

ORDEM DOS ADVOGADOS

PORTUGAL

BASTONÁRIO

Exmo. Senhor  
Dr. Fernando Negrão  
Ilustre Presidente da  
Comissão de Assuntos Constitucionais,  
Direitos, Liberdades e Garantias da  
Assembleia da República

V/Ref. Ofcº 33/XII/1ª – CACDLG/2012  
N/Ref. Ent.621 de 9/01/12

ASSUNTO: Solicitação de Parecer sobre os Projectos de Lei nº 92/XII/1ª (PCP),  
nº 110/XII/1ª (PS) e nº 126/XII/1ª (BE)

*Exmo. Senhor Presidente*

Junto envio os pareceres da Ordem dos Advogados sobre os Projectos de Lei em  
assunto, conforme solicitado no ofício de V.Exa. do passado dia 5 de Janeiro.

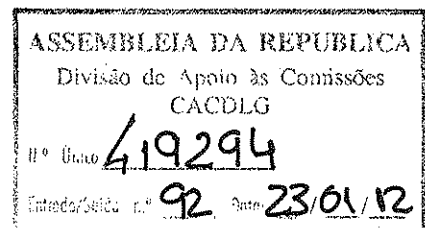
Com os melhores cumprimentos *em Consideração*

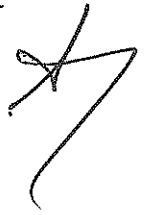
*A. Marinho e Pinto*

António Marinho e Pinto  
(Bastonário)

Lx.19/01/12

B31/12





## Parecer da Ordem dos Advogados

(Projecto de Lei n.º 92/XII (PCP) que "*Reforça a Protecção das Vítimas de Violência*")

### I

#### Objectivo e medidas legais do projecto de lei

O Projecto de Lei n.º 92/XII apresentado, por deputados do Partido Comunista Português, tem como objectivo genérico, como se refere no n.º 1 do respectivo art. 1º, *o reforço dos mecanismos legais de protecção às vítimas de violência.*

Como é assinalado, a pág.15 e segs da respectiva exposição de motivos, *propõem-se, entre outras, as seguintes medidas:*

- *O alargamento do conceito de violência abrangendo as várias dimensões desta problemática, no sentido de garantir um quadro legal de protecção às vítimas dos mais diferentes tipos de violência.*
- *A responsabilização do Estado na criação de uma rede institucional de apoio às vítimas de violência.*
- *A instituição de uma Comissão Nacional de Prevenção e de Protecção das vítimas de violência, à semelhança do que acontece com a Comissão Nacional de Protecção às Crianças e Jovens em risco, com funções nomeadamente de coordenação da prevenção e da protecção das vítimas de violência;*
- *A instituição em cada distrito e em cada região autónoma de uma Comissão de Protecção e Apoio às vítimas de violência, sempre que necessário com um centro de atendimento, podendo, sempre que tal se justifique, serem criados núcleos de extensão da mesma com funções na área da informação e apoio das vítimas e seu agregado familiar, mas também na área da reinserção social dos agressores;*
- *O reforço urgente dos meios técnicos e humanos da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego e da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género;*
- *A alteração do Código da Publicidade no sentido da proibição de toda e qualquer publicidade que directa ou indirectamente incitem à prostituição ou angariação de clientes para a prostituição.*

Define-se **violência** nos termos seguintes: "*... consideram-se violência os actos de violência física, psicológica, emocional ou sexual e as práticas e actos de natureza discriminatória, que violem direitos fundamentais ou que limitem a liberdade e autodeterminação das pessoas, nomeadamente:*



- a) a violência doméstica;
- b) a exploração na prostituição;
- c) o tráfico para fins de exploração sexual, laboral ou outros;
- d) o assédio moral ou sexual no local de trabalho. " – cfr. n.º 2 do art. 1º do projecto de lei.

