

JOSÉ ALBINO CAETANO DUARTE

COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES

O tema geral desta audição parlamentar é “Parlamentos Unidos no Combate à Violência Doméstica Contra as Mulheres” e o seu I Painel tem por tema “A Legislação sobre Violência Doméstica: Compatibilização do Código Penal e Diplomas Complementares às Actuais Manifestações do Fenómeno”. Um aspecto importante deste combate à violência doméstica é o apoio económico que pode e deve ser dado a estas vítimas. A Lei 129/99 de 20 de Agosto, que regulamentou a atribuição de adiantamento às vítimas de violência doméstica, é um dos principais meios de apoio económico às vítimas de violência doméstica e pode ser considerado como um diploma complementar da legislação sobre violência doméstica.

Sobre o Código penal e a sua compatibilização com as manifestações do fenómeno de violência doméstica, outros participantes neste painel se pronunciarão, certamente, com mais profundidade. Optei, por isso, por me debruçar por este aspecto específico do apoio económico às vítimas de violência doméstica, analisando a referida Lei 129/99 e trazendo-vos algumas meditações sobre o regime que introduziu. Para além desta meditação, e paralelamente à mesma, apresentarei algumas ideias que podem nortear uma possível e aconselhável do regime de adiantamento às vítimas de violência doméstica.

A recente Resolução do Conselho de Ministros 51/2007 de 28 de Março prevê a aprovação do III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica. A elaboração deste plano poderá ser uma boa oportunidade para se proceder à revisão da lei e, conseqüentemente, do regime de adiantamento ou indemnização às vítimas de violência doméstica. O facto de estar em curso uma reforma

da Administração Pública pode ser outro factor relevante para esta reforma na medida que se torna necessário proceder à coordenação entre as várias entidades que dão apoio a estas vítimas. Por fim, sempre direi que, após uma vigência prática de mais de 5 anos, foi possível obter o conhecimento necessário para que nos possamos abalancar à reforma deste regime.

Este processo teve início com a Lei 61/91 de 13 de Agosto, que tinha como objecto o reforço dos mecanismos de protecção legal devida às mulheres vítimas de crimes de violência. No seu artigo 14º prevê-se que “lei especial regulará o adiantamento pelo Estado da indemnização devida às mulheres vítimas de crimes de violência suas consequências e pressupostos, em conformidade com a Resolução n.º 31/77 e as Recomendações 2/80 e 15/84¹ do Conselho da Europa”. Esta regulamentação só veio a ser concretizada através da Lei 129/99 de 20 de Agosto que “aprova o regime aplicável ao adiantamento pelo Estado da indemnização devida às vítimas de violência conjugal”.

Dois primeiros reparos: a nova lei, ao regulamentar o adiantamento devido às mulheres vítimas de crimes de violência, vem criar o regime de adiantamento às vítimas de violência conjugal. Por um lado, alarga o âmbito do regime uma vez que vítimas de violência conjugal podem ser mulheres e homens e, por outro, restringe-se o âmbito limitando o adiantamento às vítimas de violência conjugal e não às mulheres vítimas de crimes de violência. Não se pode dizer que, como regulamentação da Lei 61/91, esteja correcto. No entanto, concordo plenamente com estes dois aspectos da lei. A aplicação do regime a homens e mulheres justifica-se plenamente na medida em que, apesar de ser menos frequente, os homens também podem ser vítimas de vio-

¹ Recomendava-se aos estados membros que “devia ser assegurada reparação por qualquer prejuízo causado por acto imputável a desvio de autoridade pública relativamente à conduta que razoavelmente seria de esperar” e ainda que, fora desses casos, “pode ser garantida reparação quando for manifestamente injusto que a pessoa vitimada suporte sozinha os prejuízos sofridos desde que o acto seja de interesse geral, só uma pessoa ou um número limitado de pessoas tenha sido vítima da agressão e o acto ou o prejuízo serem uma consequência extraordinária”.

lência conjugal ou doméstica. Em Agosto de 1991, não existindo qualquer regime de indemnização pelo Estado a vítimas de crimes, era lógico prever que o regime a instituir, como regulamentação da Lei 61/91, abrangesse todas as mulheres vítimas de crimes de violência e não apenas a vítimas de violência conjugal. Em 1999, quando foi publicada a Lei 129/99, já estava em vigor o Decreto lei 423/91 de 30 de Outubro que instituiu um regime de indemnização pelo Estado às vítimas de crimes violentos. Atendendo a que este regime permite atribuir indemnizações de montante mais elevado, não se justificava aplicar o novo regime a mulheres vítimas de crimes de violência que pudessem beneficiar do regime do DL 423/91. Daí, ser aceitável a restrição a vítimas de violência doméstica.

