



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

PARECER

Assunto: Projeto de Lei n.º 769/XII/4ª (PSD/CDS-PP) – *“Reforça a protecção das vítimas de violência doméstica, procedendo à trigésima quinta alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, e à segunda alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e à assistência das suas vítimas”.*

1. Objeto

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetida solicitação, em 13 de Fevereiro de 2015, ao Conselho Superior da Magistratura – no sentido de ser emitido parecer escrito sobre o projecto de lei supra referenciado.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Na sequência de despacho nesse sentido, veio a ser determinada a emissão de parecer sobre esta matéria, por comunicação rececionada pelo signatário em 03 de Março de 2015.

2. Enquadramento

Portugal foi o primeiro país da União Europeia a ratificar a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adoptada em Istambul, a 11 de maio de 2011 (correntemente designada por «*Convenção de Istambul*»)¹.

A Convenção tem todo um capítulo – artigos 12.º a 17.º-- dedicado à prevenção² da violência.

Com vista à adaptação da legislação nacional ao preconizado na Convenção de Istambul têm-se multiplicado as iniciativas legislativas nesta área.

Para além disso, encontra-se em curso o V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014 -2017 (V PNPCVDG)³⁴, que se

¹ A Convenção foi aprovada em 14 de dezembro de 2012, por Resolução da Assembleia da República (n.º 4/2013), e ratificada por Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, de 21 de Janeiro.

² Em particular, prescreve o artigo 12.º da Convenção de Istambul que:

1. *As Partes deverão adotar as medidas necessárias para promover mudanças nos padrões de comportamento socioculturais das mulheres e dos homens, tendo em vista a erradicação de preconceitos, costumes, tradições e de todas as outras práticas assentes na ideia de inferioridade das mulheres ou nos papéis estereotipados das mulheres e dos homens.*

2. *As Partes deverão adotar as medidas que se revelem necessárias para prevenir todas as formas de violência abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção praticadas por qualquer pessoa singular ou coletiva.*

3. *Todas as medidas adotadas nos termos do presente capítulo deverão ter em conta e visar as necessidades específicas das pessoas que se tornaram vulneráveis devido a circunstâncias particulares, bem como centrar-se nos direitos humanos de todas as vítimas.*

4. *As Partes deverão adotar as medidas que se revelem necessárias para encorajar todos os membros da sociedade, em particular homens e rapazes, a contribuir ativamente para a prevenção de todas as formas de violência abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção.*

5. *As Partes deverão garantir que a cultura, os costumes, a religião, a tradição ou a pretensa «honra» não sirvam de justificação para os atos de violência abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente Convenção.*

6. *As Partes deverão adotar as medidas que se revelem necessárias para promover programas e atividades conducentes ao empoderamento das mulheres».*

³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2013, publicada no Diário da República, 1.ª série, N.º 253, de 31 de dezembro de 2013, p. 7017 e ss.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

enquadra nos compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais, designadamente no âmbito da Organização das Nações Unidas, do Conselho da Europa, da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

«No que diz respeito à violência doméstica, o V PNPCVDG procura consolidar o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido na área, assimilando as mais recentes orientações europeias e internacionais sobre a matéria.

O V PNPCVDG procura, assim, delinear estratégias no sentido da proteção das vítimas, da intervenção junto de agressores(as), do aprofundamento do conhecimento dos fenómenos associados, da prevenção dos mesmos, da qualificação dos(as) profissionais envolvidos(as) e do reforço da rede de estruturas de apoio e de atendimento às vítimas existente no país.

Para a prossecução destes objetivos são ainda convocados os órgãos da administração local, as organizações da sociedade civil e as próprias empresas para que, numa união de esforços, se caminhe no sentido da erradicação da violência doméstica e de todo o tipo de violência de género no país»⁵.

Como se enunciou no Parecer deste CSM, de 28-07-2014⁶: *«A resposta a este fenómeno complexo é, também ela, complexa, não repousando só (embora também) no sistema de justiça, exigindo a montante esforços e mobilização para a educação e a prevenção, com atenção aos fenómenos antecedentes conexos (desemprego, fragilidade económica, alcoolismo e outras dependências). Estas observações relevam para que, sem alijar a carga que nesta matéria repousa sobre o sistema de justiça, a este possa, como deve ser, exigido aquilo que deve prestar, e possam também ser colocadas as exigências devidas em outros sistemas concatenados (designadamente os de protecção social). É todavia de saudar, em termos genéricos, o impulso de reforço da protecção da vítima de violência doméstica, uma vez que o resultado prático tem ficado sempre aquém das expectativas de todos os que, responsabilmente envolvidos na busca de soluções, aplicaram o seu esforço para alcançar melhores resultados».*

⁴ O V PNPCVDG assenta nos pressupostos da Convenção de Istambul, alargando o seu âmbito de aplicação, até aqui circunscrito à violência doméstica, a outros tipos de violência de género.

