



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

*Segundo Relatório sobre Direitos Humanos da
Federação Ibero-Americana de Ombudsman (FIO)*

Direitos da Mulher

O caso português: Enquadramento normativo geral e actuação do Provedor de Justiça *

* O presente texto corresponde à versão integral da contribuição da Provedoria de Justiça para o *II Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Derechos de la Mujer* (editado por Trama Editorial (Madrid, 2004), sob a direcção do Prof. GUILLERMO ESCOBAR, da Universidade de Alcalá, Madrid). Elaborado por Catarina Sampaio Ventura e Susana Sabrosa (Adjuntas do Gabinete do Provedor de Justiça), o texto contém referências actualizadas, salvo indicação em contrário, à data de 10/05/2004.

Principais Abreviaturas: AR = Assembleia da República; CC = Código Civil; CM = Conselho de Ministros; CP = Código Penal; CPP = Código de Processo Penal; CRCivil = Código do Registo Civil; CRP = Constituição da República Portuguesa; CT = Código do Trabalho; DL = Decreto-Lei; DR = Decreto Regulamentar; EP = estabelecimento prisional; INE = Instituto Nacional de Estatística; LO = Lei Orgânica; MJ = Ministério da Justiça; MP = Ministério Público; ONGM = associações não governamentais de mulheres; SNS = Serviço Nacional de Saúde; STJ = Supremo Tribunal de Justiça; TC = Tribunal Constitucional; UE = União Europeia.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

A) Enquadramento Normativo Geral

1. INTRODUÇÃO: 1.1. Marco jurídico geral. 1.2. Instituições. 1.3. Planos.- 2. RELAÇÕES FAMILIARES: 2.1. Matrimónio. 2.2. Direitos reprodutivos. 2.3. Gravidez e parto. 2.4. Filiação e poder paternal.- 3. EXPLORAÇÃO SEXUAL E VIOLÊNCIA DE GÉNERO: 3.1. Exploração sexual. 3.2. Violência sexual. 3.3. Violência doméstica.- 4. RELAÇÕES LABORAIS: 4.1. Panorama geral. 4.2. Acesso ao emprego. 4.3. Condições de trabalho; discriminação salarial. 4.4. Assédio sexual. 4.5. Estatuto das donas de casa; medidas para conciliar a vida laboral e familiar.- 5. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: 5.1. Panorama geral. 5.2 Medidas para favorecer a integração da mulher na vida política; quotas.- 6. EDUCAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO: 6.1. Sexismo na educação. 6.2. Sexismo nos meios de comunicação.- 7. SITUAÇÕES VULNERÁVEIS: 7.1. Saúde da mulher. 7.2. Menores. 7.3. Migrantes e minorias culturais. 7.4. Reclusas.- FONTES NA INTERNET

1. INTRODUÇÃO

1.1. A história dos últimos 100 anos testemunha como foram necessárias várias décadas para que a mulher adquirisse, em Portugal, um estatuto jurídico de plena igualdade em relação ao homem. Se, na sequência da instauração da República, em 1910, foram dados alguns passos em matéria de casamento e filiação e do direito de acesso à função pública, o regime político do Estado Novo (1926-1974), sem prejuízo de um ou outro progresso em comparação com a legislação precedente, foi, de um modo geral, caracterizado por uma *capitis deminutio* da mulher. A tal condição apenas seria posto um fim, no plano do direito, com a transição para um regime democrático, desencadeada pela revolução de Abril de 1974 e sequente entrada em vigor da Constituição de 1976.

Hoje, o princípio da igualdade, plasmado na Constituição (art.º 13) com a proibição expressa da discriminação em razão do sexo, constitui princípio informador de toda a ordem jurídica portuguesa. A proibição de discriminação em razão do sexo vale também explicitamente quanto ao conjunto básico de direitos fundamentais dos trabalhadores reconhecidos no art.º 59.º/1 CRP, para além de recair sobre o Estado, no âmbito da garantia do direito ao trabalho, a promoção da igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e das condições para que o acesso a



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

quaisquer cargos, trabalho ou categorias profissionais não seja negado ou limitado em função do sexo (art.º 58.º/2 b) CRP). Acresce, com relevo para o estatuto jurídico da mulher, que a lei fundamental portuguesa consagra a igualdade nos direitos de constituir família e de contrair casamento (art.º 36.º/1), bem como a igualdade dos cônjuges quanto à capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos (art.º 36.º/3).

Regista-se, na sequência da revisão constitucional de 1997, um particular reforço dos normativos constitucionais que directamente interessam à protecção da mulher. Assim: a promoção da igualdade entre homens e mulheres passou a constar entre as “tarefas fundamentais do Estado” (art.º 9.º/h)); no preceito relativo à participação política dos cidadãos (art.º 109.º), o legislador constituinte pôs em relevo a participação política tanto de homens como de mulheres e impôs ao legislador ordinário a adopção de medidas que promovam «a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos»; foi ainda constitucionalizado (art.º 59.º/1 b), *in fine*) o direito à organização do trabalho em condições que permitam a conciliação da actividade profissional com a vida familiar; e foi explicitado quanto a todas as mulheres, que não apenas as mulheres trabalhadoras, o direito a especial protecção durante a gravidez e após o parto (art.º 68.º/3).

Refira-se, por último, que a CRP protege a maternidade e a paternidade como “garantias institucionais”, *i.e.*, como valores constitucionais objectivos (art.º 68.º/2), a par de consagrar um direito fundamental das mães e dos pais, nas suas relações com os filhos, à protecção da sociedade e do Estado, visando salvaguardar também a possibilidade da sua realização profissional e participação cívica (art.º 68.º/1). Destas normas decorre a igualdade dos pais e mães em relação aos filhos, independentemente da existência de um vínculo matrimonial que os una. No plano dos direitos fundamentais das mães, destaca-se, por fim, o direito das trabalhadoras a licença de maternidade, «sem perda da retribuição ou de quaisquer regalias» (art.º 68.º/3 *in fine*).

Na jurisprudência constante do TC, o princípio da igualdade, inclusive a que releva de uma perspectiva de género, não proíbe diferenças de tratamento entre homens e mulheres. Não sendo aquele princípio imune à penetração da realidade social, na sua evolução ao longo dos tempos (como, por exemplo, a generalização da inserção da



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

mulher no mercado de trabalho, que deixou de justificar determinadas soluções jurídicas paternalistas), imperioso é que as diferenças de tratamento não se revelem de todo desrazoáveis, arbitrárias e desproporcionadas em face da determinação dos fundamentos fácticos e valorativos que presidam à diferenciação jurídica¹.

Não existe um diploma legislativo específico sobre os direitos, em geral, da mulher. Para além dos direitos constitucional e legalmente consagrados, a defesa e protecção dos direitos da mulher deve ser enquadrada com referência às obrigações que para Portugal decorrem do facto de ser Estado membro da UE, por um lado, e da vinculação a convenções internacionais sobre direitos humanos, por outro².

1.2. No quadro da actual organização administrativa do Estado³, para além do que sejam as áreas próprias de intervenção dos vários ministérios, destacam-se as seguintes duas entidades:

A) A Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM)⁴ é o organismo, integrado na Presidência do CM, vocacionado para as questões da igualdade de direitos e oportunidades. Entre outras atribuições, cabe-lhe intervir na elaboração das políticas com incidência na situação das mulheres e na igualdade de direitos entre as mulheres e os homens, devendo ser consultada sobre os projectos de diplomas que respeitem a tal problemática. Integra um Conselho Consultivo, através do qual se assegura a participação não só dos diversos departamentos governamentais, como também das ONGM, cujo registo incumbe aliás à CIDM⁵.

¹ Vid., a este propósito, Acórdãos TC n.ºs 181/87, 449/87, 72/88, 104/88, 191/88, 231/94 (em que foi requerente o Provedor de Justiça – Proc. R-846/89), 609/94, 81/95, 82/95, 109/95 e 713/96.

² A lista das convenções internacionais sobre direitos humanos que Portugal ratificou ou a que aderiu pode ser consultada em <http://www.gddc.pt>.

³ O XIV Governo Constitucional (1999-2002) integrou, numa experiência sem precedentes, uma Ministra da Igualdade, integrada na Presidência do CM, cargo que, todavia, logo seria extinto em Outubro de 2000.

⁴ Criada pelo DL n.º 166/91, de 9 de Maio. Substituiu a Comissão da Condição Feminina, institucionalizada na década de 70.

⁵ A lista das ONGM presentes no Conselho Consultivo da CIDM está disponível em http://www.cidm.pt/conselho_consultivo.html.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

B) A Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)⁶, tutelada pelo Ministro da Segurança Social e do Trabalho e pelo Ministro da Presidência, visa o combate à discriminação e a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional, nos sectores público e privado. Integra representantes governamentais e dos parceiros sociais.

Ao nível das regiões autónomas (Açores e Madeira), refira-se a criação, nos Açores, da Comissão Consultiva Regional para os Direitos das Mulheres, destinada a promover, nesse arquipélago, a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres⁷.

Em Portugal existem várias ONGM, agindo de forma mais específica numa ou outra área concreta da protecção dos direitos da mulher, conforme os respectivos campos de actuação. Estas associações gozam de especiais direitos de participação e informação, recebem apoio por parte da administração central, regional e local para a prossecução dos seus fins e têm o estatuto de parceiro social, nos termos legalmente definidos⁸. Entre as várias associações que estão representadas no Conselho Consultivo da CIDM destacam-se, pela importância que têm adquirido na promoção dos direitos das mulheres, por ordem da respectiva fundação: o Movimento Democrático de Mulheres, a Associação Portuguesa das Mulheres Juristas, a Associação Nacional de Empresárias e a União das Mulheres Alternativa e Resposta⁹.

1.3. Depois do Plano Global para a Igualdade de Oportunidades (Resolução do CM n.º 49/97), encontra-se actualmente em vigor o II Plano Nacional para a Igualdade (2003-

⁶ Instituída pelo DL n.º 392/79, de 20 de Setembro (com as alterações, no que ora releva, introduzidas pelo DL n.º 426/88, de 18 de Novembro).

⁷ Vid. Decreto Legislativo Regional n.º 18/97/A, de 4 de Novembro.

⁸ Vid. Lei n.º 95/88, de 17 de Agosto, sobre a garantia dos direitos das associações de mulheres (alterada pela Lei n.º 33/91, de 27 de Julho), e Lei n.º 10/97, de 12 de Maio, que reforça aqueles direitos (alterada pela Lei n.º 128/99, de 20 de Agosto e regulamentada pelo DL n.º 246/98, de 11 de Agosto, alterado pela Lei n.º 37/99, de 26 de Maio).

⁹ Tanto o Movimento Democrático de Mulheres como a Associação Nacional de Empresárias têm direito a representação no Conselho Económico e Social.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

2006) – II PNI¹⁰, que comporta “medidas estruturantes” e “medidas por grandes áreas de intervenção”. As primeiras são especificamente dirigidas à Administração Pública e visam a integração da perspectiva de género (*mainstreaming*) no processo de decisão e implementação das várias políticas públicas. As segundas, visando a sociedade em geral, estruturam-se sobre as seguintes quatro áreas de intervenção: actividade profissional e vida familiar; educação, formação e informação; cidadania e inclusão social; cooperação com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹¹. Paralelamente, está também em vigor o II Plano Nacional contra a Violência Doméstica – II PNVD (§ 3.3).

