



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 1062/XII/1ª – CACDLG /2013

Data: 11-09-2013

ASSUNTO: Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 432/XII/2.ª (PS).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 432XII/2.ª (PS) – “*Aprova o regime de avaliação de impacto de género dos atos normativos*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, registando a ausência do PEV, na reunião de 11 de setembro de 2013 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPUBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Documento 474172
Data do Documento 1062 Data 11/09/2013

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Assembleia da República – Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

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

**PARECER**

**PROJETO DE LEI N.º 432/XII/2.ª (PS) – APROVA O REGIME DE AVALIAÇÃO  
DE IMPACTO DE GÉNERO DOS ATOS NORMATIVOS**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**I. a) Nota introdutória**

Um grupo de Deputados do Grupo Parlamentar do PS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 9 de julho de 2013, o **Projeto de Lei n.º 432/XII/2.ª**: “*Aprova o regime de avaliação de impacto de género dos atos normativos*”.

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

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 9 de julho de 2013, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respectivo parecer.

**I b) Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O Projeto de Lei *sub judice* pretende consagrar de forma transversal a toda a Administração Pública e aos órgãos de soberania com competência legislativa, a necessidade de realização prévia de uma avaliação de impacto dos atos normativos que venham a aprovar.

Para os subscritores, “[a] *transversalização da perspetiva de igualdade de género (mainstreaming) deve, pois, representar um eixo prioritário de atuação dos órgãos de soberania e da Administração Pública, assegurando que as principais decisões com impacto na vida dos cidadãos e cidadãs ponderaram devidamente a situação de homens e mulheres no contexto sobre o qual se vai intervir normativamente e a existência de diferenças relevantes entre homens e mulheres no que concerne o acesso a direitos, bem como identificar se os homens e as mulheres enfrentam limitações distintas para participar e obter benefícios decorrentes da iniciativa que se vai desenvolver e qual a incidência do projeto nas realidades individuais de cada um, nomeadamente quanto à sua consistência com uma relação mais equitativa entre ambos ou à diminuição dos papéis tradicionais negativos.*” – cfr. exposição de motivos.

Apresentam a iniciativa na senda da Plataforma de Ação adotada na 4.<sup>a</sup> Conferência Mundial sobre Direitos das Mulheres, de 1995 em Pequim, da Comunicação da Comissão de 1996 sobre *Mainstreaming*, e da Decisão de 20/12/2000, que estabelece um programa de ação comunitária sobre a estratégia a seguir para a promoção da igualdade entre homens e mulheres, e da consagração em Portugal, em 2005, da necessidade de avaliação prévia do impacto no Regimento do Conselho de Ministros, também incluída no IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não-Discriminação (medida 10).

Segundo os proponentes, “[a] *presente iniciativa legislativa pode representar a passagem a uma nova fase deste percurso, alargando de forma transversal a todos os decisores públicos a obrigatoriedade de acautelar a perspetiva da igualdade de género.*” – cfr. exposição de motivos.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, definem os objetivos da avaliação prévia, incluindo a utilização de linguagem não discriminatória, a sua incidência e dispensa excecional (em caso de urgência ou caráter repetitivo e não inovador do ato), bem como os termos em que pode ter lugar a avaliação sucessiva de impacto, e ainda a apresentação de propostas de melhoria.

O Projeto de Lei em apreço encontra-se então dividido em quatro capítulos: o I.º referente às disposições gerais, o II.º, à avaliação prévia de impacto, e o III.º, à avaliação sucessiva de impacto; por fim, o IV.º Capítulo é dedicado às disposições transitórias e finais.

De referir, no I.º Capítulo, o artigo 2.º do PJJ, que define como âmbito da avaliação de impacto os projetos de atos normativos elaborados pela Administração central, regional e local, bem como os projetos e propostas de lei a submeter a discussão e votação na Assembleia da República.

No Capítulo II.º (artigos 3.º a 12.º do PJJ), o PS elenca os aspetos a identificar e ponderar na elaboração dos projetos de atos normativos, como por exemplo, a existência de diferenças relevantes entre homens e mulheres no que concerne ao acesso a direitos, entre outros (art. 3.º do PJJ); assegura a utilização de linguagem não discriminatória (art. 4.º do PJJ) e define os casos e termos em que pode ser dispensada a avaliação prévia (art. 5.º do PJJ) – sendo que, existindo esta, e havendo uma fase de participação de interessados, a mesma deve ser disponibilizada (artigo 6.º do PJJ).

O PJJ define ainda os elementos sobre os quais incide a análise prévia, no seu artigo 7.º, e clarifica cada um deles (artigo 8.º a 11.º do PJJ): a situação de partida, a previsão dos resultados, a valoração do impacto de género e os termos e forma de apresentação de propostas de melhoria ou recomendações, quer quanto à redação do projeto, quer quanto às medidas tendentes à sua execução. A fase subsequente da tramitação processual deve ser



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

acompanhada do relatório de avaliação dos elementos referidos no artigo 7.º do PJJ<sup>1</sup> (artigo 12.º).

