



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 112/XIV/1.ª – CACDLG/2019

Data: 11-12-2019

NU: 647111

ASSUNTO: Parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 1/XIV/1.ª (BE) e 92/XIV/1.ª (PAN)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo aos Projeto de Lei n.ºs 1/XIV/1.ª (BE) – “*Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao Código Penal)*” e 92/XIV/1.ª (PAN) – “*Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica*” tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CDS-PP e do DURP do CHEGA, na reunião de 11 de dezembro de 2019, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

*Pe'l?*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER

**PROJETO DE LEI N.º 1/XIV/1.ª (BE) – RECONHECE AS CRIANÇAS QUE TESTEMUNHEM OU VIVAM EM CONTEXTO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA ENQUANTO VÍTIMAS DESSE CRIME (6.ª ALTERAÇÃO AO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL À PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, À PROTEÇÃO E À ASSISTÊNCIA DAS SUAS VÍTIMAS E 47.ª ALTERAÇÃO AO CÓDIGO PENAL)**

**PROJETO DE LEI N.º 92/XIV/1.ª (PAN) – RECONHECIMENTO DO ESTATUTO DE VÍTIMA ÀS CRIANÇAS QUE TESTEMUNHEM OU VIVAM EM CONTEXTO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA**

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### I. a) Nota introdutória

Os Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tomaram a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.ª** – “Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao código penal)”, tendo esta iniciativa dado entrada a 25 de outubro de 2019, foi admitida no dia 6 de novembro por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Após baixar, na generalidade, à Comissão de Assuntos



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), foi anunciada na reunião plenária do dia 13 de novembro de 2019.

Igualmente, na reunião plenária do dia 13 de novembro foi anunciada e distribuída a iniciativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza, o **Projeto de Lei n.º 92/XIV/1.<sup>a</sup>** – “Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica”. Este projeto de lei deu entrada a 19 de novembro de 2019, foi admitido e anunciado no dia 22 de novembro, data em que, por despacho de S. Ex.<sup>a</sup> o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>).

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, designou a Deputada signatária do presente relatório como relatora do parecer relativo às duas iniciativas que, tendo em conta a coincidência de âmbito, se elabora conjuntamente. A discussão na generalidade encontra-se agendada, igualmente de forma conjunta, para a reunião plenária de dia 12 de dezembro.

Ambas as iniciativas deram entrada ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, da alínea f) do artigo 8.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). As iniciativas reúnem os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, do n.º 1 do artigo 120.º, do n.º 1 do artigo 123.º e do artigo 124.º, todos do RAR.

#### **I. b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas**

- **Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.<sup>a</sup> (BE)**





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O projeto de lei apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE vem propor a alteração do regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência das suas vítimas, aprovado pela Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, incidindo sobre o seu artigo 2.º (Definições) e prevendo a atribuição do estatuto de vítima às crianças que testemunhem situações de violência doméstica ou que vivam nesse contexto, bem como alterar o artigo 152.º do Código Penal, incluindo no tipo objetivo do crime de violência doméstica as condutas que impliquem as crianças que vivenciam o contexto de violência ou o testemunham.

A nota técnica da responsabilidade dos serviços da Assembleia da República resume, em termos substantivos, os fundamentos invocadas pelo proponente, designadamente por, no seu entendimento a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, não contemplar expressamente a questão das crianças enquanto vítimas quando testemunham violência doméstica, situação *«que não protege as crianças, que menospreza a violência que sobre elas é exercida quando testemunham casos de violência doméstica e que influencia toda a forma como elas são tratadas no decorrer do processo penal.»*

Mais propõem os subscritores, *a alteração do tipo legal contido no artigo 152.º do Código Penal, prevendo no tipo objetivo do crime de violência doméstica as condutas que impliquem as crianças que vivenciam esse contexto no seio da família que integram ou quando sejam testemunhas presenciais dessa mesma realidade, pretendendo-se, por esta via elevar a proteção do menor exposto a essas situações mediante a autonomização do valor jurídico que deve ser atribuído ao seu desenvolvimento saudável.*

Em suma, e nas palavras do proponente, *«o carácter inovador deste Projeto de lei é a garantia de que as crianças são sempre consideradas vítimas, mesmo quando não são o alvo direto da violência doméstica».*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Do ponto de vista sistemático, o Projeto de Lei em apreço compõe-se de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; os segundo e terceiro prevendo respetivamente a alteração do artigo 2.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, e do artigo 152.º do Código Penal; e o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

#### ▪ Projeto de Lei n.º 92/XIV/1.ª (PAN)

A iniciativa legislativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do PAN, sob a forma de projeto de lei, vem propor a alteração do regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência das suas vítimas, aprovado pela Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, incidindo sobre o artigo 2.º (Definições) e prevendo a atribuição do estatuto de vítima às *crianças que vivam em contexto de violência doméstica ou o testemunhem*, bem como promover alterações ao artigo 152.º (Violência doméstica) do Código Penal, que permitam a integração no tipo objetivo do crime de violência doméstica as condutas que impliquem as crianças que vivenciam o contexto de violência ou o testemunhem.