A referida definição deve, porém, ser articulada e conjugada com o estabelecido no art. 2º, dado que,

→ para beneficiar " do sistema de protecção e apoio previsto nos diplomas que garantem protecção às vítimas de violência e ainda que nenhuma participação criminal tenha sido apresentada,

→ exige-se que

→ o acto, omissão ou conduta, ofendendo a sua dignidade humana, a sua liberdade ou autonomia sexual, a sua integridade física e psíquica ou a sua segurança pessoal, tenha infligido à vítima, directa ou indirectamente, sofrimentos físicos, sexuais ou psíquicos – cfr. art. 2º, cujo teor se transcreve:

" Com excepção das disposições atinentes aos processos judiciais, beneficiam do sistema de protecção e apoio previsto nos diplomas que garantem protecção às vítimas de violência, ainda que nenhuma participação criminal tenha sido apresentada, as vítimas de qualquer acto, omissão ou conduta que lhes tenha infligido sofrimentos físicos, sexuais ou psíquicos, directa ou indirectamente, ofendendo a sua dignidade humana, a sua liberdade ou autonomia sexual, a sua integridade física e psíquica ou a sua segurança pessoal. "

No art. 3º, reafirma-se o princípio de que cabe ao Estado " garantir o cumprimento dos direitos das vítimas de violência, criando as condições necessárias à sua efectivação" e enunciam-se as áreas em que o Estado deverá actuar e intervir, para assegurar os direitos das vítimas de violência, nomeadamente no que se refere:

- a) à adopção de medidas de prevenção;
- b) à informação e esclarecimento das vítimas sobre os seus direitos;
- c) à existência e funcionamento de uma rede institucional pública de apoio;
- d) à garantia de condições sociais e económicas que assegurem a autonomia e independência das vítimas de violência;
- e) à prestação de cuidados de saúde especializados em estabelecimentos públicos de saúde;
- f) à sensibilização da sociedade para a problemática da violência sobre as mulheres e o papel social da mulher;
- g) à adopção de medidas que garantam a articulação entre a vida profissional e a vida familiar, social e política das mulheres;
- h) à adopção de medidas que concretizem a fiscalização e sancionamento do incumprimento da protecção na maternidade, paternidade e adopção.



No n.º 1 do art. 4º, são enumeradas as entidades e os serviços que integram a rede pública de apoio a vítimas de violência e que são os seguintes:

- a) *Comissão Nacional de Prevenção e Protecção das Vítimas de Violência;*
- b) *Comissões de Protecção e Apoio às Vítimas de Violência;*
- c) *Rede pública de casas de apoio;*
- d) *Linhas telefónicas de atendimento gratuitas.*

E, no n.º 2 do mesmo art. 4º, " *É reconhecido às organizações não governamentais um papel complementar na organização e funcionamento da rede referida no número anterior.* "

Os arts 6º e 7º definem, respectivamente, a competência e a composição da Comissão Nacional de Prevenção e Protecção das Vítimas de Violência (CNPV), prevendo-se, no n.º 1 do art. 8º, que, em cada distrito e região autónoma, será criada uma Comissão de Protecção e Apoio às Vítimas de Violência (CPAV), com a seguinte composição:

- a) *Um representante da Segurança Social, que presidirá;*
- b) *Um representante de cada Câmara Municipal da área territorial abrangida;*
- c) *Um representante do Ministério Público das Comarcas abrangidas;*
- d) *Um representante da Delegação da Ordem dos Advogados das Comarcas abrangidas;*
- e) *Um representante dos serviços de saúde da área territorial abrangida;*
- f) *Um representante do Instituto de Reinserção Social;*
- g) *Um representante de cada força de segurança da área territorial abrangida;*
- h) *Dois representantes de organizações não governamentais com intervenção em matéria de violência na área territorial abrangida. – cfr. art. 9º.*

Estas Comissões de âmbito distrital ou regional terão as seguintes competências:

- a) *Coordenar, acompanhar e avaliar, a nível distrital, a acção dos organismos públicos e das estruturas de protecção e apoio às vítimas de violência;*
- b) *Contribuir para a prevenção da violência;*
- c) *Informar e apoiar as vítimas de violência e o agregado familiar;*
- d) *Apoiar a reinserção social dos agressores, a solicitação ou com o consentimento destes – cfr. n.º 1 do art. 10º.*

Nos termos do disposto no n.º 2 do art. 11º, compete ainda às Comissões de Protecção e Apoio às Vítimas de Violência " *elaborar pareceres sobre projectos locais dirigidos à prevenção e combate à violência sobre as mulheres.*", cabendo-lhes também garantir " *o atendimento, a informação e o esclarecimento às mulheres vítimas de violência sobre os seus direitos, bem como o seu encaminhamento para as entidades competentes em função da situação de violência de que*



são vítimas. " – cfr. art. 12º, sendo, para tanto, dotadas de "núcleos de atendimento" – cfr. n.º 1 do art. 13º.