⁵ Cfr. Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros que aprovou o V PNPCVDG.

⁶ A respeito dos projectos de lei n.ºs. 632/XII/3.^a e 633/XII/3.^a.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

A presente iniciativa legislativa insere-se, pois, neste âmbito de adaptação e reforço de medidas, de diversa índole⁷, que visam combater a problemática – transversal a toda a comunidade – da violência doméstica⁸⁹¹⁰.

3. Apreciação das alterações legislativas preconizadas

A Exposição de Motivos do projecto de lei, depois de enunciar o «*flagelo persistente*» em que se traduz a violência doméstica, assinala a necessidade de

⁷ Por exemplo, ao nível da própria AR, o Grupo de Trabalho para a Consolidação Legislativa implementou a compilação da legislação mais relevante nesta matéria – cfr. ligação disponível em http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Legislacao_AreaViolenciaDomestica.aspx.

⁸ Conforme se lê no Relatório Anual de Monitorização sobre Violência Doméstica de 2013 – disponível no endereço http://www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/Rel%20VD%202013_%20v14ago2014%281%29.pdf: «*Em 2013 foram registadas 27318 participações de violência doméstica (VD) pelas Forças de Segurança (FS), 11528 pela GNR (42,2 %) e 15790 (57,8 %) pela PSP, correspondendo o valor global, em média, a 2277 participações por mês, 75 por dia e 3 por hora*».

⁹ De acordo com o Relatório referido na nota precedente, «*a larga maioria das vítimas era do sexo feminino (85 %) e os denunciados do sexo masculino (88%). No que diz respeito à idade, mais de três quartos das vítimas e denunciados encontravam-se no grupo etário dos 25 a 64 anos (77% e 86 %), com idade média de 41 anos (desvio - padrão=16) e 42 anos (desvio - padrão=13), respetivamente. Em termos do estado civil das vítimas, 49% eram casadas ou vivia m em união de facto, assim como 51 % dos denunciados. Mais de dois terços das vítimas (68%) possuíam habilitações literárias iguais ou inferiores ao 9.º ano (3.º ciclo), 19 % possuíam habilitações ao nível do ensino secundário e 9% ao nível do ensino superior. Em termos dos denunciados, a proporção daqueles que possuíam habilitações literárias iguais ou inferiores ao 9.º ano era de 73%, 15% tinham habilitações ao nível do ensino secundário e 6,5% ao nível do ensino superior. Em termos de situação profissional, quase metade das vítimas encontrava-se ativa/empregada (46%), 26% estavam desempregadas, cerca de 10% eram domésticas, 11% eram reformadas ou pensionistas e as vítimas estudantes representavam cerca de 7%. No caso dos denunciados, 56% estavam ativos, 31% em situação de desemprego, 9% em situação de reforma/pensão e 4% eram estudantes ou domésticos. Cerca de 86% das vítimas e 87% dos denunciados nasceu em Portugal e aproximadamente 6% das vítimas e 7% dos denunciados eram oriundos dos PALOP. A proporção de casos em que os envolvidos são originários do Brasil foi de 3,2% e 2,1%, respetivamente. Entre os outros países de origem mais representados inclui-se a França, a Ucrânia e a Roménia. No total, a proporção de vítimas oriundas de países estrangeiros representava cerca de 14% dos casos, e em termos do denunciado o valor correspondia a 13%».*

¹⁰ A Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, estabeleceu o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, e definiu o quadro normativo de direitos e deveres da vítima que constam da atribuição do estatuto de vítima, estabelecendo, ainda, que as decisões de atribuição do estatuto de vítima e as decisões finais em processos por prática do crime de violência doméstica devem ser comunicados nomeadamente à Direção-Geral de Administração Interna e à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, nos termos do artigo 37.º, n.º 1 da referida Lei – complementados com o Despacho 7/2012, da Procuradoria-Geral da República, com a Divulgação n.º 80, de 13 de abril de 2012, do Conselho Superior da Magistratura e com o Ofício-circular 32/DGAJ/DSAJ, de 14 de maio de 2012, da DGAJ -, para efeitos de registo e tratamento de dados. A Portaria n.º 229-A/2010, de 23 de abril, regulamentou os modelos de documentos comprovativos da atribuição do estatuto de vítima. Este deve ser atribuído pelas autoridades judiciárias ou órgãos de polícia criminal quando não existam indícios de que a denúncia de violência doméstica é infundada.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