2. RELAÇÕES FAMILIARES

2.1. A Constituição (art.º 36.º/1) reconhece a todos o direito de contrair casamento “em condições de igualdade”, decorrendo da lei civil idênticos requisitos quanto à capacidade matrimonial (art.ºs 1600.º a 1609.º CC)¹².

Também em conformidade com o princípio constitucional da igualdade dos cônjuges (art.º 36.º/3 CRP), os efeitos do casamento, quer pessoais quer patrimoniais, são os mesmos para a mulher e o homem: «o casamento baseia-se na igualdade de direitos e de deveres dos cônjuges», a ambos pertencendo a “direcção da família”, tendo em conta o “bem” desta e os “interesses de um e outro” cônjuges (art.º 1671.º CC).

De destacar, no plano dos efeitos do casamento sobre a nacionalidade dos cônjuges, ter a Lei da Nacionalidade (LN)¹³ afastado a solução do direito anterior, nos termos da qual a mulher que casasse com um homem estrangeiro perderia automaticamente a nacionalidade portuguesa, se não declarasse que a pretendia manter.

¹⁰ Aprovado pela Resolução do CM n.º 184/2003. O texto está disponível no site da CIDM.

¹¹ Tem-se aqui em vista a introdução da perspectiva de género nos programas integrados de cooperação com Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

¹² Salvo, pela natureza das coisas e atendendo ao receio da “*turbatio sanguinis*”, as diferenças que se imponham, nos termos do disposto no art.º 1605.º CC, quanto ao prazo internupcial (ou seja, o lapso de tempo que legalmente deve mediar a dissolução, declaração de nulidade ou anulação de um casamento anterior e a celebração de novo casamento).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Ora, tendo permitido o art.º 30.º LN que tais mulheres pudessem readquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração, a LO n.º 1/2004 veio agora agilizar esse procedimento (afastando a possibilidade de oposição pelo MP à aquisição da nacionalidade), bem como determinar que a aquisição da nacionalidade produz efeitos desde o casamento (o que pode ter interesse para a atribuição da nacionalidade portuguesa aos respectivos filhos).

Não obstante a igualdade entre os cônjuges juridicamente firmada, a repartição, no seio da família, das tarefas familiares e domésticas continua a onerar mais a mulher do que o homem, situação que se agrava quando existem filhos, sobretudo num quadro cada vez mais generalizado em que não só o marido mas também a mulher trabalham a tempo inteiro fora de casa. Sem embargo de os casais mais jovens aparentarem maior sensibilidade para esta temática, trata-se de domínio a que o II PNI dedica especial atenção, com vista a salvaguardar um maior equilíbrio na repartição daquelas responsabilidades (§ 4.5).

A relação matrimonial pode dissolver-se por divórcio¹⁴⁻¹⁵. O processo de divórcio por mútuo consentimento constitui hoje competência exclusiva dos conservadores do registo civil¹⁶. Pressupõe o acordo dos interessados quanto à prestação de alimentos ao cônjuge que deles careça, o destino da casa de morada de família e o exercício do poder paternal relativamente a filhos menores (quanto a este último,

¹³ Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, alterada por último pela LO n.º 1/2004, de 15 de Janeiro.

¹⁴ Extinguindo-se o casamento por morte de um dos cônjuges, o cônjuge sobrevivente tem, entre outros, direito a alimentos por conta dos rendimentos dos bens deixados pelo falecido se dos mesmos tiver necessidade (art.º 2018.º CC) e pode, uma vez verificados os requisitos legais, ter direito a pensão de sobrevivência e a subsídio por morte. No âmbito do regime de segurança social não contributivo e em caso de escassez de recursos, o cônjuge sobrevivente tem direito à chamada pensão de viuvez. Por seu turno, as pessoas divorciadas ou em situação de união de facto, com direito a alimentos do ex-cônjuge ou companheiro(a), respectivamente, à data da morte destes, têm também direito a pensão de sobrevivência e a subsídio por morte ou pensão de viuvez, nos termos legalmente previstos. Vid. DL n.º 322/90, de 18 de Outubro (para o regime geral de segurança social), bem como DL n.º 142/73, de 31 de Março, e DL n.º 223/95, de 8 de Setembro (para o regime da função pública).

¹⁵ Sem prejuízo da sua regulação específica, ao instituto da “separação de pessoas e bens” é aplicável a disciplina que vale para o divórcio, por força da remissão constante do art.º 1794.º CC. Não pondo fim ao vínculo matrimonial, extingue em todo o caso os deveres de coabitação e assistência, sem prejuízo do direito a alimentos (art.º 1795.º A CC). Termina com a reconciliação dos cônjuges ou com a conversão em divórcio, nos termos legalmente previstos (art.ºs 1775.º C e 1795.º D CC, respectivamente).

¹⁶ Salvo nos casos resultantes de acordo alcançado no âmbito de divórcio litigioso. Vid. art.º 12.º/1 b) DL n.º 272/2001, de 13 de Outubro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

compete ao MP verificar se o acordo acautela devidamente os interesses dos menores¹⁷). No caso de divórcio litigioso, e na falta de acordo dos cônjuges, cabe ao tribunal determinar, nos termos legais, o destino da casa de morada de família (art.º 1793.º CC e art.º 84.º do Regime do Arrendamento Urbano), podendo ainda condenar um dos ex-cônjuges a prestar alimentos ao outro (art.º 2016.º CC¹⁸); quanto ao exercício do poder paternal em relação aos filhos menores, não existindo acordo dos pais ou não sendo o mesmo homologado pelo juiz, a decisão cabe ao tribunal (art.º 1906.º CC). Refira-se, por fim, que a violação da obrigação de alimentos constitui crime, punido com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias (art.º 250.º CP).

2.2. Quanto aos direitos reprodutivos da mulher, na perspectiva da sua relação com a maternidade, destaca-se o seguinte:

1) Procriação medicamente assistida (PMA). Na Lei n.º 3/84, de 24 de Março, sobre educação e planeamento sexual, o Estado deixou expresso o seu compromisso em matéria de “tratamento da infertilidade” e de “inseminação artificial” (art.º 9.º)¹⁹. Sem embargo, permanece por cumprir a imposição constitucional que identifica, no âmbito da protecção da família, a incumbência estadual de «regulamentar a procriação assistida, em termos que salvaguardem a dignidade da pessoa humana» (art.º 67.º/2 e) CRP)²⁰. Não obstante o vazio legislativo, a prática em Portugal de PMA, nas suas diferentes técnicas, tem já vários anos (o primeiro “bébé-proveta” nasceu em 1986),

¹⁷ Vid. art.º 14.º/4 a 6 DL n.º 272/2001. Nos termos do art.º 14.º/7, se os requerentes não se conformarem com eventuais alterações indicadas pelo MP e mantenham a intenção de divórcio, o processo segue para o tribunal.

¹⁸ A lei reconhece o direito a alimentos em função, *grosso modo*, do grau de culpa de cada um dos ex-cônjuges, penalizando o único ou principal culpado; excepcionalmente, porém, o tribunal poderá conceder alimentos a este último “por motivos de equidade”.

¹⁹ Vid. também DL n.º 319/86, de 25 de Setembro, diploma que estabeleceu normas relativas à disciplina e actividade dos “bancos de esperma” mas que nunca chegou a ser regulamentado, e Lei n.º 12/93, de 22 de Abril, sobre colheita e transplante de órgãos e tecidos de origem humana, que remeteu para legislação especial, nunca aprovada, a dádiva de óvulos e de esperma e a transferência e manipulação de embriões. Seja como for, o CP (art.º 168.º) pune com pena de prisão de 1 a 8 anos a prática de procriação artificial em mulher “sem o seu consentimento”.

²⁰ Portugal encontra-se, de todo o modo, vinculado pela Convenção sobre os Direitos Humanos e a Biomedicina e seu Protocolo Adicional, do Conselho da Europa, cujas disposições fazem parte integrante da ordem jurídica portuguesa, incluindo a proibição de práticas eugénicas através da PMA, em função do sexo, salvo para evitar graves doenças hereditárias ligadas ao sexo.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

com destaque para a realizada em centros privados (não subsidiada pelo Estado) e centros ligados a universidades. Dos 97 hospitais, gerais e especializados, do SNS, seis (6,18%) asseguram a realização da PMA²¹⁻²².

Perante este quadro e sem prejuízo das normas gerais de direito, a prática da PMA encontra-se em grande medida na dependência das *leges artis* e da valoração ética e deontológica dos profissionais envolvidos. Depois de iniciativas legislativas anteriores fracassadas, a actual legislatura conta já com dois projectos de lei sobre procriação assistida²³, estando no momento a ser elaborado parecer pelo Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida (CNECV)²⁴, o que de novo trouxe o tema à discussão pública.

2) Maternidade de substituição. Inexiste norma jurídica expressa sobre a questão das “mães hospedeiras” ou “barriga de aluguer”. O CP não tipifica como crime qualquer acordo nesse sentido. Não obstante, já uma interpretação sistemática da lei civil aponta para a sua inadmissibilidade jurídica no direito vigente. Assim, em relação à mãe, «a filiação resulta do facto do nascimento» (art.º 1796.º/1 CC), ou seja, no direito português a filiação é determinada pela mãe biológica (princípio da taxatividade dos meios de estabelecimento da filiação), não podendo uma “mãe hospedeira” renunciar à maternidade, a favor de terceiro, sobre criança a que a mesma deu à luz. Um eventual contrato nesse sentido, oneroso ou não, sempre poderia ser considerado nulo por contrário à “ordem pública” ou ofensivo dos “bons costumes” (art.º 280.º/2 CC)²⁵.

3) Interrupção voluntária da gravidez (IVG). No direito actual, a interrupção da gravidez é permitida apenas nas seguintes situações (art.º 142.º CP): “aborto terapêutico”, quando constitua «o único meio de remover perigo de morte ou de grave e irreversível lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida»

²¹ No entanto, praticamente em todos os hospitais com serviços de ginecologia/obstetrícia são asseguradas consultas de infertilidade de 1.ª linha e respectivo tratamento. Fonte: Direcção-Geral de Saúde.

²² A infertilidade afecta 15% da população em idade fértil, o que corresponde a cerca de 300.000 pessoas em Portugal. Fonte: Projecto de Lei 371/IX (Bloco de Esquerda).

²³ Projectos de Lei 90/IX (Partido Socialista) e 371/IX (Bloco de Esquerda).

²⁴ Para as anteriores posições do CNECV (órgão independente que funciona junto da Presidência do CM) sobre a matéria, vid. Relatórios-Pareceres n.º 3/CNE/93 e n.º 23/CNE/98.