Nos termos do n.º 1 do art. 17º, a rede pública de casas de apoio às vítimas de violência integra casas-abrigo e centros de atendimento.

As casas-abrigo são unidades residenciais destinadas ao acolhimento temporário de vítimas de violência – cfr. n.º 1 do art. 18º, devendo ser garantida, pelo menos, a existência de uma casa abrigo, em cada distrito, e de duas, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto – cfr. n.ºs 2 e 3 do art. 17º.

Por seu turno, os centros de atendimento deverão ser constituídos por uma ou mais equipas pluridisciplinares, compostas por técnicos indicados pelos serviços públicos de segurança social, educação e saúde da respectiva área geográfica, que garantem, de forma integrada, o atendimento, o apoio e o encaminhamento das vítimas para as entidades competentes em função da situação de violência de que são vítimas – cfr. n.º 1 do art. 19º.

O Estado deverá ainda assegurar o funcionamento diário de duas linhas telefónicas gratuitas, sendo uma para prestação de informação relativa:

- a) Ao quadro legal de protecção das vítimas de violência;
- b) Às entidades com competência para a protecção de vítimas de violência;
- c) À protecção na maternidade, paternidade e adopção;
- d) Ao quadro legal existente em matéria de direitos das mulheres, crianças, idosos bem como de pessoas especialmente vulneráveis a fenómenos de violência, nos termos da presente lei. – cfr- art. 21º

e a outra para denúncias de casos de violência – cfr. art. 22º.

Para prevenção de tráfico e de prostituição, é proposta a alteração do art. 7º do Código de Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro, proibindo-se quaisquer anúncios ou meios publicitários que "incitem, directa ou indirectamente à prostituição ou angariação de clientes para a prostituição."



No que se designa como "*Disposições Comuns*" são estabelecidos diversos apoios gratuitos às vítimas de violência, sendo alguns desses apoios restringidos a determinadas categorias de vítimas e/ou às vítimas que sejam mulheres.

Assim,

- os serviços prestados pela rede pública de apoio às vítimas de violência são gratuitos – cfr. art. 31º;
- os serviços de saúde integrados no Serviço Nacional de Saúde providenciam, gratuitamente, toda a assistência necessária à vítima de violência e, se for caso disso, às crianças e jovens do respectivo agregado familiar, mediante declaração emitida pelas CPAV ou pela entidade que providenciou a admissão em casa-abrigo – cfr. art. 32º ;
- as vítimas de violência doméstica, de tráfico ou de exploração na prostituição, estão isentas do pagamento das taxas moderadoras no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, sendo a isenção reconhecida mediante apresentação de declaração emitida pela CPAV ou de entidade responsável pela admissão em casa-abrigo – cfr. art. 37º ;
- o sistema público de Segurança Social garante às mulheres vítimas de violência, por um período de 6 meses, a atribuição de um subsídio de montante mensal equivalente ao Indexante dos Apoios Sociais, por forma a garantir a sua inserção social e autonomia financeira, tendo direito ao subsídio de protecção das vítimas de violência quem, mediante declaração das CPAV ou da entidade responsável pela admissão em casa-abrigo, demonstre encontrar-se em situação de insuficiência de meios económicos – cfr. art. 34º;
- são ainda asseguradas às vítimas de violência – cfr. art. 35º:
  - a) a gratuidade da consulta jurídica prestada no âmbito do regime de acesso ao direito e aos tribunais;
  - b) a concessão do apoio judiciário nas modalidades de dispensa total de taxa de justiça e demais encargos com o processo e nomeação e de pagamento de honorários de patrono ;
  - c) a protecção jurídica é concedida mediante apresentação de requerimento acompanhado de declaração da CPAV ou da entidade responsável pela admissão em casa-abrigo, independentemente da insuficiência de meios económicos;
  - d) a concessão de protecção jurídica nos termos dos números anteriores cessa [ apenas ] quando se prove, judicialmente, que não foi exercido qualquer tipo de violência sobre o/a beneficiário/a.
- No que concerne às vítimas de violência que sejam trabalhadores, são conferidos os seguintes direitos:
  - a) se for vítima de violência doméstica, tem direito a ser transferido, temporária ou definitivamente, a seu pedido, para outro estabelecimento da empresa, desde que corra inquérito criminal relativo à situação de violência de que foi vítima – cfr. n.º 1 do art. 38º;



