

Projeto de Lei n.º 764/XV/1.ª (PAN)

Cria uma pensão para as crianças e jovens órfãs em consequência de homicídio em contexto de violência doméstica, alterando o Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, e o Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de maio

Data de admissão: 10/05/2023

Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Carolina Caldeira (DAPLEN), Maria João Godinho e Filipa Paixão (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Gonçalo Sousa Pereira e Pedro Pacheco (DAC)

Data: 30/08/2023

I. A INICIATIVA

Depois de apresentar números relativos a crianças e jovens órfãs em consequência de homicídio em contexto de violência doméstica resultantes de um levantamento levado a cabo pela Associação de Familiares e Amigos de Vítimas de Femicídio, acrescentando outros dados mais recentes, de 2022, ventilados pelo Observatório de Mulheres Assassinadas, a proponente sublinha a dor e o sofrimento infligido a estes menores, a que acrescem outros constrangimentos que decorrem do processo penal, sucessório e familiar, para além de terem de lidar com visitas à prisão ou tentativas de contacto da parte do agressor, entre outras dificuldades.

Assim, e não deixando de se salientar o reconhecimento deste impacto físico, psicológico e emocional pela [Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto](#), considera na exposição de motivos que o quadro legal de apoios atribuídos às crianças e jovens que fiquem órfãs em consequência de homicídio em contexto de violência doméstica é manifestamente insuficiente, resumindo-se ao direito de adiantamento da indemnização, previsto na [Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro](#) e ao direito a uma pensão de sobrevivência ou a uma pensão de orfandade, em caso de morte de ambos os progenitores, e conforme estes sejam ou não enquadrados pelos regimes de proteção social.

Neste cenário, a proponente preconiza a atribuição aos filhos de vítimas de homicídio de violência doméstica o direito a uma pensão mensal de valor equivalente ao Indexante dos Apoios Sociais, que no seu entender dá resposta às exigências vertidas a este respeito na Convenção sobre os Direitos da Criança, na Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (Convenção de Istambul) e no relatório do grupo de peritos do Conselho da Europa (GREVIO) sobre a implementação da Convenção de Istambul em Portugal.

Assim, e dando-se conta das soluções de direito comparado adotadas neste âmbito, propõe ainda a equiparação das condições de acesso das crianças e jovens à pensão de orfandade às aplicáveis à pensão de sobrevivência, terminando o respetivo prazo de garantia apenas com a conclusão dos estudos, e não aos 18 anos, como atualmente acontece.

A iniciativa em análise compreende quatro artigos, traduzindo-se o primeiro no objeto, o segundo e terceiro nas propugnadas alterações ao Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, e ao Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de maio, e o quarto e último na entrada em vigor.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O artigo 4.º da iniciativa prevê a entrada em «vigor no dia 1 de janeiro de 2024», parecendo poder presumir-se que a intenção da proponente é a de que os efeitos orçamentais da iniciativa se produzam com a entrada em vigor do próximo Orçamento do Estado. Assim, propõe-se que, em sede de especialidade, seja considerada a

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

substituição da norma de entrada em vigor, sugerindo-se que a mesma preveja a entrada em vigor «com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», salvaguardando assim, plenamente, o limite da «lei-travão», previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento.

A iniciativa deu entrada a 10 de maio de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 10 de maio de 2023 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão (10.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 11 de maio de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)² contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Através da consulta do [Diário da República Eletrónico](#) confirma-se que, em caso de aprovação, esta poderia constituir, à data da apresentação do projeto de lei, a nona alteração ao Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro, sendo referido o elenco de

² Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

alterações³. Confirma-se, igualmente, que poderá constituir a quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de maio, tendo a iniciativa elencado as respetivas alterações.

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.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 4.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia 1 de janeiro de 2024», estando 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 de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 69.º](#)⁴ da Constituição prevê o direito das crianças «à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições». Consagra-se neste artigo «um **direito das crianças à proteção**, impondo-se os correlativos deveres de prestação ou de atividade ao Estado e à sociedade (i. é, aos cidadãos e às instituições sociais). Trata-se de um típico ‘direito social’, que envolve deveres de legislação e de ação administrativa para a sua realização e concretização, mas que supõe, naturalmente, um

³ Entretanto entrou em vigor o [Decreto-Lei n.º 53/2023, de 5 de julho](#) - Procede à regulamentação da Agenda do Trabalho Digno, que procedeu à nona alteração ao Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro (mais concretamente ao artigo 12.º), pelo que, em caso de aprovação, a presente iniciativa representará, pelo menos por agora, a décima alteração ao diploma.

