



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 402/VIII
LEI DE BASES DA FAMÍLIA

Exposição de motivos

1 — A família é uma instituição natural e básica da vida social, que não tem merecido do legislador a valorização das funções que desempenha no plano social, económico e cultural.

2 — A Constituição da República Portuguesa, no artigo 67.º, reconhecendo a família como elemento fundamental da sociedade, afirma que incumbe ao Estado «definir, ouvidas as associações representativas das famílias, e executar uma política de família com carácter global e integrado».

3 — Pretende-se com a presente iniciativa criar um instrumento eficaz para a concretização da referida disposição legal, isto é, um diploma que contenha os princípios fundamentais orientadores de uma política que facilite a coesão interna da família, a dignidade das pessoas que a compõem, estabeleça uma maior equidade na repartição da riqueza e restabeleça o equilíbrio e harmonia entre gerações.

É por isso que nos parece fundamental que parta de uma nova geração de políticos a iniciativa de dar à sociedade condições para que esta preserve e transmita valores, cultura e experiência.

4 — A família é a primeira protecção e o último amparo de cada um, o primeiro e último elo de ligação entre a pessoa e a comunidade em que se insere.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — Apesar da sua dimensão imutável, apresentam-se hoje à família novas realidades a que urge fazer face.

O flagrante exemplo da evolução negativa da natalidade deve ser encarado como uma das primeiras preocupações do Estado. O número cada vez maior de famílias monoparentais merece também uma protecção e resposta concreta e não meras adaptações, necessariamente falíveis. Os novos tipos de trabalho, que permitem tanto o teletrabalho como a sujeição a uma vida urbana que impede o convívio familiar em termos qualitativos, justificam uma atenção redobrada a estes fenómenos.

6 — A legitimidade da política familiar assenta não em bases ideológicas mas no reconhecimento de factos objectivos, como a função social, cultural e económica da família, a responsabilidade na educação dos filhos, a sua importância como lugar primeiro de expressão da liberdade da pessoa e da solidariedade entre gerações, a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, a necessidade de partilha de responsabilidades familiares e a criação de condições preventivas de situações de marginalidade.

7 — O Governo, reconhecendo o princípio da subsidiariedade do Estado nesta área, apresenta apenas as linhas de orientação da política familiar de modo a permitir uma acção coerente, quer do legislador quer da administração pública.

8 — Nesta perspectiva, parece oportuna a elaboração de uma Lei de Bases da Família, com o objectivo de formular o enquadramento jurídico que permitirá a globalidade e a coerência das medidas de política familiar, visando a prevenção de problemas sociais com elevados custos económicos e encontrando soluções mais humanizadas e eficientes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

9 — Em conclusão, com este diploma pretendem-se estabelecer as linhas fundamentais da política familiar, visando a promoção e a melhoria da qualidade de vida das famílias portuguesas e a sua participação no desenvolvimento dessa mesma política.

Capítulo I

Dos princípios fundamentais

Base I

(Âmbito)

A presente lei define as bases em que assentam os princípios e os objectivos fundamentais da política familiar previstos na Constituição da República Portuguesa.

Base II

(Princípio geral)

O desenvolvimento da política familiar vincula o Governo a considerar a família como ponto de referência fundamental nas diversas políticas sectoriais e nas questões relativas a cada um dos seus membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base III

(Família e pessoa)

Todos têm direito a constituir família e a contrair casamento em condições de plena igualdade.

Base IV

(Família e Estado)

Incumbe ao Estado, em estreita colaboração com as associações representativas dos interesses das famílias, a promoção, a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento integral da família e de cada um dos seus membros.

Base V

(Unidade e estabilidade familiar)

A instituição familiar assenta na unidade, estabilidade e igual dignidade de todos os membros no respeito mútuo, cooperação e solidariedade para a consecução plena dos seus fins.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base VI

(Família transmissora de valores)

O Estado reconhece a função da família enquanto transmissora de valores e veículo do estreitamento das relações de solidariedade entre as gerações, no respeito pela liberdade individual.

Base VII

(Privacidade da vida familiar)

O Estado reconhece o direito à privacidade da vida familiar e promoverá os meios necessários à sua garantia no respeito pela integridade moral e física de todos os seus membros.

Base VIII

(Princípio da subsidiariedade)

É da responsabilidade do Estado definir e promover uma política familiar no respeito pela iniciativa, organização e autonomia das famílias e das suas associações, que assegure a satisfação das suas necessidades económicas, sociais, culturais e morais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base IX

(Representação familiar)

O Estado reconhece o direito das famílias à organização, associação e participação, através das instituições representativas dos seus interesses, na definição da política familiar.

Base X

(Família como titular de direitos e deveres)

O Estado reconhece a necessidade de promover a definição dos direitos e deveres sociais da família e dos direitos e deveres familiares da pessoa.

Base XI

(Direito à diferença)

Na definição da política de família serão garantidas as características específicas de cada comunidade étnica e religiosa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Capítulo II
Dos objectivos

Base XII

(Globalidade, integração e coerência da política familiar)

O Estado criará e implementará medidas que garantam a globalidade, integração e a coerência das várias políticas sectoriais de interesse para a família.

Base XIII

(Família e qualidade de vida)

Incumbe ao Estado proporcionar às famílias e aos seus membros a melhoria da qualidade de vida, nomeadamente a saúde, a educação, a habitação, o trabalho, o ambiente, adequada a uma vida familiar condigna.

