



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 751/1ª -CACDLG/2007

Data: 17-10-2007

ASSUNTO: Parecer do Projecto de Lei n.º 406/X/3ª (BE).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projecto de Lei n.º 406/X/3ª (BE)** – “*Lei relativa à protecção contra a violência de género*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, com ausência do CDS/PP e PEV, na reunião de 17 de Outubro de 2007 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Único	229536
Entrada/Saida n.º	761 Data: 17/10/2007



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Parecer

Projecto de Lei n.º 406/X/3

Lei relativa à protecção contra a violência de género

Parte I

Em 25 de Setembro de 2007, deu entrada na Assembleia da República, o Projecto de Lei n.º 406/X/3, subscrito por cinco Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, intitulado “ *Lei relativa à protecção contra a violência de género*”.

Por despacho do Presidente da Assembleia da República de 27 de Setembro de 2007 o Projecto de Lei n.º 406/X/3 baixou, nos termos do n.º 1 do art.º 129.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2007, de 20 de Agosto, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

A presente iniciativa legislativa foi apresentada ao abrigo do n.º 1 do artigo 167.º e da al. c) do artigo 161.º, ambos da Constituição da República Portuguesa (CRP), e observa os requisitos de forma previstos no artigo 124.º do Regimento da Assembleia da República.

Nos termos e para efeitos dos artigos 135.º e seguintes do Regimento da Assembleia da República, cumpre à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, emitir relatório e parecer sobre a referida iniciativa legislativa.

Não foi contudo elaborada a nota técnica prevista no art.º 131.º do Regimento e por essa circunstância a relatora inclui na II parte do relatório alguma reflexão relativa quer à



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

motivação e ao objecto quer ao enquadramento legal e internacional, para além de uma apreciação do projecto de lei.

Parte II

Motivação e objecto

Na exposição de motivos, é referido que o projecto de lei tem como objectivo *“abordar o problema de forma global e procurar respostas nos aspectos de prevenção e de actuação contra as situações decorrentes das formas de violência fundadas em situações de desigualdade e relações de poder que limitem ilegítimamente o gozo e livre exercício dos direitos humanos de uma pessoa por outra que com ela mantenha ou tenha mantido uma relação afectiva baseada na coabitação e originada pelo casamento ou união de facto, ou outras similares, ainda que sem convivência.”* Concretizando este objectivo o artigo 1.º dispõe que *“a presente lei tem como objecto prevenir e actuar contra a violência fundada em situações de desigualdade e relações de poder que, por qualquer modo, limitem ilegítimamente o gozo e livre exercício dos direitos humanos de uma pessoa por outra que com ela mantenha ou tenha mantido uma relação afectiva baseada na coabitação e originada pelo casamento ou união de facto, ou outras similares, ainda que sem convivência.”*

Referem ainda os autores que o projecto de lei n.º 406/X/3 *“segue de perto a lei espanhola”* assumindo-se assim como uma adaptação para a ordem jurídica interna da *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.*

O Projecto de lei apresentado tem contudo uma perspectiva e abordagem distintas das consagradas na lei espanhola, vindo somente a acolher formalmente as ideias traduzidas nos títulos I a III e título V da referida lei. Confrontando a lei espanhola com o projecto de lei do Bloco de Esquerda, de uma forma muito abreviada, cumpre referir que a lei espanhola não se basta com o estabelecimento do direito substantivo (direitos das mulheres vítimas de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

violência de género) e de políticas de sensibilização, antes tratando a matéria de uma forma completa e estabelecendo, no âmbito do direito adjectivo normas especiais de tutela, tanto em matéria de processo penal como do processo civil.