O Capítulo III.º é dedicado à avaliação sucessiva de impacto (artigos 13.º e 14.º do PJJ), que poderá também ocorrer a qualquer momento sob proposta do responsável pela avaliação prévia ou do órgão responsável pela aprovação do ato normativo<sup>2</sup>, e que pode incidir sobre a totalidade do ato ou apenas parte do mesmo, indicando-se ainda os elementos sobre os quais a mesma deve incidir (ex. o impacto efetivo das medidas na situação de partida identificada).

Por fim, no Capítulo IV.º (artigos 15.º a 18.º do PJJ), os subscritores determinam a adaptação das regras procedimentais, decidindo a não aplicabilidade da lei que propõem aos procedimentos em curso à data da sua entrada em vigor. E estabelecem ainda a necessidade de promoção de formação por parte das entidades abrangidas pela lei ora proposta.

### **I c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares e iniciativas pendentes**

Determina a Constituição da República Portuguesa que “*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.*” (artigo 1.º). E define como tarefa fundamental do Estado a promoção da igualdade entre homens e mulheres (alínea h) do se art. 9.º).

A avaliação de impacto foi introduzida no Regimento do Conselho de Ministros em 2005 – Resolução do Conselho Ministros (RCM) n.º 82/2005, de 15/04, alterada pela RCM 186/2005, de 06/12 (artigo 22.º):

<sup>1</sup> E não art. 6.º, conforme indicado no PJJ.

<sup>2</sup> Para além dos casos indicados no art. 5.º do PJJ – e não 4.º, conforme se indica no texto do art. 13.º do PJJ.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*“1— Os projetos a remeter ao Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros são acompanhados de uma nota justificativa de que constam, discriminadamente, em todos os casos, os seguintes elementos:*

*m) Avaliação do impacto do projecto quando, em razão da matéria, o mesmo tenha implicações nas condições de participação e integração social dos cidadãos portadores de deficiência;”.*

A mesma foi mantida com idêntica redação na RCM n.º 64/2006, de 18/05 – artigo 29.º, n.º 1, al. n).

Já a RCM n.º 77/2010, de 11/10, apresenta redação aproximada (art. 32.º do Regimento do Conselho de Ministros – Anexo I), mas introduz a identificação da intenção de proceder a avaliação sucessiva do impacto do diploma (al. f) do n.º 2 do artigo 32.º do Regimento); e, tal como a RCM de 2006, procede à definição do procedimento da avaliação sucessiva de impacto no artigo 47.º do Regimento, incluindo ainda, no âmbito do Anexo II – Regras de legística na elaboração de atos normativos, a linguagem não discriminatória – artigo 15.<sup>o3</sup>:

*“Artigo 47.º - Procedimento de avaliação sucessiva do impacto:*

*1 — O Conselho de Ministros, bem como os ministros competentes em razão da matéria, podem determinar a avaliação sucessiva dos atos normativos.*

*2 — Na decisão referida no número anterior devem ser ponderadas, designadamente, as seguintes circunstâncias:*

*a) A importância económica, financeira e social do ato normativo;*

*b) O grau de inovação introduzido pelo ato normativo à data da sua entrada em vigor;*

*c) O grau de resistência administrativa à aplicação do ato normativo;*

*d) A existência de divergências jurisprudenciais significativas na interpretação ou na aplicação do ato normativo;*

*e) O número de alterações sofridas pelo ato normativo desde a sua entrada em vigor;*

---

<sup>3</sup> Correspondem, em termos semelhantes e pela mesma ordem, na RCM de 2006, ao artigo 44.º do Regimento, e ao mesmo artigo 15.º do Anexo II.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*f) O grau de aptidão do ato normativo para garantir com clareza os fins que presidiram à sua aprovação;*

*g) A complexidade técnica e os custos financeiros da avaliação.*

*3 — A avaliação pode incidir sobre a totalidade de um ato normativo ou apenas sobre algumas das suas disposições.*

*4 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, pode recorrer-se à colaboração de organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior ou organizações da sociedade civil.”*

### *“Artigo 15.º- Linguagem não discriminatória*

*Na elaboração de atos normativos deve neutralizar-se ou minimizar-se 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.”*

A RCM n.º 29/2011, de 11/07, mantendo no Anexo II, concernente às regras de legística, o teor do supra referido artigo 15.º (linguagem não discriminatória), determina que o envio dos atos normativos é feito através de formulário eletrónico que compreende a “*Avaliação de eventual impacte para a igualdade de género*”<sup>4</sup>.

Já a recente RCM n.º 51/2013, de 08/08, que altera o Anexo I da RCM n.º 29/2011, de 11/07, identifica a mesma necessidade da avaliação de eventual impacte a acompanhar o formulário para remessa dos atos normativos<sup>5</sup>, mas acrescenta, no ponto 27.1.10, a “*Avaliação sucessiva do impacto*”.