Base XIV

(Direito a viver em família e com a família)

O Estado promoverá a compatibilização das actividades de todos os membros da família com as exigências da vida familiar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base XV

(Direito à conciliação entre a vida familiar e profissional)

O Estado promoverá a conciliação entre a vida familiar e profissional, nomeadamente através da harmonização do regime laboral com as exigências da vida familiar.

Base XVI

(Protecção à maternidade e paternidade)

A maternidade e a paternidade constituem valores humanos e sociais eminentes que o Estado deve respeitar e salvaguardar, cooperando com os pais no cumprimento da sua missão.

Base XVII

(Protecção às famílias numerosas)

O Estado criará condições e incentivos especiais para a protecção e apoio às famílias numerosas, nomeadamente em termos fiscais e económicos.

Base XVIII

(Protecção da criança)

O Estado assegurará a protecção e o desenvolvimento da criança antes e depois do seu nascimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base XIX

(Garantia do exercício do poder paternal)

O Estado garantirá o exercício dos direitos e deveres consagrados na lei aos titulares do poder paternal com vista ao desenvolvimento integral e harmonioso da personalidade da criança.

Base XX

(Famílias monoparentais)

O Estado garantirá a igualdade de direitos às famílias monoparentais, assegurando o apoio especial de que estas carecem.

Base XXI

(Protecção dos menores privados do meio familiar)

O Estado, através de serviços públicos competentes, em parceria com as instituições privadas de solidariedade social e em colaboração com as instituições representativas dos interesses das famílias, promoverá uma política de protecção e enquadramento dos menores privados de meio familiar, proporcionando-lhes recursos materiais e humanos essenciais a um desenvolvimento psíquico e afectivo equilibrado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base XXII

(Idosos e deficientes na família)

O Estado estimulará a permanência, a realização e a participação na vida familiar das pessoas idosas e dos deficientes.

Base XXIII

(Toxicodependência, alcoolismo e outras fragilidades)

O Estado reconhece e apoiará a função fundamental da família na prevenção e recuperação dos toxicodependentes, dos alcoólicos e de outras situações tendentes à marginalidade.

Capítulo III

Da organização e participação

Base XXIV

(Organização)

O Estado disporá de serviços públicos próprios incumbidos de promover a política familiar, ouvidas as associações representativas das famílias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base XXV

(Associativismo familiar)

O Estado apoiará a criação de associações representativas dos interesses das famílias de âmbito local, regional e nacional e assegurará a devida representação orgânica e a sua participação no processo de desenvolvimento da política familiar e da sociedade em geral.

Capítulo IV

Da promoção social, cultural e económica da família

Base XXVI

(Família e saúde)

1 — O Estado assegurará às famílias, em condições compatíveis com o orçamento familiar, o acesso a cuidados de natureza preventiva, curativa e de reabilitação.

2 — O Estado facilitará o acesso a uma rede nacional de assistência materno-infantil.

Base XXVII

(Família e educação)

1 — O Estado reconhece aos pais, como primeiros educadores, a liberdade de opção sobre o projecto educativo dos seus filhos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — Cumpre ao Estado assegurar o bom funcionamento do sistema de ensino e criar as condições necessárias para que as famílias possam participar na política educativa e na gestão escolar.

3 — Os pais têm o direito de se opor a que os filhos sejam obrigados a receber ensinamentos que não estejam de acordo com as suas convicções éticas e religiosas.

4 — O Estado promoverá a criação de uma rede nacional de creches, de ensino pré-escolar e de infra-estruturas de apoio à família.

5 — O Estado apoiará o desenvolvimento integral da personalidade das crianças, incluindo a educação afectivo-sexual, em colaboração com os pais, os serviços de saúde e a escola.

Base XXVIII

(Família e habitação)

Devem ser criadas condições para que cada família possa dispor de uma habitação que, pelas suas dimensões e demais requisitos, corresponda adequadamente às exigências de uma vida familiar saudável, preservada na sua intimidade e privacidade.

Base XXIX

(Família e trabalho doméstico)

É reconhecido o valor humano, social e económico do trabalho doméstico prestado pelos membros do agregado familiar, incumbindo ao Estado adoptar medidas tendentes à valorização económica deste trabalho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base XXX

(Família e cultura)

Compete ao Estado preservar a identidade cultural de cada família, favorecendo a transmissão e criatividade de elementos culturais com base na interação de culturas, gerações e grupos sociais.

Base XXXI

(Família e segurança social)

1 — Serão, progressivamente, adoptadas medidas no sentido de garantir a compensação dos encargos familiares, por forma a preservar, convenientemente, a subsistência e o equilíbrio económico de cada família e de simplificar a atribuição de prestações à mesma.

2 — A acção social será essencialmente preventiva e realizada em colaboração com os vários membros da família, incentivando-se o apoio domiciliário e a criação de redes de solidariedade e vizinhança.

3 — O Estado promoverá a criação de uma rede nacional de equipamentos sociais de apoio à família, tendo em consideração a sua realidade plurigeracional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base XXXII

(Família e fiscalidade)

1 — Incumbe ao Estado tomar medidas que contribuam para o desenvolvimento de um sistema integrado de fiscalidade e segurança social, tendo por base um princípio de coeficiente familiar.

