



PLATAFORMA PORTUGUESA
PARA OS DIREITOS
DAS MULHERES



EUROPEAN WOMEN'S
LOBBY
EUROPEEN DES FEMMES

Contributos da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres para o Grupo de trabalho sobre a residência alternada da 1ª Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias:

Projetos de Lei nºs 52/XIV/1ª (PAN), 87/XIV/1ª (PS), 107/XIV/1ª (PSD), 110/XIII-4ª (CDS-PP) e 114/XIV/1ª (BE)

Enquadramento subjacente aos contributos

○ O QUE CONHECEMOS DA REALIDADE?

Não existem dados desagregados por sexo relativos à atribuição das responsabilidades parentais e da guarda das crianças e jovens, desconhecendo-se quantas crianças e jovens ficam sob a responsabilidade das mães, dos pais ou das mães e pais. **Sem informação estatística oficial de base e conhecimento público não se pode formular legislação nem políticas públicas que vão ao encontro das necessidades das crianças e jovens.** Aliás, esta corresponde a uma das recomendações feitas pelo Comité dos Direitos das Crianças ao Estado Português no último exame da implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança (2019):

“Assegure que os dados e indicadores sejam partilhados entre os ministérios envolvidos e utilizados para a formulação, monitorização e avaliação de políticas, programas e projetos para a implementação efetiva da Convenção.” (Comité dos Direitos da Criança, [Observações finais sobre o quinto e sexto relatório periódico combinado de Portugal](#)¹, §11, b))

Não obstante, em 2019, a **Linha da Criança da Provedoria da Justiça** recebeu 429 chamadas; dessas, **21% respeitam ao exercício de responsabilidades parentais e 24% a negligência e maus-tratos** –segundo referido no Relatório, nestas queixas a maioria teve origem na acusação de um dos progenitores sobre o outro, quando estão em causa **situações de separação ou de divórcio** ([Provedor de Justiça, Relatório à Assembleia da República – 2019](#)).

Existem muitos processos de regulação do exercício das responsabilidades parentais que decorrem em paralelo com processos-crime de violência doméstica. E sabemos que **Portugal vive uma situação dramática relativamente à violência doméstica**: em 2019, 29.498 queixas em que a enorme maioria das vítimas são mulheres (76%) e dos denunciados são homens (82%) ([Relatório Anual de Segurança Interna, 2019](#)).

Nos casos de violência doméstica, em 2016 e em média, a duração dos processos é, para os arquivados, de cinco meses, e para os julgados de três anos. A distância que decorre entre o início da investigação e a data agendada para julgamento é, em termos medianos, de dois anos e sete meses. O tempo que medeia entre a denúncia/queixa e o início das investigações nos processos julgados (48 dias) é superior ao do tempo nos processos arquivados (11 dias) (Baptista, Silva e Carrilho (2016) [Direitos e necessidades das vítimas de violência em relações de intimidade em trajetórias judiciais, em Portugal](#)).

Cerca de **10.000 crianças / jovens sofreram agressões em contexto de violência doméstica**, entre 2014 e 2018. Entre 1 janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2018 cerca de **84.767 das situações de violência doméstica registadas pelas forças de segurança foram presenciadas por crianças / jovens** (dados

¹ Adotado pelo Comité na sua 82ª sessão (9 a 27 de setembro 2019).



PLATAFORMA PORTUGUESA
PARA OS DIREITOS
DAS MULHERES



EUROPEAN WOMEN'S
LOBBY
EUROPEEN DES FEMMES

divulgados por António Castanho, compilados a partir da base de dados da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, e divulgados na Conferência Internacional Violência Doméstica: O papel dos advogados). As crianças que vivem em contexto de violência doméstica são sempre vítimas e sofrem impacto grave no seu desenvolvimento físico e psicológico.

No ano de 2019, as **Comissões Nacionais de Proteção de Crianças e Jovens** intervieram em 43.796 situações, sendo a **1ª razão para essa comunicação a exposição à violência doméstica**: 12.639 (28,86%) exposição a violência doméstica; e 12.521 (28,59%) casos de negligência. Das 13.825 avaliações diagnósticas realizadas, destacam-se como principais situações de perigo: a negligência (34,5%), a violência doméstica (22,14%) e os comportamentos de perigo na infância e juventude (20,96%). As pessoas principais cuidadoras das crianças e jovens com medidas aplicadas pelas CPCJ são mulheres (69%) ([Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ 2019](#)).

○ O QUE SABEMOS DA REALIDADE?