«persistência no combate ao fenómeno e uma adaptação e actualização contínuas», por intermédio de vários mecanismos, onde se destacam, «o fundo de apoio à autonomização das mulheres que saem das casas abrigo, o sistema de transporte seguro das vítimas, a criação de uma rede de municípios solidários com as vítimas de violência doméstica, o atendimento prioritário nos centros de emprego e formação profissional das vítimas de violência doméstica, a criação de novas vagas para acolhimento de emergência de mulheres em risco e a atribuição de apoios financeiros às estruturas de atendimento às vítimas».

Para além dessas medidas, preconiza-se, paralelamente, *«a necessidade de reforçar a proteção das vítimas de violência doméstica»*, a cujo desiderato se dedica, em particular, o presente projecto de diploma legal.

Neste âmbito abordam-se, por via das presentes alterações legislativas, essencialmente, os seguintes pontos carecidos de previsão legal:

- a) Controlo do condenado por crime de violência doméstica, no período de suspensão de execução da pena de prisão que lhe tenha sido aplicada, visando proteger a vítima contra condutas criminosas reincidentes¹¹;
- b) Estabelecimento de mecanismos que permitam agilizar a notícia do crime, favorecendo a atempada obtenção de prova da sua prática¹², mas também,

¹¹ «Com base nas decisões proferidas em processos-crime por VD, comunicadas pelos tribunais à DGAI, até 9/7/2014 (...) de um total de 2229 sentenças transitadas em julgado em 2012 e 2013, cerca de 58% resultou em condenação e cerca de 42 % em absolvição. Para 1237 casos de condenação a pena encontrava-se especificada, sendo que em 60% dos casos correspondia a penas de prisão entre 2 a 3 anos. Observa-se igualmente que na maioria das condenações (92% dos casos) encontra-se mencionado que a pena foi suspensa, geralmente por igual período de tempo. Verifica-se ainda que para 62% do total de condenações encontra-se assinalada a existência de pena(s) acessória(s). As penas acessórias mencionadas são diversas, surgindo frequentemente a indicação de que a pena suspensa é acompanhada de regime de prova que terá por base um plano de reinserção a elaborar pela Direção-geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais. Em muitos destes casos onde é mencionado o regime de prova, encontra-se especificada a obrigação de frequentar programa de prevenção de violência doméstica, submissão a tratamento no âmbito do alcoolismo, acompanhamento psicológico vocacionado para o desenvolvimento de competências relacionais, proibição de contactos com a vítima, indemnização à vítima, entre outras determinações. Este tipo de penas acessórias surge também em diversos casos onde o regime de prova não se encontra mencionado. Surgem também decisões de inibição de condução, proibição de uso e porte de arma, a obrigação de pagar uma quantia a uma associação de apoio à vítima, afastamento da residência e local de trabalho da vítima, frequência de tratamento no âmbito da toxicod dependência, dever de prestar x horas de trabalho a favor da comunidade, entre outras» (assim, o Relatório Anual de Monitorização sobre Violência Doméstica de 2013 – em http://www.dgai.mai.gov.pt/files/conteudos/Rel%20VD%202013_%20v14ago2014%281%29.pdf).

¹² Sendo de salientar que conforme consta do Relatório Anual de Monitorização sobre Violência Doméstica de 2013, «cerca de 55% do total de inquéritos foram arquivados por falta de prova (art.º 277.º n.º2), 14% foi arquivado uma vez que foi recolhida prova bastante por de se não ter verificado crime, de o arguido não



a aferição do risco de reiteração de violência sobre a vítima, intervindo, decisiva e atempadamente, no momento de ponderação da aplicação de medidas de coacção ao agressor; e

- c) Recolha de dados sobre o risco da vítima, de forma actualizada, aquando do julgamento do crime de violência doméstica.

Com vista a concretizar previsão legal nestas matérias, o presente projecto de lei visa alterar o Código Penal, no que se reporta ao crime de violência doméstica, constante do artigo 152.º e, ainda, a Lei de Violência Doméstica, aprovada pela Lei n.º 112/2009, de 23 de Setembro, alterando-se a redacção do artigo 29.º e aditando-se dois artigos – 29.º-A e 34.º-A - ao texto legal.

3.1. Alteração ao Código Penal

O presente projecto preconiza, desde logo, uma alteração ao artigo 152.º do Código Penal, onde se tipifica o crime de violência doméstica¹³.