- b) *se for vítima de assédio moral ou sexual no local de trabalho, tem direito a ser transferido, temporária ou definitivamente, a seu pedido, para outro estabelecimento da empresa – cfr. n.º 2 do art. 38º;*
- c) *as faltas motivadas por impossibilidade de prestar trabalho decorrente da situação de violência doméstica, de assédio moral ou sexual ou de violação dos direitos de maternidade, paternidade e adopção, são consideradas justificadas e não determinam a perda de retribuição – cfr. art. 39º.*

Por último, o Projecto de Lei n.º 92/XII preconiza ainda que O Centro de Estudos Judiciários, a Ordem dos Advogados e as entidades responsáveis pela formação dos órgãos de polícia criminal:

- *devem assegurar, em articulação com a CNPV, a integração da prevenção e combate à violência nos respectivos planos de formação;*
- *e devem promover anualmente cursos de formação destinados a magistrados e advogados sobre prevenção e combate à violência – cfr. art. 41º.*

## II

### Apreciação de algumas questões suscitadas pelo projecto de lei

O projecto de lei preconiza um quadro legal unitário e coerente, nas diferentes medidas de protecção e de apoio às vítimas de violência que prevê e propõe, o que merece concordância e aplauso.

Porém, n.º 2 do art. 1º, estabelece-se um conceito de violência que se afigura ser demasiado amplo e genérico e que define o conceito de violência, através do próprio conceito "... *consideram-se violência os actos de violência ...*".

É certo que, através do art. 2º, se procurou restringir o conceito de violência aos actos que, por acção ou omissão, inflijam sofrimentos físicos, sexuais ou psíquicos.

Por isso, na economia do projecto de lei, parece que o conceito de violência se há-de buscar e construir, a partir da conjugação dos dois preceitos.

No entanto e no que concerne ao conceito de violência, mas não só, afigura-se que deverá ser tomado em consideração o que, a tal respeito, se encontra estabelecido na Convenção do



Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica que foi assinada, em Istambul, 11-05-2011, por diversos Estados, entre os quais Portugal, mas que ainda não foi ratificada e cujo art. 3º se transcreve:

*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 Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica, assinada, em Istambul, 11.05.2011, pode ser consultada em:

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/texts/Portuguese%20version.pdf>.

Na verdade, embora se verifiquem diferenças em relação aos respectivos objectos, uma vez que o projecto de lei não limita o seu âmbito de aplicação às vítimas de violência que sejam mulheres e à violência doméstica, afigura-se, todavia, que a definição de "violência" adoptada na referida Convenção pode ser utilizada, desde que suprimidas as referências a "mulheres", pois delimita, de forma mais precisa e operativa, o que seja violência e os actos que a podem significar e concretizar.





Além disso, sendo previsível que Portugal irá ratificar a referida Convenção, não é curial que, num instrumento legal interno que visa estabelecer medidas de protecção, de prevenção e de apoio para todos os tipos de violência, se adopte um conceito mais fluído e impreciso de que o de uma Convenção internacional que, repete-se, Portugal já assinou e que, certamente, irá ratificar.