²⁵ Vid., por último e por analogia, art.º 1982.º/3 CC, nos termos do qual o consentimento da mãe para a adopção não pode ser dado antes de decorridas seis semanas após o parto.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

(alínea a)) ou quando se mostrar indicado «para evitar perigo de morte ou de grave e duradoura lesão para o corpo ou para a saúde física ou psíquica da mulher grávida e for realizada nas primeiras 12 semanas de gravidez» (alínea b)); “aborto eugénico”, se «houver seguros motivos para prever que o nascituro virá a sofrer, de forma incurável, de doença grave ou malformação congénita, e for realizada nas primeiras 24 semanas de gravidez (...), excepcionando-se as situações de fetos inviáveis, caso em que a interrupção poderá ser praticada a todo o tempo» (alínea c)); e “aborto sentimental, ético ou criminológico”, quando «a gravidez tenha resultado de crime contra a liberdade e autodeterminação sexual, e for realizad[o] nas primeiras 16 semanas de gravidez» (alínea d))²⁶. Fora deste contexto legal, a mulher grávida que consinta em aborto praticado por terceiro ou que se faça abortar é punida com pena de prisão até 3 anos (art.º 140.º/3 CP).

Em 1998, foi realizado um referendo nacional sobre a questão da despenalização da IVG nas primeiras 10 semanas de gravidez²⁷. Dos eleitores inscritos, 31,9% votaram e 68,1% não votaram; do total dos votos validamente expressos, 50,9% foram no sentido da resposta negativa (*i.e.*, não concordando com a despenalização), contra 49,1% de respostas positivas²⁸.

4) Contraceção de emergência. O acesso atempado à “pílula do dia seguinte” foi reconhecido pela Lei n.º 12/2001, de 29 de Maio. Este diploma determina a sua disponibilização gratuita nos centros de saúde, nas consultas de planeamento familiar, ginecologia e obstetrícia dos hospitais, e nos centros de atendimento a jovens com

²⁶ Vid. Portaria n.º 189/98, de 21 de Março, que estabelece as medidas a adoptar em estabelecimentos oficiais de saúde com vista à efectivação da IVG ao abrigo do art.º 142.º CP.

²⁷ A questão colocada foi a seguinte: «Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas 10 primeiras semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?» (vid. Resolução AR n.º 16/98, de 31 de Março, e Decreto do Presidente da República n.º 14-A/98, de 28 de Abril). Chamado, por força do regime jurídico referendário, a verificar previamente a constitucionalidade e legalidade da proposta de referendo, o TC (Acórdão n.º 288/98) concluiu, por 7 votos contra 6, que «nenhuma das respostas – afirmativa ou negativa – à pergunta formulada implica necessariamente uma solução jurídica incompatível com a Constituição».

²⁸ Vid. Mapa Oficial da Comissão Nacional de Eleições, publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 10 de Agosto de 1998. Em Março de 2004, foram discutidos na AR projectos de resolução com vista à realização de novo referendo nacional, todos eles rejeitados. Na mesma ocasião foram igualmente rejeitados projectos de lei sobre a despenalização da IVG, tendo sido aprovada a Resolução n.º 28/2004



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

protocolo de articulação com o SNS; a contracepção de emergência deve ainda ser disponibilizada nas farmácias, mediante prescrição médica, ou na ausência desta, a que seja de venda livre (art.º 3.º da citada Lei). O mesmo diploma garante o acesso às consultas subsequentes de planeamento familiar e aponta para a divulgação de informação não só sobre o significado da contracepção de emergência, mas também sobre métodos contraceptivos em geral e, ainda, sobre os serviços de planeamento familiar.

2.3. As mulheres têm direito a especial protecção durante a gravidez e após o parto (art.º 68.º/3 CRP). Esta protecção materializa-se, nomeadamente, no direito à assistência médica pública, de que beneficiam também as mulheres imigrantes grávidas (ainda que em situação irregular)²⁹, atendendo ao carácter universal do SNS, constitucionalmente plasmado no quadro do direito à protecção da saúde (art.º 64.º/2 a) CRP). Tanto as consultas e exames médicos efectuadas durante a gravidez e nos 60 dias após o parto, como o parto e o internamento por motivo de gravidez são gratuitos.

A maternidade confere à mulheres trabalhadoras os seguintes direitos (Lei n.º 4/84, de 5 de Abril, sobre Protecção da Maternidade e Paternidade – LM³⁰):

1) Dispensas de trabalho para consultas pré-natais o tempo e número de vezes que sejam necessários e justificados, durante a gravidez (art.º 14.º LM), bem como licença para fazer face a situações de risco clínico (art.º 10.º/3 LM).

2) Licença de maternidade de 120 dias consecutivos, 90 dos quais devem ser gozados necessariamente após o parto, sendo obrigatório o gozo de, pelo menos, seis semanas a seguir ao parto (art.º 10.º LM)³¹. Por decisão conjunta dos pais (alteração

referente a medidas de prevenção no âmbito da IVG, centradas antes na educação, apoio à maternidade e planeamento familiar.

²⁹ Vid. Despacho n.º 25360/2001 do Ministro da Saúde, que regulamenta o direito de acesso dos cidadãos estrangeiros a cuidados de saúde e de assistência medicamentosa prestados no quadro do SNS.

³⁰ Alterada pelas Leis n.ºs 17/95, de 9 de Junho, 102/97, de 13 de Setembro, 18/98, de 28 de Abril, 142/99, de 31 de Agosto e pelo DL n.º 70/2000, de 4 de Maio; foi regulamentada pelo DL n.º 230/2000, de 23 de Setembro. Esta disciplina jurídica será revogada com a entrada em vigor da regulamentação (ainda não aprovada) do novo CT (Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto), cujos art.ºs 33.º a 52.º disciplinam a protecção da maternidade e da paternidade.

³¹ Em caso de aborto (espontâneo e IVG legalmente permitida, tal como resulta clarificado, aliás, no art.º 35.º/6 CT), têm direito a gozar uma licença de 14 a 30 dias (art.º 10.º/5 LM).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

introduzida pela Lei n.º 17/95)³², pode ser o pai a usufruir do período de licença, ou parte dele, ressalvado o gozo obrigatório, pela mãe, de seis semanas após o parto. Ao pai é também concedida, desde 1999, uma licença de cinco dias úteis, obrigatoriamente gozados no primeiro mês após o nascimento (art.º 11.º/1 LM). Em caso de nascimentos múltiplos, a licença de 120 dias é acrescida de 30 dias por cada gemelar além do primeiro (art.º 10.º/2 LM).

3) Após o nascimento, dispensa, em cada dia de trabalho, por dois períodos distintos de duração máxima de uma hora, durante todo o tempo que durar a amamentação ou, no caso de aleitação, até o filho completar um ano de idade, em alternativa com o pai (art.º 14.º/2 LM).

De referir, por último, que as trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes, gozam de especial protecção no despedimento: sob pena de nulidade, a entidade patronal está obrigada a solicitar parecer prévio à CITE, para além de a lei presumir que o despedimento daquelas trabalhadoras carece de justa causa (art.º 24.º LM).

2.4. Não favorecendo qualquer das linhas de parentesco, a lei civil determina que o filho use os apelidos do pai e da mãe ou só de um deles (art.ºs 1875.º/1 CC e 103.º/1 e) CRCivil). Cabe a ambos os pais a escolha do nome dos filhos e na falta de acordo decide o juiz (art.º 1875.º/2 CC)³³. Nos casos em que a filiação não fique estabelecida, a escolha do nome completo competirá, em último termo, ao conservador do registo civil (art.ºs 103.º/2 f) e 108.º CRCivil). É possível proceder à alteração dos apelidos sempre que a maternidade ou paternidade seja estabelecida em momento posterior ao registo do nascimento (art.ºs 1875.º/3 CC e 104.º/2 a) CRCivil)³⁴.

Quanto ao estabelecimento da paternidade, a mesma presume-se em relação ao marido da mãe e, nos casos de filhos nascidos fora do casamento, opera pelo

³² Ou, ainda, em caso de morte ou incapacidade física ou psíquica da mãe.

³³ Sobre o acordo dos pais nesta matéria e sua comunicação perante o funcionário do registo civil, vid. Parecer n.º 79/1991, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

³⁴ A lei civil (art.ºs 1876.º CC e 104.º/2 e) CRCivil) permite ainda que, caso a paternidade não esteja estabelecida, possam ser atribuídos a filho menor apelidos do marido da mãe, mediante declaração de ambos (leia-se, mãe e marido) perante o funcionário do registo civil, apelidos esses cuja eliminação pode ser requerida pelo filho nos dois anos que se seguem à sua maioridade ou emancipação.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

reconhecimento, seja por declaração do pai, seja por decisão judicial (art.º 1796.º/2 CC) Na falta de uma perfilhação, a paternidade apenas pode ser investigada (art.ºs 1864.º a 1873.º CC) *ex officio*, pelo Ministério Público, ou em acção especialmente intentada pelo filho (ou quem o represente). Os exames de sangue e “outros meios cientificamente comprovados” (art.º 1801.º CC) são admitidos como meio de prova nas acções relativas à filiação. Sem prejuízo de outras indemnizações, uma mãe tem direito a receber do pai do seu filho alimentos pelo período correspondente à gravidez e ao primeiro ano de vida da criança, caso não estejam unidos pelo casamento (art.º 1884.º CC).

Ambos os progenitores têm iguais direitos e deveres em relação aos filhos (art.ºs 1874.º e seg. CC). Quanto a filhos de pais não casados, o exercício do poder paternal é atribuído, em princípio, à mãe (por força da presunção legal do art.º 1911.º/2 CC) e, na hipótese de viverem maritalmente, pertence a ambos, desde que declarem ser essa a sua vontade perante o funcionário do registo civil (art.º 1911.º/3 CC).

3. EXPLORAÇÃO E VIOLÊNCIA DE GÉNERO

3.1. Com o CP de 1982, o exercício da prostituição deixou de ser punido em Portugal³⁵. Actualmente, é criminalizada apenas a exploração da prostituição, na sua vertente comercial, enquanto crime público de lenocínio (art.º 170.º/1 CP), desde que a exploração seja exercida pelo agente a título profissional ou com intenção lucrativa. O agente criminoso é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos, agravada para 1 a 8 anos, caso use violência, ameaça grave, ardil ou manobra fraudulenta, abuse de “autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica ou de trabalho”, ou se aproveitar de incapacidade psíquica ou outra especial vulnerabilidade da vítima (art.º 170.º/2 CP).

³⁵ O DL n.º 400/82, de 23 de Setembro (que aprovou o CP), revogou o art.º 1.º do DL n.º 44549, de 19 de Setembro de 1962, que, equiparando as prostitutas aos vadios para efeitos de aplicação de medidas de segurança, proibiu o exercício da prostituição desde 1 de Janeiro de 1963.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Sem prejuízo da discussão sobre a eventual necessidade de enquadramento legal da prostituição, sobretudo para efeitos fiscais, de apoio médico e de segurança social, não se logrou, até à data, o agendamento de um qualquer debate político na AR.

Portugal é parte na Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem, de 1949, tendo ratificado, em Abril de 2004, a Convenção contra a Criminalidade Organizada Transnacional e o seu Protocolo Adicional referente à prevenção, à repressão, e à punição do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças.