O regime de Residência alternada já é amplamente atribuído em Portugal. Aliás, são exemplo da ampla utilização da atribuição do regime de residência alternada:

- A análise e o estudo da **Jurisprudência produzida no período compreendido entre 2012 e 2019** pelos Tribunais da Relação de Guimarães, Porto, Coimbra, Lisboa e Évora, levado a cabo pela Associação Portuguesa de Mulheres Juristas, que demonstra ser já elevado o número de processos judiciais que tiveram por objeto a decisão sobre a fixação da residência alternada de crianças e jovens.
- A associação responsável pela petição nº-530-xiii-3ª indica que **20% das crianças filhas de pais divorciados já estarão em residência partilhada**, o que mostra que não se trata de uma situação residual, aliás este número coloca-nos ao nível da Dinamarca, Holanda e Alemanha.
- Sabemos também que **a maioria das decisões de guarda de crianças faz-se por acordo dos pais entregue nas Conservatórias do Registo Civil**: “Com efeito, dados de 2011 revelam que **apenas 4% das famílias formadas pelo divórcio ou pela separação procuram os tribunais para resolver desentendimentos parentais**” (Marinho, 2017).
- Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 27-04-2017, no qual se refere - *“Uma passagem pela jurisprudência dos tribunais superiores permite-nos concluir ser posição dominante a admissibilidade da guarda compartilhada, inclusivamente por imposição do tribunal (ou seja, na falta de acordo entre os pais, porquanto ambos pretendem a residência exclusiva), colocando, contudo, como requisito que haja uma boa relação entre os pais ou que, pelo menos, os conflitos entre os pais possam ser de algum modo amenizados.”*
- Segundo Isabel Stilwell e Eduardo Sá, **“já existem, aliás, tribunais cuja prática de alguns magistrados faz com que, mesmo não existindo condições objetivas para que uma guarda conjunta com residência alternada se dê, entendem, por sistema, decretá-la, sem medirem as consequências (amigas do perigo!) que algumas dessas decisões têm para as crianças.”** ([artigo publicado no Jornal de Negócios a 17 de julho de 2018](#)).

Existem, de facto, inúmeros alertas do regime de residência alternada estar a ser utilizado sem ter em conta a proteção das vítimas dado o tempo dos processos judiciais. **Quem acompanha as vítimas de violência doméstica sabe que as crianças são obrigadas a visitar progenitores mesmo estando a viver**

em casas-abrigo e até quando já condenados a pena de prisão efetiva, chegando inclusive a sua guarda a ser entregue a progenitores condenados por violência doméstica contra o estipulado na Convenção de Istambul e na Lei. Vejamos alguns exemplos:

- Decisão de atribuição de residência alternada a condenado por violência doméstica, presenciada pela criança:

" (cfr. fls. 65).
Por outro lado , também não resultou provado na sentença recorrida que Apelante e Apelado não consigam neste momento articular-se minimamente no sentido de garantir a alternância semanal residencial das duas crianças , assim como não resultaram provadas situações de incidentes ocorridos nos momentos de mudança semanal das duas crianças de uma residência para a outra , como infelizmente , não raro , sucede com diversos progenitores.
Na verdade , da factualidade provada discriminada na sentença recorrida é viável reter que o clima de conflito relacional entre Apelante e Apelado , que atingiu picos desagradáveis e deveras censuráveis como os descritos na sentença proferida no processo criminal que condenou o Apelado por crime de violência doméstica , terá cessado com a cessação da coabitação entre aqueles.
A [redacted] , à data apenas com oito anos de idade , presenciou o episódio de agressão física ocorrido sobre a mãe em 24/12/2013 , o que profundamente se lamenta! Todavia , diz-nos , infelizmente , a experiência , que no âmbito da dinâmica da vida familiar , mormente nos casos em que esta já está eivada de factores patológicos que a degradam e a destroem , é difícil que as desinteligências entre o casal , cuja regularidade tende a aumentar exponencialmente , decorram sempre na ignorância e fora do alcance da vista dos filhos menores integrantes do agregado.

- Pedido do Tribunal de família de levantamento de medida de coação de proibição de contactos:

Com cópia da presente ata, informe o inquérito crime que corre contra o progenitor identificado nos autos para que seja levado em linha de conta a evolução relacional dos progenitores, averiguando-se se os requisitos que levaram à fixação da medida de coação ainda se mantêm, considerando que da nossa imediação e informações aqui recolhidas, designadamente junto das técnicas que acompanham o caso, decorre que não qualquer perigo de continuação criminosa, sendo certo que a manutenção da medida de coação prejudica uma normalização relacional dos progenitores, prejudicando assim o superior interesse dos menores.