A primeira questão suscitada pela análise deste regime prende-se com a lógica do adiantamento. O legislador construiu este regime de apoio às vítimas de violência conjugal numa lógica de o dinheiro entregue pelo Estado à vítima ser considerado um mero adiantamento do que ela virá receber como indemnização. Ou seja, o Estado não está a indemnizar a vítima mas tão só a antecipar o pagamento da indemnização que a vítima virá a receber no ou nos processos que instaurar contra o cônjuge ou o companheiro. Partiu-se do princípio que a situação de violência conjugal levaria à instauração de, pelo menos, um de dois processos: processo crime por maus tratos ou por ofensas corporais e processo cível de divórcio. Em qualquer dos processos, é possível à vítima (queixoso no primeiro caso e autor no segundo) pedir que lhe seja fixada uma indemnização. O Estado, prevenindo a possibilidade de estes processos se arrastarem por vários anos até à fixação da indemnização, e considerando a situação económica da vítima, adianta-lhe dinheiro por conta da indemnização que lhe há-de ser atribuída.

Esta lógica tem algumas consequências que suscitam dúvidas. Em primeiro lugar, obriga a vítima a propor um processo contra o seu agressor,

levando-o até ao fim para que lhe possa ser arbitrada uma indemnização. No caso de processo crime, acontece com alguma frequência que a vítima apresenta queixa crime mas não leva o processo até ao fim, aceitando a sua suspensão provisória e, posteriormente, o seu arquivamento por razões compreensíveis e aceitáveis: obtido o afastamento do agressor da sua zona de residência e obtida a libertação da situação de violência doméstica, já não lhe interessa a sua condenação. Com a lógica do adiantamento, a vítima é colocada perante um dilema: ou leva o processo até ao fim e obtém uma condenação do cônjuge ou companheiro, que já não tem qualquer utilidade² ou aceita o arquivamento do processo com a consequência de perder a possibilidade de receber uma indemnização e vir a ser obrigada a repor o adiantamento recebido do Estado.

Em segundo lugar, um adiantamento é, por definição, uma quantia que tem de ser devolvida. Ou seja, a vítima, ao prosseguir com o processo para obter uma indemnização, vai litigar apenas para conseguir devolver ao Estado o montante que este lhe adiantou. E temos os tribunais a funcionar apenas para satisfazer esta necessidade do Estado quando o “interessado” já resolveu o problema que o levou a recorrer à justiça.

Em terceiro lugar, ainda não é frequente e usual o pedido de indemnização deduzido nas acções de divórcio. Acresce que, nestas situações de maus tratos, a vítima está interessada, antes de mais, em obter o divórcio. Ora, se o agressor aceitar o divórcio por mútuo consentimento, a vítima, mesmo que tivesse a intenção de pedir indemnização, desinteressa-se dessa sua intenção. Ou mantém o processo como divórcio litigioso para poder obter uma indemnização e devolver ao Estado o dinheiro que este eventualmente lhe tenha

² Não se pode esquecer que se trata do pai dos seus filhos e que a mulher não quererá correr o risco de afastar pai e filhos.

adiantado ou desista do adiantamento do estado (tendo de o devolver se já o tiver recebido).

Se a lei passasse a encarar uma lógica de indemnização, a questão revestir-se-ia doutros aspectos. A vítima já não estava “obrigada” a instaurar e a levar até ao fim qualquer processos e o eventual ressarcimento do Estado pelo dinheiro pago passaria a ser um encargo do agressor e não da vítima.

Outra questão suscitada por este regime de adiantamento é a da possibilidade de haver duplicação de meios no apoio às vítimas de violência conjugal. Estas vítimas são apoiadas por diversas entidades. Para além das casas abrigo, onde não pagam alojamento nem alimentação, podem receber apoios pontuais da Segurança Social e/ou das Misericórdias e ainda têm a possibilidade de requerer a concessão do rendimento social de inserção. Não existe qualquer entidade que coordene e/ou controle a actividade destas várias instituições. Daqui pode resultar que uma vítima seja apoiada por mais que uma forma, tornando difícil saber com exactidão qual a situação real. E pode-se colocar a questão de saber se não se estão a duplicar os meios de apoio e se não seria possível dar um apoio mais correcto e adequado e sem desperdício de meios se houvesse uma coordenação de todas estas entidades. E perante uma tal situação, como saber se o Estado deve pagar um adiantamento sem se correr o risco de estar a duplicar a utilização de meios?