2 — O sistema fiscal deve, de forma progressiva, garantir e incentivar a unidade familiar, não podendo ser penalizadas as pessoas pelo facto de constituírem família.

Base XXXIII

(Família e ambiente)

1 — O Estado promoverá acções de formação e informação de forma a que seja possibilitado às famílias serem o garante de uma eficaz política de defesa e preservação do meio ambiente.

2 — Na prossecução de uma política de estilos de vida saudáveis o Estado reconhece à família o papel fundamental de primeiro e mais eficaz agente.

Base XXXIV

(Família e urbanismo)

1 — Serão criadas estruturas adequadas e espaços culturais, desportivos e de lazer, na zona residencial das famílias, que permitam um convívio intergeracional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — A política de urbanismo do Estado terá em consideração as necessidades próprias de uma política familiar.

Base XXXV

(A família como unidade de consumo)

1 — A família constitui uma unidade de consumo com necessidades específicas, pelo que o Estado deverá promover, através de acções de informação e formação, a sua defesa contra formas de publicidade enganosa e de consumo inconvenientes.

2 — O Estado deverá tomar medidas no sentido de adequar os custos de consumos de bens e serviços essenciais ao orçamento familiar médio nacional.

Base XXXVI

(Família e comunicação social)

O Estado deverá procurar que os meios de comunicação social respeitem os valores fundamentais e os fins essenciais da família, nomeadamente os de ordem ética, educativa e social, e combater a propagação da violência sob qualquer forma.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Base XXXVII

(Voluntariado)

O voluntariado é considerado um meio fundamental de apoio familiar e como tal deve ser reconhecido, designadamente através do estabelecimento de um regime legal que o incentive e da colaboração dos organismos públicos.

Capítulo V

Disposição final

Base XXXVIII

(Disposição final)

O Estado adoptará as providências necessárias ao desenvolvimento e concretização da presente lei.

Palácio de São Bento, 14 de Março de 2001. — Os Deputados do CDS-PP: *Basílio Horta — Maria Celeste Cardona — João Rebelo.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**PROJECTO DE LEI N.º 402/VIII
(LEI DE BASES DA FAMÍLIA)**

**Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias**

Relatório

I – Nota prévia

O Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou a esta Assembleia da República o projecto de lei n.º 402/VIII – Lei de Bases da Família.

Essa apresentação foi efectuada nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 130.º do Regimento, reunindo ainda os requisitos formais previstos no artigo 137.º do Regimento.

A iniciativa vertente desceu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidade e Família, para emissão do respectivo relatório/parecer.

A discussão na generalidade deste projecto de lei n.º 402/VIII está agendada para a reunião plenária de 4 de Abril de 2001.

Nesta Legislatura, o Grupo Parlamentar do PSD apresentou uma iniciativa similar, o projecto de lei n.º 243/VIII, que acabou por ser rejeitado no dia 26 de Outubro de 2000.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II – Do objecto, motivação e conteúdo da iniciativa 402/VIII

O projecto de lei n.º 402/VIII revela uma evolução significativa face aos projectos anteriores apresentados por este grupo parlamentar, mesmo em relação ao mais recente, discutido na anterior legislatura.

Ao longo de 38 artigos, subdivididos em V Capítulos, são traçadas as linhas orientadoras, no fundo, as bases em que assentam os princípios e os objectivos fundamentais da política familiar previstos no texto constitucional.

Assim:

— No capítulo I são enumerados 11 princípios decorrentes da essência da instituição familiar, delimitadores da intervenção estatal;

— No capítulo II são enumerados os objectivos da política familiar que partem da globalidade integração e coerência dessa política para especificar a protecção da maternidade e da paternidade, da criança, dos menores privados de meio familiar, dos idosos e de grupos fragilizados, o direito à conciliação entre a vida familiar e profissional;

— No Capítulo III estabelece-se que a promoção da política familiar incumbe ao Estado, salientando-se a importância do fortalecimento do associativismo familiar para o processo de desenvolvimento dessa política;

— No capítulo IV referem-se os aspectos de várias políticas sectoriais com incidência familiar, que deverão proporcionar condições favoráveis à promoção social, cultural, e económica da família;

— E, por fim, o Capítulo V propõe o desenvolvimento e concretização das disposições da lei.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Quanto aos Princípios Fundamentais (Base I a XI) o projecto vertente assenta no princípio geral que o desenvolvimento da política familiar vincula o Governo a considerar a família como ponto de referência nas diversas políticas sectoriais e nas questões relativas a cada um dos seus membros (Base II).

Com carácter inovador face à iniciativa apresentada na VII legislatura, surge a Base III, sobre Família e Pessoa, e a Base XI, sobre direito à diferença.

A Base V estabelece que a instituição familiar assenta na unidade, estabilidade e igual dignidade de todos os membros no respeito mútuo, cooperação e solidariedade para a consecução plena dos seus fins. A expressão «unidade» (que terá colhido inspiração no artigo 1673.º do Código Civil) poderá ser geradora de interpretações equívocas, dado que ainda que se entenda o que o legislador quis consagrar, ou seja, a coesão e a união da célula familiar, há que salvaguardar também o conceito de pluralidade no sentido que a família deverá ser plural e aberta, permitindo a livre participação do indivíduo de modo a evitar a sobreposição do colectivo familiar sobre a liberdade individual. Preocupação essa, que aliás está vertida na base VI onde se aditou neste projecto o respeito pela liberdade individual.