- Relatório social sobre reiniciar contactos com progenitor após 4 anos de pena efetiva por agressão da mãe e criança:

[redacted] e que importaria saber quais as expectativas do pai em relação à sua filha [redacted] e dependente disso, dar-se-ia continuidade a um acompanhamento no âmbito do Processo da Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais. Isto, caso o Pai venha a manifestar vontade de reatar laços com a [redacted]

um plano de intervenção com [redacted] que irá brevemente ao seu domicílio, cuja morada de residência facultada é a da casa [redacted]. Irá tentar perceber quais as suas expectativas acerca da filha [redacted]



PLATAFORMA PORTUGUESA
PARA OS DIREITOS
DAS MULHERES



EUROPEAN WOMEN'S
LOBBY
EUROPEEN DES FEMMES

Não estaremos, por certo, a falar de uma excecionalidade quanto a vivências marcadas pela violência doméstica, pelo que há que assegurar uma Lei justa que sirva os propósitos de todas as pessoas envolvidas, em particular aquelas cujas vidas não contemplam dignidade, segurança e proteção devidas. Sabemos que *“the majority of parents in “high-conflict divorces” involving child custody disputes report a history of domestic violence”* (Common Misconceptions in Addressing Domestic Violence in Child Custody Disputes, Peter G. Jaffe, Claire V. Crooks, Samantha E. Poisson, 2003).

Nesse sentido, o critério legal de orientação à decisão do regime de residência das crianças após divórcio ou separação de progenitores não pode ser uma opção ideológica nem uma política pública de alteração de comportamentos. Esta decisão deverá ter por base o Superior Interesse da Criança, devendo ser averiguadas e avaliadas as reais condições de vida da criança, as suas rotinas, os cuidados que no quotidiano lhe são prestados, as suas necessidades, as suas ligações afetivas, por forma a poder ser, em concreto, encontrado o regime que lhe for mais adequado.

● COMPROMISSOS ASSUMIDOS POR PORTUGAL

A liberdade do/a Juiz/Juíza não pode nem deve estar limitada por um qualquer regime que a lei indique como sendo aquele a preferir, privilegiar ou considerar regra. **A liberdade do Juiz/ Juíza só deve estar condicionada ao bem-estar da criança e ao seu superior interesse, patente em várias convenções e instrumentos internacionais ratificados por Portugal.**

● NAÇÕES UNIDAS

○ Convenção sobre os Direitos da Criança

Para o propósito dos projetos de lei, destacamos:

“Artigo 12.º - Direito a ser ouvida

1. Os Estados Partes garantem à criança com capacidade de discernimento o direito de exprimir livremente a sua opinião sobre as questões que lhe respeitem, sendo devidamente tomadas em consideração as opiniões da criança, de acordo com a sua idade e maturidade.
2. Para este fim, é assegurada à criança a oportunidade de ser ouvida nos processos judiciais e administrativos que lhe respeitem, seja diretamente, seja através de representante ou de organismo adequado, segundo as modalidades previstas pelas regras de processo da legislação nacional.”

“Artigo 18.º - Interesse superior da criança

1. Os Estados Partes diligenciam de forma a assegurar o reconhecimento do princípio segundo o qual ambos os pais têm uma responsabilidade comum na educação e no desenvolvimento da criança. A responsabilidade de educar a criança e de assegurar o seu desenvolvimento cabe primordialmente aos pais e, sendo caso disso, aos representantes legais. O interesse superior da criança deve constituir a sua preocupação fundamental.”

O **Superior Interesse da Criança** tem sido matéria recorrentemente presente nos exames a Portugal relativamente à implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança:



PLATAFORMA PORTUGUESA
PARA OS DIREITOS
DAS MULHERES



EUROPEAN WOMEN'S
LOBBY
EUROPEEN DES FEMMES

*“28. O Comité chama a atenção do Estado Parte para o seu comentário geral nº 14 (2013) sobre o direito da criança a que o seu interesse superior seja primordialmente tido em conta e **recomenda que o Estado Parte reforce os seus esforços para garantir que este direito seja adequadamente integrado e aplicado de forma consistente em todos os processos legislativos, administrativos e judiciais, bem como em todas as políticas e todos os programas e projetos relevantes para e com impacto nas crianças. A este respeito, o Estado Parte é encorajado a desenvolver procedimentos e critérios para a criação de linhas de orientação para todas as pessoas competentes responsáveis por determinar o superior interesse da criança em todas as áreas e por tratá-lo como uma consideração primordial. Tais procedimentos e critérios devem ser divulgados junto de instituições públicas e privadas de solidariedade social, tribunais, autoridades administrativas, órgãos legislativos e do público em geral.**”* Comité dos Direitos da Criança, [Observações finais sobre o terceiro e quarto relatório periódico combinado de Portugal](#), 2016)