⁴ Texto retirado do sítio na *Internet* da Assembleia da República.

direito 'negativo' das crianças a não serem abandonadas, discriminadas ou oprimidas (...))»⁵.

O crime de violência doméstica encontra-se tipificado no [artigo 152.º](#)⁶ do Código Penal, consistindo em infligir, de modo reiterado ou não, maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade, ofensas sexuais ou impedir o acesso ou fruição aos recursos económicos patrimoniais próprios ou comuns, a:

- Cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação;
- Progenitor de descendente comum em 1.º grau;
- Pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica; ou ainda a
- Menor que seja seu descendente ou do seu cônjuge, namorado ou unido de facto atual ou antigo, ainda que com ele não coabite (cfr. n.º 1 do artigo 152.º).

Este crime foi pela última vez alterado pela [Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto](#), que, designadamente, incluiu expressamente os menores no elenco de vítimas. Esta lei teve origem num conjunto de iniciativas legislativas⁷, resultando do texto de substituição da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Uma das preocupações manifestadas em algumas dessas iniciativas prendia-se com a questão dos menores vítimas e testemunhas de violência doméstica. A este propósito, recordam-se as recomendações feitas a Portugal pelo GREVIO que acompanha a implementação da [Convenção de Istambul](#)⁸, a qual foca em vários pontos a questão da proteção destas crianças, designadamente no sentido de as passar a incluir na mesma ordem de proteção das suas mães, sejam as crianças vítimas diretas ou indiretas (recomendação n.º 219⁹).

⁵ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, p. 869 (negrito no original).

⁶ Texto consolidado retirado do sítio da *internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 18/05/2023.

⁷ Os trabalhos preparatórios da lei podem ser consultados [aqui](#).

⁸ Texto em língua portuguesa disponível no sítio na *internet* do Conselho da Europa. A Convenção de Istambul foi adotada em 2011 e entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2014; Portugal foi o terceiro Estado-Membro do Conselho da Europa e o primeiro da União Europeia a ratificar esta Convenção, aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013](#) e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 13/2013](#), ambos de 21 de janeiro

⁹ Cfr. o [relatório](#), disponível no sítio na *internet* da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.

Para além do Código Penal, a [Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto](#), alterou também a [Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro](#)¹⁰, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas. Entre as várias alterações então introduzidas, saliente-se o facto de se ter passado a considerar expressamente como vítimas do crime de violência doméstica os menores que sofreram maus tratos relacionados com exposição a contextos de violência doméstica [[artigo 2.º, alínea a\)](#)]. Esta Lei atribui um conjunto de direitos às vítimas de violência doméstica, visando não apenas a sua proteção, nomeadamente no que respeita à segurança e salvaguarda da sua vida privada ([artigo 20.º](#)) e a prevenção da vitimização secundária ([artigo 22.º](#)), mas também garantir os direitos económicos e sociais das vítimas ([artigo 41.º](#) e seguintes).

Por outro lado, a [Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro](#)¹¹, aprova o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica. Nos termos do seu artigo 5.º, as vítimas do crime de violência doméstica têm direito à concessão de um adiantamento da indemnização pelo Estado quando o crime tenha sido praticado em território português e a vítima incorra em situação de grave carência económica em consequência desse crime. Esse adiantamento da indemnização é determinado em juízo de equidade, tendo como limite máximo o equivalente mensal à retribuição mínima mensal garantida durante o período de seis meses, prorrogável por igual período, podendo, em casos excecionais, ser concedido numa única prestação.

O [Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro](#)¹², cuja alteração ora se propõe, define e regulamenta a proteção na eventualidade da morte dos beneficiários do regime geral de segurança social. Este diploma prevê dois tipos de prestações:

- A pensão de sobrevivência, que tem por objetivo compensar os familiares de beneficiário da perda dos rendimentos de trabalho determinada pela morte deste e é

¹⁰ Texto consolidado.

¹¹ Texto consolidado.

¹² [Texto consolidado](#). O [Decreto-Lei n.º 322/90, de 18 de outubro](#), retificado pela [Declaração de 31 de dezembro de 1990](#), foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [141/91, de 10 de outubro](#), e [265/99, de 14 de julho](#), pela [Lei n.º 23/2010, de 30 de agosto](#), pelos Decretos-Leis n.ºs [133/2012, de 27 de junho](#), e [13/2013, de 25 de janeiro](#), pela [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#), e pelos Decretos-Leis n.ºs [33/2018, de 15 de maio](#), e [79/2019, de 14 de junho](#).

concedida de forma continuada, dependendo da verificação de um prazo de garantia de 36 meses (artigos [4.º](#) e [16.º](#)); e

- O subsídio por morte, que se destina a compensar o acréscimo dos encargos decorrentes da morte do beneficiário, tendo em vista facilitar a reorganização da vida familiar e é de concessão única, não dependendo da verificação de qualquer prazo de garantia (artigos [4.º](#) e [18.º](#)).