O crime de tráfico de pessoas para país estrangeiro tendo por fim a prática da prostituição ou de actos sexuais de relevo, por meio de violência, ameaça grave, arдил ou manobra fraudulenta, abuso de “autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica ou de trabalho”, ou aproveitamento de situação de especial vulnerabilidade da vítima, é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos, revestindo a natureza de crime público (art.º 169.º CP).

Apesar da falta de dados estatísticos precisos³⁶, é hoje reconhecido que a criminalidade associada ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual é um fenómeno que tem vindo a registar um aumento crescente também em Portugal. Com efeito, dada a sua localização geográfica, é muitas vezes incluído em rotas internacionais de tráfico de pessoas, particularmente de mulheres, não só como país de destino de imigração, mas também como país de passagem/trânsito e de saída³⁷. A necessidade de combater a prostituição e o tráfico de mulheres e crianças para fins de exploração sexual encontra-se reflectida no II PNI, identificada como um dos objectivos a atingir através da coordenação das políticas a nível nacional e internacional.

³⁶ Segundo dados fornecidos pelo MJ à CIDM, em 2002 foram instruídos 18 processos judiciais referentes aos crimes de tráfico de pessoas e lenocínio (incluindo o de menor), tendo sido condenados 18 dos 31 arguidos envolvidos, sem especificação, todavia, do género das vítimas.

³⁷ Portugal é um dos principais destinos das rotas internacionais de tráfico de prostituição de mulheres, adolescentes e crianças, surgindo no fim da linha de 8 dessas rotas. Fonte: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

3.2. A maioria dos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual (art.^{os} 163.º a 179.º CP³⁸) são semi-públicos, o que significa que dependem de queixa, não podendo os respectivos processos ser desencadeados directamente pelos órgãos de polícia criminal, excepto os crimes de abuso sexual de pessoa internada, tráfico de pessoas, lenocínio e tráfico de menores, que são públicos, ou se, em qualquer outro caso, o crime for praticado contra menor de 14 anos ou dele resultar o suicídio ou a morte da vítima³⁹.

No domínio dos crimes sexuais, destaca-se o crime mais grave contra a liberdade sexual, a violação⁴⁰, por representar cerca de 25% dos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual cometidos em Portugal, que, salvo circunstâncias atenuantes ou agravantes, é punida com pena de prisão de 3 a 10 anos (art.º 164.º/1 CP).

Os autores de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual podem ainda ser inibidos do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela, por um período de 2 a 15 anos, nos termos previstos no art.º 179.º CP.

Às vítimas de crimes violentos, em que se enquadram os crimes em apreço, assiste a possibilidade de requererem uma indemnização por parte do Estado, restrita aos danos patrimoniais resultantes da lesão sofrida, através de pedido instruído junto da Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes⁴¹.

3.3. Os crimes de violência doméstica em Portugal têm vindo a registar uma tendência crescente nos últimos anos, reflectida na visibilidade pública de que têm sido objecto, e representam actualmente, segundo o próprio II PNVD⁴², um fenómeno com «dimensões

³⁸ 85% das vítimas deste tipo de crimes são mulheres, enquanto que apenas 5% são suspeitas da sua autoria. Fonte: Estatísticas MJ, 2001.

³⁹ A proposta de lei apresentada recentemente pelo Governo para revisão do CP pretende, entre outros, que os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual passem a ser crimes públicos sempre que se trate de menor de 18 anos, e ainda que a prescrição não opere antes de o ofendido cumprir 21 anos de idade.

⁴⁰ A violação distingue-se da coacção sexual por envolver, necessariamente, cópula, coito anal ou coito oral, enquanto que a coacção alude à prática de acto sexual de relevo que não os referidos (art.º 163.º CP), sendo punida com pena de prisão de 1 a 8 anos.

⁴¹ Esta comissão funciona junto do MJ, nos termos previstos no DL n.º 423/91, de 30 de Outubro, regulamentado pelo DR n.º 4/93, de 22 de Fevereiro.

⁴² Aprovado pela Resolução do CM n.º 88/2003 e disponível no site da CIDM.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

alarmantes na sociedade portuguesa», sendo a causa do «maior número de mortes de mulheres entre os 16 e os 44 anos».

De acordo com os dados apurados pela Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)⁴³, 13826 dos 15818 crimes trazidos ao seu conhecimento em 2003 correspondem a casos de violência doméstica, os quais ocorrem na sua maioria na residência comum da vítima e do autor (75,8%). As principais vítimas são mulheres (91,5%), enquanto que a autoria dos respectivos crimes é, na sua esmagadora maioria, atribuída aos homens (92,8%), reportando-se as agressões sobretudo a maus tratos físicos (31,5%), maus tratos psíquicos (31,2%) e coacção (21,6%). A maioria das agressões ocorre no quadro de um agregado familiar nuclear, em que as vítimas são casadas (54,5%). Em 70,3% das agressões registadas em 2003 os autores do crime são cônjuges ou companheiros das vítimas.

A violência doméstica no seio familiar, entre cônjuges ou entre quem viva em condições análogas às dos cônjuges, traduzida em maus tratos físicos ou psíquicos, é, desde 2000 (Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio), crime público⁴⁴, punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, e ainda com pena acessória de proibição de contacto com a vítima, incluindo afastamento da sua residência, por um período máximo de 2 anos (art.º 152.º/2 e 6 CP)⁴⁵.

O II PNVD estabelece uma estratégia de informação, sensibilização e prevenção, no seio da sociedade civil e de instituições públicas e não governamentais relacionadas com a violência doméstica, bem como de formação dos profissionais que lidam com esta realidade. Prevê ainda o incremento da actual rede nacional de casas de apoio destinadas a prestar assistência às mulheres vítimas de violência doméstica⁴⁶, assim

⁴³ ONG que se destaca em Portugal no âmbito da assistência às vítimas de crimes, prestando-lhes apoio jurídico, psicológico e social. Cerca de 85% dos seus utentes são do sexo feminino, dos quais 36,3% têm idades compreendidas entre 26 e 45 anos.

⁴⁴ Em 2002, segundo os dados provisórios fornecidos pelo MJ à CIDM, foram julgados 462 crimes de maus tratos de cônjuge ou análogo.

⁴⁵ Também a título de medida de coacção, poderá ser determinado o afastamento do agressor (art.º 200.º CPP).

⁴⁶ As casas de apoio, cujos serviços são gratuitos, integram uma casa de abrigo e centros de atendimento, e destinam-se ao acolhimento temporário de mulheres vítimas de violência, acompanhadas ou não de filhos menores. Vid. Lei n.º 107/99, de 3 Agosto, regulamentada pelo DL n.º 323/2000, de 19 de Dezembro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

como a reestruturação da linha verde telefónica de informação. Entre outras medidas anunciadas, destacam-se: a facilitação do acesso das vítimas a programas de pré- formação e formação profissional e a outras formas de apoio para inserção no mercado de trabalho; a criação de gabinetes de atendimento e tratamento clínico de famílias disfuncionais para prevenção de violência doméstica; a garantia do acesso efectivo das vítimas a unidades de saúde de aconselhamento e tratamento clínico e psicológico.

As mulheres vítimas de violência conjugal, em particular, podem beneficiar de um adiantamento de indemnização pelo Estado, em termos idênticos aos referidos para as vítimas de crimes violentos (§ 3.2), através de requerimento a apresentar junto da Comissão de Protecção às Vítimas de Crimes, nos termos previstos na Lei n.º 129/99, de 20 de Agosto⁴⁷.

4. RELAÇÕES LABORAIS

4.1. Os dados estatísticos confirmam que a participação das mulheres no mercado de trabalho continua a registar uma tendência de aumento progressivo (a taxa de actividade das mulheres atingiu 46,2% em 2003, o que significa um aumento de 3,8% desde 1995, e a taxa de emprego, em 2002, alcançou os 60,8%), sendo a diferença relativamente aos homens cada vez menor; por contraste, verifica-se que a taxa de desemprego continua a atingir, sistematicamente, mais as mulheres (7,3%) do que os homens (5,6%), sem prejuízo de estes últimos serem mais afectados no contexto actual de crescimento da taxa de desemprego⁴⁸.

⁴⁷ O montante do adiantamento da indemnização não poderá exceder o equivalente mensal ao salário mínimo nacional, durante o período de três meses, salvo prorrogação excepcional (art.º 7.º/3 Lei n.º 129/99).

⁴⁸ A diferença entre as taxas de actividade das mulheres e dos homens tem vindo progressivamente a diminuir, sendo a média de 2003 de 11,5%, enquanto que dez anos antes, em 1993, esta mesma diferença era de 15,3%. Com relevo para o perfil da mulher empregada, refira-se que 20,2% exercem a sua actividade profissional no sector do pessoal de serviços e vendas, 17,7% são trabalhadoras não qualificadas, 13,3% integram o pessoal administrativo e similares e 12,4% são trabalhadoras qualificadas de agricultura e pescas. Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, 2003.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Portugal está vinculado desde 1959 pela Convenção n.º 111 da OIT contra a discriminação. Para além das disposições constitucionais pertinentes (§ 1.1) e das normas do CT em matéria de igualdade e não discriminação (art.ºs 22.º a 32.º), destacam-se o DL n.º 392/79 (enquadrou legalmente o princípio constitucional da igualdade de todos os cidadãos e a recusa de discriminação em função do sexo, e instituiu, ainda, a CITE)⁴⁹, o DL n.º 426/88 (para além de alargar as competências da CITE, determinou a aplicação do regime do DL n.º 392/79 à Administração Pública e aos trabalhadores ao seu serviço) e a Lei n.º 105/97, de 13 de Setembro (garante o direito à igualdade de tratamento no trabalho e no emprego)⁵⁰.

Muito embora o ordenamento jurídico português consagre, de forma expressa, a igualdade entre mulheres e homens no trabalho e no emprego, existem domínios em que a discriminação das mulheres persiste. A necessidade de assegurar a igualdade de género é abordada quer no II PNI quer no Plano Nacional de Emprego 2003-2006 – PNE⁵¹, cujas directrizes se enquadram, aliás, na Estratégia Europeia para o Emprego (“Estratégia de Lisboa”), adoptada pelo Conselho Europeu, em Março de 2000, sob a presidência portuguesa da UE.

4.2. O pleno acesso ao emprego, enquanto direito fundamental que impede qualquer discriminação com base, *inter alia*, no sexo (com excepção das actividades profissionais que impliquem uma qualificação determinante indissociável do sexo – art.º 23.º/2 CT) obriga tanto as entidades públicas como as entidades privadas⁵². Apesar deste

⁴⁹ Dispõe o art.º 3.º/1 DL n.º 392/79 que «o direito ao trabalho implica a ausência de qualquer discriminação baseada no sexo, quer directa, quer indirecta, nomeadamente pela referência ao estado civil ou à situação familiar».

⁵⁰ O DL n.º 392/79 e a Lei n.º 105/97 serão revogados assim que for aprovada a regulamentação do CT, mantendo-se, todavia, os princípios fundamentais que inspiram o regime instituído por aqueles.

⁵¹ Vid. Resolução do CM n.º 185/2003. Texto do PNE disponível no site da CITE.