A matéria objecto do projecto de lei é sistematizada em cinco capítulos; o Capítulo I – princípios gerais (artigos 1.º, 2.º e 3.º); o Capítulo II – Políticas de sensibilização, na área da educação (Secção I - artigos 5.º a 7.º), na área da informação (Secção II - artigos 8.º a 13.º) e na área da saúde (Secção III - artigos 14.º e 15.º); o Capítulo III – Direitos das vítimas de violência, na área do apoio social (Secção I – artigos 16.º a 19.º) e na área do trabalho (Secção II – artigos 20.º a 23.º); o Capítulo IV – Tutela institucional (artigos 24.º a 27.º), onde se prevê a criação do Conselho Nacional de Luta contra a violência; o Capítulo V – Tutela Judicial, prevendo-se a criação de unidades especiais para a violência de género (Secção I – artigos 28.º a 32.º) e medidas judiciais de protecção e segurança das vítimas (Secção II – artigos 33.º a 48.º); e o Capítulo VI – Disposições finais (artigos 49.º a 50.º).

Quadro legal e regulamentar em vigor

O Estado português tem vindo a assumir, desde a década de 90, como tarefa fundamental a promoção da igualdade entre homens e mulheres e nesta linha, tem sido responsável por avanços legislativos em matéria de luta contra a violência doméstica. São exemplos, a Lei n.º 61/91, de 13 de Agosto que garante protecção adequada às mulheres vítimas de violência; a Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto, que altera o Código do Processo Penal e introduz como medida de coacção a possibilidade de afastamento do arguido da casa de morada comum com a vítima; a Lei 107/99, de 3 de Agosto, relativa à Criação da rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência; a Lei n.º 7/2000, de 27 de Maio, que alterou o Código Penal, no sentido de atribuir natureza de crime público ao crime de maus-tratos.

Com vista a aprofundar os objectivos de combate à violência de género, é de ressaltar a recente revisão do Código Penal que tipifica, no artigo 152.º, o crime de violência doméstica e prevê: (i) a ampliação do “*âmbito subjectivo do crime, passando a incluir as situações de*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

violência doméstica que envolvam ex cônjuges e pessoas de outro ou do mesmo sexo que mantiveram ou tenham mantido uma relação análoga à dos cônjuges”; (ii) “uma agravação do limite mínimo da pena, no caso de o facto ser praticado contra menores ou na presença de menores ou no domicílio da vítima, ainda que comum ao agente; (iii) penas acessórias, como “a proibição de contacto com a vítima, cujos limites são agravados e pode incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho com fiscalização por meios de controlo à distância, acrescentam-se as penas acessórias de proibição de uso e porte de armas, obrigação de frequência de programas contra a violência doméstica e inibição do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela”;

é ainda de ressaltar a Resolução n.º 17/2007, de 26 de Abril, adoptada pela Assembleia da República, na sequência dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho - Campanha de Combate à Violência Doméstica, constituído no seio da 1.ª Comissão,¹ com o objectivo de nomeadamente *“avaliar o enquadramento jurídico existente relativo à violência doméstica com o objectivo de o actualizar, através das necessárias e indispensáveis alterações, em consonância com as boas práticas de vários países e a experiência das organizações não governamentais; promover uma cultura de consciencialização das vítimas para os seus direitos, e das condutas potenciadoras de actos de violência doméstica, bem como o reforço das medidas de protecção à vítima e de repressão do agressor; e assegurar a avaliação das políticas de apoio às vítimas, e bem assim as relativas aos agressores, no âmbito das competências parlamentares.”*

Também no plano da formulação e execução de políticas referentes à igualdade de género e à violência doméstica, estas matérias têm vindo a ser aprofundadas através de Resoluções do Conselho de Ministros (n.º55/99, n.º88/2003, n.º87/2007) que aprovaram sucessivamente os I, II e III² Plano Nacional Contra a Violência Doméstica tendo por objectivo uma *“compreensão transversal das respostas a conferir a esta problemática, através da*

¹ *“Associando-se à campanha lançada no âmbito do Conselho da Europa”, que na deliberou organizar uma campanha transeuropeia, a ter lugar entre Novembro de 2006 e Março de 2008 de luta contra a violência sobre as mulheres, incluindo a violência doméstica, e à iniciativa da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa Parlaentos Unidos No Combate à Violência Doméstica*

² *De referir que o III Plano Nacional contra a Violência Doméstica foi estruturado segundo cinco áreas de intervenção estratégica: “1) Informar, Sensibilizar e Educar; 2) Proteger as Vítimas e Prevenir a Revitimização; 3) Capacitar e Reinserir as Vítimas de Violência Doméstica; 4) Qualificar os Profissionais; 5) Aprofundar o conhecimento sobre o fenómeno da Violência Doméstica.”*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

promoção de uma cultura para a cidadania e para a igualdade, do reforço de campanhas de informação e de formação e do apoio e acolhimento das vítimas numa lógica de reinserção e autonomia.”

No âmbito institucional não se pode também deixar de referir a Estrutura de Missão contra a Violência Doméstica criada com o objectivo de assegurar a coordenação interministerial necessária ao combate à violência doméstica. Esta Estrutura procura dar *“acolhimento à necessidade de combater a violência doméstica numa perspectiva transversal e integrada, conjugando as sinergias de coordenação da Presidência do Conselho de Ministros com a operacionalidade das estruturas da Segurança Social vocacionadas para, no plano social, sustentarem as orientações a implementar.”*

De referir ainda, e no que respeita à formação e sensibilização dos profissionais das forças de segurança para a questão da violência doméstica, a criação no seio da GNR de um órgão de especialização de investigação criminal – Núcleo Mulher e Menor, e no seio da PSP, do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (Directiva Estratégia n.º 10/2006 de 15 de Maio), que introduz as Equipas de Proximidade de Apoio à Vítima, e a formação específica dos profissionais a elas afectos.

Algumas experiências internacionais

A nível internacional de há muito têm vindo a ser desenvolvidos numerosos esforços e trabalhos na luta contra a violência de género, nomeadamente no seio das Nações Unidas. Destas, destacam-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adoptada pela Assembleia Geral em 1979, a Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, adoptada pela Assembleia Geral em Dezembro de 1993, a Declaração de Pequim adoptada pela quarta conferência Mundial sobre as mulheres (acção para igualdade, desenvolvimento e paz 1995) e a sessão extraordinária da Assembleia Geral das nações Unidas *“Mulher 2000: Igualdade entre os sexos, desenvolvimento e paz no séc. XXI”*, bem como o III objectivo da Declaração do Milénio, *“Promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres.”*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No seio das instâncias europeias destaca-se a Recomendação Rec(2002) 5 sobre a protecção das mulheres contra a violência, adoptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em Abril de 2002, o primeiro documento de direito internacional que prevê uma resposta global para o combate da violência sobre as mulheres e que expressa um consenso quer ao nível dos princípios como das medidas necessárias ao nível das legislações nacionais.³

Na sequência desta Recomendação, a terceira cimeira dos Chefes de Estado e do Governo do Conselho da Europa (Varsóvia 16-17 de Maio de 2005), decidiu a constituição no Conselho da Europa do Grupo de Trabalho de Combate à Violência Contra Mulheres, incluindo a Violência Doméstica, com o objectivo *“de avaliar os progressos alcançados ao nível nacional e de estabelecer instrumentos destinados a quantificar os desenvolvimentos observados ao nível pan-europeu com vista a formular propostas de acção.”*⁴

No âmbito das instituições da União Europeia destaca-se ainda a Decisão n.º 779/2007/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2007, que estabelece para o período 2007-2013 um programa específico de combate à violência contra crianças, jovens e mulheres e de protecção às vítimas e grupos de risco (Programa Daphne III) como parte do Programa Geral “Direitos Fundamentais e Justiça.”

³ Com vista a concretizar os direitos das vítimas, nomeadamente relativos ao seu estatuto e apoios social e monetário, são recomendadas: (i) medidas concretas para a assistir e proteger as vítimas, das quais se destacam aquelas destinadas a assegurar a separação e impedir o contacto entre a vítima e o agressor, a prestação de informação à vítima, a prestação de apoio legal e financeiro à vítima, (ii) medidas concretas de segurança, das quais se destacam a formação especial dos profissionais (policías, profissionais de saúde); (iii) regras especiais ao nível do Direito penal; (iv) a coordenação dos diversos serviços; (v) medidas de intervenção ao nível do sistema educativo e da comunicação social para consciencialização desta problemática.

⁴ Dando cumprimento a esta decisão do Conselho foi elaborado o *“estudo na efectiva concretização da Recomendação Rec(2002) 5 (Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec(2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member states, Steering Committee for Equality Between Women and Men (CDEG), Strasbourg, 10/07/2007)*, que reconhecendo a complexidade da matéria, admite mais do que uma forma de concretizar aquelas recomendações e de dar resposta aos problemas, sem deixar de dar cumprimento à Resolução. O estudo regista de que forma os vários Estados europeus têm vindo a dar resposta a esta problemática.: em contraste com países como o Reino Unido, a Holanda, a Suíça, a Alemanha cujas respostas se têm desenvolvido numa perspectiva de governo descentralizado, Espanha tem regulado esta matéria numa perspectiva centralizada, com base num único documento legislativo compreensivo que cobre a totalidade dos aspectos, desde as os aspectos penais à organização dos serviços.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Apreciação

A iniciativa legislativa incide sobre um grave problema *cívico, de cidadania e de direitos*, com severas consequências humanas pessoais e também sociais. Reconhecendo que se trata de questão fundamental no âmbito dos Direitos, Liberdades e Garantias, a relatora exime-se de manifestar a sua opinião política sobre o Projecto de Lei n.º 406/X/3, não deixando contudo de referir que a presente iniciativa legislativa coloca algumas questões, das quais destaca:

1. A formulação proposta para o artigo 14.º, segundo a qual “*o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia assegura que, no âmbito curricular das licenciaturas e diplomas a conceder aos profissionais de saúde, sejam incluídos programas destinados à preparação e capacidade para a detecção precoce, intervenção e apoio às vítimas da violência de género*” que parece poder colidir com o princípio da autonomia das instituições de ensino superior, nomeadamente a autonomia na definição do objecto das unidades curriculares.

O n.º 2 do artigo 76.º da CRP dispõe que “*as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo da adequada avaliação da qualidade de ensino.*” Assim, ao abrigo deste preceito constitucional, o artigo 74.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro que aprova o regime jurídico das instituições de ensino superior, consagra a autonomia pedagógica das instituições do ensino superior e estabelece que “*a autonomia pedagógica confere às instituições de ensino superior públicas a capacidade para elaborar os planos de estudos, definir o objecto das unidades curriculares, definir os métodos de ensino, afectar os recursos e escolher os processos de avaliação de conhecimentos, gozando os professores e estudantes de liberdade intelectual nos processos de ensino e de aprendizagem.*”

2. A proposta contida no artigo 24.º de criação do “*Conselho Nacional de Luta contra a Violência, a funcionar junto da Presidência do Conselho de Ministros*” suscita dúvidas em matéria de competência. De facto, pode ser interpretado no sentido de não dizer respeito à organização e funcionamento do Governo, não pretendendo por isso impor ao Governo um determinado tipo de organização. Contudo, não pode deixar de se observar que o n.º 2 do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

artigo 198.º da CRP refere ser “*da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento*”.

3. As soluções propostas na Secção II do Capítulo III – Direitos das vítimas de violência na área do trabalho – por se referirem expressamente a matéria objecto de legislação laboral, implicam que o presente projecto de lei seja enviado para consulta pública, nos termos do artigo 134.º do Regimento, para efeitos da al. d) do n.º 5 do artigo 54.º e da al. a) do n.º 2 do artigo 4.º da CRP.

Finalmente, ainda de um ponto de vista de conformação do projecto de lei com a ordem jurídica vigente, as referências ao ACIME e à CIDME deverão respectiva e sistematicamente ser substituídas por Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CCIG).

Parte III

Atentas as considerações produzidas, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias é do seguinte **Parecer**

1. Atentos os considerandos acima expostos, e podendo as questões levantadas ser supridas no decurso do processo legislativo, o Projecto de Lei n.º 406/X/3, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda está em condições de subir a plenário.
2. Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições de voto para o Plenário da Assembleia da República.

Assembleia da República, 17 de Outubro de 2007

A Deputada Relatora

Maria do Rosário Carneiro

(Maria do Rosário Carneiro)

O Presidente da Comissão

Osvaldo de Castro

(Osvaldo de Castro)