Nos termos do [artigo 7.º](#) do mesmo Decreto-Lei, são titulares do direito às prestações os cônjuges (ou unidos de facto) e ex-cônjuges, os descendentes, ainda que nascituros, incluindo os adotados plenamente e os ascendentes; e, na sua falta, outros parentes, afins ou equiparados, em linha reta e até ao 3.º grau da linha colateral, incluindo os adotados e os adotantes restritamente. Tratando-se de descendente, em princípio a atribuição das prestações depende de terem idade inferior a 18 anos, fixando o [artigo 12.º](#) as situações em que são atribuídas a maiores de idade (designadamente por serem estudantes ou portadores de deficiência).

O [Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de maio](#)¹³, cuja alteração também se propõe, institui um esquema de prestações de segurança social dirigido aos nacionais residentes em Portugal que não se encontrem abrangidos por qualquer regime de proteção social. Essas prestações incluem: o subsídio familiar a crianças e jovens; o subsídio por frequência de estabelecimentos de educação especial; a pensão de orfandade; a pensão social de velhice; o subsídio por assistência de terceira pessoa; e o acesso a equipamento social.

O acesso às prestações depende da verificação de condições de recursos – uma condição geral, fixada no [artigo 4.º](#), e condições especiais, fixadas no [artigo 5.º](#). A condição geral de acesso ao subsídio familiar a crianças e jovens, ao subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial, à pensão de orfandade e a equipamento social (como lares, centros de dia ou de convívio, serviços de ajuda domiciliária) consiste em ter rendimentos líquidos mensais iguais ou inferiores a 40% da remuneração mínima garantida para a generalidade da população, desde que o rendimento do respetivo agregado familiar não seja superior a vez e meia o salário

¹³ Texto consolidado. O [Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de maio](#), foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [133-C/97, de 30 de maio](#), [265/99, de 14 de julho](#), e [126-A/2017, de 6 de outubro](#) (este retificado pela [Declaração de Retificação n.º 39/2017, de 21 de novembro](#)).

mínimo nacional¹⁴. Nos termos do [artigo 9.º](#), a pensão de orfandade é atribuída aos órfãos até atingirem a maioridade ou se emanciparem, sendo calculada e atualizada de acordo com as regras das pensões de sobrevivência¹⁵.

Segundo informação disponível no [Relatório Anual de Monitorização de Violência Doméstica](#) referente a 2021, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, em cerca de 31,1% dos casos registados pela PSP as ocorrências foram presenciadas por menores (o que traduz um ligeiro decréscimo face ao ano anterior, em que essa percentagem era de 31,7%¹⁶). De acordo com [dados preliminares relativos a 2022](#) disponibilizados pelo Observatório de Mulheres Assassinadas da União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR) no respetivo portal na internet, entre 1 de janeiro e 15 de novembro de 2022, foram 22 as mulheres vítimas de femicídio em contexto de relações de intimidade, sendo que em 15 casos vítima e agressor tinham filhos em comum e em pelo menos 13 casos as vítimas tinham filhos menores.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

A União Europeia (UE) assume como uma das suas bandeiras a proteção dos direitos da criança (artigo 3.º, n.º 3, do [Tratado da UE](#) (TUE)) e promove a «proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança» (artigo 3.º, n.º 5, do TUE), sendo que, nos termos da [Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança](#) (CNUDC)¹⁷, considera-se criança qualquer ser humano com menos de 18 anos.

Na [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#) é possível encontrar disposições que reforçam o enfoque na criança como prioridade. Com efeito, reconhece este instrumento que «as crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar»

¹⁴ Para este efeito, o agregado familiar é constituído pelos parentes e afins de linha reta e os de linha colateral até ao 3.º grau que convivam em economia familiar com o requerente (n.º 2 do artigo 4.º).

¹⁵ Detalhes no [Guia Prático da Pensão de Orfandade](#) da Segurança Social, disponível no respetivo portal na internet.

¹⁶ Cfr. o [Relatório de 2020](#).