A função da família enquanto transmissora de valores consta da Base VI, contudo chama-se a atenção para o facto de o conceito de «Valores» ser um conceito subjectivado e indeterminado que se caracteriza por alguma mutabilidade.

Nas bases seguintes, consagra-se o princípio da subsidiariedade, assegura-se a representação familiar e reconhece-se a necessidade de promover a definição dos direitos e deveres sociais da família e os direitos e deveres familiares da pessoa.

No Capítulo II (Base XII a XXIII) são identificados vários objectivos das políticas familiares, sendo o primeiro a garantia da globalidade e a coerência das várias políticas sectoriais de interesse para a família.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Ressaltam ainda os objectivos que se prendem com a incumbência do Estado em assegurar a qualidade de vida em diversos domínios e a compatibilização das actividades de todos os membros da família com as exigências da vida familiar; a protecção à maternidade e paternidade como valores humanos e sociais eminentes que o Estado deve respeitar e salvaguardar; e a protecção da criança antes e depois do seu nascimento.

Neste capítulo surgem três novas bases que se prendem com a conciliação entre a vida familiar e profissional (que está já previsto no artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa) a protecção às famílias numerosas e às famílias monoparentais

No capítulo III sobre organização e participação prevê-se que o Estado disporá de serviços públicos próprios incumbidos de promover a política familiar, ouvidas as associações representativas [*Vide* artigo 67.º alínea g) da CRP].

A promoção social, cultural e económica da família está contida no capítulo IV (Base XXVI a XXXVII).

Ao longo destas bases incumbe-se o Estado de assegurar às famílias em condições compatíveis com o orçamento familiar, o acesso a cuidados de saúde, e a liberdade de opção sobre o projecto educativo dos seus filhos.

Na Base XXVII (família e educação) foi introduzido um novo número, que não estava no projecto de lei n.º 290/VII, onde se prevê que o Estado apoiará o desenvolvimento integral da personalidade das crianças, incluindo a educação afectivo-sexual, em colaboração com os pais, os serviços de saúde e a escola.

Estabelece-se ainda que deverão ser criadas condições para que cada família possa dispor de uma habitação condigna, reconhece-se o valor humano, social e económico do trabalho doméstico, incumbindo-se o Estado de adoptar medidas tendentes à valorização económica deste trabalho e atribui-se ao Estado a competência para preservar a identidade cultural de cada família.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Na Base XXXV, surge-nos a família como unidade de consumo, constatação essa que é unanimemente aceite ao nível da União Europeia.

III – Antecedentes parlamentares do projecto de lei n.º 402/VIII

Na VII Legislatura, o Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou o projecto de lei n.º 290/VII [Este projecto foi discutido na reunião plenária de 25 de Junho de 1997 e votado na generalidade em 26 de Junho de 1997, tendo sido rejeitado com votos contra do PS, do PCP e de Os Verdes e votos a favor do PSD e do PP. O PSD apresentou projecto análogo (projecto de lei n.º 295/VII), o qual foi discutido em conjunto e teve a mesma votação] que tinha por objecto a elaboração de uma lei de bases de família, a qual constituía para os seus subscritores um instrumento «eficaz para promoção e a melhoria da qualidade de vida das famílias portuguesas» concretização do artigo 67.º da Constituição da República Portuguesa.

Com esse projecto, entendia o Grupo Parlamentar do CDS-PP ser oportuno formular o enquadramento jurídico propiciador da globalidade e coerência das medidas de política familiar visando prevenir problemas sociais com elevados custos económicos e encontrando soluções mais humanas e eficazes.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou em legislaturas anteriores iniciativas legislativas com o mesmo objecto material do projecto vertente.

Assim, apresentou na IV Legislatura o projecto de lei n.º 420/IV (Lei de Bases da Política Familiar) e na V Legislatura o projecto de lei n.º 66/V, o qual foi discutido em conjunto com o projecto de lei n.º 295/V.

O projecto de lei n.º 66/V foi objecto de um parecer da Comissão da Condição Feminina para análise do projecto de lei n.º 66/V, a qual foi do entendimento que tal projecto enfermava de uma incorrecta perspectiva, que correspondia ao entendimento



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de que a «família constitui a instituição natural e fundamental da sociedade» quando, na opinião dessa Comissão, a família constitui uma das instituições societais, mas não a única. Daí, poderia decorrer «uma visão dos direitos da família que se sobrepõe aos direitos fundamentais dos cidadãos garantidos pela CRP». Consideram ainda que, em alguns casos, se verifica nesse projecto de lei a subalternização da mulher no seu enquadramento familiar [*Vide* DAR, II Série n.º 79, de 27 de Maio de 1988].

Tal projecto era composto por um capítulo dedicado aos princípios fundamentais, um outro sobre a protecção da comunidade familiar, regulando-se ainda a cooperação com a família na educação e, por fim, estabeleciam-se as bases sobre promoção económica, social e cultural da família.

IV – A protecção constitucional da família

É no artigo 67.º da Constituição da República Portuguesa que o legislador reconhece a família como titular de um direito fundamental.

No texto constitucional estão contemplados todos os titulares dos vários papéis que integram a referência familiar, ou seja, os pais, os filhos e os cônjuges.