“18. Tendo em conta o comentário geral n.º 14 (2013), sobre o direito da criança a ter o seu superior interesse como consideração prioritária, o Comité recomenda que o Estado Parte:

- (a) Garanta que o princípio do superior interesse da criança seja incorporado na legislação e em todas as políticas, programas e projetos relevantes que tenham um impacto direto ou indireto nas crianças;*
 - (b) Desenvolva procedimentos e critérios para orientar todas as pessoas relevantes e com autoridade para determinar o interesse superior da criança em todas as áreas e dar-lhe o devido peso como consideração prioritária;”* (Comité dos Direitos da Criança, [Observações finais sobre o quinto e sexto relatório periódico combinado de Portugal](#), 2019)
- **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW)**

Para o propósito dos projetos de lei, destacamos:

“Artigo 16.º - Família

1. Os Estados Partes tomam todas as medidas necessárias para eliminar a discriminação contra as mulheres em todas as questões relativas ao casamento e às relações familiares e, em particular, asseguram, com base na igualdade dos homens e das mulheres:

(...)

d) Os mesmos direitos e as mesmas responsabilidades enquanto pais, seja qual for o estado civil, para as questões relativas aos seus filhos; **em todos os casos, o interesse das crianças será a consideração primordial”**

No âmbito do último exame a Portugal sobre a implementação da CEDAW, o Comité CEDAW foi muito claro quanto à necessidade de haver uma articulação entre os Tribunais de Família e Criminal:

“O Comité insta o Estado Parte a:

(...)

*c) Criar um mecanismo que **assegure a cooperação e coordenação eficazes entre os Tribunais de Família e Criminal a fim de garantir às mulheres o recurso imediato a ordens e injunções de***



PLATAFORMA PORTUGUESA
PARA OS DIREITOS
DAS MULHERES



EUROPEAN WOMEN'S
LOBBY
EUROPEEN DES FEMMES

proteção contra companheiros abusivos, sem necessidade de se envolverem em processos judiciais.” (§23, [Recomendações Finais do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres a Portugal ao 8º e 9º relatório combinado de Portugal](#)).

- **CONSELHO DA EUROPA**

- **Convenção do CoE para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica**

Para o propósito dos projetos de lei, destacamos:

“Artigo 31.º - Direito de guarda, direito de visita e segurança

1. As Partes deverão adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para assegurar que os incidentes de violência abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente Convenção sejam tidos em conta na tomada de decisões relativas à guarda das crianças e sobre o direito de visita das mesmas.
2. As Partes deverão adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para assegurar que o exercício de um qualquer direito de visita ou de um qualquer direito de guarda não prejudique os direitos e a segurança da vítima ou das crianças.”

Da avaliação feita GREVIO a Portugal ressalva-se:

*"219. O GREVIO insta as **autoridades portuguesas a tomarem medidas, incluindo alterações legislativas, para garantir a disponibilidade e a aplicação eficaz das ordens restrição e/ ou de proteção. Deveria ser possível incluir crianças na mesma ordem de proteção das suas mães, sejam as crianças vítimas diretas ou indiretas, já elas mesmas experienciaram a violência ou por testemunho ou na própria pele.**" (§219, [GREVIO's \(Baseline\) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence \(Istanbul Convention\) PORTUGAL](#))*

*"O GREVIO insta as **autoridades portuguesas a tomarem as medidas necessárias, incluindo alterações legislativas, para garantir que os tribunais de família considerem devidamente todas as questões relacionadas com a violência contra as mulheres ao determinar os direitos de guarda e de visita bem como devem avaliar se tal violência justifica os direitos de guarda e de visita.**" (§164, [GREVIO's \(Baseline\) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence \(Istanbul Convention\) PORTUGAL](#))*

O que efetivamente diz o Conselho da Europa sobre Residência alternada:

Resolução 1921 (2013) – Igualdade de género, conciliação entre a vida privada e profissional e coresponsabilidade

8.4. respeitar o direito dos pais de gozar de responsabilidade partilhada assegurando que o direito de família preveja, no caso de separação ou divórcio, **a possibilidade de guarda conjunta dos filhos, no melhor interesse destes, sendo esta baseada no mútuo acordo dos progenitores; tal regime nunca deve ser imposto;**



PLATAFORMA PORTUGUESA
PARA OS DIREITOS
DAS MULHERES



EUROPEAN WOMEN'S
LOBBY
EUROPEEN DES FEMMES

Esta resolução é amplamente reiterada, nomeadamente em 2018: 14/03/2018, Adopted text 2207, Resolution Gender equality and child maintenance; e 29/06/2018, Adopted text 2235, Resolution, Empowering women in the economy.