¹⁷No [site](#) da Organização das Nações Unidas está disponível a versão da CNUDC em inglês: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

(artigo 24.º, n.º 1), sendo sempre aplicável o princípio da inviolabilidade da dignidade do ser humano (artigo 1.º).

Além dos Tratados e da Carta de Direitos Fundamentais, a UE tem ainda como referência a [Convenção sobre os Direitos da Criança](#), mais concretamente o compromisso dos Estados-Partes na Convenção de respeitarem e garantirem os direitos previstos na Convenção a todas as crianças que se encontrem à sua jurisdição, sem discriminação alguma (artigo 2.º da Convenção).

Também a [Carta Social Europeia Revista](#) prevê, no seu artigo 17.º, a obrigação dos Estados-Membros desenvolverem as medidas necessárias que garantam uma proteção e uma ajuda especial às crianças ou adolescentes temporária ou definitivamente privados do seu apoio familiar.

Em 2011, a Comissão Europeia (CE) publicou uma comunicação intitulada “[Programa da UE para os Direitos da Criança](#)” [COM(2011)60], com o objetivo de reafirmar o empenho de todas as instituições da UE e dos Estados-Membros em promover, proteger e respeitar plenamente os direitos da criança em todas as políticas pertinentes da UE, procurando obter resultados concretos. Adicionalmente, o [Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores](#) veio promover e sustentar os direitos da criança e a prevenção da violência contra crianças, jovens e mulheres, assim como grupos de risco. Neste mesmo contexto, a [Diretiva 2011/93/UE relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil](#) visa melhorar a proteção das crianças contra o abuso sexual e a exploração sexual. Para o efeito, obriga os países da UE a adotarem medidas de prevenção, a protegerem as crianças vítimas de crimes e a investigarem e perseguirem judicialmente os agressores sexuais. Em 2016, a Comissão Europeia publicou dois relatórios, referente à aplicação desta Diretiva, tendo o [primeiro relatório](#) analisado a diretiva no seu conjunto, enquanto o [segundo relatório](#) abordou especificamente as medidas introduzidas relativamente às páginas eletrónicas que contêm ou divulgam pornografia infantil.

Em 2017, a UE assinou a [Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica](#), também denominada Convenção de Istambul, na qual se reconhece que «as crianças são vítimas da violência

doméstica, inclusivamente como testemunhas de violência no seio da família». Refere-se ainda, relativamente às campanhas de sensibilização, que estas devem fomentar a consciencialização e compreensão por parte do grande público das diferentes manifestações de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da supra aludida Convenção, das suas consequências para as crianças e da necessidade de prevenir tal violência.

No entanto, ainda antes da assinatura da Convenção, a União dispunha de um [Regulamento](#) relativo ao reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil, aplicável a «medidas de proteção decretadas com vista a proteger uma pessoa caso existam motivos sérios para considerar que a sua vida, integridade física ou psicológica, liberdade pessoal, segurança ou integridade sexual estão ameaçadas, designadamente de modo a impedir qualquer forma de violência baseada no género ou violência na intimidade (...). É importante salientar que o presente regulamento é aplicável a todas as vítimas, quer sejam ou não vítimas de violência baseada no género».

Pretendeu-se com o Regulamento em causa que as vítimas às quais é garantida proteção num Estado-Membro possam usufruir de proteção equivalente noutro Estado-Membro, instituindo um mecanismo simples e célere para o reconhecimento das medidas de proteção em matéria civil decretadas.

O Regulamento complementou assim a [Diretiva 2012/29/UE](#) que estabelece as normas mínimas relativas aos direitos ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, garantindo que estas beneficiam de informação e apoio adequados.

Em 2006, o [parecer](#) do Comité Económico e Social Europeu sobre «Crianças – vítimas indiretas de violência doméstica», aditando ao parecer já produzido sobre a violência doméstica contra as mulheres, referia que «embora a vivência num ambiente de violência física e psíquica possa ter efeitos graves sobre as crianças, continua a não haver uma perceção muito nítida de que as crianças são vítimas indiretas da violência doméstica. Também sob o ponto de vista do direito das crianças a uma vida sem violência, e principalmente a uma educação sem violência, à proteção e a cuidados adequados, esta situação é insustentável».

Neste sentido, o Comité instou veementemente as Presidências do Conselho da UE a abordarem também o tema das crianças no que se refere à violência doméstica e considerou que, embora a principal responsabilidade no combate à violência doméstica caiba aos Estados-Membros, deveria ser adotada uma estratégia pan-europeia, tendo em conta a importância dada aos direitos das crianças. Sugeria ainda que «esta estratégia pan-europeia deve começar pela realização na UE de um primeiro estudo sobre a prevalência e as consequências para as crianças que crescem num ambiente de violência doméstica, bem como sobre as possibilidades e as medidas de proteção e assistência às crianças vítimas indiretas de violência».