A questão não é fácil de resolver porque o regime do adiantamento depende do Ministério da Justiça, o rendimento social de inserção e os apoios pontuais da Segurança Social dependem do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, as misericórdias são independentes e muitas das casas abrigo são geridas por organizações não governamentais.

Depois desta visão geral do regime, passemos à análise pormenorizada de alguns dos artigos desta Lei que, em nosso entender, merecem ser reapreciados.

“Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

Podem beneficiar do regime previsto no presente diploma as pessoas que, cumulativamente:

a) Sejam vítimas do crime previsto no n.º 2 do artigo 152.º do Código Penal, praticado em território português ou praticado no estrangeiro, desde que, neste caso, a vítima tenha nacionalidade portuguesa e não tenha direito a indemnização pelo Estado em cujo território se verificarem os factos;

b) Incorram em situação de grave carência económica em consequência do crime mencionado na alínea anterior.”

Como definir que a “grave carência económica” é consequência do crime de maus tratos? Até aqui, esta norma tem sido aplicada sempre que a queixosa teve de sair de casa e abandonar o seu emprego para se recolher numa casa abrigo. Nesta situação, é evidente que a queixosa se encontra numa situação de grave carência económica porque perdeu o seu lar e o apoio económico do companheiro. E se o casal já vivia em precária situação económica, pode-se dizer que a grave carência da queixosa se deve ao crime de maus tratos? Atendendo a que o conceito de “grave carência económica” é suficientemente exigente – exige-se uma “grave” carência e não apenas dificuldades económicas - mas, simultaneamente permite alguma maleabilidade na sua interpretação, poderia resumir-se o segundo requisito a “se encontrem numa situação de grave carência económica”.

“Artigo 5.º

Caducidade do pedido

1 - Sob pena de caducidade, o pedido de concessão do adiantamento da indemnização por parte do Estado deve ser apresentado no prazo de seis meses a contar da data dos factos.

2 - O Ministro da Justiça pode relevar o efeito da caducidade, quando existam razões que, justificadamente, tenham obstado à formulação do pedido em tempo útil.”

A faculdade concedida ao Ministro da Justiça de relevar o efeito da caducidade permite ultrapassar os casos em que a vítima vem pedir adiantamento fora do prazo legal e se encontra numa situação claramente merecedora de ser atendida. No entanto, parece-nos que o prazo de caducidade de 6 meses é muito curto e que poderia ser alargado para 1 ano.

“Artigo 7.º

Decisão

1 -

2 -

3 - O montante a que se refere o número anterior não poderá exceder o equivalente mensal ao salário mínimo nacional, durante o período de três meses, prorrogável por igual período e, em situações excepcionais de especial carência, por mais seis meses.”

Esta norma suscita-nos reparos em dois aspectos: o valor do adiantamento e o tempo máximo da sua atribuição.

O valor mensal máximo do adiantamento é o do salário mínimo nacional. Atendendo às características do adiantamento, parece-nos que este valor máximo se justifica. Mas só está prevista a atribuição de adiantamento mensal

e poderia prever-se a hipótese de atribuição dum verba global por 3 meses, 6 meses ou 1 ano. Apreciado o pedido, podia-se colocar a hipótese de atribuir dum só vez o adiantamento, permitindo à vítima dispor dum verba suficiente para um pequeno investimento necessário para o início de vida: aquisição de equipamento dum casa, por exemplo. Tratar-se-ia de aplicar a este adiantamento o princípio do microcrédito. Nalgumas circunstâncias, seria mais útil para a vítima.

No actual regime, o adiantamento é atribuído por 3 meses, prorrogáveis por mais 3 meses e, a título excepcional, por mais 6 meses. Na totalidade, a vítima de violência doméstica pode ter direito a receber adiantamento por 1 ano, sendo certo que os últimos 6 meses a título excepcional. A existência dum limitação é essencial para evitar que este adiantamento se possa transformar num subsídio permanente. No entanto, entre a restrição a 1 ano e o subsídio permanente vai alguma distância. Pode-se alargar o período de atribuição do adiantamento sem correr o perigo do mesmo se prolongar indefinidamente. Basta prever que o adiantamento não pode ser atribuído por período superior a 2 ou 3 anos.

As vítimas de violência doméstica que são obrigadas a abandonar o seu lar, recolhendo a uma casa abrigo, não têm a sua situação económica estabilizada em 12 meses. Não se pode esquecer que, em princípio, a vítima tem de abandonar a casa abrigo ao fim de 6 meses³. Com a saída, a vítima tem de encontrar casa própria e suportar as despesas inerentes ao montar dum casa nova: pagamento de renda, pagamento de despesas com água, luz e gás e aquisição de equipamento para a casa. Este esforço obriga-as, muitas vezes, a contrair empréstimos.

³ Estes 6 meses não são imperativos pois acontece que, em situações pontuais e extremas, as vítimas acabam por permanecer nestas casas abrigo mais do que 6 meses. No entanto, esta permanência nunca chega a atingir os 12 meses.

Um ano pode ser um prazo muito curto para atribuição deste adiantamento por forma a apoiar a vítima no período de maior dificuldade económica. E não se diga que não se justifica um prazo mais dilatado porque, entretanto, a vítima obtém indemnização no (ou nos) processo(s) que instaurou porque, infelizmente, a morosidade da Justiça não nos permite ser tão optimistas. Talvez fosse de estudar a possibilidade de a prorrogação a título excepcional se poder prolongar por mais de 6 meses. Podia-se prever duas prorrogações extraordinárias, permitindo que, no total, a vítima pudesse receber adiantamento durante um ano e meio: o adiantamento era atribuído por 3 meses, prorrogáveis por mais 3 e, a título excepcional, prorrogável por mais 6 meses e outros 6 meses. Esta possibilidade de alargar o prazo de atribuição do adiantamento conjugada com a possibilidade do seu pagamento numa só vez, tornaria interessante a quantia a receber pela vítima. Com o actual salário mínimo nacional, o adiantamento total poderia atingir os € 7 290,00.

“Artigo 9.º

Reembolso

No caso de a vítima obter reparação, total ou parcial, do dano sofrido, constitui-se na obrigação de restituir as importâncias recebidas nos termos do presente diploma, até ao limite do que lhe fora adiantado.”

Esta norma é uma consequência da lógica do adiantamento: a vítima recebe o dinheiro mas, quando for indemnizada, devolve o que recebeu. Não estando de acordo com esta lógica do adiantamento, parece-nos que esta norma não se justifica. Para mais, organizações não governamentais que dão apoio a vítimas de violência doméstica referem que muitas das vítimas preferem não pedir a atribuição de adiantamento com medo de lhes vir a ser pedido o reembolso quando mais precisarem de dinheiro para o recomeço da sua nova vida.

O adiantamento (ou a indemnização) às vítimas de violência conjugal suscita mais questões que as decorrentes da análise da Lei 129/99. A mais importante diz respeito ao início do seu pagamento ou, por outras palavras, à dilação temporal entre a formulação do pedido e a atribuição do primeiro adiantamento.

Como já referi mais acima, na actual redacção da lei, este regime implica que as vítimas elegíveis para receber o “adiantamento” sejam todas as vítimas de maus tratos que, em consequência destes, se viram obrigadas a sair de casa. Pelo menos, são a maioria dos casos pois representam as situações em que é mais claro que a precariedade da situação económica é consequência dos maus tratos.

Partindo desta constatação, tem de se concluir que a vítima precisa de ajuda naquele momento e que uma dilação de 6 meses ou 1 ano poderá tornar ineficaz a ajuda. Claro que, para quem tem uma situação económica débil, a atribuição duma quantia em dinheiro é sempre bem vinda mas o que se devia acautelar era o apoio imediato no momento em que a vítima dele mais precisa. A necessidade de instrução do pedido, homologação do parecer da Comissão e remessa para pagamento implica que o pagamento se verifique sempre mais de 6 meses depois de formulado o pedido. Se o pedido não tiver sido formulado de imediato, esta dilação é ainda maior. E a vítima tem de ultrapassar uma situação de grave carência económica sem qualquer apoio.

Não defendemos que se prescindia da instrução do pedido mas parece-nos que seria necessário uma forma mais expedita de apoio ainda que a decisão pudesse ser revista após instrução do pedido. Se o pedido fosse aparentemente viável, seria logo atribuído um adiantamento cujo montante seria ajustado após instrução do mesmo. Esse ajustamento poderia mesmo significar a devolução do recebido se a conclusão do processo fosse no sentido de não

atribuir adiantamento. No fundo, seria uma espécie de provisão por conta do adiantamento.

Lisboa, 11 de Abril de 2007

(José Albino Caetano Duarte)