Por outro lado, o projecto de lei confere, em exclusivo, às mulheres vítimas de violência e que se encontrem em situação de insuficiência de meios económicos, o subsídio previsto no art. 34º e a pagar pelo sistema público de Segurança Social, pelo período de 6 meses e no montante mensal equivalente ao indexante de apoios sociais (IAS), não se descortinando qualquer fundamento legítimo para que tal subsídio também não seja garantido aos homens vítimas de violência.

Também merece reparo que sejam preconizados determinados benefícios gratuitos para as vítimas de violência, unicamente por o serem e sem atender, portanto, à respectiva condição de suficiência ou de insuficiência de meios económicos.

É o que sucede

→ com a prestação gratuita de toda a assistência necessária à vítima de violência, pelos serviços de saúde integrados no Serviço Nacional de Saúde – cfr. art. 32º - até, porque se for conhecido e tiver meios, o responsável pelo pagamento de tal prestação é o agressor;

→ com a isenção do pagamento das taxas moderadoras no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, em relação às vítimas de violência doméstica, – cfr. art. 37º, podendo compreender-se e aceitar-se que tal isenção seja concedida, presumindo-se insuficiência de recursos económicos, em relação às vítimas de tráfico ou de exploração na prostituição, mas não já em relação às de violência doméstica que poderão encontrar-se ou não em situação de carência de meios económicos;

→ com a protecção jurídica, em qualquer das suas modalidades e que, nos termos do n.º 3 do art. 35º, é concedida "*independentemente da insuficiência de meios económicos*".



E para a concessão de todas estas prestações gratuitas é bastante e suficiente uma declaração da Comissão de Protecção e Apoio às Vítimas de Violência (CPAV) ou da entidade responsável em casa-abrigo.

Ora, o ser-se vítima de violência não significa, necessariamente, que se esteja ou de se deva presumir que se esteja, em situação de insuficiência de meios económicos.

Pois, caso a vítima de violência disponha de meios económicos, não se vê razão para que lhe sejam concedidas gratuitamente prestações que, nas mesmas condições de recursos económicos, os demais cidadãos têm de custear e de suportar.

Trata-se de fazer respeitar o princípio da igualdade de todos os cidadãos perante a lei, em todas as circunstâncias em não haja fundamento ou razão para os dispensar dos mesmos encargos e deveres.

Não se compreende, igualmente, que a concessão das mencionadas prestações gratuitas seja decidida e concedida, através de declaração da Comissão de Protecção e Apoio às Vítimas de Violência (CPAV) ou da entidade responsável pela admissão em casa-abrigo.

Também aqui se trata de fazer observar os trâmites a que se encontram sujeitos os demais cidadãos que, no caso de serem vítimas de violência, poderão e deverão contar, para tal, com o apoio ou a ajuda das referidas Comissão de Protecção e Apoio às Vítimas de Violência (CPAV) ou entidade responsável pela admissão em casa-abrigo, mas que não deverão substituir-se às entidades, legalmente, competentes, na decisão sobre cada espécie de prestação que se revelar necessária para apoiar a vítima de violência.

Faz-se notar ainda que o subsídio, referido no art. 34º e a pagar pelo sistema público de Segurança Social, embora seja apenas conferido às mulheres vítimas de violência e que demonstrem encontrar-se em situação de insuficiência de meios económicos, é concedido, no entanto, mediante simples declaração da Comissão de Protecção e Apoio às Vítimas de Violência (CPAV) ou da entidade responsável pela admissão em casa-abrigo – cfr. n.º 2 do art. 34º.



Ou seja, o sistema público de Segurança Social que é legalmente competente para verificar a condição de recursos, com relação às prestações que gere e atribui aos cidadãos, fica desprovido de tal competência no que respeita à decisão sobre a concessão ou não do mencionado subsídio, o que não se coaduna, mais uma vez, com o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.

### III

#### Em conclusão

A Ordem dos Advogados concorda, na generalidade, com Projeto de Lei n.º 92/XII que "Reforça a Protecção das Vítimas de Violência", mas considera que o mesmo deverá corrigido e aperfeiçoado, no que respeita às matérias e questões que, precedentemente, se indicaram e assinalaram.

Lisboa, 19 de Janeiro de 2012

A Ordem dos Advogados Portugueses