Encontra-se pendente a seguinte iniciativa legislativa:

PJR n.º 795/XII/2.<sup>a</sup> (PS) – “Altera o regimento da Assembleia da República, assegurando a avaliação de impacto de género no procedimento legislativo” – Admitido em 09/07/2013, na reunião da 1.<sup>a</sup> Comissão de 10/07/2013 o Sr. Presidente lembrou que, nos

<sup>4</sup> Ponto 22.1.6.

<sup>5</sup> Ponto 27.1.9.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 267.º do RAR, as alterações propostas ao Regimento tomam a forma de Projeto de Regimento e não já de Resolução, pelo que importaria que os proponentes ponderassem a possibilidade de substituição do Projeto por outro com a forma regimental adequada, retirando este; todavia, o mesmo mantém-se pendente.

### PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o presente Projeto de Lei, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

### PARTE III - CONCLUSÕES

1. O PS apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 432/XII/2.ª: “*Aprova o regime de avaliação de impacto de género dos atos normativos*”.
2. Esta iniciativa pretende consagrar de forma transversal a toda a Administração Pública e aos órgãos de soberania com competência legislativa, a necessidade de realização prévia de uma avaliação de impacto dos atos normativos que venham a aprovar.
3. No Projeto, o PS define os objetivos da avaliação prévia, incluindo a utilização de linguagem não discriminatória, a sua incidência e dispensa excecional (em caso de urgência ou caráter repetitivo e não inovador do ato), bem como os termos em que pode ter lugar a avaliação sucessiva de impacto, e ainda a apresentação de propostas de melhoria.
4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 432/XII/2.ª (PS) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE IV – ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 11 de setembro de 2013

A Deputada Relatora

(*Maria Paula Cardoso*)

O Presidente da Comissão

(*Fernando Negrão*)

## Projeto de Lei n.º 432/XII/2.ª (PS)

### **Aprova o regime de avaliação de impacto de género dos atos normativos.**

Data de admissão: 9 de julho de 2013

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

## **Índice**

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Francisco Alves (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Maria Teresa Paulo, Dalila Maulide e Fernando Bento Ribeiro (DILP) e Luís Correia da Silva (BIB).

Data: 5 de setembro de 2013

---

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

A iniciativa legislativa em análise, da iniciativa do Grupo Parlamentar do PS, visa consagrar a realização prévia de uma avaliação de impacto de género em relação aos projetos e propostas de lei a submeter a discussão e votação na Assembleia da República e aos atos normativos elaborados pela Administração central, regional e local.

Os proponentes, na exposição de motivos, começam por referir a tarefa fundamental do Estado de promoção da igualdade entre homens e mulheres, consagrada na alínea h) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa, para defenderem a “transversalização da perspetiva de igualdade de género”, no sentido de assegurar que as principais decisões com impacto na vida dos cidadãos e cidadãs ponderaram devidamente os seguintes aspetos:

- a situação e os papéis de homens e mulheres no contexto sobre o qual se vai intervir;
- a existência de diferenças relevantes entre homens e mulheres no acesso a direitos;
- a existência de limitações distintas entre homens e as mulheres para participar e obter benefícios decorrentes da iniciativa que se vai desenvolver;
- a incidência do projeto nas realidades individuais de homens e mulheres, nomeadamente quanto à sua consistência com uma relação mais equitativa entre ambos ou à diminuição dos estereótipos de género que levam à manutenção de papéis sociais tradicionais negativos;
- a consideração de metas de igualdade e equilíbrio entre os sexos definidas em compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado português ou no quadro da União Europeia.

Em defesa do projeto, os proponentes fazem ainda referência à Plataforma de Ação, adotada na 4.ª Conferência Mundial sobre Direitos das Mulheres em Pequim, em 1995 – que determina que os governos nacionais e outros decisores procedam à transversalização da perspetiva de género em todas as políticas e programas públicos -, à realidade da União Europeia - em que a análise prévia de impacto de género das medidas legislativas e administrativas adotadas representa uma prática assente e pacífica desde há vários anos -, ao Tratado de Amesterdão - que consagrou expressamente a eliminação das desigualdades e a promoção da igualdade entre homens e mulheres como objetivo a prosseguir - e à Decisão de 20 de Dezembro de 2000 - que estabeleceu um programa de ação comunitária sobre a estratégia a seguir para a

promoção da igualdade entre homens e mulheres e que levou à elaboração, por parte da Comissão um Guia para o *Mainstreaming* de Género nos respetivos serviços.