⁵² Nos termos do DL n.º 392/79, «é garantido o acesso das mulheres a qualquer emprego, profissão ou posto de trabalho» (art.º 4.º/1) e «são consideradas nulas e de nenhum efeito as disposições legais e regulamentares, bem como as disposições dos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho, dos contratos individuais de trabalho, dos regulamentos de empresa (...) que limitem por qualquer forma o acesso das mulheres a qualquer emprego, profissão ou posto de trabalho» (art.º 4.º/2). Vid. correspondente no CT (art.º 27.º). De forma inovadora, o CT veio explicitar que a prática de um acto discriminatório (entre outros, em função do sexo) lesivo para um trabalhador ou para um candidato a



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

enquadramento legal, e ainda que não existam obstáculos expressos à contratação de mulheres, certo é que se verificam na prática, ainda que de forma indirecta, situações de discriminação na selecção e no recrutamento em razão do sexo, do estado civil, e sobretudo, em virtude da situação familiar (filhos) da mulher, por parte, principalmente, de empresas privadas.

Esta realidade reclama das entidades competentes, *maxime* inspectivas, um reforço da sua actividade de fiscalização numa perspectiva de género. Por outro lado, justifica-se a necessidade de intervenção do Estado através da adopção de acções e de medidas adequadas a incentivar o cumprimento da legislação, tendo em vista a introdução de uma cultura de igualdade de género na sociedade em geral, e nos empregadores, em particular. Neste contexto, destacam-se algumas iniciativas da CITE, tais como: a atribuição do prémio “*Igualdade é Qualidade*”, que tem como objectivo distinguir empresas e entidades com políticas exemplares na área da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens; a promoção de actividades de formação em matéria de igualdade de género e, ainda, a prestação de informações, presencialmente ou através da linha verde, sobre igualdade entre mulheres e homens no trabalho, no emprego e na formação profissional e direitos de maternidade e paternidade.

Refira-se, por fim, o papel dos sindicatos, e, sobretudo, das comissões de trabalhadores⁵³, não só na perspectiva da contribuição para o cumprimento, na prática, da legislação em matéria de igualdade, como também na denúncia de situações ilegais.

4.3. Do ponto de vista do direito positivo, as mulheres beneficiam exactamente das mesmas condições de trabalho que os homens (art.º 9.º/1-3 DL n.º 392/79 e art.º 28.º CT), com excepção de situações especiais referentes a maternidade ou aleitamento, por natureza indissociáveis da condição de mulher⁵⁴. Isto significa que assiste às mulheres o

emprego confere-lhe direito a uma indemnização, por danos patrimoniais e não patrimoniais (art.º 26.º CT).

⁵³ Estas comissões são instâncias representativas dos trabalhadores, que agem no interior da empresa.

⁵⁴ É o caso das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes, que não são obrigadas à prestação de trabalho suplementar (art.º 46.º CT), estão dispensadas de trabalho nocturno (art.º 22.º LM) e têm direito a condições especiais quando se trate do exercício de actividades que impliquem riscos específicos para a sua segurança e saúde (art.º 21.º LM).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

direito à promoção e progressão na carreira profissional em termos de plena igualdade com os homens (art.º 10.º DL n.º 392/79 e art.º 29.º CT).

A realidade do mundo do trabalho, porém, indicia a exigência à mulher de um esforço adicional na sua prestação profissional, comparativamente com os homens, para obtenção de idêntico reconhecimento profissional e consequente promoção na carreira. Não obstante a evolução positiva registada nos últimos anos em matéria de ascensão profissional das mulheres, certo é que o factor decisivo da maternidade fomenta a manutenção de uma barreira oculta (“*telhados de vidro*”) no acesso das mulheres a lugares de chefia, sobretudo no sector privado⁵⁵.

Com excepção das diferenciações determinadas por critérios objectivos, atinentes à quantidade, natureza e qualidade do trabalho em causa, a lei assegura a igualdade remuneratória entre homens e mulheres (art.º 9.º DL n.º 392/79 e art.º 28.º CT), em cumprimento, aliás, dos compromissos internacionais assumidos há muito por Portugal, como os decorrentes da Convenção n.º 100 da OIT sobre igualdade de remuneração. Os dados estatísticos revelam, contudo, uma desigualdade na prática, tendo o PNE em vigor eleito a redução das diferenças salariais entre os sexos como um dos seus eixos estratégicos⁵⁶.

A violação do princípio da igualdade de retribuição entre trabalhadores de ambos os sexos é considerada contra-ordenação muito grave (art.º 642.º CT), punida com coima variável conforme a existência de dolo ou negligência e em função do volume de negócios da empresa, sujeita ainda à aplicação de sanções acessórias, no caso de reincidência.

⁵⁵ Os dados relativos às 50 maiores empresas com actividade em Portugal, cotadas na bolsa, revelam que, em números absolutos, o número de mulheres em cargos superiores é aproximadamente um terço do número de homens: 1603 para 4978. Fonte: CITE.

⁵⁶ Segundo o Inquérito ao Emprego 2003 do INE, as mulheres a trabalhar por conta de outrem auferiram um salário médio de €577, contra o salário médio de €687 que os homens auferiram na mesma situação profissional.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

4.4. O CT (art.º 24) introduziu, sem precedente na legislação anterior⁵⁷, uma disposição legal que se refere directamente ao assédio no trabalho enquanto discriminação, abrangendo tanto a relação de emprego já constituída, como a fase prévia de acesso, considerando assédio qualquer comportamento indesejado de carácter sexual, sob forma verbal, não verbal ou física. O assédio sexual pode ainda configurar ilícito criminal, punido com pena de prisão até 2 ou até 3 anos, conforme se trate da prática constrangida de acto sexual de relevo (art.º 163.º/2 CP) ou de cópula, coito anal ou coito oral (art.º 164.º/2 CP), em consequência de ordem ou ameaça com base em “abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica ou de trabalho”.

Não obstante a dificuldade de prova com que as vítimas de assédio sexual (na maioria mulheres) são normalmente confrontadas, existem decisões judiciais que, constatando a existência efectiva de assédio sexual, consideraram ser tal comportamento justa causa de despedimento, por perda de confiança, por parte da entidade patronal, no trabalhador autor do assédio, tornando imediata e praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho⁵⁸.

4.5. Na maioria das famílias, as tarefas domésticas continuam, em regra, a ser desempenhadas pela mulher (§ 2.1): as mulheres dedicam, em média, mais 3 horas por dia que os homens às tarefas familiares⁵⁹. A lei consagra várias medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada daquelas tarefas entre homens e mulheres. Em matéria de assistência aos filhos, destacam-se as licenças específicas (art.ºs 17.º, 18.º e 20.º LM) e o direito a faltar ao trabalho (art.º 15.º LM) para esse fim, de que beneficiam tanto pais como mães. Existe também a possibilidade de opção por trabalho a tempo parcial⁶⁰ ou com flexibilidade de horário (art.º 19.º LM). Também o II PNI consagra

⁵⁷ Antes do CT o assédio era tratado com base nos art.ºs 19.º e 20.º DL n.º 49408, de 24/ de <novembro de 1969 (regime jurídico do contrato individual de trabalho), referentes aos deveres da entidade patronal e do trabalhador. No direito actual, a autoria do assédio imputável ao empregador constitui contra-ordenação muito grave (art.º 642.º CT).

⁵⁸ Vid. Acórdãos STJ de 11.11.98 (Proc. 135/98) e de 07.07.93 (Proc. 3709), bem como Acórdãos da Relação de Lisboa de 08.01.97 (Proc. 1854) e de 25.11.92 (Rec. 8007).

⁵⁹ Fonte: INE (Inquérito à Ocupação do Tempo, 1999).

⁶⁰ Os trabalhadores com responsabilidades familiares devem gozar de preferência na admissão ao trabalho em regime de tempo parcial (vid. art.º 183.º CT).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

medidas com vista à conciliação da vida profissional e familiar e à necessidade de sensibilizar as entidades empregadoras para esta questão, tais como a promoção do trabalho a tempo parcial ou com flexibilidade de horário e do teletrabalho, e ainda a criação de estruturas de apoio, no local de trabalho, aos pais e mães trabalhadoras (creches, jardins de infância, *ateliers* para ocupação dos tempos livres...) ⁶¹.

Em 1997, cerca de 25% das mulheres apontava as obrigações familiares, tais como a lida da casa e as crianças, como o motivo pela opção do trabalho a tempo parcial ⁶². Esta opção é feita por maior número de mulheres do que homens, porventura com consequências mais gravosas para a mulher, não só na sua progressão profissional, mas também no encargo com as responsabilidades familiares e domésticas.

Ainda que existam várias famílias em que a mulher não participa no mercado de trabalho, dedicando-se, em exclusivo, às tarefas domésticas e familiares, o ordenamento jurídico português não contém qualquer regulamentação específica para esta situação.

5. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

5.1. A Constituição (art.º 109.º) reconhece «a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política» como «condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático». Ao contrário da evolução registada em outros sectores de actividade, tais como a participação no mercado de trabalho e a frequência do ensino superior, mantém-se reduzido o número de mulheres nos órgãos de representação e decisão política ⁶³.

Nas últimas eleições para a AR, foram eleitas 44 mulheres (19,6%), num total de 230 Deputados ⁶⁴, contando o actual Governo com a presença de 10 mulheres (19,2%) em 52 cargos governamentais. Nas regiões autónomas, foram eleitas, em 2000, 10

⁶¹ O mesmo Plano alerta para a necessidade de efectuar um estudo tendo em vista a promoção de acções de sensibilização para regularização da situação das mulheres que trabalham no domicílio.

⁶² Fonte: INE (“Mulheres e Homens em Portugal, Retrato Estatístico da Década de 90”).

⁶³ A participação política das mulheres passou de 8% em 1975 para 19,6% em 2003.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

mulheres na Madeira e 4 mulheres nos Açores, o que representa 16,3% e 7,7% das respectivas assembleias legislativas regionais, enquanto que no Parlamento Europeu, num total de 25 deputados portugueses, foram eleitas 5 mulheres (20%) nas eleições de 1999. Quanto às eleições autárquicas de Dezembro de 2001, foram eleitas apenas 16 mulheres (5,2%) num universo de 308 Presidentes de Câmara eleitos⁶⁵.

5.2. Com a revisão constitucional de 1997 (§ 1.1) foi aberta ao legislador ordinário a possibilidade de adoptar medidas positivas no sentido de promover a participação equilibrada de ambos os sexos na vida política. Neste contexto, tem-se vindo a discutir em Portugal a introdução de um sistema de quotas eleitorais. As propostas apresentadas neste sentido foram sendo, contudo, sucessivamente reprovadas, devido às dúvidas suscitadas acerca da sua constitucionalidade, sobretudo no que concerne à eventual violação dos princípios da igualdade e da não discriminação com base no sexo (art.º 13.º CRP), à luz do princípio da necessidade e proibição do excesso⁶⁶.

A aprovação da recente Lei dos Partidos Políticos (LO n.º 2/2003, de 22 de Agosto), suscitou novamente o debate em torno da introdução de quotas, desta feita ao nível da organização interna dos partidos (com reflexos na composição das listas eleitorais), sem que, todavia, tivesse ido, no plano legislativo, mais além daquilo que se encontra já consagrado no art.º 109.º CRP⁶⁷.