Destaca-se ainda, com relevância para o tema em análise, o [Manual de legislação europeia sobre os Direitos da Criança](#), no qual esta questão é abordada, e que foi produzido pela [Agência dos Direitos Fundamentais da UE](#), a comunicação denominada «[Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas \(2020-2025\)](#)» [COM (2020) 258], publicada pela Comissão Europeia em 2020, bem como comunicação publicada pela Comissão Europeia nesse mesmo ano intitulada de «[Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças](#)» [COM (2020) 607].

Por fim, é de referir que, em 2021, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução sobre o impacto da violência doméstica e do direito de custódia nas mulheres e crianças](#) em que «exorta os Estados-Membros a garantirem apoio às mães e aos seus filhos vítimas de violência doméstica através de apoio comunitário, educativo e financeiro, tais como fundos destinados às mulheres vítimas de violência doméstica, a fim de garantir que estas mães disponham dos meios necessários para cuidar dos filhos e evitar que percam a guarda dos filhos» e «observa que os programas de apoio a crianças expostas a violência doméstica são cruciais para minimizar os danos a longo prazo; solicita aos Estados-Membros que continuem a gerir programas inovadores para dar resposta às necessidades destas crianças (...); recomenda vivamente que os Estados-Membros estabeleçam procedimentos sistemáticos de acompanhamento das crianças vítimas e testemunhas de violência doméstica, incluindo apoio psicológico, a fim de responder às perturbações que essa situação causa na sua vida e evitar que reproduzam esta violência na sua vida adulta».

- **Âmbito internacional**
Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, Itália e Uruguai.

ESPANHA

Em Espanha, a [Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer](#)¹⁸ introduziu alterações na [Ley General de la Seguridad Social](#).

De facto, a *Ley General de la Seguridad Social* passou a prever uma prestação social de orfandade para as filhas e filhos de mulheres que tenham falecido na sequência de atos de violência contra mulheres [[artículo 42-1-c](#)] e [artículo 216-3](#)].

Os requisitos de concessão da prestação de orfandade vêm previstos no [artículo 224](#). Assim, podem ser beneficiários desta prestação, as filhas e filhos, independentemente da natureza da filiação, cuja mãe tenha falecido na sequência de violência contra a mulher, conforme definido na lei ou em instrumentos internacionais ratificados pela Espanha, e que:

- 1º. Se encontrem em situação equiparável à orfandade absoluta, nomeadamente por a morte da mãe ter sido causada pelo seu pai ou por a mãe ser o único progenitor conhecido;
- 2º. Não tenham direito a receber uma pensão de orfandade, nos termos definidos na norma aqui em causa;
- 3º. Residam legalmente em Espanha;
- 4º. Sejam menores de 21 anos ou, tendo idade igual ou superior a 21 anos, tenham capacidade de trabalho reduzida devido a incapacidade permanente absoluta ou grave;
- 5º. Tenham entre 21 e 25 anos desde que, à data do óbito, tivessem menos de 25 anos, e não exerçam atividade remunerada ou o valor recebido pela sua atividade seja, no total anual, inferior ao salário mínimo.

¹⁸ Texto retirado do portal legislativo *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/05/2023.

O valor da prestação de orfandade corresponde a uma percentagem do valor da base reguladora prevista no [artículo 228](#), sendo que varia de acordo com o rendimento anual do agregado familiar e com o número de beneficiários¹⁹.

ITÁLIA

Em Itália, o [Decreto 21 maggio 2020, n. 71](#)²⁰ (*Regolamento recante l'erogazione di misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie*) reconhece o direito a uma prestação aos filhos de pessoa que tenha falecido na sequência de um crime doméstico, que (*art. 2*):

1. Sejam menores;
2. Sejam adultos não autossuficientes do ponto de vista económico.

Este *Decreto* introduz medidas de apoio ao direito ao estudo, com a concessão de bolsas de estudo e a frequência gratuita, ou parcialmente gratuita, em instituições de ensino. Prevê ainda medidas de orientação, formação e apoio à entrada no mundo do trabalho e incentivos ao recrutamento, proporcionando aos empregadores até 50% das contribuições pagas, por um período máximo de 36 meses.