Parecer sobre os Projetos de Lei nºs 52/XIV/1ª (PAN), 87/XIV/1ª (PS), 107/XIV/1ª (PSD), 110/XIII-4ª (CDS-PP) e 114/XIV/1ª (BE)

Relativamente aos Projetos de Lei 52/XIV/1a (PAN), 87/XIV/1a (PS) e 114/XIV/1a (BE) partilhamos da posição da Associação Portuguesa de Mulheres Juristas, citando: *“se mostram feridos de ineptidão para assegurar uma cabal defesa desses direitos e interesses na medida em que obrigam a que seja ilidida uma presunção através da prova de um facto negativo, a saber, o de que “in casu” a aplicação de uma residência alternada é nefasta e desaconselhável ao superior interesse da criança.”*

Quanto ao Projeto de Lei 107/XIV/1a (PSD) e Projeto de Lei no110/XIII-4a (CDS-PP) consideramos serem equivalentes ao regime vigente.

E tendo, ainda, por referência os pareceres da Ordem dos Advogados, do Instituto de Apoio à Criança, da Associação Portuguesa de Mulheres Juristas, da Associação DIGNIDADE - Associação para os Direitos das Mulheres e das Crianças, da Associação Projecto Criar e da AMCV – Associação de Mulheres Contra a Violência, sublinhamos o que todas estas organizações advogam: **é desnecessária a alteração legislativa!**

Aliás, a imposição da residência alternada como regime regra constitui um retrocesso considerável nos direitos das crianças, pois infelizmente verificamos que demasiadas vezes os Tribunais Portugueses privilegiam os direitos dos progenitores em detrimento do Superior Interesse da Criança. **A existirem alterações legislativas, que tão necessárias são de acordo com as recomendações do GREVIO e do Comité para os Direitos da Criança, não deveriam ser desta natureza.**

Antes de qualquer alteração legislativa deverá ser assegurada a **recolha de informação pelo Estado**, mostrando em que medida os relatos de violência doméstica e abuso sexual são tidos em conta e como é assegurada a segurança de todos os membros da família, o que permitirá avaliar a eficácia do sistema de decisão sobre a guarda / visitas / residência de crianças pelo Estado em famílias afetadas pela violência doméstica. Temos como exemplo a análise em curso no Reino Unido: [“Assessing risk of harm to children and parents in private law children cases”](#).

Qualquer alteração à Lei relativamente ao regime de guarda/ residência deverá ser antecedida por uma avaliação de impacto a nível dos Direitos da Criança. A avaliação do impacto dos Direitos da Criança é uma ferramenta que prevê o impacto de quaisquer propostas de lei, políticas ou alocação de orçamentos que afetem as crianças e o usufruto dos seus direitos. A avaliação deste impacto deve ser incorporada na estrutura do Governo em todos os níveis e o mais cedo possível no desenvolvimento de políticas e leis governamentais.²

² “§18, a C): Estabeleça processos obrigatórios para avaliações de impacto ex ante e ex post de todas as leis e políticas relevantes para as crianças na realização do direito da criança de ter como consideração primária os seus melhores interesses.” (Comité dos Direitos da Criança, [Observações finais sobre o quinto e sexto relatório periódico combinado de Portugal](#), 2019)



PLATAFORMA PORTUGUESA
PARA OS DIREITOS
DAS MULHERES



Na dúvida sobre uma realidade de violência doméstica devemos proteger a criança, pois, o que está em causa são os direitos da criança e o que é melhor para ela, e não para os progenitores. **Tendo em consideração que são os casos de maior conflito e com contexto de violência que recorrem a Tribunal, o modelo da residência alternada é completamente desadequado para ser usado como regime-regra ou preferencial.**

Finalmente, a atual redação do Código Civil já admite diferentes possibilidades de regulação do exercício das responsabilidades parentais, não estando a residência alternada excluída ou sequer dificultada pela Lei. Pelo que, uma vez mais referimos: é desnecessária qualquer alteração legislativa em matéria de regulação das responsabilidades parentais.