Não obstante, há já partidos que abordam directamente, nos respectivos estatutos, a questão da igualdade de género. Os Estatutos do Partido Socialista⁶⁸ estabelecem uma quota de participação de mulheres, dispondo que o seu Departamento Nacional de Mulheres Socialistas deve assegurar-se que «os órgãos partidários, bem como as listas de candidaturas plurinominais para e por eles propostas, devem garantir

⁶⁴ Portugal ocupa a 42.ª posição, a nível mundial, na percentagem de mulheres no parlamento nacional <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

⁶⁵ Fonte: CIDM.

⁶⁶ Vid., por último, Proposta de Lei 40/VIII (Governo socialista) e Projecto de Lei 388/VIII (Bloco de Esquerda), ambos referindo uma representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos.

⁶⁷ Art.º 29.º LO n.º 2/2003: «Os estatutos devem assegurar uma participação directa, activa e equilibrada de mulheres e homens na actividade política e garantir a não discriminação em função do sexo no acesso aos órgãos partidários e nas candidaturas apresentadas pelos partidos políticos».

⁶⁸ Texto disponível em <http://www.ps.pt/conteudosgerais/estatutos.php>.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

uma representação não inferior a 33% de militantes de qualquer dos sexos» (art.º 116.º). O art.º 14.º dos Estatutos do Bloco de Esquerda impõe que as listas candidatas a determinados órgãos do partido devem observar o critério da paridade entre os sexos⁶⁹.

O II PNI refere-se à necessidade de realizar acções de sensibilização e formação, com a colaboração da CIDM, de forma a incentivar a participação das mulheres nos órgãos de decisão política, inclusive por via de apresentação de proposta legislativa para cumprimento do art.º 109.º CRP.

6. EDUCAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

6.1. Nos termos do art.º 3.º j) da Lei de Bases do Sistema Educativo⁷⁰, preside à organização do sistema educativo a garantia da «igualdade de oportunidade para ambos os sexos, nomeadamente através das práticas de coeducação e da orientação escolar e profissional» e a sensibilização, para o efeito, do «conjunto dos intervenientes no processo educativo». Sem embargo, a mesma Lei não reflecte depois a problemática específica da igualdade de género, nomeadamente ao nível dos objectivos apostos aos distintos graus de educação (básico, secundário e superior). O II PNI destaca, justamente, o imperativo de incluir a dimensão de género «na formação de crianças e jovens desde os primeiros níveis de ensino de forma a eliminar os estereótipos em função do sexo e promover a educação para a igualdade», o que passa também por uma maior atenção à perspectiva da igualdade de direitos e de oportunidades entre homens e mulheres nos próprios currículos, programas e materiais pedagógicos.

Em Portugal, há estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos. Os estabelecimentos de ensino particular e cooperativo consideram-se parte integrante da rede escolar, desde que se enquadrem nos princípios gerais e objectivos do sistema de ensino. Não existindo norma que expressamente consagre a obrigatoriedade de os estabelecimentos públicos serem mistos, todos eles o são na

⁶⁹ Texto disponível em <http://www.bloco.org/pdf/estatutos.pdf>.

⁷⁰ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pela Lei n.º 115/97, de 19 de Setembro.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

prática. A situação de escolas ou colégios exclusivamente femininos ou masculinos apenas persiste em alguns estabelecimentos de ensino particular.

6.2. Nos termos do respectivo Estatuto, constitui dever fundamental dos jornalistas não tratar discriminatoriamente as pessoas em função do sexo⁷¹. Paralelamente, as leis que regulam a rádio e a televisão explicitam o respeito da dignidade humana e dos direitos e liberdades fundamentais como limites à liberdade de programação⁷².

No plano específico da actividade informativa, se muitas mulheres assinam já peças jornalísticas ou artigos de opinião e conduzem programas de informação, subsiste ainda, em geral, uma acentuada presença masculina quanto a comentadores externos e outros convidados para participação em debates nos meios de comunicação, reflexo natural do predomínio masculino nos processos de tomada de decisão (nomeadamente política – § 5.1).

Ao nível publicitário, «é proibida a publicidade que, pela sua forma, objecto ou fim, ofenda os valores, princípios e instituições fundamentais constitucionalmente consagrados» (art.º 7.º/1 Código da Publicidade), designadamente a que contenha qualquer discriminação quanto ao género. Sem prejuízo, mantêm-se estereótipos associados ao género bem como a imagem da mulher como corpo, objecto sexual/erótico⁷³. Em todo o caso, a questão não deixa de colocar-se também a um nível transnacional, porquanto a publicidade, como a CIDM põe em evidência, encontra-se hoje em grande medida globalizada, com adaptações apenas ao nível da linguagem, consoante o país a que se destina. A eliminação de estereótipos em função do sexo na comunicação social consta de entre as medidas do II PNI.

⁷¹ Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro (art.º 14.º e)).

⁷² Vid. art.º 35.º/1 Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro (Lei da Rádio), e art.º 24.º/1 Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto (Lei da Televisão).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

7. PROTECÇÃO EM SITUAÇÕES ESPECIAIS

7.1. Sem prejuízo da legislação referente ao direito à saúde sexual e reprodutiva, em geral (§§ 2.2 e 2.3), não existe um diploma específico sobre o direito à saúde da mulher.

Entre as principais causas de morte nas mulheres portuguesas, destacam-se as doenças do aparelho circulatório (44,2%), com particular incidência para as doenças cerebro-vasculares (23,1%), seguidas pelos tumores malignos (18,0%, em que o cancro da mama representa 3,3%)⁷⁴.

7.2. Em Portugal, em regra, os menores são tratados pela lei indistintamente do sexo. As menores são, no entanto, objecto de especial atenção no que se refere à problemática da gravidez na adolescência, prevendo o II PNI medidas especiais de prevenção, bem como de acompanhamento e apoio às mães adolescentes⁷⁵.

7.3. Nem a Lei de Imigração (LI)⁷⁶, nem a Lei de Asilo (LA)⁷⁷ atendem, de modo expresse, à situação particular da mulher estrangeira grávida para efeitos de impedir a sua expulsão do território português ou afastar o dever de abandono do país em caso seja de recusa do pedido de asilo seja da sua não concessão.

Destacam-se, em todo o caso, a protecção outorgada ao agregado familiar, sem, contudo, destringar entre homens e mulheres. Assim é no que respeita ao direito de reagrupamento familiar nos termos da LI (art.ºs 56.º a 58.º), bem como à extensão dos efeitos do asilo à família nuclear do requerente (art.º 4.º LA). Acresce que também os familiares que acompanham o requerente de asilo ficam protegidos contra qualquer

⁷³ Para a Associação Portuguesa de Anunciantes (<http://www.apan.pt>) afigura-se não existir uma subvalorização da mulher na publicidade, mas sempre reconhece poder haver, neste domínio, lugar a interpretações sexistas.

⁷⁴ Fonte: INE (dados relativos a 2001).

⁷⁵ Em Portugal, 22 mães em cada mil são adolescentes. Fonte: ONU (“A situação da população mundial 2002”).

⁷⁶ DL n.º 244/98, de 8 de Agosto (regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional), alterado pela Lei n.º 97/99, de 26 de Junho, e pelos DL n.ºs 4/2001, de 10 de Janeiro, e 34/2003, de 25 de Fevereiro.

⁷⁷ Lei n.º 15/98, de 26 de Março, alterada pela Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

procedimento administrativo ou criminal por entrada ilegal no país (art.º 12.º LA), sendo-lhes ainda extensivas as medidas de apoio social de que careçam (vid. art.ºs 49.º e seg. LA). Por último, merece destaque norma que atende a grupo de pessoas em situação de maior vulnerabilidade, a qual, pelo seu âmbito de protecção, pode ter especial interesse no que às mulheres respeita. Com efeito, determina o art.º 58.º LA que «os requerentes de asilo que tenham sido vítimas de tortura, violação ou de outros abusos de natureza física ou sexual beneficiam de uma especial atenção e acompanhamento por parte do respectivo centro de segurança social da área da sua residência ou de entidades que com este tenham celebrado protocolos de apoio».

São apontados dados que atestam a prática de mutilação genital feminina em algumas comunidades africanas estabelecidas em Portugal. Sem prejuízo de poder relevar como violação à integridade pessoal, tal conduta não se encontra tipificada *qua tale* no CP, existindo já iniciativa legislativa nesse sentido⁷⁸. Esta criminalização expressa encontra-se preconizada no II PNVD.

No quadro da realidade portuguesa, destaca-se ainda a situação da mulher cigana, face aos costumes próprios que regem a respectiva comunidade. Poderá haver indícios de uma evolução, ainda lenta, restrita e não uniforme, tendente a capacitar a mulher cigana, desde logo por via do acesso e conclusão, pelo menos, da escolaridade básica.

A questão da completa integração das mulheres imigrantes e de minorias étnicas é abordada tanto no II PNI, PNE, II PNVD e no Plano Nacional de Acção para a Inclusão (2003-2005)⁷⁹.

7.4. As mulheres reclusas representam actualmente 7,3% no total da população prisional, acolhendo o EP de Tires 59,9% dessas reclusas⁸⁰. A Lei de Execução das

⁷⁸ Projecto de Lei 229/IX (CDS-Partido Popular).

⁷⁹ Este último aprovado pela Resolução do CM n.º 192/2003.

⁸⁰ Fonte: Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (dados relativos à situação existente em 15 de Abril de 2004, disponíveis em <http://www.dgsp.mj.pt>). O EP de Tires é um estabelecimento especial, afecto por lei à reclusão de mulheres, ainda que, na prática, não o seja totalmente (§ B) 5.1).



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Penas⁸¹ não desconsidera as necessidades específicas de protecção que se colocam no quadro penitenciário feminino. Neste contexto, destaca-se o reconhecimento às mulheres reclusas: da faculdade de ficarem isentas do dever de trabalhar em período de gravidez, puerpério e outras situações (art.^{os} 64.º/3 e 203.º/2); realização a expensas suas dos rastreios oncológicos pertinentes (art.º 96.º/3 b)); do direito a assistência médica adequada por parte das reclusas grávidas, puérperas ou que tenham sofrido interrupção da gravidez (art.^{os} 97.º/1-2, 203.º e 204.º), bem como, quanto a reclusas em idênticas situações, a exigência, como regra geral, de parecer médico prévio à aplicação de determinadas medidas de segurança (art.^{os} 114.º/3) e a audição do médico no caso de aplicação de medida disciplinar (art.º 137.º/4); a possibilidade, ainda quanto às reclusas grávidas, puérperas ou que tenham sofrido interrupção da gravidez, de serem autorizadas a permanecer no EP no momento da sua libertação, perante informação médica de que mesma prejudica gravemente a sua saúde (art.º 154.º/2); do direito a terem consigo os filhos até aos 3 anos de idade (art.º 206.º)⁸². Por fim, refira-se que, ao nível do alojamento, impõe a mesma Lei que os estabelecimentos prisionais destinados a reclusas disponham de secções especiais quer para mulheres grávidas quer para mães com filhos menores de 1 ano, assim como de infantário para os filhos que as acompanham (art.º 161.º).