O *Decreto* estabelece igualmente um apoio de 300 euros mensais por cada menor para famílias de acolhimento de órfãos de crimes domésticos e - apenas para o triénio 2018-2020 - contribuições para despesas médicas e sociais²¹.

URUGUAI

No Uruguai, a [Ley Nº 18.850](#)²², de 28 de dezembro de 2011, tituló os filhos de pessoas falecidas como consequência de um ato de violência doméstica exercido contra elas, do direito a uma prestação social (*artículo 1º*).

Para tal, é necessário que os beneficiários reúnam as seguintes condições (*artículo 2º*):

- 1º. Residam em território do Uruguai;

¹⁹ Mais informações disponíveis sobre este tema no [portal](#) da Segurança Social espanhola.

²⁰ Texto retirado do portal legislativo *NORMATTIVA.IT*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 16/05/2023.

²¹ Mais informações sobre este tema disponíveis no [portal](#) do *Ministerio dell'Interno*.

²² Diploma disponível no portal do *Banco de Previsión Social*.

- 2º. No momento do falecimento do progenitor, sejam solteiros e:
- i) Tenham até 18 anos de idade;
 - ii) Tenham idade compreendida entre os 19 e os 21 anos, se não tiverem meios próprios para assegurar um sustento condigno;
 - iii) Sejam maiores de 18 anos e tenham incapacidade total para o trabalho (salvo se, sendo maiores de 21 anos, tiverem meios próprios para assegurar um sustento condigno).

Reunidas as condições supra indicadas, os filhos de pessoas falecidas como consequência de um ato de violência doméstica exercida contra elas, têm direito a receber (*artículo 3º*):

1. Uma prestação mensal de montante equivalente à prestação social por velhice ou invalidez;
2. Um abono familiar especial, de caráter mensal.

De acordo com a [informação](#) constante no portal do *Banco de Previsión Social*, a quem cabe pagar as prestações sociais acima referidas, a prestação referida no ponto 1 era, a 1 de janeiro de 2023, de 14.985 pesos uruguaios²³ e o abono familiar referido no ponto 2 era, na mesma data, de 2.248 pesos uruguaios²⁴, ascendendo a 3.032 pesos uruguaios²⁵ caso o beneficiário se encontre a frequentar um curso médio ou superior ou padeça de uma incapacidade física ou psíquica que o impeça de exercer uma atividade remunerada.

Os beneficiários têm ainda direito a receber tratamento psicológico.

Organizações internacionais

A [Convenção sobre os Direitos da Criança](#), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989²⁶, estabelece, no n.º 1 do artigo 19.º, que «os Estados-Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência física

²³ Equivalente, a 16 de maio de 2023, a 353,09 euros.

²⁴ Equivalente, a 16 de maio de 2023, a 52,97 euros.

²⁵ Equivalente, a 16 de maio de 2023, a 71,45 euros.

²⁶ E ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990.

ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada». Mais se estabelece, no n.º 2 da mesma norma, que «Tais medidas de proteção devem incluir, consoante o caso, processos eficazes para o estabelecimento de programas sociais destinados a assegurar o apoio necessário à criança e àqueles a cuja guarda está confiada, bem como outras formas de prevenção, e para identificação, elaboração de relatório, transmissão, investigação, tratamento e acompanhamento dos casos de maus-tratos infligidos à criança, acima descritos, compreendendo igualmente, se necessário, processos de intervenção judicial».

A [Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica](#)²⁷, também designada por Convenção de Istambul, foi apresentada e aberta a assinatura em 2011, sendo aplicável desde agosto de 2014, e é um tratado internacional de direitos humanos, em particular das mulheres e raparigas²⁸.

Esta convenção entende por violência doméstica «todos os atos de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorrem no seio da família ou do lar ou entre os atuais ou ex-cônjuges ou parceiros, quer o infrator partilhe ou tenha partilhado, ou não, o mesmo domicílio que a vítima» [alínea *b*] do artigo 3.º].

Nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do documento, «as Partes tomarão as medidas legislativas e outras necessárias para proteger todas as vítimas de qualquer novo ato de violência.» Acrescenta o n.º 2 da mesma norma que «as Partes tomarão as medidas legislativas ou outras necessárias, de acordo com o seu direito interno, para assegurar a existência de mecanismos apropriados que permitam a cooperação eficaz entre todas as agências estatais relevantes, nomeadamente as autoridades judiciais, o Ministério Público, os organismos responsáveis pela aplicação da lei, as autoridades locais e regionais, assim como as organizações não-governamentais e outras organizações ou entidades relevantes, para a proteção e o apoio das vítimas e testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção (...).».