A família é considerada no nosso texto constitucional como o elemento fundamental da sociedade pelo que tem direito à protecção desta e do Estado e à efectivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros.

Não existe um conceito constitucionalmente definido de família, sendo ele, por isso, um conceito relativamente aberto, cuja densificação normativo-constitucional comporta alguma elasticidade, tendo em conta designadamente as referências constitucionais que sejam relevantes (por exemplo, o artigo 36.º, n.º 1, de onde decorre que o conceito de família não pressupõe vínculo matrimonial) e as diversas concepções existentes na colectividade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tal como doutamente observam na sua Constituição Anotada, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, não existe apenas o direito da família à protecção da sociedade e do Estado, designadamente contra os factores de destruição ou desagregação familiar, que ponham em causa a família enquanto instituição; existe também o direito das famílias às condições que propiciem a realização pessoal dos seus membros.

Fica assim, claramente expresso, que constitucionalmente a família é feita de pessoas e existe para a realização pessoal delas, não podendo a família ser considerada independentemente das pessoas que a constituem, muito menos contra elas.

As tarefas públicas que visam a família devem ser conjugadas no quadro da política de família com carácter global e integrado, definida de forma participada. Trata-se certamente de fazer integrar de forma coerente as várias políticas de incidência familiar (habitacional, social, fiscal, de planeamento familiar) a fim de potenciar os seus efeitos e resultados.

A protecção constitucional da família não se circunscreve a este preceito, encontra-se espelhada ao longo de vários artigos, tais como: 9.º, alínea d), 36.º, 59.º, 63.º, 65.º, 68.º, 69.º, 70.º, n.º 3, e 107.º-1, todos da Constituição da República Portuguesa.

No âmbito da Revisão Constitucional de 1997, as inovações neste domínio foram basicamente as seguintes:

1 — O Estado, para além de promover a criação de relevantes equipamentos sociais de apoio à família, deve-lhes garantir o acesso [artigo 67.º, n.º 2, alínea b)], é manifestamente o caso da rede nacional de creches (alínea b) e da educação pré-escolar [artigo 74.º, n.º 2, alínea b)].

2 — O planeamento familiar é, significativamente, reconhecido como direito, e como direito que o Estado deve promover no respeito da liberdade individual.

3 — A procriação assistida deve ser regulamentada em termos que salvaguardem a dignidade da pessoa humana, e em coerência com o disposto no n.º 3 do artigo 26.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

V – A família e a perspectiva internacional

No âmbito do artigo 16.º, n.º 3, da Declaração Universal dos Direitos do Homem a família é considerada como o elemento fundamental da sociedade e tem direito à protecção desta e do Estado, igualmente na Convenção Europeia dos Direitos do Homem nos artigos 8.º e 12.º consagra-se o direito ao respeito da vida privada e familiar e o direito de contrair matrimónio segundo as leis nacionais que regem o exercício desse direito, respectivamente.

O Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, por força do seu artigo 23.º, n.º 1, confere à família grande ênfase ao considerá-la o elemento natural e fundamental da sociedade que beneficia do direito à protecção da sociedade e do Estado. Estipula-se ainda no n.º4 deste artigo que os Estados signatários no presente Pacto tomarão as medidas adequadas para assegurar a igualdade de direitos e de responsabilidades de ambos os cônjuges quanto ao casamento, durante o casamento e em caso de dissolução.

A protecção da família ficou ainda salvaguardada no artigo 10.º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, no qual se exige aos Estados signatários que reconhecem os seguintes direitos e garantias à família:

— Deve conceder-se à família, elemento natural e fundamental da sociedade, a mais ampla protecção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto responsável pelos cuidados e a educação dos filhos a seu cargo;

— Deve conceder-se especial protecção às mães durante um período de tempo razoável antes e depois do parto. Durante o referido período, às mães que trabalham deve ser-lhes concedida licença com remuneração ou com prestações adequadas da segurança social;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

— Devem adoptar-se medidas especiais de protecção e assistência a favor de todas as crianças e adolescentes, sem qualquer discriminação por razões de filiação ou qualquer outra condição. Devem proteger-se as crianças e adolescentes contra a exploração económica e social. O emprego em trabalhos nocivos para a sua moral e saúde, ou nos quais corra perigo para a sua vida ou o risco de prejudicar o seu desenvolvimento normal, será punido pela lei. Os Estados devem estabelecer também limites de idade abaixo dos quais seja proibido e sujeito a sanções da lei o emprego remunerado de mão-de-obra infantil.

A Carta Social Europeia também dedica na sua Parte I (n.º 16), importância nuclear à família erigindo-a célula fundamental da sociedade, a qual tem direito a uma protecção social, jurídica e económica apropriada para assegurar o seu pleno desenvolvimento [Vide ainda a Carta dos Direitos da Família da Santa Sé de 1983; a Declaração sobre os Direitos da Criança de 20 de Novembro de 1959, a Convenção sobre o consentimento para o casamento de 10 de Dezembro de 1982; Declaração sobre os Direitos do Deficiente Mental de 20 de Dezembro de 1971; Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de discriminação contra as Mulheres de 12 de Dezembro de 1979; Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 28 de Junho de 1981; Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança de 20 de Novembro de 1989; Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores - Comissão CE 9/12/89].