⁸¹ DL n.º 265/79, de 1 de Agosto, alterado pelos DL n.ºs 49/80, de 22 de Março, e 414/85, de 18 de Outubro, neste momento em processo de revisão legislativa.

⁸² A prática tem vindo a permitir a permanência de filhos com idade superior a 3 anos junto das mães reclusas, nomeadamente no EP de Tires.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

B) Actuação do Provedor de Justiça

1. INTRODUÇÃO.- 2. RELAÇÕES FAMILIARES: 2.1. Matrimónio. 2.2. Gravidez e parto; 2.3. Filiação e poder paternal.- 3. EXPLORAÇÃO SEXUAL E VIOLÊNCIA DE GÉNERO: 3.1. Violência doméstica.- 4. RELAÇÕES LABORAIS: 4.1. Acesso ao emprego. 4.2. Assédio sexual 4.3. Medidas para conciliar a vida laboral e familiar.- 5. SITUAÇÕES VULNERÁVEIS: 5.1. Reclusas.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o respectivo enquadramento constitucional (art.º 23.º CRP) e legal (art.ºs 2.º e 22.º do Estatuto do Provedor de Justiça (EPJ)⁸³), o Provedor de Justiça (PJ) aprecia queixas relativas a acções ou omissões dos poderes públicos nacionais – ou de entidades privadas, mas apenas quando estas estejam numa relação de especial domínio face aos particulares e no âmbito dos seus direitos, liberdades e garantias fundamentais –, na medida em que as mesmas possam qualificar-se como ilegais ou injustas. Verdadeiro “órgão de garantia dos direitos fundamentais”, de fora do âmbito da sua actuação apenas ficam as funções política e judicial do Estado. Em média, as mulheres representam 35% dos reclamantes particulares que, por ano, se dirigem ao PJ. Do total de funcionários que trabalham actualmente na instituição, 67,5 % são mulheres⁸⁴.

2. RELAÇÕES FAMILIARES

2.1. Relevando do regime jurídico do direito à pensão por sobrevivência dos divorciados ou separados de pessoas e bens do falecido (na medida em que tenham

⁸³ Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, alterada pela Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto.

⁸⁴ Vid. PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, Lisboa, 2004, p. 1278. O perfil do funcionário tipo deste órgão do Estado é do sexo feminino, com idade inferior a 35 anos e com grau académico ao nível da licenciatura. *Id.*, p. 1280.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

direito a alimentos deste, à data da sua morte), a par do cônjuge sobrevivente ou pessoa que com ele vivesse em união de facto (§ A) 2.1), o PJ dirigiu, aos ministros que tutelam a função pública e a segurança social, recomendação no sentido de alteração legislativa, com vista a obstar a situações de injustiça que a aplicação concreta das soluções normativas vigentes possa potenciar. Com efeito, caso concorram ao recebimento daquela pensão o cônjuge sobrevivente (ou quem vivesse em união de facto com o falecido) e a pessoa divorciada ou separada de pessoas e bens, a pensão é repartida automaticamente em partes iguais. Perante este quadro, o PJ tomou em linha de conta situações, trazidas ao seu conhecimento, em que a pensão de alimentos paga em vida pelo falecido à pessoa de quem se divorciou ou separou ser “substancialmente inferior” à pensão que esta, por morte daquele, passou a receber, revelando “enriquecimento ilegítimo”. Nesta linha, em vez do actual critério de divisão equitativa *per capita*, recomendou que o montante da pensão de sobrevivência a atribuir a eventuais divorciados ou separados tenha como referente a quantia recebida, à data da morte do ex-cônjuge, a título de pensão de alimentos (sem prejuízo da possibilidade da sua actualização), não ultrapassando nunca o montante da pensão de sobrevivência atribuída ao cônjuge sobrevivente (ou a quem vivia com o falecido em união de facto)⁸⁵. Os destinatários da recomendação responderam ir ser ponderada a alteração do regime jurídico pertinente no sentido indicado pelo PJ.

2.2. Atendendo ao carácter excepcional de situação ocorrida numa maternidade do SNS, interveio o PJ num caso de prestação de cuidados de saúde a parturiente, de que resultou lesão grave e irreversível, física e psíquica, no seu estado de saúde⁸⁶. Considerando estarem verificados os pressupostos da responsabilidade civil extracontratual do Estado,

⁸⁵ Recomendações 4/B/2003 e 5/B/2003, de 29 de Abril, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, cit., pp. 803-809.

⁸⁶ Os factos ocorreram em 1993 e reportam-se a paragem cardíaco-respiratória sofrida pela parturiente, já em fase de recobro, e que, tendo sido revertida, a deixou num estado semelhante ao de uma criança em idade pré-escolar. À parturiente tinha sido ministrada, na parte final do parto por cesariana, substância anestésica que, mesmo quando administrada nas doses recomendadas, tem acção depressora cardíaco-respiratória que se pode prolongar por algumas horas após a sua administração. Razão pela qual o respectivo laboratório fabricante recomenda que os doentes sejam devidamente vigiados com meios adequados de reanimação.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

o PJ instou o Ministério da Saúde à reparação dos danos causados e disponibilizou-se para, à semelhança de outros casos, auxiliar no cálculo da indemnização que considerava devida⁸⁷. O relevo da presente intervenção prende-se com o facto de o PJ ter concluído existir a chamada “*faute du service*”, ou seja, a inobservância de regras técnicas que impunham uma vigilância especial, pós-parto, sobre a puérpera, desrespeito esse que, no presente caso, se ficou a dever ao mau funcionamento dos serviços (já não a comportamentos disciplinarmente relevantes dos profissionais de saúde implicados). Não sendo aquela figura desconhecida da doutrina e jurisprudência portuguesas, não logrou, todavia, o PJ que o Estado aceitasse uma resolução extrajudicial do assunto. Regista-se, em todo o caso, pretender-se já conferir letra de lei ao conceito de “culpa do serviço” em matéria de regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual do Estado⁸⁸, o que na perspectiva do *Ombudsman* vale como proclamação solene da assunção pelos poderes públicos das suas responsabilidades perante os cidadãos, mormente, tal como ocorrido no caso ora relatado, quando estão em causa direitos fundamentais intrinsecamente ligados à esfera nuclear da pessoa (como o direito à vida e à integridade pessoal de uma mulher que acabara de dar à luz).

Várias são as intervenções do PJ no domínio da protecção da maternidade (§ A 2.3).

A) Assim ocorreu com vista ao esclarecimento da questão do número de dias de licença por maternidade a que uma mulher tem direito, ocorrendo a morte de nado-vivo. No caso concreto trazido ao conhecimento deste órgão, uma professora do ensino básico tinha dado à luz dois gémeos, que vieram a falecer ao 2.º e 4.º dias de vida, respectivamente. A Administração educativa apenas reconheceu a esta professora o direito ao período de licença de maternidade obrigatório de seis semanas (art.º 10.º/6 LM), considerado como o indispensável para a recuperação física da puérpera, no pressuposto de que a licença de maternidade serve sobretudo “o interesse do recém nascido”, visto a necessidade que este tem, nos primeiros meses de vida, de

⁸⁷ Recomendação 38/A/2000, e suas reiteraões. Vid. PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2000*, Lisboa: 2001, pp. 295-307; PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2001*, Lisboa: 2003, pp. 355-362.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

“permanente assistência materna”, desatendendo parecer da CITE, de acordo com o qual a professora em questão, por ter sido mãe, adquirira o direito ao gozo na íntegra da licença de maternidade (art.º 10.º/1 e 2 LM). Na análise da questão, considerou o PJ, por um lado, estar em causa um direito fundamental, cujo exercício não admite restrições nos termos propugnados pela Administração. Por outro lado, a circunstância de o legislador ter deixado de prever expressamente a situação de morte de nado-vivo nas alterações entretanto introduzidas na LM permite a interpretação no sentido do gozo integral da licença de maternidade (*ubi ius non distinguit nec nos distinguere debemos*). Entende, pois, o PJ que, uma vez ocorrendo nascimento com vida e independentemente da morte do nado-vivo, «deve ser garantido à mãe o gozo efectivo da licença de maternidade correspondente a 120 dias, acrescidos de 30 (nos partos gemelares) por cada filho além do primeiro»⁸⁹. Mais solicitou ao responsável governamental que tutela a Administração Pública que fossem difundidas orientações a todos os serviços em conformidade com a posição defendida. Na sua resposta, aponta aquele membro do Governo para a resolução da questão em sede da regulamentação, em curso, do CT, aguardando o PJ a aprovação definitiva e publicação da mesma.

B) O PJ tem recebido e analisado várias queixas, relacionadas, designadamente, com as diferenças existentes entre o regime geral de segurança social e o da protecção social da função pública, e a forma como essas diferenças se reflectem na protecção conferida tanto à maternidade como à paternidade. Neste contexto, o PJ considerou ser efectivamente injusta a forma como os períodos contributivos das trabalhadoras são tidos em conta para efeitos de cálculo da licença de maternidade, sobretudo em caso de transição do sector público para o sector privado na pendência da gravidez. Foi assim sugerido à Secretaria de Estado da Segurança Social o estudo do problema e a introdução das alterações legislativas necessárias à eliminação desta diferenciação, de forma a evitar que as trabalhadoras sejam prejudicadas por força de opções

⁸⁸ Vid., por último, Proposta de Lei 88/IX do actual Governo.

⁸⁹ Proc. R-4988/00(A4), in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, cit., pp. 628-630.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

profissionais, reflectidas na necessária mudança do seu regime de protecção social⁹⁰. A questão está a ser analisada pelos serviços públicos competentes e irá ser abordada no quadro da regulamentação do CT.

C) Face a divergências interpretativas da LM, o PJ formulou recomendação no sentido de as faltas por risco clínico para a trabalhadora ou para o nascituro, impeditivas do exercício de funções, não serem equiparadas a faltas por doença, mas sim integradas no gozo da licença por maternidade (art.^{os} 10.º/3 e 25.º LM)⁹¹.

2.3. Os órgãos de gestão de uma escola não consideraram justificada a falta dada por um docente, que, enquanto pai, acompanhara o seu filho a consulta médica. O motivo invocado residiu no facto de a mãe da criança leccionar na mesma escola e de não ter serviço docente no dia da consulta, pelo que, na perspectiva da escola, seria ela – e não o pai – a “pessoa mais adequada” para acompanhar o menor. Na sua intervenção, o PJ invocou o princípio constitucional da igualdade dos cônjuges na educação e manutenção dos filhos (§§ A) 1.1. e 2.4), estando a Administração impedida de se imiscuir nas escolhas que os pais façam quanto à organização da sua vida familiar. A perspectiva defendida foi acolhida pelo Ministério da Educação, que procedeu à uniformização, no quadro dos respectivos serviços, do entendimento de que, para a justificação das faltas dadas por motivo de acompanhamento de filho menor com vista a assistência médica, basta a declaração pelo próprio funcionário de que é a pessoa mais indicada para tal acompanhamento⁹².