²⁷ Texto retirado do portal do Conselho da Europa *COE.INT*. Consultas efetuadas a 16/05/2023.

²⁸ Pode ser consultada [informação](#) sobre os países que ratificaram a Convenção de Istambul no portal do Conselho da Europa. Consultas efetuadas a 16/05/2023.

No n.º 3 da norma prevê-se que, entre outros, cabe às Partes providenciar para que as medidas implementadas, entre outros, «visem o empoderamento e a independência económica das mulheres vítimas de violência»²⁹.

O artigo 26.º desta Convenção incide sobre a proteção e apoio a crianças testemunhas, prevendo o n.º 1 que «As Partes tomarão as medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar que, ao oferecer serviços de proteção e apoio às vítimas, os direitos e as necessidades das crianças testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção sejam devidamente tomados em conta», mais se referindo no n.º 2 que «As medidas tomadas nos termos deste artigo incluirão aconselhamento psicossocial adaptado à idade das crianças testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção e terão em devida conta o interesse superior da criança».

A [GREVIO](#)³⁰ é a entidade independente especializada responsável por monitorizar a implementação da Convenção de Istambul pelas partes. Esta entidade prepara e publica relatórios, dos quais consta a análise da evolução legislativa e de outras medidas implementadas pelos Estados-Partes, com o intuito de concretizar o previsto na Convenção.

Em janeiro de 2019, esta entidade publicou o [relatório](#)³¹ sobre a situação de Portugal quanto à implementação da Convenção de Istambul.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

²⁹ Para mais informação acerca do previsto na Convenção de Istambul, é possível consultar o [documento](#) preparado pelo Conselho da Europa que sumariza as medidas ali estabelecidas.

³⁰ Informação disponível no portal do Conselho da Europa *COE.INT*. Consultas efetuadas a 16/05/2023.

³¹ Relatório em língua inglesa disponível no portal do CID - Centro de Informação e Documentação da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.

Compulsada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se apurou a pendência de nenhuma iniciativa ou petição sobre a matéria *sub judice*.

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

Na presente Legislatura, e no que diz respeito ao tema em apreço, foram **rejeitadas** as iniciativas que ora elencamos:

- [Projeto de Lei n.º 76/XV/1.ª \(IL\)](#) - Consagração expressa do crime de exposição de menor a violência doméstica (56.ª alteração ao Código Penal);
- [Projeto de Lei n.º 85/XV/1.ª \(L\)](#) - Inclui expressamente a exposição, nos exemplos do que constituem maus tratos psíquicos, no âmbito do crime de violência doméstica; define a exposição, no caso de crianças e jovens, como suficiente para a sua caracterização como vítimas e consagra a frequência de programas específicos de educação parental na lista de penas acessórias;
- [Projeto de Lei n.º 92/XV/1.ª \(BE\)](#) - Criação do crime de exposição de menor a violência doméstica (55.ª alteração ao Código Penal);
- [Projeto de Lei n.º 644/XV/1.ª \(PCP\)](#) - Reforça as medidas de proteção das vítimas de violência doméstica (10.ª alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro);
- [Projeto de Resolução n.º 58/XV/1.ª \(CH\)](#) - Recomenda ao Governo o aumento das casas-abrigo disponíveis como respostas de emergência às vítimas de violência doméstica;
- [Projeto de Resolução n.º 550/XV/1.ª \(L\)](#) - Recomenda ao Governo a adoção de medidas direcionadas a crianças e jovens vítimas de violência doméstica.

Foi igualmente tramitada pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a [Petição n.º 22/XV/1.ª](#) - Solicitam a alteração da legislação aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas, da iniciativa de Luís Filipe Ribães Monteiro e outros (109 assinaturas).

Já na XIV Legislatura, foram **aprovas** as iniciativas que se seguem, e que acabaram por dar origem à já citada [Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto](#) - Alarga a proteção das vítimas de violência doméstica, alterando a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, o Código Penal e o Código de Processo Penal:

- [Proposta de Lei n.º 28/XIV/1.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas;
- [Projeto de Lei n.º 630/XV/2.ª \(Ninsc CR\)](#) - Reforça a proteção das crianças e jovens que vivam em contexto de violência doméstica ou que o testemunhem;
- [Projeto de Lei n.º 779/XIV/2.ª \(PAN\)](#) - Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica, alterando a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, e o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro;
- [Projeto de Lei n.º 849/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) - Consagração do estatuto de vítima para as crianças que testemunhem a prática de violência doméstica ou que vivam em contexto de violência doméstica.