Finalmente, referem o exemplo de Espanha - Lei 30/2003, de 13 de outubro, que consagra a avaliação de impacto de género no plano nacional – adotada na sequência de uma evolução normativa que teve início em iniciativas de diversas Comunidades Autónomas (Catalunha, Extremadura, Galiza, País Basco) -, recordam que em Portugal o Regimento do Conselho de Ministros de 2005 consagrou a necessidade de avaliação prévia do impacto de género dos atos normativos submetidos à aprovação daquele órgão e que o IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não-Discriminação determina numa das medidas a *“promoção de ações de formação em igualdade de género a juristas responsáveis pelo processo legislativo, incluindo a avaliação do impacto, bem como a avaliação de impacto de género nas iniciativas legislativa”* como Requisito de Boa Governança.

Na iniciativa *sub judice*, para além da definição dos objetivos da avaliação prévia, são previstos os casos em que esta pode ser, excecionalmente, dispensada - urgência ou carácter meramente repetitivo e não inovador do ato - e asseguradas as áreas sobre as quais a análise deve incidir, garantindo a ponderação da situação de partida, a realização de uma previsão dos resultados a alcançar, a valoração do impacto de género a alcançar, bem como a formulação de propostas de melhoria dos projetos, quando se revele adequado ou necessário.

Estabelecem-se ainda as situações em que pode ter lugar a avaliação sucessiva de impacto, fixando-se a necessidade de acautelar a adaptação das normas procedimentais de cada entidade abrangida e assinalando a necessidade de assegurar formação especializada aos trabalhadores da Administração Pública que assumirão a responsabilidade pela realização da avaliação prévia e sucessiva.

O projeto de lei é composto por 18 artigos, distribuídos por 4 capítulos. O Capítulo I estabelece as *Disposições gerais (Objeto e Âmbito da avaliação de impacto)*; o Capítulo II trata da *Avaliação prévia de impacto (Objeto da avaliação prévia de impacto, Linguagem não discriminatória, Dispensa de avaliação prévia, Participação, Elementos da análise prévia, Situação de partida, Previsão de resultados, Valoração do impacto de género, Propostas de melhoria e Relatório síntese)*; o Capítulo III regula a *Avaliação sucessiva de impacto (Avaliação sucessiva de impacto e Elementos da análise sucessiva)*; e o Capítulo IV contém as *Disposições transitórias e finais (Adaptação das regras procedimentais, Formação, Disposição transitória e Entrada em vigor)*.

## II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

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

Esta iniciativa legislativa é apresentada por doze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento. Toma a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento; mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo assim os requisitos formais previstos para os projetos de lei no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, respeitando assim, também, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

Este projeto de lei deu entrada em 05/07/2013, foi admitido em 09/07/2013 e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª). Foi anunciado na sessão plenária de 10/07/2013

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto](#), adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da redação final.

O projeto de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa (artigo 18.º) prevista para “o primeiro dia do mês seguinte à sua publicação”, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os

atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da 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 e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O projeto de lei em apreço pretende estabelecer o regime jurídico aplicável à avaliação de impacto de género dos projetos de atos normativos.

Neste âmbito, cumpre referir o Regimento do Conselho de Ministros do XIX Governo Constitucional, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de julho](#), com as alterações da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2013, de 8 de agosto](#), que determina que o envio de projetos se efetua através do preenchimento de formulário eletrónico, incluindo de uma área em que deve ser apresentada uma *avaliação de eventual impacte para a igualdade de género*.

A obrigatoriedade de preenchimento deste campo remonta ao Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional ([Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 11 de abril](#), com as alterações das Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs [186/2005, de 3 de novembro](#), [64/2006, de 18 de maio](#), e [198/2008, de 30 de dezembro](#)).

Na sua senda, o Programa Legislar Melhor, aprovado pela [Resolução de Conselho de Ministros n.º 63/2006, de 16 de maio](#), e o Programa Simplegis, aprovado pela [Resolução de Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro](#), previam que os projetos introduzidos no processo legislativo do Governo fossem sujeitos a avaliação do impacto do projeto quando os mesmos, em razão da matéria, tivessem implicação com a igualdade de género.

O IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não-Discriminação, 2011-2013, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2011, de 18 de janeiro](#), enquadrando-se nos compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais e europeias, com destaque para a Organização das Nações Unidas, o Conselho da Europa e a União Europeia, é o instrumento de políticas públicas de promoção da igualdade e pretende introduzir a *perspetiva de género em todas as áreas de discriminação, prestando um olhar particular aos diferentes impactos desta junto dos homens e das mulheres*.

De entre as medidas incluídas na primeira área estratégica – *Integração da Dimensão de Género na Administração Pública, Central e Local, como Requisito de Boa Governação* - encontra-se a medida 10 (processo legislativo), que visa promover ações de formação em igualdade de género a juristas responsáveis pelo processo legislativo, incluindo a avaliação do impacto e avaliar o impacto de género das iniciativas legislativas.

Os [Planos para a Igualdade da Administração Pública Central e Local](#) podem ser consultados no [Portal para a Igualdade](#), mantido pela [Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género](#)

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

PAUNER CHULVI, Cristina – Función legislativa y perspectiva de género: análisis de los informes de impacto por razón de género. **Revista de las Cortes Generales**. Madrid. ISSN 0213-0130. Nº 77 (2010), p. 186-222. Cota: RE-45.

Resumo: Neste artigo a autora aborda a questão do impacto de género nos atos normativos em Espanha, nomeadamente a necessidade de levar a cabo uma análise de impacto de género sobre determinadas normas legais, previamente à sua aprovação. Em Espanha, a Lei 30/2003, de 13 de Outubro, do Governo, impôs pela primeira vez a obrigatoriedade das iniciativas legislativas elaboradas pelo executivo serem acompanhadas de um relatório sobre o impacto de género com vista a avaliar as consequências que a função legislativa tem no alcance do princípio da igualdade, consagrado no artigo 9.2 da Constituição espanhola. Com o mesmo objetivo, alguns governos regionais aprovaram leis para avaliar o impacto de género que leis e regulamentos têm sobre homens e mulheres considerando, especialmente, as desigualdades e discriminações existentes por razões de sexo.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O Tratado de Lisboa desenvolve o empenho da União Europeia (UE) na defesa da “*igualdade entre homens e mulheres*” desde o Tratado de Roma, nomeadamente, no preâmbulo do Tratado da UE e nos art.ºs 2.º e 3.º, n.º 3, do mesmo Tratado, assim como nos art.ºs 8.º; 153.º, n.º 1, alínea i); e 157.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE e, por fim, no Título III da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que lhe é anexa (designadamente o art.º 23.º).

Além do referido e conforme mencionado na exposição de motivos do projeto de lei em apreço, *no plano da União Europeia, a análise prévia de impacto de género das medidas legislativas e administrativas adotadas representa uma prática assente e pacífica desde há vários anos, representando a Comunicação da Comissão de 1996 sobre Mainstreaming de género – [COM\(96\)67](#), de 21 de fevereiro de 1996, "Integrar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no conjunto das políticas e das ações comunitárias" - um primeiro marco determinante, seguido de perto pelo início da implementação da avaliação de impacto de género nos serviços da Comissão em 1997.*

Recorde-se que esta Comunicação foi elaborada por iniciativa do Grupo de Comissários "Igualdade de Oportunidades", instituído em 1995 pelo Presidente Jacques Santer para assegurar a integração da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todas as iniciativas comunitárias, ou seja, o "mainstreaming".

Através desta Comunicação, a União Europeia institui o princípio segundo o qual a igualdade entre mulheres e homens ("gender perspective") deve ser sistematicamente tomada em consideração no conjunto das políticas e ações comunitárias, logo a partir da respetiva conceção e de forma ativa e visível.

Esta Comunicação é dividida em duas grandes partes, sendo que na primeira são apresentadas as conquistas da Comunidade no domínio da igualdade de oportunidades e as perspetivas de ação futura em seis domínios: emprego e mercado de trabalho, estatuto das mulheres que dirigem empresas, educação e formação, direitos humanos, relações externas e informação. A estes seis domínios foi aditado o da política de recursos humanos da Comissão. E na segunda parte, descreve-se o papel dos Fundos Estruturais, principal instrumento financeiro da, então, Comunidade, e cuja intervenção abrange alguns destes domínios. Recorde-se também, que, por exemplo, a observância do princípio da igualdade foi introduzida, em 1993, nos Regulamentos que regem os Fundos Estruturais.

Além do mencionado, a Comunicação promove dois conceitos:

- "mainstreaming", definido como o princípio que exige a promoção da igualdade entre homens e mulheres no conjunto das ações e das políticas a todos os níveis; e
- "gender perspective", ou seja, mobilizar o conjunto das ações e das políticas globais especificamente com vista à igualdade. Para tal é necessário, na fase de planeamento, tomar em consideração, de uma forma ativa e visível, os efeitos possíveis das políticas nas situações respetivas, dos homens e das mulheres. Assim, as políticas de desenvolvimento, a organização do trabalho, as opções em matéria de transportes ou a definição dos horários escolares podem surtir efeitos significativamente diferentes nas situações das mulheres e dos homens.

Nesta sequência, refira-se também a **Comunicação da Comissão Europeia, de 7 de junho de 2000, "Rumo a uma estratégia-quadro da Comunidade para a igualdade entre homens e mulheres (2001-2005)" (COM(2000)335)**, que, nos considerandos, refere que *"A experiência da intervenção a nível comunitário demonstrou que a promoção da igualdade efectiva entre homens e mulheres exige uma combinação de medidas, nomeadamente legislação e acções concretas, destinadas a reforçarem-se mutuamente"*. **A alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º (Ações comunitárias) especifica que a "Análise de factores e políticas associados à igualdade entre homens e mulheres, incluindo recolha de dados estatísticos, realização de estudos, avaliação de impacto no género, criação de instrumentos e mecanismos, definição de indicadores e parâmetros de referência e divulgação eficaz dos resultados. Incluirá ainda acções de acompanhamento da execução e aplicação do direito comunitário em matéria de igualdade, através da avaliação de legislações e práticas a fim de determinar o respectivo impacto e eficácia"**.