⁹⁰ Proc. P-17/98(A3), in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2001*, cit. pp. 364-365. Vid. ainda Proc. R-923/01(A6), in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, cit., pp. 938-941, relativamente à diferença de tratamento das agentes administrativas contratadas a termo face às trabalhadoras do sector privado.

⁹¹ Recomendação 6/A/2003, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, cit., pp. 1050-1055.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

3. EXPLORAÇÃO SEXUAL E VIOLÊNCIA DE GÉNERO

3.1. As queixas recebidas pelo PJ em matéria de violência doméstica levantam desde logo dificuldades de prova, para além de extravasarem, em regra, a sua competência, porquanto indiciam a prática de ilícito criminal (§ A) 3.3), muitas vezes já objecto de processo criminal em curso. Nessa medida, a intervenção do PJ traduz-se fundamentalmente na informação e encaminhamento das alegadas vítimas para as entidades administrativas competentes, consoante os casos, e subsequente acompanhamento da sua actuação.

4. RELAÇÕES LABORAIS

4.1. Em 1991, no seguimento da denúncia feita por um sindicato do sector bancário, relativamente à existência de práticas discriminatórias em função do sexo num dos maiores bancos privados em Portugal (cuja percentagem de mulheres era, em 1989, de 0,7%), decidiu o PJ alertar o então Ministro do Trabalho e da Segurança Social, no sentido de a Inspeção-Geral do Trabalho exercer os seus poderes de fiscalização sobre o referido banco, tendo em vista apurar da infracção às disposições normativas que impedem a discriminação no acesso ao emprego e respectivas consequências (§ A) 4.2)⁹³. O PJ limitou a sua actuação à entidade pública competente, porquanto na altura o EPJ não autorizava actuações contra entidades privadas nos termos hoje permitidos (desde 1996) no art.º 2.º/2 EPJ. O caso assumiu grande impacte mediático, tendo a própria CITE aprovado parecer confirmativo do sentido discriminatório da política de recrutamento do banco em causa, tendo tido reflexos positivos na mudança de atitude do mesmo face às mulheres.

⁹² Proc. R-1674/01(A4), in PROVEDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, cit., pp. 611-613.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

4.2. O que ficou dito sobre a intervenção do PJ relativamente às queixas sobre violência doméstica (§ 3.1) vale, *mutatis mutandis*, para as denúncias de assédio sexual (§ A) 4.4).

4.3. A situação das mulheres trabalhadoras após o parto e a questão da necessidade de articular a vida profissional com as responsabilidades familiares são temáticas que ocuparam o PJ, logo após a sua criação. Assim, em 1979 o PJ, face a queixas relacionadas com as dificuldades enfrentadas pelas mulheres trabalhadoras após o período legal de licença de parto, nos sectores público e privado, dirigiu recomendação à Secretaria de Estado da Segurança Social, na sequência da qual foi constituído um grupo de trabalho para proceder ao estudo de medidas a introduzir nesta matéria⁹⁴. As propostas formuladas na altura pelo PJ, tais como a possibilidade de prestação de trabalho a tempo parcial, têm vindo a ser progressivamente acolhidas pelo ordenamento jurídico português (§ A) 4.5).

Já desde 1997 que o PJ vem alertando o Governo para a necessidade de adopção de medida legislativa que atenda à circunstância de um candidato, admitido a concurso público, a gozar licença por maternidade, paternidade ou adopção, possa justificar o adiamento da realização de provas para progressão na carreira profissional⁹⁵. Não tendo sido acatada esta recomendação, veio o PJ, em 2003, insistir na necessidade de colmatar a omissão legal, não só nas situações supra mencionadas, como também no caso de internamento hospitalar devidamente comprovado⁹⁶. Aguarda-se resposta da entidade visada.

⁹³ Proc. 1426/91, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório (Intercalar) 1991 – 1 Janeiro – 30 Setembro*, Lisboa: Centro de Publicações da Provedoria de Justiça.

⁹⁴ Proc. 77/IP-3-A-3, PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1979 (in Diário da Assembleia da República, de 11 de Abril de 1980, p. 568-(167)*.

⁹⁵ Recomendação 3/B/97, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 1997*, Lisboa, 1998, pp. 741-742.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

5. SITUAÇÕES VULNERÁVEIS

5.1. A situação das mulheres reclusas constitui um dos eixos temáticos a que o PJ tem dado particular atenção, no contexto das inspecções realizadas aos estabelecimentos prisionais portugueses⁹⁷.

Não obstante a quebra que se vem registando no peso da população prisional feminina, o PJ sempre adverte que a questão das mulheres reclusas não deve ser minorizada face ao problema penitenciário masculino, nomeadamente ao nível da (re)afecção dos meios físicos disponíveis para acolhimento de reclusos, com prejuízo para a qualidade e necessidades específicas do acolhimento prisional de mulheres, não raro acompanhadas dos seus filhos (§ A) 7.4)⁹⁸.

No que respeita a esta última realidade, destaca-se o acatamento de recomendações feitas pelo PJ com vista ao cumprimento dos requisitos legais quanto ao alojamento de mulheres reclusas grávidas ou com filhos, de que é exemplo paradigmático a entrada em funcionamento, em 2000, da Casa das Mães no principal EP vocacionado para mulheres⁹⁹. Na mesma linha, e tomando igualmente em consideração a entrada em funcionamento de uma Casa da Criança nas imediações do mesmo EP, o PJ incentiva a consecução de iniciativas similares, por forma a assegurar a continuação da proximidade entre mães reclusas e os seus filhos, os quais, por terem atingido o limite de idade, não podem permanecer no estabelecimento. Quanto a este limite máximo, de 3 anos de idade, o PJ, na senda de recomendações anteriores, propõe a fixação, na lei penitenciária, de um limite mais elevado (possivelmente situado nos 5

⁹⁶ Recomendação 8/B/2003, in PROVIDOR DE JUSTIÇA, *Relatório à Assembleia da República 2003*, cit., pp. 601-604.

⁹⁷ Vid. relatórios publicados na sequência das três inspecções efectuadas a nível nacional (em 1996, 1998 e 2002) – PROVIDOR DE JUSTIÇA, *As nossas prisões: Relatório especial do PJ à Assembleia da República - 1996*, Lisboa, 1997; PROVIDOR DE JUSTIÇA, *As nossas prisões - II: Relatório especial do PJ à Assembleia da República 1999*, Lisboa, 1999; PROVIDOR DE JUSTIÇA, *As nossas prisões – III Relatório*, Lisboa, 2003. À data da elaboração do presente texto, as recomendações constantes do último relatório aguardam a resposta do Ministério da Justiça.

⁹⁸ Vid. PROVIDOR DE JUSTIÇA, *As nossas prisões – III Relatório*, cit., pp. 51-52. Destaca-se, a este propósito, a decisão da Administração, que não mereceu um juízo favorável por parte do *Ombudsman* português, de afectar, em benefício de reclusos homens, um pavilhão do EP de Tires, destinado por lei à reclusão de mulheres, convertendo-o, na prática, em estabelecimento misto. *Id.*, pp. 127 e 586-587.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

anos de idade), sem embargo de a decisão de saída da criança «poder ocorrer mais cedo ou mais tarde, de acordo com a avaliação casuística dos efeitos da permanência no EP ou do afastamento da mãe»¹⁰⁰.

Outro domínio que merece particular acompanhamento por parte do PJ concerne à assistência médica específica reclamada por mulheres em reclusão. Assim, quanto aos rastreios oncológicos (cancro da mama e do colo do útero), para além da realização dos mesmos por iniciativa e a expensas dos EP¹⁰¹, o PJ, com base na faculdade legal de as reclusas poderem realizar, à sua custa, esse tipo de exames, vem recomendando, desde 1999, que seja o médico de cada EP a sensibilizar e encaminhar as reclusas para os rastreios referidos. Por outro lado, e no que especificamente respeita ao maior EP de mulheres, desde 1999 que se recomenda a realização, na própria prisão (em vez do recurso ao hospital ou centros de saúde locais), das consultas de ginecologia, mediante a contratação de um médico especialista, «com tempos de serviço compatíveis com as necessidades reais do estabelecimento»¹⁰².

Por último, e num aspecto ancilar à problemática das mulheres em situação de reclusão, relevando, em todo o caso, da administração penitenciária, destaca-se a consideração nos sucessivos relatórios do PJ da questão do pessoal de vigilância do sexo feminino, cuja evolução, em termos quantitativos, descreve como negativa. Pondo em relevo a existência de um conjunto de actividades em meio prisional, para as quais o género é irrelevante, o PJ renovou, no seu último relatório, a chamada de atenção para «a necessidade de cativação de candidatas femininas ao Corpo da Guarda Prisional, velando depois pela sua correcta distribuição no sistema»¹⁰³.

⁹⁹ *Id.*, pp. 126 e 586 e seg.

¹⁰⁰ *Id.*, p. 93.

¹⁰¹ Na perspectiva do *Ombudsman* português, tal afigura-se como a situação ideal, que, inclusive, poderia ser implementada de forma sistemática por via de um protocolo nacional com o Ministério da Saúde. *Id.*, p. 233.

¹⁰² *Id.*, pp. 191, 200 e 234. Para além de estar em causa a garantia do direito à saúde das mulheres, o acatamento – que até à data não se verificou – desta recomendação permite, outrossim, obviar a questões relacionadas com a segurança, porquanto o EP de Tires se debate com falta de pessoal de vigilância.

¹⁰³ *Id.*, p. 424.



PROVEDORIA DE JUSTIÇA

Fontes na Internet

Provedor de Justiça: <http://www.provedor-jus.pt> (inclui as tomadas de posição do Provedor de Justiça português, bem como os Relatórios anuais da respectiva actividade (de 1997 em diante)).

Assembleia da República: <http://www.parlamento.pt> (inclui informação sobre actividade parlamentar e processo legislativo).

Portal do Governo: <http://www.governo.gov.pt/Portal/PT> (com ligações aos diversos ministérios)

Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres: <http://www.cidm.pt>.

Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego: <http://www.cite.gov.pt>.

Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do MJ: <http://www.gplp.mj.pt> (disponíveis estatísticas da justiça).

Instituto Nacional de Estatística: <http://www.ine.pt> (inaugurada, em Maio de 2004, Base de Dados sobre Género).

Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida: www.cnecv.gov.pt.

Alto-Comissariado para as Migrações e Minorias Étnicas: <http://www.acime.gov.pt>.

Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

Supremo Tribunal de Justiça: <http://www.stj.pt>.

Tribunal da Relação de Lisboa: <http://www.trl.pt>.

Procuradoria-Geral da República: <http://www.pgr.pt>.

Gabinete de Documentação e Direito Comparado da PGR: <http://www.gddc.pt> (inclui bases de dados com os instrumentos bilaterais e multilaterais celebrados por Portugal com outros Estados ou com organizações internacionais).

Movimento Democrático de Mulheres: <http://www.mdmulheres.pt>.

Associação Portuguesa de Mulheres Juristas: <http://www.assptmulheresjuristas.org>.

Associação Nacional de Empresárias: <http://www.ane.pt>.

União das Mulheres Alternativa e Resposta: <http://www.terravista.pt/enseada/5930>.

Associação Portuguesa de Apoio à Vítima: <http://www.apav.pt>