Assim, tal como se assinala na Exposição de Motivos do presente projecto, *«tendo em conta que há uma elevada percentagem de processos por crime de violência doméstica que culminam com a suspensão da execução da pena de prisão aplicada – foi o que ocorreu no ano de 2013 em 89% das condenações pelo crime de violência doméstica -, propõe-se que o arguido esteja, durante o tempo de duração da suspensão, sob vigilância permanente dos serviços de reinserção social, cumprindo um plano de reinserção social, e que, durante esse tempo, a vítima beneficie de medidas de protecção»*.

Deste modo, visa o projecto a inclusão no artigo 152.º do Código Penal, de um novo n.º 4, que passa a prever que, no caso de suspensão da execução da pena de

o ter praticado a qualquer título ou de ser legalmente inadmissível o procedimento (CPP, art.º 277.º n.º 1) e cerca de 7% de todos os inquéritos considerados foi arquivado na sequência do arguido ter cumprido as injunções e regras de conduta determinadas, chegando ao fim o prazo da suspensão provisória do processo (CPP, art.º 282.º n.º 3)».

¹³ O crime de violência doméstica, do artigo 152.º do Código Penal, na reforma de 2007, foi *«erigido como centro da rede normativa de tutela da violência intrafamiliar. É a partir da delimitação típica subjetiva do agressor no crime de violência doméstica que se desenha o novo exemplo-padrão relativo às circunstâncias qualificativas do crime de homicídio (aplicável também às ofensas à integridade física graves qualificadas - artigos 132.º, n.º 2, al. b) e 145.º, n.º 1-b e n.º 2)»* - assim, J. F. Moreira das Neves; Violência Doméstica – Sobre a Lei de Prevenção, Protecção e Assistência às Vítimas; Verbo Jurídico, 2010, p. 5, texto disponível em http://www.verbojuridico.com/doutrina/2010/jmoreiraneves_violenciadomestica.pdf.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

prisão aplicada por crime de violência doméstica, o tribunal ordene “sempre” um regime de prova¹⁴, o qual deve incluir obrigatoriamente medidas de proteção da vítima (ex.: teleassistência, vigilância electrónica) – e bem, assim, dos menores referidos no n.º 2 desse artigo, sejam ou não vítimas directas.

O objetivo destas medidas é o de que o condenado esteja durante o tempo de duração da suspensão da pena de prisão sob vigilância permanente¹⁵ dos serviços de reinserção social, a cumprir um plano de reinserção social e que, concomitantemente, a vítima beneficie de medidas de proteção, como a teleassistência.

Parece-nos ajustada a consideração deste duplo aspecto: A vigilância do condenado - sem estigmatização social – e o estabelecimento de medidas de efectiva protecção – prospectivas - da vítima do crime.

Como decorre do texto da Exposição de Motivos existiu uma clara opção legislativa no sentido de não incluir este específico «regime de prova», no instituto jurídico que se encontra regulado, em geral, no artigo 53.º do Código Penal, concluindo-se no presente projecto em *«incorporar esta inovação legislativa no preceito legal referente ao crime de violência doméstica por se tratar, nos termos propostos, de uma medida aplicável especificamente a este crime»*, aspecto que não merece adicionais comentários.

As alterações preconizadas têm pendor positivo, apenas não se mostrando conseguida a excepção contida na parte final do n.º 4 do artigo 152.º do Código Penal ora preconizado, ao excepcionar da determinação da sujeição do condenado a um regime de prova, sem outra concretização, o caso de «manifesta

¹⁴ De harmonia com o disposto no n.º 1 do artigo 53.º do Código Penal, *«o tribunal pode determinar que a suspensão seja acompanhada de regime de prova, se o considerar conveniente e adequado a promover a reintegração do condenado na sociedade»*, assentando tal regime de prova *«num plano de reinserção social, executado com vigilância e apoio, durante o tempo de duração da suspensão, dos serviços de reinserção social»* (n.º 2 do mesmo artigo).

¹⁵ Embora caiba ao técnico correspondente *«não (...) ceder à tentação de a tornar em missionarismo paternalista e predicante, mas ater-se aos limites de “legalidade externa” impostos na sentença; o que vale particularmente para tudo quanto respeita à vida íntima e familiar do condenado»* (assim, Figueiredo Dias; Direito Penal Português - As Consequências Jurídicas do Crime, Aequitas, Editorial Notícias; 1993, p. 407). Ora, sabido que é que muitos dos comportamentos de violência doméstica ocorrem no espaço do lar, tornar-se-á imperioso que, com equilíbrio pelo respeito da legalidade externa, o técnico de reinserção social, com os meios ao seu dispor, possa com efectividade vigiar o criminoso. É aqui que, nos parece, se situa o cerne da eficácia das medidas legislativas que ora se preconizam.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

desnecessidade», conceito indeterminado que carecerá do necessário labor jurisprudencial, para a sua concretização.

3.2. Alteração à Lei da Violência Doméstica

No projecto de lei em apreço preconizam-se, complementarmente, alterações à Lei da Violência Doméstica, aprovada pela Lei n.º 112/2009, de 23 de Fevereiro, igualmente, com vista ao reforço da protecção das vítimas deste crime.

É assim estabelecido – no novo n.º 3 do artigo 29.º da referida Lei - um procedimento de especial celeridade para a recepção e encaminhamento das denúncias de violência doméstica que implica a imediata avaliação de risco por parte da entidade que receber a queixa, e o seu encaminhamento para o Ministério Público, quando a denúncia lhe não tenha sido apresentada directamente.

Pretende-se, desta forma, imprimir maior rapidez na comunicação da denúncia ao Ministério Público – a qual, nos termos gerais, pode ir até ao limite de 10 dias (cfr. artigos 245º e 248º, n.º 1, do Código de Processo Penal) – para que este, assim que dela tome conhecimento, convoque a pessoa em relação à qual haja suspeita fundada da prática do crime de violência doméstica para, num curto prazo (no máximo de 48 horas), ser sujeita a interrogatório.

Como consta da Exposição de Motivos do presente diploma, *«este novo procedimento permitirá uma mais rápida ponderação das medidas de coacção a aplicar ao agressor e, sobretudo, determinará que, logo no início do processo, o Ministério Público adote medidas de protecção da vítima e dos menores e outros dependentes a seu cargo»*.

Parece-nos que, este último aspecto, pode ser adequada justificação para a alteração preconizada, sendo certo que, está por demonstrar que uma *«mais rápida ponderação»* das medidas de coacção a aplicar ao agressor constitua, efectivamente, uma *«melhor ponderação»*.

Neste sentido, adita-se um novo artigo 29º-A à Lei da Violência Doméstica, que, para além do exposto, possibilita que, com grande celeridade, o Ministério Público aquilate da adopção de medidas de protecção da vítima – e de menores e outros dependentes, cumprindo que, a montante, tal entidade se encontre apetrechada de meios que dêem efectividade às medidas protectivas que visa tomar, sob pena de





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

estas resultarem frustradas no seu fim ou efeito. Neste ponto, o projecto legislativo em apreço não contém alguma inovação ou especificação.

Por fim, também com incidência processual, com vista a que, no julgamento o tribunal possa estar munido de uma avaliação de risco atualizada da vítima, preconiza-se que esta seja solicitada no despacho que designa dia para a audiência (previsto no artigo 313º do Código de Processo Penal) – muito embora, o possa ser noutros momentos - aditando-se, nesse sentido, um novo artigo 34.º-A à Lei da Violência Doméstica.

As medidas ora preconizadas poderão constituir um elemento positivo e mais um passo para o combate à violência doméstica, sendo certo que, *«a problemática da violência doméstica exige no nosso tempo uma resposta social em que a contribuição do judiciário não vá além do estritamente necessário para proteger e acautelar direitos fundamentais das vítimas e punir e encaminhar o agressor para a reinserção. Dar prioridade (e visibilidade) à resposta do sistema judicial é capaz de ser redutor. É a montante (na prevenção) e depois a jusante (na reinserção social) que é preciso e essencial investir»*¹⁶.

4. Conclusão.

O projecto de lei objecto da presente apreciação conforma-se com a motivação expressa no mesmo, sendo que, se afigura, positiva a inserção das alterações legislativas ora preconizadas, com vista a um efectivo combate às situações de violência doméstica, almejando garantir uma efectiva protecção das vítimas de tais condutas.

Sem prejuízo da superior consideração de Vossa Excelência, com vista ao aprimoramento dos projectos legislativos em causa, sugere-se sejam tomados em conta os comentários e sugestões supra assinalados.

¹⁶ Assim, J. F. Moreira das Neves; Violência Doméstica – Sobre a Lei de Prevenção, Protecção e Assistência às Vítimas; Verbo Jurídico, 2010, p. 8, texto disponível em http://www.verbojuridico.com/doutrina/2010/jmoreiraneves_violenciadomestica.pdf.





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Lisboa, 4 de Março de 2015.

Carlos Gabriel Donoso Castelo Branco

Juiz de Direito

Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM

