

**Assembleia da República – 1ª Comissão**  
**Audição sobre as iniciativas legislativas em apreciação no Grupo de Trabalho –**  
**Alterações Legislativas – Crimes de Perseguição e Violência Doméstica**

*Contributo de Maria do Céu da Cunha Rêgo*

### **Introdução**

Na audição de 31-5-2019, apresentei o meu contributo oralmente e em síntese. O presente texto desenvolve-o um pouco, tendo em conta diversas intervenções e o debate que se seguiu, e concretiza no quadro anexo o modo como sugiro e fundamento que se proceda ao *mainstreaming*, ou transversalização, das várias dimensões da violência contra as mulheres e da violência doméstica em alguns capítulos do Código Penal, à luz das obrigações do Estado decorrentes quer do respeito pela dignidade da pessoa humana, pelo Estado de direito democrático e pela sua tarefa fundamental de promoção da igualdade entre homens e mulheres nos termos da Constituição<sup>1</sup>, quer da ratificação quer da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres<sup>2</sup>, também designada CEDAW, quer da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica<sup>3</sup>, também designada Convenção de Istambul.

Explicito no ponto I as razões pelas quais adoto esta metodologia, cujo objetivo é o de que o Código Penal, alguns anos após a entrada em vigor em Portugal da Convenção de Istambul, passe a tornar claro que “violência contra as mulheres”, “violência contra as mulheres baseada no género” e “violência doméstica” correspondem a dimensões conceptuais autónomas<sup>4</sup>, a que deverá corresponder tratamento diferenciado na lei penal.

---

<sup>1</sup> CRP, artigos 1º, 2º e 9º alíneas b) e h).

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 23/80, de 26/07.

<sup>3</sup> Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013.

<sup>4</sup> Convenção de Istambul, artigo 3º.

#### Artigo 3o – Definições

Para os efeitos da presente Convenção:

a “violência contra as mulheres” é entendida como uma violação dos direitos humanos e como uma forma de discriminação contra as mulheres e significa todos os actos de violência baseada no género que resultem, ou sejam passíveis de resultar, em danos ou sofrimento de natureza física, sexual, psicológica ou económica para as mulheres, incluindo a ameaça do cometimento de tais actos, a coerção ou a privação arbitrária da liberdade, quer na vida pública quer na vida privada;

b “violência doméstica” designa todos os actos de violência física, sexual, psicológica ou económica que ocorrem no seio da família ou do lar ou entre os actuais ou ex-cônjuges ou parceiros, quer o infractor partilhe ou tenha partilhado, ou não, o mesmo domicílio que a vítima;

c “género” designa os papéis, os comportamentos, as actividades e as atribuições socialmente construídos que uma sociedade considera apropriados para as mulheres e os homens;

d “violência contra as mulheres baseada no género” designa toda a violência dirigida contra uma mulher por ela ser mulher ou que afecte desproporcionalmente as mulheres;

e “vítima” designa toda a pessoa física que esteja submetida aos comportamentos especificados nos pontos a) e b);

f “mulheres” inclui as raparigas com menos de 18 anos de idade.

A transversalização a que procedi no Código Penal incidiu assim e a título exemplificativo, em algumas disposições da Parte geral que considero decisivas para tornar evidente que a violência contra as mulheres é singular entre todas as formas de violência - como fundamento no ponto I B - e, na Parte especial, nos capítulos relativos aos crimes contra a vida e aos crimes contra a integridade física, onde considero que se faz particularmente sentir, como foi sublinhado pelo Juiz Desembargador Eurico Reis na sua intervenção, a necessidade de ter em conta quer as perceções da comunidade relativamente à inteligibilidade e às respostas da lei sobre problemas sociais graves, quer a necessidade formação de quem interpreta e aplica a lei. Acresce, que a abordagem brilhante dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual a que a Prof.<sup>a</sup> Doutora Fernanda Palma procedeu na audição torna inútil qualquer outro comentário da minha parte sobre matéria.

Manifesto o meu apreço pelos contributos da Associação Portuguesa de Mulheres Juristas, APMJ, vários dos quais acompanho, quer no âmbito das propostas de modificação legislativa que apresentou, quer na análise dos Projetos de Lei em presença no presente processo legislativo.