VI - A família e as perspectivas de Direito Comunitário

O artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) consagra, como missões da União, alcançar um nível elevado de emprego e de protecção social e melhorar o nível e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

qualidade de vida, domínios que têm incidência e se revestem de importância para a família e nos quais a família desempenha, por seu turno, um papel importante.

O protocolo relativo à política social (anexo ao TUE adoptado por 11 Estados membros fixa entre os seus objectivos um nível adequado de protecção social, a luta contra as exclusões e uma melhor utilização dos recursos humanos. E entre os domínios que são citados como domínios em que a União Europeia pode a partir de agora tomar decisões por maioria qualificada, figuram dois temas que são importantes para a temática do emprego: a igualdade entre homens e mulheres e a integração das pessoas excluídas.

Uma Declaração anexa ao TUE sublinha a importância da cooperação com as associações ditas de solidariedade de que as associações de família constituem um elemento importante.

Neste âmbito, merece ainda destaque o Livro Verde sobre Política Social e o Livro Branco para o Emprego.

A livre circulação de pessoas é uma das quatro liberdades, um dos quatro pilares em que assenta a construção europeia. A liberdade de circulação dos trabalhadores comunitários tem assim que merecer uma atenção especial dos Estados por forma a torná-la efectiva.

A principal preocupação da União Europeia em relação à família é a defesa da «família da livre circulação» e, desde logo, da família dos trabalhadores emigrantes. Com efeito, 2,5 milhões de cidadãos comunitários vivem noutros Estados membros e este número tenderá a aumentar.

Tal como entendia F. Lucas Pires (Cfr. *Família e mobilidade humana no espaço da UE*, Lisboa, 17 a 20 de Março de 1994), «a família é, de facto, o verdadeiro porto de abrigo da nova mobilidade em perspectiva».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Não admira assim que a tendência do Direito Comunitário mas, sobretudo, da interpretação que dela faz o Tribunal de Justiça, seja para considerar os direitos dos trabalhadores emigrantes como direitos de toda a família. Nem admira igualmente que, nesta perspectiva, o direito ao reagrupamento familiar tenha sido um dos primeiros a serem reconhecidos por aquela instância.

Tem-se em conta evidentemente que a noção de família evoluiu. Do ponto de vista económico é mais uma unidade de consumo de que uma unidade económica activa. Do ponto de vista pedagógico e do ponto de vista legal andou do carácter institucional puro, com base no matrimónio, para se abrir a vários tipos de família de facto. Esta evolução torna hoje difícil a definição consensual de família no quadro europeu.

Para o Tribunal de Justiça a família não é apenas o conjunto de dois cônjuges com comunhão de mesa e habitação e dependente de menores ou idosos a seu cargo. São por ele também considerados como família os cônjuges que vivem separadamente mas não estão divorciados.

Após Amsterdão o Tratado, levantado o *opt-out* britânico, passou a incorporar o capítulo social (artigos 117.º a 120.º do TCE) com muito pequenas alterações:

— É recuperado o princípio da «igualização no progresso», consagrado no Tratado de Roma, mas eliminado em Maastricht, ao prever a nova redacção do artigo 117.º que a acção da CE dos Estados membros tem por objectivo a melhoria das condições de vida e de trabalho, «de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria»;

— Os direitos sociais fundamentais não foram incorporados, apenas é feita uma referência exemplificativa à Carta Social Europeia;

— A principal inovação é a norma (artigo 11.º, 2, 3.º alínea) que permite adoptar, por maioria qualificada, medidas visando encorajar a cooperação na luta contra a exclusão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

social - embora à última hora tenham sido excluídos desta norma as pessoas idosas e os deficientes.

De sublinhar que a recente Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia adoptada em Nice, prevê no seu artigo 33.º (Vida familiar e vida profissional) que é assegurada a protecção da família nos planos jurídico, económico e social.

No n.º 2 dispõe-se que «a fim de poderem conciliar a vida familiar e a vida profissional, todas as pessoas têm direito a protecção contra o despedimento por motivos ligados à maternidade, bem como a uma licença por maternidade paga e a uma licença parental pelo nascimento ou adopção de um filho».

A família mereceu assim protecção neste novo instrumento, devendo entender-se que a Carta não impõe um único tipo de família. O 1.º parágrafo do artigo 33.º baseia-se no artigo 16.º da Carta Social Europeia, que acrescenta, nomeadamente, as prestações familiares e a ajuda aos casais jovens.

Face ao exposto, a 1.ª Comissão é do seguinte parecer:

Parecer

Que o projecto de lei n.º 402/VIII (CDS-PP) se encontra em condições constitucionais e regimentais de subir a Plenário, reservando os grupos parlamentares as suas posições de voto para o debate.

Assembleia da República, 4 de Abril de 2001. — O Deputado Relator, *Joaquim Sarmento* — O Presidente da Comissão, *Jorge Lacão*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota: O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, PCP, CDS-PP e BE).

Relatório e parecer da Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família

Relatório

I - Considerações prévias

O Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou a esta Assembleia da República o projecto de lei n.º 402/VIII - Lei de Bases da Família.

Essa apresentação foi efectuada nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 130.º do Regimento, reunindo ainda os requisitos formais previstos no artigo 137.º do Regimento.

A iniciativa vertente desceu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidade e Família, para emissão do respectivo relatório/parecer.

