

Projeto de Lei n.º 128/XIV/1.ª (PSD)

Criação do Programa “Mulher Migrante”

Data de admissão: 3 de dezembro de 2019

[\(Ver aqui Nota de Admissibilidade\)](#)

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª).

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa em apreço tem por objetivo a criação de um programa destinado ao incremento da cidadania das mulheres portuguesas residentes no estrangeiro.

Assumindo como pano de fundo uma das questões centrais dos nossos dias que é a da igualdade de género, o proponente identifica inadmissíveis situações «(...) de discriminação e violência de género (...)», as quais devem «(...) ser combatidas por todos os meios, não podendo o poder político divorciar-se do acompanhamento desta problemática.», também, no caso específico «(...) da mulher emigrante, inserida em regra em meios estranhos, muitas vezes fragilizada e seriamente exposta ao mais variado tipo de discriminações».

Propõe-se, assim, com a presente iniciativa, criar um programa que potencie a colaboração do Governo com entidades ligadas às comunidades portuguesas, tendo em vista o reforço dos direitos das mulheres na diáspora em áreas tão fundamentais como as políticas de igualdade, participação cívica, proteção à família, inserção profissional e violência de género.

Em tal sentido, o Programa preconiza um conjunto de medidas que visam promover os valores em presença, a concretizar através de iniciativas de cariz diversificado, nomeadamente a promoção de seminários, estudos, ações de formação, campanhas de sensibilização e organização de estruturas associativas, ações que deverão ser selecionadas de acordo com critérios de ponderação previstos no próprio diploma.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A promoção da igualdade entre homens e mulheres constitui, nos termos do [artigo 9.º](#), alínea *h*) da [Constituição da República Portuguesa](#) (CRP), uma das tarefas fundamentais do Estado português não sendo, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira uma mera refração do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º. Consiste, sim, nas palavras dos autores, numa «norma-tarefa que transporta duas

dimensões fundamentais: (1) como um dos fins principais da ação de poderes públicos, impondo-se a eliminação de desigualdade formais e substanciais através de um empenho explícito e ativo na promoção de tal princípio; (2) como um limite negativo à atuação dos poderes públicos, no sentido de que o princípio da conformidade de todos os atos estaduais, das regiões e das autarquias com a Constituição envolve a conformidade com o princípio da igualdade entre homens e mulheres»¹.

O [artigo 13.º](#) da CRP dispõe que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» e especificando o n.º 2 que «ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever (...) em razão do sexo, (...)». Este primado da igualdade de direitos e deveres entre todos os portugueses, residentes dentro ou fora de Portugal, consagrado na Constituição, assegura aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que recai sobre o Estado português o dever de desenvolver as condições necessárias para a prossecução daquele princípio e de tomar medidas concretas que permitam àqueles cidadãos, não obstante a distância territorial que os separa do seu país. Esta incumbência é tanto mais evidente quando a própria Constituição consagra alguns normativos específicos destinado a proteger os emigrantes. Destaca-se, nomeadamente, o disposto no artigo 59.º, n.º 2, alínea e), que prevê uma proteção especial das condições de trabalho e a garantia dos benefícios sociais dos trabalhadores emigrantes, e que, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, «tem por objetivo principalmente garantir os seus direitos nos países de residência, impedindo designadamente a sua discriminação face aos trabalhadores dos respetivos países»².

A [Lei n.º 66-A/2007](#), de 11 de dezembro³, (versão consolidada) que define as competências, modo de organização e funcionamento do [Conselho das Comunidades Portuguesas](#) (CCP), prevê que o Conselho, enquanto mecanismo específico de representação dos portugueses no estrangeiro, constitua um instrumento fundamental de consulta do Governo, permitindo, simultaneamente que os cidadãos nacionais

¹ J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2007, Nota XI ao artigo 9.º, pág. 281.

² J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2007, Nota XV ao artigo 59.º, pág. 776.

³ Alterada pelas [Leis n.º 29/2015](#), de 16 de abril, e [n.º 49/2018](#), de 14 de agosto.

participem na formulação das políticas públicas que lhe são dirigidas, estreitando os laços com Portugal.

Por outro lado, o Estado português dispõe também de apoios às ações do movimento associativo das comunidades portuguesas, previstos nos termos do [Decreto-Lei n.º 124/2017](#), de 27 de setembro, e na [Portaria n.º 305/2017](#), de 17 de outubro.

No [Portal das Comunidades](#) e nos [Gabinetes de Apoio aos Emigrantes](#) encontra-se informação complementar relativa aos apoios disponibilizados pelo Governo aos emigrantes.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se não existir pendente qualquer iniciativa ou petição sobre matéria similar ou conexa à ora apreciada.

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

Na 4.ª Sessão Legislativa da anterior Legislatura, foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 1142/XIII/4.ª \(PSD\)](#), entretanto caducado por força do previsto no n.º 1 do artigo 121.º do Regimento da Assembleia da República, de conteúdo praticamente idêntico ao presente, embora com a denominação “Criação do Programa “Comunidades Portuguesas no Feminino”.”

