecção da mulher e dos filhos menores, como tive ocasião de manifestar na mensagem enviada a essa Assembleia e que colheram eco em amplos sectores da sociedade.

10. Em particular, sublinhe-se o entendimento manifestado pelos próprios operadores judiciais, por especialistas em Direito da Família e por outras personalidades ou entidades, como a Associação Portuguesa de Mulheres Juristas, cuja opinião nesta matéria não deveria ter sido ignorada.

11. Vale a pena recordar a afirmação, constante do parecer enviado pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas aos diversos grupos parlamentares, de que o novo regime jurídico do divórcio «assenta numa realidade social ficcionada» de «uma sociedade com igualdade de facto entre homens e mulheres» e não acautela «os direitos das mulheres vítimas de violência doméstica». Acrescenta a mesma Associação que «A experiência de outros países em que foram introduzidos regimes semelhantes ao



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ora constante do diploma em apreço revelou-se negativa para um largo conjunto da população feminina».

12. Acrescem a estas dificuldades a expectativa de uma crescente litigiosidade em torno do divórcio, agora remetida para momento subsequente e para foro distinto, com os inerentes custos pessoais e financeiros suplementares a que terão de sujeitar-se os ex-cônjuges, designadamente os que se encontram numa posição mais fragilizada.

13. Um tal aumento de litigiosidade terá efeitos nefastos, não só no próprio funcionamento dos tribunais como, o que é mais grave, na estabilidade das famílias nos contextos matrimonial e pós-matrimonial e, inclusivamente, no desfecho dos processos de divórcio.

14. A tudo isto acrescerá a litigiosidade associada à aplicação das normas relativas ao regime de bens no momento da partilha, nomeadamente para os que casaram em comunhão de bens e agora são sujeitos inelutavelmente ao regime da comunhão de adquiridos, e, bem assim, ao exercício das responsabilidades parentais.

Não obstante a expressiva maioria reunida em torno da aprovação do novo regime, entendo, por imperativos de consciência e lealdade institucional, ser meu dever manifestar à Assembleia da República a minha profunda convicção quanto à conveniência da adopção de mecanismos de acompanhamento da aplicação do novo regime jurídico do divórcio.»

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Projecto de Lei n.º 672/X/4ª, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O CDS-PP apresentou à Assembleia da República a Projecto de Lei n.º 672/X/4ª, que “*Cria, junto da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Novo Regime Jurídico do Divórcio*”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. Este Projecto de Lei visa que a avaliação e o acompanhamento da aplicação do novo regime jurídico do divórcio compitam a uma comissão – a comissão de avaliação e acompanhamento do NRJD –, órgão independente que funcionará junto da Presidência do Conselho de Ministros, composto por seis elementos indicados um, respectivamente, pelo Ministério da Justiça, Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados, Instituto da Segurança Social e Associação das Mulheres Juristas, a quem compete, designadamente, monitorizar a aplicação das novas disposições legais e formular propostas legislativas no sentido de as corrigir.

3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projecto de Lei n.º 672/X/4ª, apresentado pelo CDS-PP, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

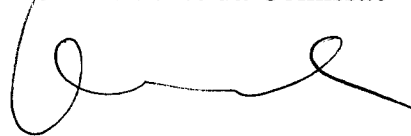
Palácio de S. Bento, 13 de Março de 2009

O Deputado Relator



(António Montalvão Machado)

O Presidente da Comissão



(Osvaldo de Castro)

NOTA TÉCNICA

(ao abrigo do artigo 131º do Regimento da Assembleia da República)

INICIATIVA LEGISLATIVA: PJI 672/X/4ª (CDS-PP) – Cria, junto da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Novo Regime do Divórcio

DATA DO DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE: 2 de Março de 2009

COMISSÃO COMPETENTE: Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª)

I. Análise sucinta dos factos e situações:

Com a iniciativa *sub judice*, pretende o Grupo Parlamentar do CDS-PP que seja criada, junto da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Novo Regime do Divórcio (Lei nº 61/2008, de 31 de Outubro).

Na exposição de motivos, os proponentes invocam o potencial surgimento de situações de injustiça e de implicações ao nível da certeza e da segurança jurídicas, para justificar a necessidade da criação da referida comissão.

Recorrem aos argumentos aduzidos pelo Presidente da República, aquando da promulgação do diploma, designadamente, acerca da possibilidade de a sua aplicação conduzir a situações de injustiça para as mulheres de mais fracos recursos e para filhos menores, bem como da deficiente técnica legislativa utilizada - cujo recurso a conceitos indeterminados pode originar ambiguidades interpretativas - e da previsão do aumento da litigiosidade pós-dissolução do casamento; às declarações do Prof. Guilherme de Oliveira, nas quais admite que a lei publicada tem alguns lapsos; à chamada de atenção dos Gabinetes de Apoio ao Sobreendividado, da DECO, para o endividamento em espiral dos casais, por razões de divórcio e, finalmente, à entrevista concedida pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça a órgãos de comunicação social, na qual se referiu à questão da construção técnica da nova lei.

O projecto de lei é constituído por três artigos: o primeiro trata do objecto, da designação e da composição; o segundo, das competências, e o terceiro, da independência, da organização e do funcionamento da comissão.