A esta [estratégia-quadro](#) foi associado o (quinto) [programa de ação](#) para a igualdade de oportunidades, que inclui um enquadramento financeiro (2001-2006).

Recorde-se também que, desde 2003, a Comissão Europeia passou a elaborar, em colaboração com os Estados-Membros, um [relatório anual](#) ao Conselho Europeu da Primavera sobre a evolução em matéria de igualdade entre os sexos e de orientações para a integração da perspectiva do género nas diferentes políticas.

Refira-se ainda que na Comunicação da Comissão Europeia que estabelece o Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres para 2006-2010 ([COM\(2006\)92](#)), esta instituição inscreve como uma das suas principais ações a de apoiar “a realização de avaliações do impacto nos géneros e a orçamentação em função do género: reforçará a inclusão de uma perspectiva de género nas avaliações de impacto ([SEC\(2005\)791](#), de 15 de junho de 2005) das políticas e legislações comunitárias e explorará as possibilidades de desenvolver uma orçamentação em função do género a nível da UE, em especial nos Fundos Estruturais, no âmbito das possibilidades da gestão partilhada; e incentivará a orçamentação em função do género a nível local, regional e nacional, também através do intercâmbio de melhores práticas”.

Encontra-se neste momento em implementação a [Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres 2010-2015 - \(COM\(2010\)491\)](#) - que, na parte dedicada à questão da legislação (6.2.), recorda que “a UE dispõe, desde há longa data, de um conjunto de diplomas legais que proíbem a discriminação em razão do sexo, tanto no emprego como noutros domínios da vida quotidiana. A simplificação e a modernização em larga escala recentemente levadas a cabo tornaram esta legislação mais acessível, de modo a responder à evolução da sociedade (...) Para que o quadro jurídico seja eficaz é necessário assegurar o acompanhamento, a aplicação e uma avaliação e actualização periódicas, e para garantir que seja adequado aos objectivos previstos importa instaurar um diálogo permanente com as empresas, os parceiros sociais e os organismos de promoção da igualdade, bem como os representantes da sociedade civil”.

Especificamente no que se prende com matéria referente à [avaliação do impacto](#) prévia ao decorrer do processo legislativo europeu, saliente-se o facto de, conforme acordado nos Conselhos Europeus de Göteborg, em junho de 2001 e de Laecken, em dezembro do mesmo ano, a Comissão Europeia estabeleceu, [em 2002](#), um novo método de avaliação de impacto, constituindo a transição de um método sectorial para um método integrado (com base em [treze passos procedimentais](#)), que avalia os potenciais impactos da nova legislação ou de propostas de políticas nos campos económico, social e ambiental, medindo também a proporção dos meios disponibilizados com vista à natureza e concretização dessas iniciativas e incluindo amplas consultas com os agentes que se prevê virem a ser os mais afetados por uma nova iniciativa legislativa numa dada área (*stakeholders*). Reunindo, assim, informação relevante para a tomada de decisão por parte dos legisladores. Este novo sistema de avaliação de impacto constitui um importante elemento do Plano de Ação para a Qualidade Legislativa, da Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável e, mais tarde, em 2005, da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego.

No âmbito da política de “[regulamentação inteligente](#)”, a Comissão Europeia avalia o impacto da legislação da UE em todas as fases: conceção, aplicação e revisão. No momento de preparação da legislação, a Comissão publica roteiros que descrevem as iniciativas previstas; assim como as eventuais consequências económicas, sociais e ambientais das iniciativas planeadas são controladas através de avaliações do impacto; as necessidades das PME são tidas especialmente em conta; e os particulares, as empresas e as organizações são consultados no quadro de consultas públicas.

Nesse contexto, a Comissão criou, em 2006, um “[Grupo de alto nível de peritos nacionais em legislação](#)”, que aconselham a Comissão na sua estratégia de simplificar e melhorar a legislação europeia e de facilitar o desenvolvimento de medidas de qualidade legislativa / *better regulation*, tanto ao nível nacional, como europeu.

Estas avaliações de impacto obedecem, como acima afluado, a um [roteiro](#) anual (por exemplo, na área do emprego, dos assuntos sociais e da [igualdade de oportunidades](#) para 2013) e são [publicadas](#) assim que a Comissão adota uma proposta (ver um [exemplo](#), em 2013 - [SEC\(2013\)229](#), referente à [COM\(2013\)236](#) - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores, assim como outros exemplos da [avaliação de impacto na área do emprego, dos assuntos sociais e da inclusão](#)).

No “*impact assessment guidelines*” ([SEC\(2005\)791](#)), de 15 de junho de 2005, a Comissão Europeia - na parte dedicada ao impacto da igualdade de tratamento e de oportunidades e não discriminação - elenca as questões que devem ser colocadas pelo legislador no momento de legislar:

- *“Será que a opção legislativa em apreço pode afetar a igualdade de tratamento e a igualdade de oportunidades para todos?”*
- *“Será que a opção escolhida pode afetar a igualdade de género?”*
- *“Será que a opção legislativa implica qualquer diferença de tratamento de grupos ou de indivíduos em razão, por exemplo, do género, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou crença, opinião política ou qualquer outra opinião, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual? Ou poderá levar a uma discriminação indireta?”*

No seu *“impact assessment guidelines”* (SEC(2009)92), de 15 de janeiro de 2009, a Comissão Europeia - na parte dedicada ao impacto da igualdade de género, igualdade de tratamento e de oportunidades e não discriminação - elenca as questões que devem ser colocadas pelo legislador no momento de legislar:

- *“Será que a opção legislativa em apreço afeta o princípio da não discriminação, da igualdade de tratamento e da igualdade de oportunidades para todos?”*

- *Será que a opção escolhida tem um impacto diferente em homens e mulheres?*

- *Será que a opção legislativa promove a igualdade entre mulheres e homens?*

- *Será que a opção legislativa implica qualquer diferença de tratamento de grupos ou de indivíduos em razão do sexo, origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual? Ou poderá levar a uma discriminação indireta?”*.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e Itália.

## ESPANHA

Como referem os autores da presente iniciativa. *“Em Espanha, a Lei 30/2003, de 13 de Outubro, representa um marco na consagração da avaliação de impacto de género no plano nacional, representando o culminar de uma evolução normativa que teve início em iniciativas de diversas Comunidades Autónomas (Catalunha, Extremadura, Galiza, País Basco)”*.

Este diploma ([Ley 30/2003 de 13 de octubre](#)), contém as medidas para incorporar a avaliação do impacto de género nas disposições normativas que o governo elabore, introduz uma alteração aos [artigos 22.º e 24.º da “Lei de Governo”](#) [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno]. Esta reforma estabelece que os projetos de lei e as disposições normativas serão acompanhados de um relatório, sobre o impacto em razão de género, das medidas que contêm. A reforma estabelece que esta responsabilidade deve ser incorporada num documento designado [Informe de Impacto de Género](#). (*Relatório de Impacto de Género*). A

estrutura deste guia responde ao objetivo de oferecer uma ferramenta ágil e clara, que sirva de referência para a elaboração de relatórios.

Veja-se a nível regional, o caso da **Andaluzia**. O [artigo 139.º da Lei n.º 18/2003 de Medidas Fiscais e Administrativas](#) (BOJA 251, de 31/12/03), relativo ao “*Relatório de Avaliação de impacto de género*”. O mesmo refere que: “*Todos los proyectos de Ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón del género y del respeto a los derechos de los niños según la Convención de los Derechos del Niño. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas*”.

Em execução da lei geral (30/2003), foi aprovado o [Decreto n.º 93/2004, de 9 de março](#), (diploma regional) que regulamenta o Relatório de Avaliação de Impacto de Género nos projetos de Lei e Regulamentos que aprove o Conselho de Governo, que determina que todos os Conselhos e Órgãos Diretivos da Junta da Andaluzia têm a obrigação de acompanhar o procedimento de elaboração dos projetos de Lei e Decretos, um Relatório de Impacto de Género que devem remeter juntamente com o ‘borrão’ da norma ao Instituto Andaluz da Mulher (relatório obrigatório e não vinculante).

## ITÁLIA

Em Itália, contrariamente a outros países onde as iniciativas de ‘*gender budgeting*’ foram realizadas a nível nacional, as primeiras experiências de “balanço de género” partiram das autarquias locais, sobretudo das Províncias e dos Municípios, como resultado, em parte, do sistema legislativo italiano. Os primeiros projetos em matéria de “balanço de género” remontam a 2001 e foram realizados na região **Emilia Romagna**, a nível regional e na província de Modena.

Em 2002 as Províncias de Modena, Siena e Génova envolveram-se de uma forma mais sistemática na redação do “balanço de género” e assinaram um [protocollo d’intesa](#) [protocolo de acordo]<sup>1</sup>, com o objetivo de promover e desenvolver o ‘*gender budgeting*’ na Itália e de construir uma rede para a troca de boas práticas. Ao longo dos anos, o interesse no “balanço de género” tem crescido: outras entidades realizaram-no ou projetaram-no e outras administrações aderiram ao “protocolo de acordo”.

<sup>1</sup> Tradução literal, já que se trata de um Acordo.

Falta ainda o reconhecimento a nível nacional, se bem que na realidade alguns primeiros passos foram dados: na diretiva sobre medidas para implementar paridade e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nas Administrações Públicas, apresentada em maio de 2007 pelos Ministros Nicolais e Pollastrini. Em abril de 2006 foi além disso apresentado no parlamento italiano um projeto de lei relativo à [“Norme per l’istituzione del bilancio di genere per la Pubblica amministrazione”](#).

A nível oficial pode consultar-se na página do “Departamento para a Igualdade de Oportunidades”, junto da Presidência do Conselho de Ministros, a ligação VISPO ([Valutazione di Impatto strategico sulle Pari Opportunità](#) [Avaliação de Impacto Estratégico sobre a Igualdade de Oportunidades]).

## Organizações internacionais

### CONSELHO DA EUROPA

O Grupo de Especialistas do Conselho da Europa sobre *gender mainstreaming* adotou a seguinte definição: *"A abordagem integrada da igualdade de género (gender mainstreaming) consiste na (re)organização, na melhoria, no desenvolvimento e na avaliação dos processos de implementação de políticas, por forma a que a perspetiva da igualdade de género seja incorporada em todas as políticas, a todos os níveis e em todas as fases, pelos atores geralmente implicados na decisão política"*.

A [Recomendação \(2007\)17 do Conselho de Ministros aos Estados Membros sobre padrões e mecanismos de igualdade de género](#) insta os Estados a tomarem ou reforçarem as medidas necessárias para implementar a igualdade de género na prática.

Entre as recomendações com relevância para a temática em apreço, destacam-se as seguintes:

- no âmbito do compromisso, transparência e responsabilidade na prossecução da igualdade de género, recomenda-se aos Estados que adotem metodologias para a implementação da estratégia de *gender mainstreaming*, incluindo a avaliação de impacto de género (Recomendação A.3, n.º 8, ix);

- no âmbito da adoção e efetiva aplicação de legislação de igualdade de género e da integração de uma perspetiva de género na legislação em todas as áreas, recomenda-se aos Estados Membros a

adoção/existência e implementação de diretivas sobre a inclusão de uma perspetiva de género no *drafting* da legislação e na conceção de políticas em todas as áreas (Recomendação A.5, n.º 15, vii);

- no âmbito do desenvolvimento de estudos e instrumentos para avaliar a situação das mulheres e dos homens e da mensuração do progresso dessa situação, recomenda-se aos Estados Membros a adoção/existência de ferramentas e instrumentos para a avaliação de impacto de género das leis e políticas (*checklists*, manuais, estatísticas, questionários, software específico, inquéritos, previsões, ou outras ferramentas de natureza semelhante) e para a orçamentação com base no género (*gender budgeting*). Estas práticas devem tornar-se rotineiras na elaboração de políticas, tanto antes como após o planeamento e implementação (Recomendação C.3, n.º 75, iv).

## ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A [Plataforma de Ação](#), adotada na 4.ª Conferência Mundial sobre Direitos da Mulher em Pequim, em 1995, e assinada por 184 Estados, identifica a necessidade de, nas doze áreas críticas de ação identificadas<sup>2</sup>, os Governos procederem a uma política visível e ativa de *gender mainstreaming* em todas as políticas e programas, garantindo que, antes de as decisões serem tomadas, seja levada a cabo uma análise do impacto dos seus eventuais efeitos sobre as mulheres e os homens.

### IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

#### • Iniciativas legislativas

Efetuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) foi apurada a existência de um projeto de resolução sobre matéria conexa:

---

<sup>2</sup> Mulheres e Pobreza; Educação e Formação; Saúde; Violência contra a mulher; Consequências dos conflitos armados e de outros tipos para as mulheres, incluindo as que vivem em situação de ocupação estrangeira; Desigualdade nas estruturas políticas e económicas, em todas as formas de atividades produtivas e no acesso a recursos; Desigualdade entre a mulher e o homem no exercício de poder e no processo de tomada de decisão em todos os níveis; Falta de mecanismos suficientes em todos os níveis para a promoção do avanço da mulher; Falta de respeito, promoção e proteção insuficientes dos direitos humanos da mulher; Estereótipos sobre a mulher e desigualdade de acesso e participação da mulher em todos os meios de comunicação; Desigualdades baseadas no género na gestão de recursos naturais e na proteção do meio ambiente; Persistência da discriminação contra as raparigas e violação dos seus direitos.

---

**Projeto de Resolução n.º 795/XII/2.ª (PS)** - Altera o regimento da Assembleia da República, assegurando a avaliação de impacto de género no procedimento legislativo.

Em matéria de igualdade de género encontra-se ainda pendente a seguinte iniciativa:

**Projeto de Lei n.º 369/XII/2.ª (PS)** - Aprova o Regime Jurídico das Organizações Não Governamentais para a Igualdade de Género (ONGIG).

## **V. Consultas e contributos**

---

Parece não existir a obrigatoriedade legal de proceder a consultas, podendo a Comissão deliberar consultar as entidades que possam dar um contributo relevante para a apreciação da iniciativa legislativa.

## **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Em face dos elementos disponíveis não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, a aprovação da presente iniciativa parece suscetível de gerar encargos para as entidades abrangidas pela presente lei, uma vez que prevê para estas, designadamente a obrigação de promover ações de formação sobre avaliação de impacto de género.