Já anteriormente, durante a XI Legislatura, tinha sido apresentado o [Projeto de Resolução n.º 21/XI/1.ª \(PSD\)](#) sobre a Problemática da Mulher Migrante, no qual preconizava a necessidade de implementar um conjunto de medidas e apoios visando a promoção da igualdade de género, combate à violência de género e a promoção da

inserção profissional das mulheres emigrantes nas comunidades locais de destino. Esta iniciativa foi aprovada em sessão plenária de 19 de março de 2009.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República \(RAR\)](#), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por doze Deputados, observando o disposto n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-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 os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Apesar de ser previsível que da aprovação da iniciativa em apreço possam resultar custos adicionais para o Orçamento do Estado, o artigo 7.º remete o desenvolvimento do programa mulher migrante para a regulamentação pelo membro do Governo responsável pelo acompanhamento das políticas relativas à Comunidade Portuguesa, e a iniciativa estatui que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia 1 de janeiro do ano

seguinte ao da sua aprovação, pelo que, em princípio, mostra-se acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, designado por “lei-travão”.

O projeto de lei deu entrada a 28 de novembro de 2019, foi admitido a 3 de dezembro, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (2.ª), sendo anunciado na reunião plenária de 04 de dezembro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - Criação do programa “Mulher Migrante” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), conhecida como lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, estabelece o artigo 9.º deste projeto de lei que a mesma aconteça no dia 1 de janeiro do ano seguinte ao da sua aprovação, mostrando-se assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que determina que *“Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.”*

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

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

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê a regulamentação da sua aplicação, nos termos do seu artigo 7.º.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

No âmbito da União Europeia, nada há a referir.

- **Enquadramento internacional**

São particularmente relevantes, a respeito da matéria objeto da iniciativa legislativa em apreço:

CONSELHO DA EUROPA

No seu artigo 3.º, a [Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica](#), (também Convenção de Istambul) aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013](#), de 14 de dezembro de 2012, abarca no conceito de «violência doméstica» «todos os atos de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorrem na família ou na unidade doméstica, ou entre cônjuges ou ex-cônjuges, ou entre companheiros ou ex-companheiros, quer o agressor coabite ou tenha coabitado, ou não, com a vítima» e no de «violência de género exercida contra as mulheres» «toda a violência dirigida contra a mulher por ser mulher ou que afeta desproporcionalmente as mulheres». No n.º 1 do artigo 29.º sublinha-se o dever dos Estados-partes de tomar «as medidas legislativas ou outras necessárias para proporcionar às vítimas recursos civis adequados contra o autor da infração».

DECLARAÇÃO E PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM

Adotada em 1995, a [Declaração e Plataforma de Ação de Pequim](#) dedica especial atenção à violência doméstica, preconizando expressamente a prevenção e eliminação de todas as formas de violência contra mulheres e raparigas (n.º 29 da declaração) e propondo medidas concretas a tomar pelos governos nacionais para combater essas formas de violência (n.ºs 112 a 130 da plataforma de ação), numa das quais se preconiza

o acesso a mecanismos de justiça efetiva que permitam remediar o mal causado a mulheres vítimas de violência doméstica (alínea *h*) do n.º 125).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A [Organização Internacional do Trabalho](#) (OIT) disponibiliza várias publicações e [bases de dados](#) em matéria laboral, nomeadamente a [Working Conditions Laws Database](#), a qual contém os instrumentos jurídicos da organização vinculativos aos Estados-membros.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A [Declaração Universal dos Direitos do Homem](#), cujo artigo 8.º se refere ao direito a recurso às jurisdições nacionais competentes contra os atos que violem direitos fundamentais.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, ratificada pela [Lei n.º 23/80](#), de 26 de Julho, cujo artigo 2.º se refere, na sua alínea c), à proteção efetiva das mulheres contra qualquer ato discriminatório por intermédio dos tribunais nacionais competentes e das instituições próprias.

O Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, aprovado, para ratificação, pela [Resolução da Assembleia da República n.º 17/2002](#), de 20 de dezembro de 2001.

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

Pode ser ponderada pela Comissão a audição do membro do Governo competente para o acompanhamento das políticas relativas às Comunidades Portuguesas.

- **Consultas facultativas**

Sugere-se, em função da matéria em presença, a audição:

- Do Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas;

- Da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género \(AIG\) da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração positiva do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

Os elementos disponíveis não permitem determinar ou quantificar os eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa legislativa. No entanto, a mesma prevê (artigo 8.º) que o financiamento do programa “Comunidades Portuguesas no Feminino” será assegurado através de rubrica específica inscrita anualmente no orçamento do Fundo para as Relações Internacionais do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

VII. Enquadramento bibliográfico - BIB

Nada a referir.