A discussão na generalidade deste projecto de lei n.º 402/VIII está agendada para a reunião plenária de 4 de Abril de 2001.

Nesta Legislatura, o Grupo Parlamentar do PSD apresentou uma iniciativa similar, o projecto de lei n.º 243/VIII, que acabou por ser rejeitado no dia 26 de Outubro de 2000.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II - Do objecto, motivação e conteúdo da iniciativa 402/VIII

O projecto de lei n.º 402/VIII, ao longo de 38 artigos, sub-divididos em V Capítulos; são traçadas as linhas orientadoras, em que assentam os princípios e os objectivos fundamentais da política familiar previstos no texto constitucional.

Assim:

- São enumerados 11 princípios decorrentes da essência da instituição familiar, delimitadores da intervenção estatal (Capítulo I);

- São enumerados os objectivos da política familiar que partem da globalidade integração e coerência dessa política para especificar a protecção da maternidade e da paternidade, da criança, dos menores privados de meio familiar, dos idosos e de grupos fragilizados, o direito à conciliação entre a vida familiar e profissional (Capítulo II);

– Estabelece-se que a promoção da política familiar incumbe ao Estado, salientando-se a importância do fortalecimento do associativismo familiar para o processo de desenvolvimento dessa política. (Capítulo III);

– Referem-se os aspectos de várias políticas sectoriais com incidência familiar, que deverão proporcionar condições favoráveis à promoção social, cultural, e económica da família (Capítulo IV);

E, por fim, o Capítulo V propõe o desenvolvimento e concretização das disposições da lei.

III - Antecedentes parlamentares do projecto de lei n.º 402/VIII

Na VII Legislatura o Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou o projecto de lei n.º 290/VII [Este projecto foi discutido na reunião plenária de 25 de Junho de 1997 e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

votado na generalidade em 26 de Junho de 1997, tendo sido rejeitado com os votos contra do PS, do PCP e de Os Verdes e os votos a favor do PSD e do CDS-PP. O PSD apresentou projecto análogo (projecto de lei n.º 295/VII), o qual foi discutido em conjunto e teve a mesma votação] que tinha por objecto a elaboração de uma lei da bases de família, a qual constituía para os seus subscritores um instrumento «eficaz para promoção e a melhoria da qualidade de vida das famílias portuguesas» (concretização do artigo 67.º da Constituição da República Portuguesa).

O Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou em legislaturas anteriores iniciativas legislativas com o mesmo objecto material do projecto vertente.

Assim, apresentou na IV legislatura o projecto de lei n.º 420/IV (Lei de Bases da Política Familiar) e na V legislatura o projecto de lei n.º 66/V.

IV - A Protecção Jus - Constitucional da Família

A família é considerada, no nosso texto constitucional, como o elemento fundamental da sociedade, pelo que tem direito à protecção desta e do Estado e à efectivação de todas as condições que permitam a realização pessoal dos seus membros (artigo 67.º).

A protecção constitucional da família não se circunscreve a este preceito, encontra-se espelhada ao longo de vários artigos, tais como: 9.º, alínea d), 36.º, 59.º, 63.º, 65.º, 68.º, 69.º, 70.º, n.º 3, e 107.º-1, todos da Constituição da República Portuguesa.

No âmbito da Revisão Constitucional de 1997, as inovações neste domínio foram basicamente as seguintes:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1 — O Estado, para além de promover a criação de relevantes equipamentos sociais de apoio à família, deve-lhes garantir o acesso [artigo 67.º, n.º 2, alínea b)], é manifestamente o caso da rede nacional de creches [alínea b)] e da educação pré-escolar [artigo 74.º, n.º 2, alínea b)].

2 — O planeamento familiar é, significativamente, reconhecido como direito, e como direito que o Estado deve promover no respeito da liberdade individual.

3 — A procriação assistida deve ser regulamentada em termos que salvaguarde a dignidade da pessoa humana, e assim em coerência com o disposto no n.º 3 do artigo 26.º.

Os artigos 1576.º e seguintes do Código Civil regulam o Direito da Família, considerando como fontes das relações jurídicas familiares o casamento, o parentesco, a afinidade e a adopção.

O Direito da Família é uma parte essencial da ordem jurídica consagrado a uma experiência que se repete na vida de cada um: a família. Na verdade, a família é o factor mais antigo e constante na existência e convivências humanas e o fundamento de toda a sociedade.

De um ponto de vista jurídico-sistemático, o Direito da Família pertence ao Direito Civil, mais precisamente ao Direito Geral das pessoas e, deste modo, a maior parte das legislações civis regulamenta aquelas matérias em conjunto. Não é isso que acontece com o direito civil português: o primeiro Código Civil Português de 1887 autonomizou daquele conjunto lógico o direito matrimonial e o actual Código Civil de 1966, separa na esteira da sistematização do CC Alemão, o direito geral das pessoas de todo o direito da família regulando este no seu livro IV.

Da saúde à fiscalidade, passando por vários outros sectores de intervenção há um conjunto significativo de diplomas que regulam os direitos, benefícios e regalias que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

foram concebidos tendo em atenção a inserção de cada um de nós numa família ou que constituem a resposta a problemas decorrentes da vida familiar diária.

V - Breve esboço histórico

As primeiras realidades naturais e sociais do ser humano terão sido a família e o casamento. Vários elementos e a sociabilidade determinaram e continuam a determinar inequivocamente a sua raiz familiar.