Foi também **aprovado** o [Projeto de Lei n.º 352/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - Reforça as medidas de proteção das vítimas de violência doméstica (6.ª alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro), que resultou na [Lei n.º 54/2020, de 26 de agosto](#) - Reforça as medidas de proteção das vítimas de violência doméstica, procedendo à sexta alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro.

Pelo contrário, foram **rejeitados** na anterior Legislatura, com objeto afim, o [Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao Código Penal), o [Projeto de Lei n.º 92/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica, o [Projeto de Lei n.º 361/XV/1.ª \(BE\)](#) - Proteção da criança ou jovem no seu bem-estar e desenvolvimento saudável (36.ª alteração ao Código de Processo Penal, 6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 50.ª alteração ao Código Penal), o [Projeto de Lei n.º 364/XIV/1.ª \(IL\)](#) - Consagração expressa do crime de exposição de menor a violência doméstica (50.ª alteração ao Código Penal) e o [Projeto de Lei n.º 853/XIV/1.ª \(IL\)](#) - Reconhece o estatuto de vítima aos menores que vivam em contexto de violência doméstica ou o testemunhem.

Quanto a petições, foi concluída a tramitação da [Petição n.º 111/XIV/1.ª](#) - Aprovação do estatuto de vítima para crianças inseridas em contexto de violência doméstica, subscrita por Francisca Meleças de Magalhães Barros e outros (48.053 assinaturas).

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

A presente iniciativa não foi submetida a consulta pública no momento da sua distribuição, por não versar sobre legislação do trabalho (nos termos do [artigo 469.º](#) e seguintes do [Código do Trabalho](#), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 13 de fevereiro), podendo a Comissão, ainda assim, decidir promover a sua discussão pública, caso o entenda, em momento posterior.

Qualquer contributo espontâneo eventualmente recebido neste âmbito será disponibilizado na página eletrónica da Comissão, no separador destinado a [Contributos Externos](#).

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento pela proponente da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração maioritariamente positiva do impacto de género, classificando-se, ainda assim, como neutro, o seguinte critério, ao nível do acesso: «A lei permite que os homens e mulheres participem de igual modo?».

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CRUZ, Catarina Varela da – **Impacto do homicídio conjugal nos filhos** [Em linha] : **revisão sistemática**. [S.l. : ed. do autor], 2021. [Consult. 22 maio 2023]. Disponível em WWW:<URL:
https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/76022/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_CatarinaCruzA93670.pdf>.

Resumo: Nesta tese de mestrado, apresentada na Escola de Psicologia da Universidade do Minho, a autora afirma que «a perda fatal de um dos progenitores devido à ocorrência de homicídio conjugal é um evento potencialmente traumático na vida de um sujeito, acarretando diversas perdas e consequências, principalmente quando ocorre durante a infância.».

Com o presente estudo académico, a autora «pretende sintetizar as evidências científicas produzidas até à data, a fim de compreender o impacto geral que tal evento pode provocar nos filhos privados de parentalidade por homicídio conjugal.».

A pesquisa realizada permitiu «identificar áreas onde se fizeram sentir as consequências a curto e longo prazo na vida dos filhos, nomeadamente aos níveis individual, familiar e relacional.» No trabalho em apreço são também «incluídas as perceções dos participantes relativamente aos apoios formais e comunitários recebidos e as suas perspetivas sobre o futuro. Os resultados realçam, entre outros aspetos, a importância e necessidade de alterar a forma como os profissionais, que atuam junto de vítimas da perda fatal de um dos progenitores, prestam auxílio adequado às suas necessidades.»

LEAL, Ana Teresa – Crianças expostas à violência familiar : vítimas (in)diretas do crime de violência doméstica. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. ISSN 1645-829X. Lisboa. Nº 1 (1º sem. 2020), p. 147-172. Cota: RP-244

Resumo: O texto visa uma reflexão sobre as situações em que as crianças integram agregados familiares pautados pela violência de um progenitor contra outro, por norma, dizem-nos os dados, tendo a mãe como vítima. A quase "invisibilidade" destas crianças nos processos de violência doméstica tem constituído um paradigma nos nossos tribunais que urge alterar. Nesta sequência, discorre-se sobre as crianças serem vítimas diretas do crime quando observam ou convivem com a violência e a classificação desta realidade como maus-tratos psíquicos. É também abordado o crime de violência doméstica em vários dos seus aspetos e a existência de concurso efetivo de crimes sempre que os sujeitos passivos sejam um menor de idade e, simultaneamente, um dos progenitores.