O objecto da comissão, designada CAA-NRJD, é a avaliação e o acompanhamento da aplicação do Novo, Regime Jurídico do Divórcio (NRJD), aprovado pela Lei nº 61/2008, de 31 de Outubro (nº1 do artigo 1º);

A CAA-NRJD é um órgão independente, ao qual compete aprovar o regulamento da sua organização e funcionamento, cabendo aos serviços da Presidência do Conselho de Ministros, junto da qual funciona, prestar-lhe o apoio técnico que se mostre necessário (nºs 1 e 2 do artigo 3º).

É composta por representantes do Ministério da Justiça - ao qual cabe a presidência -, do Conselho Superior da Magistratura (CSM), do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), da Ordem dos Advogados, do Instituto da Segurança Social, I.P. e da Associação Portuguesa das Mulheres Juristas (nº2 do artigo 1º), que têm direito, com excepção do presidente, apenas a senhas de presença em cada reunião, cujo montante é fixado em portaria do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sob proposta do Presidente (nº 4 do artigo 3º);

São competências da Comissão (artigo 2º):

Monitorizar, com a colaboração do CSM e do CSMP, a aplicação das novas disposições legais, compilando e sumariando todas as decisões judiciais, nas várias instâncias judiciais e na jurisdição constitucional, que envolvam a sua interpretação e aplicação e recolhendo as opiniões e as sugestões de magistrados judiciais e do Ministério Público;

Reunir periodicamente, a fim de analisar as principais dificuldades na aplicação das disposições do NRJD;

Formular propostas legislativas no sentido de eliminar as principais dificuldades evidenciadas;

Elaborar relatórios semestrais da sua actividade, a remeter à Assembleia da República e ao Governo.

II. Apreciação da conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais, e do cumprimento da lei formulário -

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais:

A iniciativa é apresentada por onze Deputados do grupo parlamentar do Partido Popular, nos termos do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento.

Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objecto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa deu entrada em 23/02/2009, foi admitida em 02/03/2009 e baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª). Foi anunciada em 04/03/2009.

b) Verificação do cumprimento da lei formulário:

A iniciativa tem um título que traduz sinteticamente o seu objecto, de acordo com o artigo 7.º, e uma exposição de motivos, em conformidade com o artigo 13.º, ambos da Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro (sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas), alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, adiante designada como Lei formulário.

Esta iniciativa nada prevê sobre a sua entrada em vigor, pelo que, em caso de aprovação, rege-se o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da referida lei formulário, ou seja, “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 publicação.”

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar quaisquer outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal nacional e antecedentes:

O presente projecto de lei visa criar, junto da Presidência do Conselho de Ministros, uma comissão, designada por Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Novo Regime Jurídico do Divórcio (CAA-NRJD).

Esta comissão será composta por representantes de várias entidades, cujas atribuições se liguem à matéria da família e da igualdade de género, e destinar-se-á a avaliar e acompanhar a aplicação do Novo Regime Jurídico do Divórcio, aprovado pela Lei nº 61/2008, de 31 de Outubro¹ - Altera o regime jurídico do divórcio.

Este projecto de lei baseia as suas preocupações na mensagem² do Senhor Presidente da República, enviada a esta Assembleia aquando da promulgação do Decreto da Assembleia da República nº 245/X³, bem como em várias outras tomadas de posição relativamente à aplicação daquele diploma legal.

Anteriormente, o Senhor Presidente da República tinha já vetado o Decreto da Assembleia da República nº 232/X⁴, com a fundamentação que pode ser aqui consultada⁵.

¹ <http://dre.pt/pdf1s/2008/10/21200/0763307638.pdf>

² http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_672_X/Portugal_2.pdf

³ <http://arexp1:7780/docpl-decXtex/dec245-X.doc>

⁴ <http://arexp1:7780/docpl-decXtex/dec232-X.doc>

⁵ http://arnet/sites/DSDIC/DILP/DILPArquivo/Notas_Tecnicas/PJL_672_X/Portugal_1.pdf

IV. Iniciativas nacionais pendentes sobre idênticas matérias:

A pesquisa efectuada na base do processo legislativo e actividade parlamentar não revelou quaisquer iniciativas ou petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Audições obrigatórias e/ou facultativas:

Nos termos do disposto nos respectivos estatutos (Leis n.ºs 21/85, de 30 de Julho, 60/98, de 27 de Agosto e a Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro), devem ser ouvidos o Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público e a Ordem dos Advogados, podendo ainda colher-se o contributo escrito das restantes entidades representadas na Comissão: o Instituto da Segurança Social, I.P. e a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas.

Tratando-se de um órgão que deverá funcionar junto da Presidência do Conselho de Ministros, «a cujos serviços competirá prestar o apoio técnico que se mostre necessário», poderá também justificar-se a audição da PCM⁶.

VI. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa:

Os contributos que, eventualmente vierem a ser recolhidos, na sequência das consultas que for decidido fazer, poderão ser posteriormente objecto de síntese a anexar à nota técnica.

⁶, Do mesmo modo, tratando-se de um órgão que deverá funcionar junto da PCM e contar com o apoio dos respectivos serviços parece que, em caso de aprovação, a PCM deveria ser alertada para o efeito.



VII. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a respectiva aplicação:

A presente iniciativa, em caso de aprovação, envolverá despesas que não sendo, neste momento, contabilizáveis são previsíveis e devem ser ponderadas.

Assembleia da República, de 16 de Março de 2009

Os técnicos,

Ana Paula Bernardo (DAPLEN)

Francisco Alves (DAC)

Lurdes Migueis (DILP)