Em Portugal, segundo José C. Mattoso, o terreno da história da família é praticamente desconhecido. Tem sido abordado mais profundamente do ponto de vista jurídico pelos historiadores do direito como Paulo Merea, Braga da Cruz, Almeida Langhans e Antunes Varela.

Há, contudo, referências dispersas de vários autores que nos poderão ajudar a definir as raízes mais remotas da família em Portugal.

Durante o domínio romano e depois com as invasões bárbaras e dos muçulmanos toda a península se debate em lutas constantes. Durante esta época de instabilidade permanente, de assaltos violentos às populações e de indefinição e até inexistência de um poder estatal organizado, verifica-se um reforço da solidariedade familiar com o conseqüente reforço dos círculos de parentesco. Relativamente aos costumes das famílias da época, o Norte, mais agreste e menos vulnerável permanecerá, durante muito tempo, com os hábitos e maneiras dos autóctones. No Sul, são as influências islâmicas, nos hábitos familiares, que predominam. Em todos os centros urbanos e nas vilas mais evoluídas, detecta-se, na gestão familiar, a nítida influência do direito romano.

Quando se formou a nacionalidade, portuguesa, a família regulava-se pelo costume, concentrando em si hábitos locais inveterados, reminiscências antiquíssimas do direito



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

pretoriano provincial transmutado em tradições de séculos, maneiras bárbaras de viver, influências islâmicas predominantemente canalizadas através da população moçárabe e, finalmente, o cristianismo que penetra já todos os estratos sociais. Segundo Almeida Langhans, estamos na fases consuetudinária da família em Portugal.

A documentação medieval portuguesa permite-nos concluir que o esquema cognático é o segundo no norte do País. Trata-se da sucessão bilinear (por linha masculina e feminina) em que os dois cônjuges pertencem simultaneamente à família onde nascem e à família que fundam. A mulher não perde nunca os seus direitos e deveres em relação à sua família de origem. «*Paterna, patemis, materna, maternis*» é o princípio jurídico vigente e grande determinante de todo o direito da troncalidade portuguesa.

A evolução da estrutura familiar não é uniforme. Nas cidades vai avançando para a forma mais moderna, mas no campo permanece durante longos anos sob formas arcaizantes. Não podemos esquecer que as leis que se conhecem são predominantemente aplicadas nas cidades, únicas regiões que a monarquia consegue controlar totalmente. As zonas rurais, muitas vezes sem comunicação com os centros urbanos, escapam à evolução normal que conhecemos, resistindo sempre mais lentamente às novas formas introduzidas.

Com os descobrimentos e a expansão, a sociedade portuguesa tornou-se muito flutuante: êxodos, cativoiro, ausências intermináveis, mortes, abandonos e bigamia; orfandade e viuvez, tudo isto aliado a um progressivo relaxamento de costumes faz gerar uma nova ordem no xadrez social nacional. A mancha étnica semita dos cristãos novos enxerta-se nos cristãos velhos, facto que teve consequências importantes no ambiente e relações familiares: surgem proibições, restrições e impedimentos em determinados estratos sociais.

Entretanto, também no âmbito da Igreja Universal, o Concílio de Trento (1563) estabelecia entre a sua ampla legislação disciplinar, a forma canónica própria de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

celebração do matrimónio entre baptizados. Pondo termo aos casamentos clandestinos, veio solidificar a autoridade moral da instituição familiar. A união conjugal é reforçada e a célula constituída pelo casal e pelos filhos prevalece sobre os vínculos do parentesco alargado.

A solidez do laço patrimonial é o nítido indício do progresso da família estreita que se destaca da anterior, adquirindo posteriormente uma autonomia própria em muitos campos devida em sociedade.

VI - A União Europeia e a família

O artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) consagra, como missões da União, alcançar um nível levado de emprego e de protecção social e melhorar o nível e qualidade de vida, domínios que têm incidência e se revestem de importância para a família e nos quais a família desempenha, por seu turno, um papel importante.

O protocolo relativo à política social (anexo ao TUE adoptado por 11 Estados membros fixa entre os seus objectivos um nível adequado de protecção social, a luta contra as exclusões e uma melhor utilização dos recursos humanos. E entre os domínios que são citados como domínios em que a União Europeia pode a partir de agora tomar decisões por maioria qualificada, figuram dois temas que são importantes para a temática do emprego: a igualdade entre homens e mulheres e a integração das pessoas excluídas.

Após Amesterdão, o Tratado, levantado o *opt-out* britânico, passou a incorporar o capítulo social (artigos 117.º a 120.º do TCE) com muito pequenas alterações.

De sublinhar que a recente Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia adoptada em Nice, prevê no seu artigo 33.º (Vida familiar e vida profissional) que é assegurada a protecção da família nos planos jurídico, económico e social.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Face ao exposto, a Comissão para a Paridade, Igualdade de Oportunidades e Família é do seguinte parecer:

Parecer

Que o projecto de lei n.º 402/VIII (CDS-PP) se encontra em condições constitucionais e regimentais de subir a Plenário, reservando os grupos parlamentares as suas posições de voto para o debate.

Assembleia da República, 3 de Abril de 2001. — A Deputada Relatora, *Sónia Fertuzinhos* — A Presidente da Comissão, *Margarida Botelho*.

Nota: O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade.