



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Registo GAVPM: Pareceres externos

Sumário: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 324/XII/4ª (GOV) que procede à terceira alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas

Descritores: Violência doméstica; proposta de lei de alteração; lei 112/2009

Circule pelos Ex.mos Senhores Conselheiros Presidente e Vice-Presidente e pelos Ex.mos Senhores Vogais, remetendo à entidade solicitante se nada for dito em 48 horas.

Lisboa, 25 de maio de 2015

A Chefe de Gabinete

Ana de Azeredo Coelho
Juiz de Direito

PARECER

Assunto: Proposta de Lei n.º 324/XII/4ª (GOV) – *“Procede à terceira alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas”.*

1. Objeto

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetida solicitação, em 15 de maio 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 20 de maio de 2015.

2. Enquadramento

Recentemente, o Conselho Superior da Magistratura (CSM) teve oportunidade de se pronunciar¹ a respeito das últimas alterações introduzidas na Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica², à proteção e à assistência das suas vítimas.

Como então se referiu Portugal tem em curso o V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014 -2017 (V PNPCVDG)^{3,4}, que se enquadra nos compromissos assumidos pelo Estado Português nas várias instâncias internacionais, designadamente no âmbito da Organização das Nações

¹ Cfr. parecer emitido, em 04-03-2015, a propósito do Projeto de Lei n.º 769/XII/4ª (PSD/CDS-PP) – “Reforça a proteção 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 proteção e à assistência das suas vítimas”, disponível no endereço <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c325a68596a5178593251304c5441775a6a49744e44646b4e6931694d6a51774c575177593249354e444d354e47466c5a5335775a47593d&fich=fab41cd4-00f2-47d6-b240-d0cb94394aee.pdf&Inline=true>.

² Atualmente considera-se crime de violência doméstica o exercício de maus tratos físicos ou psíquicos, castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, praticados reiteradamente ou não contra cônjuge, companheiro/a, namorado/a, a parceiro/a de relação semelhante à conjugal, ainda que sem coabitação, a progenitor/a de filho em comum, em relacionamentos presentes e passados, heterossexuais e homossexuais; a pessoa indefesa devido a idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica que coabite com o agente de violência (cfr. a Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro).

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.

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

⁵ Para além disso, na Região Autónoma dos Açores está em execução o II Plano Regional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género 2014-2018 e a Madeira tem em curso o III Plano Regional para a Igualdade de Género e Cidadania com um eixo direcionado para a violência de género e inclusão social. Paralelamente e na sequência do IV Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (IV PNCVD) - Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2010, de 17 de dezembro - diversos municípios têm promovido planos municipais contra a violência doméstica ou integrado o problema em planos para a igualdade e cidadania.





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

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»⁶.

Como se enunciou no Parecer deste CSM, de 28-07-2014⁷: *«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 proteção social). É todavia de saudar, em termos genéricos, o impulso de reforço da proteção 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».*

E, se é certo que, o combate ao fenómeno da violência doméstica não se pode centrar única e exclusivamente na consideração da pessoa da vítima⁸, não é menos

⁶ Cfr. Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros que aprovou o V PNPCVDG.

⁷ A respeito dos projectos de lei n.ºs. 632/XII/3.^a e 633/XII/3.^a.

⁸ Isso mesmo foi sublinhado, já este mês, pela Exma. Senhora Procuradora-Geral da República, que participou um seminário sobre "a violência contra as mulheres e a violência doméstica", em Sintra,



certo que, pode referir-se que devem ser implementadas e defendidas medidas particulares de proteção da vítima de violência doméstica⁹¹⁰¹¹¹².

Nesta problemática e perante a situação de violência a que são expostas as vítimas no seio do lar onde vivem, assume particular atenção a necessidade de

afirmando que: "O grande desafio é construirmos um edifício legislativo que, mantendo os grandes princípios da intervenção penal, possa também defender e proteger as vítimas de crime. O modo como temos de ouvir a vítima e o modo como deve ser acompanhada em todo o processo (...). Há poucos programas de trabalho e projetos com o agressor. É fundamental que isso seja assumido de uma forma séria, científica, de forma a que consigamos também aí atingirmos o objetivo de lutar contra a violência doméstica nas suas diversas formas, mas também lutar pela reinserção do delincente. Só assim conseguiremos atingir uma verdadeira aplicação dos direitos humanos que tanto pregamos" (cfr. notícia publicada no endereço: <http://www.acorianooriental.pt/noticia/pgr-defende-leis-equilibradas-para-protger-direitos-das-vitimas-de-violencia-domestica-e-dos-arguidos>).

⁹ 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».

¹⁰ 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%».

¹¹ 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.

¹² Sendo certo que, a vitimologia do crime abrange também, muitas vezes, crianças e outras pessoas, que não apenas o objeto direto da violência.





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

criação de estruturas de apoio à vítima que permitam que esta possa obter, eficazmente, o devido acolhimento em casas de abrigo e que, no futuro, possa conseguir obter habitação condigna longe do agressor.

Para além disso, considerando a consequência particularmente grave e irrecuperável que determinam os homicídios que ocorrem no contexto da violência doméstica, assume particular acuidade a necessidade de estabelecimento de uma intervenção atempada da sociedade e de implementação de medidas ativas e eficazes de proteção da vítima e das potenciais vítimas de tais crimes.

3. Apreciação das alterações legislativas preconizadas

A Exposição de Motivos da presente proposta de lei, depois de enunciar a prioridade político-legislativa da *«prevenção e ...combate ao fenómeno da violência doméstica»* assinala, em particular, quais os objetivos da alteração normativa preconizada, os quais, em suma, se podem reconduzir aos seguintes:

a) Proceder á reorganização da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica, *«por um lado formalizando a integração na mesma de respostas, como o acolhimento de emergência (...) e, por outro, reforçando os mecanismos de articulação das várias entidades que integram a rede. Esta articulação passa não só por uma clarificação das competências a que efetivamente estão vinculadas as entidades públicas com maior responsabilidade nesta matéria, concretamente a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e o Instituto da Segurança Social, I.P., mas também pelo reforço dos mecanismos de comunicação dentro da rede e pela articulação das entidades que a compõem com entidades que, não fazendo formalmente parte da mesma, têm nela uma intervenção determinante, como as forças e serviços de segurança»;*

b) Simplificação da terminologia atinente às instituições que integram a rede de apoio às vítimas de violência doméstica, *«passando a expressão “estruturas de atendimento” a englobar os atuais centros de atendimento, centros de atendimento especializado e núcleos de atendimento»;*

c) Criação de uma Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica, *«constituída por representantes dos serviços da Administração Pública*



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

com intervenção na área da proteção das vítimas e por um/uma representante do Ministério Público, que realizará uma análise retrospectiva das situações de homicídio ocorrido em contexto de violência doméstica que tenham sido já objeto de decisão judicial transitada em julgado ou de decisão de arquivamento, com o objetivo de serem adotados, no futuro, pelos serviços da Administração Pública, novos procedimentos ou metodologias de natureza preventiva. Podem ainda integrar a equipa representantes de entidades locais, incluindo organizações da sociedade civil, que tenham tido intervenção nas situações concretas em análise»;

d) Reforço dos meios/poderes de intervenção dos órgãos de polícia criminal nestas matérias, *«prevendo-se expressamente que as forças e serviços de segurança adotem procedimentos para a proteção policial das vítimas, a partir de um plano individualizado de segurança elaborado em função do nível de risco de revitimação, com base na nova ficha de avaliação de risco em violência doméstica»;*

e) Estabelecimento de medidas complementares de proteção e de promoção da vítima do crime de violência doméstica, como sejam: o reconhecimento *«à vítima o direito de retirar da sua residência, para além dos seus bens de uso pessoal e dos bens pertencentes a filhos menores, os bens pertencentes a pessoa maior de idade que se encontre na sua direta dependência em razão de afetação grave, permanente e incapacitante no plano físico ou psíquico»;* e o *«acesso preferencial das vítimas aos programas de formação profissional, consagra-se agora na lei a prioridade no acesso às ofertas de emprego e o atendimento prioritário, em condições de privacidade, nos centros de emprego e Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.»;* e

f) Revogação do denominado «encontro restaurativo» - previsto no artigo 39.º da lei n.º 112/2009¹³ - de acordo com a interpretação que se considera adequada da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, quando apela aos Estados para que adotem medidas legislativas no sentido de se proibirem os processos alternativos de resolução de conflitos, concretamente a mediação e a conciliação, nas situações de violência abrangidas pela Convenção.

¹³ Cujá previsão era a seguinte: *«Durante a suspensão provisória do processo ou durante o cumprimento da pena pode ser promovido, nos termos a regulamentar, um encontro entre o agente do crime e a vítima, obtido o consentimento expresso de ambos, com vista a restaurar a paz social, tendo em conta os legítimos interesses da vítima, garantidas que estejam as condições de segurança necessárias e a presença de um mediador penal credenciado para o efeito».*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Com vista a concretizar previsão legal nestas matérias, o presente projecto legislativo visa alterar 29 artigos da Lei n.º 112/2009 e aditar 6 artigos – 4.º-A, 27.º-A, 37.º-A, 53.º-A, 58.º-A e 61.º-A - ao texto legal.

Assim, preconizam-se, desde logo, alterações na definição dos conceitos de «vítima» e de «rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica», nos termos do artigo 2.º da Lei, as quais, porque introduzindo maior clareza, uniformidade e amplitude de previsão, merecem plena concordância.

Do mesmo modo, quanto às finalidades da lei, constantes do artigo 3.º, as alterações introduzidas mostram-se positivas e em conformidade com o desiderato expresso na motivação do presente projeto de lei.

Reformula-se o direito de informação da vítima, no artigo 11.º da Lei, esclarecendo-se qual o respetivo conteúdo e concretas garantias para a sua observância.

No que respeita à alteração preconizada quanto ao artigo 26.º da Lei n.º 112/2009, giza-se a mera adaptação da referência legal à lei de organização judiciária presentemente em vigor – a LOSJ, Lei de Organização do Sistema Judiciário¹⁴ - mas, de todo o modo, assinala-se que, na prática judiciária, a previsão legal ainda tem inexpressiva, senão mesmo inexistente, implementação.

Aproveita-se para, quanto ao artigo 30.º da Lei, se corrigir a remissão que aí é feita para o artigo 382.º do Código de Processo Penal, alteração que não suscita adicionais comentários.

Aliás, neste ponto e com vista a possibilitar a plena aplicação conforme da lei, seria prudente que, em futura alteração legislativa do código de processual penal, este pudesse contemplar as particulares disposições processuais que, avulsamente, constam da lei n.º 112/2009.

As demais alterações gizadas introduzir não merecem outras sugestões ou comentários.

Relativamente aos artigos que se preconizam ser aditados na lei de violência doméstica, embora positiva a genérica previsão do novo artigo 4.º-A – na medida em que se giza «*uma análise retrospectiva das situações de homicídio ocorrido em*

¹⁴ Aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.





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

contexto de violência doméstica e que tenham sido já objeto de decisão judicial transitada em julgado ou de decisão de arquivamento, visando retirar conclusões que permitam a implementação de novas metodologias preventivas ao nível dos respetivos procedimentos», no âmbito de uma “Equipa de Análise” composta por representantes de diversas valências intervenientes neste âmbito e, para além da previsão do n.º 5 desse artigo, certo é que, não regula a lei o modo como a informação pertinente chega à aludida “Equipa”, afigurando-se que seria necessário prever – para que o trabalho em questão possa frutificar - que, transitada em julgado que fosse a decisão de condenação ou se tornasse definitiva a decisão de arquivamento, em casos onde tinha sido deduzida acusação ou investigados factos por crime de homicídio “em contexto de violência doméstica” – conceito que careceria de definição ou de remissão legal – as mesmas eram «remetidas» à aludida “Equipa de Análise”. De todo o modo, encontra-se previsto que o procedimento regulado neste normativo seja regulamentado por portaria, onde, este e outros aspetos (como a articulação e tempos de produção de conclusões pela “Equipa de Análise” e suas revisões), poderão ser equacionados.

Nada há a referir a respeito da revogação do artigo 39.º da Lei n.º 112/2009, atenta a justificação expressa na Exposição de Motivos, bem como, dos demais artigos mencionados na norma revogatória ora projetada, atenta a “reconfiguração” normativa de tais matérias, noutros preceitos da lei.

Assim, por se manter a pertinência da conclusão já antes enunciada, conclui-se como se fez no parecer aludido na nota 1 do presente:

“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»”¹⁵.

¹⁵ Assim, J. F. Moreira das Neves; *Violência Doméstica – Sobre a Lei de Prevenção, Proteção 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

4. Conclusão.

A proposta de lei objeto da presente apreciação conforma-se com a motivação expressa na mesma, sendo que, se afigura, positiva a inserção das alterações – e aditamentos à lei - legislativas ora preconizadas introduzir na Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, com vista a um consistente combate e prevenção sobre as situações de violência doméstica, almejando garantir uma efetiva proteção das vítimas de tais condutas.

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

Lisboa, 25 de Maio de 2015.

Carlos Gabriel Donoso Castelo Branco

Juiz de Direito

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