### **I - Pressupostos para as alterações legislativas que sugiro**

#### A - Uma razão de defesa do Estado de Direito democrático e da legalidade

A indispensabilidade de reforçar, na lei ordinária, as condições necessárias para impedir que a normatividade social decorrente dos estereótipos de sexo e de género prevaleça sobre a normatividade jurídica, que resulta do respeito pela dignidade da pessoa humana, pelo Estado de direito democrático e pelas tarefas fundamentais de garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático e de promover a igualdade entre mulheres e homens que a Constituição impõe ao Estado Português<sup>5</sup>, em conjugação<sup>6</sup> com as obrigações que lhe são exigidas,

- a) quer pela CEDAW<sup>7</sup> - no sentido de que tome *todas as medidas apropriadas para modificar os esquemas e modelos de comportamento sociocultural dos homens e das mulheres com vista a alcançar a eliminação dos preconceitos e das práticas costumeiras, ou de qualquer outro tipo, que se fundem na ideia de inferioridade ou de superioridade de um ou de outro sexo ou de um papel estereotipado dos homens e das mulheres*<sup>8</sup> -,

---

<sup>5</sup> Nota 1.

<sup>6</sup> CRP, artigo 8º.

<sup>7</sup> CEDAW

ARTIGO 2.º

Os Estados Partes condenam a discriminação contra as mulheres sob todas as suas formas, acordam em prosseguir, por todos os meios apropriados e sem demora, uma política tendente a eliminar a discriminação contra as mulheres e, com este fim, comprometem-se a:

b) Adotar medidas legislativas e outras medidas apropriadas, incluindo a determinação de sanções em caso de necessidade, proibindo toda a discriminação contra as mulheres;

f) Tomar todas as medidas apropriadas, incluindo disposições legislativas, para modificar ou revogar qualquer lei, disposição regulamentar, costume ou prática que constitua discriminação contra as mulheres;

<sup>8</sup> CEDAW, artigo 5º alínea a).

- b) quer pela Convenção de Istambul<sup>9</sup> - no sentido de que tome *as medidas necessárias para promover as mudanças nos padrões de comportamento socioculturais das mulheres e dos homens, tendo em vista erradicar os preconceitos, os costumes, as tradições e qualquer outra prática baseados na ideia da inferioridade das mulheres ou nos papéis estereotipados das mulheres e dos homens*, e, bem assim, para *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 (mesma) Convenção*.<sup>10</sup>

**B - Uma razão de eficácia pela adequação das respostas da normatividade jurídica a uma normatividade social que, em matéria de estereótipos de género, é reconhecidamente ilegal, injusta, obsoleta, violenta e cara**

É jurídica, designadamente face ao artigo 1º da Constituição, a exigência de que o Estado Português trate com o mesmo respeito e consideração a dignidade das mulheres e a dignidade dos homens enquanto seres humanos livres e iguais. Pelo que, se em diversos tipos de crime contra as pessoas se verifica um número desproporcionado de vítimas mulheres, a lei, designadamente a lei penal, deverá assumir, também na visibilidade dissuasora e formativa da sua letra, que esses crimes não são neutros em função do sexo ou do género, que tais assimetrias desvalorizam a violência de género contra as mulheres, e que manter um tratamento igual para o que o não é desrespeita, designadamente e também, os artigos 2º e 9º alíneas b) e h) da Constituição. Ou seja, a lei penal tem, quanto a mim, que evidenciar que a violência de género contra as mulheres é singular entre todas as formas de violência. E assim, tornar claro e eficaz o

<sup>9</sup> **Convenção de Istambul**

Preâmbulo

*Reconhecendo que a realização de jure e de facto da igualdade entre as mulheres e os homens é um elemento chave na prevenção da violência contra as mulheres*

*Reconhecendo que a violência contra as mulheres é uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens que levou à dominação e discriminação das mulheres pelos homens, privando assim as mulheres do seu pleno progresso;*

*Reconhecendo que a natureza estrutural da violência contra as mulheres é baseada no género, e que a violência contra as mulheres é um dos mecanismos sociais cruciais através dos quais as mulheres são mantidas numa posição de subordinação em relação aos homens;*

*Reconhecendo que as mulheres e as raparigas estão expostas a um maior risco de violência baseada no género que os homens;*

*Reconhecendo que a violência doméstica afeta desproporcionalmente as mulheres e que os homens podem também ser vítimas de violência doméstica; ...*

Artigo 2º – Âmbito de aplicação da Convenção

1. A presente Convenção aplica-se a todas as formas de violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica, que afecta desproporcionalmente as mulheres.

2. As Partes são encorajadas a aplicar a presente Convenção a todas as vítimas de violência doméstica. As Partes deverão dar uma atenção particular às mulheres vítimas da violência baseada no género na implementação das disposições da presente Convenção.

Artigo 5.º - Obrigações do Estado e diligência devida

1. As Partes deverão abster-se de praticar qualquer ato de violência contra as mulheres e certificar-se de que as autoridades, os funcionários, os agentes e as instituições estatais e outros intervenientes que agem em nome do Estado agem em conformidade com esta obrigação.

2. As Partes tomarão as medidas legislativas e outras necessárias para agir com a diligência devida a fim de prevenir, investigar, punir e proporcionar reparação por actos de violência cobertos pelo âmbito de aplicação da presente Convenção cometidos por atores não estatais.

<sup>10</sup> Convenção de Istambul, artigo 12º n.ºs 1 e 5.

objetivo de assegurar a prevalência da normatividade jurídica sobre outras normatividades que determinam, encorajam, valorizam ou induzem a persistência da dominação dos homens sobre as mulheres. O que implica que o Estado, à luz dos mecanismos de ação positiva previstos para o efeito, quer na CEDAW – artigo 4º alínea nº 1<sup>11</sup> - quer na Convenção de Istambul – artigo 4º nº 4<sup>12</sup> -, recorra, também em nome da igual dignidade das mulheres e dos homens, a normas penais mais gravosas para agentes de violência de género contra as mulheres.

Daí que também se me afigure haver vantagem pragmática na inclusão no texto da lei de conceitos, normas e expressões constantes das convenções internacionais mencionadas e da doutrina emanada dos respetivos órgãos de aplicação<sup>13</sup>, de modo a atenuar o risco de interpretações, designadamente por qualquer órgão ou agente do Estado, em que prevaleçam, de modo direto ou indireto, os estereótipos mencionados.

---

<sup>11</sup> CEDAW

ARTIGO 4.o

1 - A adoção pelos Estados Partes de **medidas temporárias especiais visando acelerar a instauração de uma igualdade de facto entre os homens e as mulheres não é considerada como um acto de discriminação**, tal como definido na presente Convenção, mas não deve por nenhuma forma ter como consequência a manutenção de normas desiguais ou distintas; **estas medidas devem ser postas de parte quando os objectivos em matéria de igualdade de oportunidades e de tratamento tiverem sido atingidos.**

<sup>12</sup> Convenção de Istambul

Artigo 4º - Direitos fundamentais, igualdade e não discriminação

1. As Partes deverão adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para promover e proteger o direito de cada pessoa, em especial das mulheres, de viver sem violência, tanto na esfera pública como na esfera privada.

2. As Partes condenam todas as formas de discriminação contra as mulheres e adotam de imediato as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para a evitar, em especial através da:

- Consagração do princípio da igualdade entre mulheres e homens na sua constituição nacional ou em outra legislação apropriada, e da garantia da concretização deste princípio;
- Proibição da discriminação contra as mulheres, designadamente através do recurso a sanções, se for caso disso;
- Abolição de leis e práticas que discriminam as mulheres.

3. As Partes deverão aplicar o disposto na presente Convenção, em especial as medidas que visam proteger os direitos das vítimas, sem discriminação alguma baseada nomeadamente no sexo, no género, na raça, na cor, na língua, na religião, na opinião política ou outra, na origem nacional ou social, na pertença a uma minoria nacional, na fortuna, no nascimento, na orientação sexual, na identidade de género, na idade, no estado de saúde, na deficiência, no estado civil, no estatuto de migrante ou de refugiado ou qualquer outro.

**4. As medidas especiais que sejam necessárias para prevenir e proteger as mulheres da violência de género não são consideradas discriminatórias nos termos da presente Convenção.**

<sup>13</sup> Comité CEDAW – Recomendações Gerais disponíveis a partir do Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria Geral da República <http://gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/comite-para-eliminacao-da-discriminacao-contras-mulheres?menu=direitos-humanos> e, em Português, na página eletrónica da Plataforma Portuguesa para os Direitos das Mulheres, diretamente, em <https://plataformamulheres.org.pt/projectos/cedaw4all/recomendacoes-gerais/> .

GREVIO - Grupo de peritas/os independentes que avalia a aplicação da Convenção de Istambul, que até ao presente tem produzido relatórios de avaliação sobre a ação de diversos Estados Parte, entre os quais Portugal - <https://rm.coe.int/grevio-reprt-on-portugal/168091f16f> ; resumo executivo em Português em: <http://cid.cig.gov.pt/Nyron/Library/Catalog/flexpaper.aspx?skey=984BE0F27D27460B9AC80FF7D4B07F1E&doc=96534&img=141214&save=true> ) - e que tem competência para emitir Recomendações Gerais, embora, até ao presente, não o tenha feito. Informação disponível em <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/grevio> .

C – Uma razão de exigência nos critérios para o desenho das alterações legislativas que sugiro

Face ao que antecede, sugiro os seguintes critérios para o desenho das alterações legislativas:

1. Coerência, através da sistematização e integração das alterações num único diploma, a Lei nº 112/2009, de 16 de Setembro, sobre o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência suas vítimas que, descritiva e pedagogicamente, passaria a ter como epígrafe “sobre o regime jurídico aplicável à Prevenção e ao Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica<sup>14</sup>, bem como à proteção e apoio<sup>15</sup> às suas vítimas e às obrigações do Estado e dos seus agentes sobre a matéria”. Com efeito, promover todas as alterações através da revisão da Lei nº 112/2009 prende-se com objetivo de proporcionar uma melhor apreensão do alcance desta intervenção legislativa e da sua abordagem global e integrada no âmbito da promoção e defesa dos direitos humanos das mulheres e dos homens, “*reconhecendo que a natureza estrutural da violência exercida contra as mulheres é baseada no género, e que a violência contra as mulheres é um dos mecanismos sociais cruciais pelo qual as mulheres são forçadas a assumir uma posição de subordinação em relação aos homens*”<sup>16</sup>.
2. Evidência da gravidade que o Estado atribui a este problema e da inerente necessidade de dissuasão das pessoas agressoras, através de
  - a. alterações ao Código Penal e a outros diplomas conexos, com base:
    - i. no reconhecimento de que a prática do facto contra mulher por ser mulher ou em situação que afeta desproporcionalmente as mulheres implica suprimir a possibilidade de aplicação de penas de multa;
    - ii. no reconhecimento de que a prática do facto contra mulher por ser mulher ou em situação que afeta desproporcionalmente as mulheres se traduz sempre em qualificação ou agravamento do limite mínimo da moldura penal do crime de que se trate, ou em situações de maior desajustamento, também do limite máximo;
    - iii. no reconhecimento de que a prática do facto contra mulher por ser mulher ou em situação que afeta desproporcionalmente as mulheres praticada em contexto de violência doméstica nos termos das alíneas a) e b) do nº 1 do artigo 152º se traduz em agravamento suplementar do respetivo limite mínimo, ou se relevante em termos do princípio da proporcionalidade, como agravamento da respetiva moldura penal, nos moldes que, em concreto, sugiro no quadro anexo;
  - b. Divulgação adequada das alterações que venham a ser introduzidas na lei penal na sequência do presente processo legislativo, de modo a que a eventual invocação de erro sobre as circunstâncias do facto ou sobre a ilicitude não seja considerada suscetível de excluir o dolo ou a culpa, ou de

<sup>14</sup> Epígrafe da Convenção de Istambul.

<sup>15</sup> Substituir o atual vocábulo “assistência” por “apoio”, em conformidade com a epígrafe do Capítulo IV da Convenção “Proteção e Apoio”

<sup>16</sup> Do Preâmbulo da Convenção de Istambul.

permitir a atenuação especial da pena, nos termos e para os efeitos dos artigos 16º e 17º do Código Penal;

- c. Reavaliação dos modos de intervenção junto de pessoas agressoras, designadamente em matéria de afastamento da residência da vítima e de programas obrigatórios apropriados à reinserção social.
3. Evidência da *ratio legis*, designadamente através
    - a. da transposição adaptada de normas e extratos pertinentes quer da CEDAW e das suas Recomendações Gerais<sup>17</sup>, designadamente a nº 25, sobre medidas especiais temporárias, a nº 28 sobre obrigações fundamentais dos Estados Partes, a nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça e a nº 35 sobre violência de género contra as mulheres, quer da Convenção de Istambul;
    - b. da revisão das normas relativas à formação obrigatória das profissões jurídicas e judiciárias, com particular incidência na formação de magistrados e magistradas, de modo a que passe a abranger os temas relativos à violência contra as mulheres e a violência doméstica, o que inclui os respetivos pressupostos no domínio da igualdade entre homens e mulheres.
  4. Concretização das Recomendações constantes do Relatório sobre Portugal emanado do Comité GREVIO<sup>18</sup> em 2019, através da previsão das medidas pertinentes também no âmbito da revisão que sugiro em 1. da Lei 112/2077, de 16 de setembro, e da respetiva adoção com caráter de urgência.

---

<sup>17</sup> Nota 13.

<sup>18</sup> *Idem*.