Considera o proponente, e no resumo que se extrai da nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia, que por esta via se combate o *flagelo da violência doméstica*, «*um dos fenómenos criminológicos com maior grau de incidência na sociedade portuguesa*» e «*com profundas repercussões nos planos pessoal, familiar, profissional e social das vítimas em causa, onde se incluem as crianças*», através de previsão do reconhecimento legal *expresso das crianças enquanto vítimas do crime de violência doméstica quando vivenciam esse contexto no seio da família e quando sejam testemunhas presenciais dessa mesma realidade, uma vez que a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro é omissa no que tange à atribuição do estatuto de vítima a essas crianças*.

Com este desígnio, propõe-se incluir na categoria de «vítima especialmente vulnerável» as crianças que vivam nesse contexto de violência doméstica ou o testemunhem, nas palavras



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

do proponente, *contribuindo dessa forma para a proteção das crianças e para que todas as vítimas tenham uma resposta adequada.*

A par do reconhecimento legal expresso dessas crianças enquanto vítimas, propõe-se a alteração do tipo legal contido no artigo 152.º do Código Penal, prevendo no tipo objetivo do crime de violência doméstica as condutas que impliquem as crianças que vivenciam esse contexto no seio da família que integram ou quando sejam testemunhas presenciais dessa mesma realidade, *elevando a proteção do menor exposto a essas situações mediante a autonomização do valor jurídico que deve ser atribuído ao seu desenvolvimento saudável.*

A proposta legislativa é constituída por quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; os segundo e terceiro prevendo respetivamente a alteração do artigo 2.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, e do artigo 152.º do Código Penal; e o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

#### **I. c) Enquadramento constitucional e legal**

As propostas do BE e do PAN visam alterar o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência das suas vítimas. A análise seguinte tomará em conta o enquadramento comum proporcionado pela legislação em vigor, reconhecendo, todavia, as especificidades de ambos.

Do ponto de vista constitucional, convoca-se em especial, o artigo 69.º da Constituição da República Portuguesa, relativo à proteção da infância. São ainda conexas com a matéria instrumentos internacionais como a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 19.º) e a





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica - Convenção de Istambul (artigo 26.º). Este último documento legislativo foca, em diversos pontos, a questão da proteção de menores, reconhecendo neste particular que «as crianças são vítimas de violência doméstica, designadamente como testemunhas de violência na família».

É, pois, com este entendimento de que as crianças são vítimas quando testemunhem atos de violência doméstica, que a Convenção de Istambul prevê, designadamente, que os Estados Parte adotem medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar que, ao oferecer serviços de proteção e apoio às vítimas, os direitos e as necessidades das crianças testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da Convenção sejam tomados em conta, incluindo aconselhamento psicossocial adaptado à idade das crianças testemunhas e tendo em devida conta o interesse superior da criança (artigo 26.º).

Com as iniciativas do BE e do PAN pretendem introduzir-se alterações 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, e ao artigo 152.º do Código Penal, o qual tipifica o crime de violência doméstica, designadamente no sentido de considerar como vítimas especialmente vulneráveis as crianças que vivem em contexto de violência doméstica ou o testemunhem.

Efetivamente, a Lei n.º 112/2009 não classifica expressamente como vítimas de violência doméstica todas as crianças que testemunham ou vivam em contexto de violência doméstica. Contudo, considera-se que estas situações possam integrar o conceito de crianças em risco, nos termos da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro – visto que, de acordo com esta lei considera-se que a criança ou o jovem está em perigo, designadamente, quando «sofre maus tratos físicos ou psíquicos» ou «é



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

vítima de abusos sexuais» ou «está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional».

O crime de violência doméstica encontra-se tipificado no artigo 152.º do Código Penal, cuja alteração também se propõe através de ambas as iniciativas em análise, no sentido de que se permita *a integração no tipo objectivo do crime de violência doméstica das condutas que impliquem as crianças que vivenciam o contexto de violência ou o testemunhem.*

Relativamente à XIII Legislatura, foram identificadas as seguintes iniciativas legislativa:

- Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.ª (BE) - Protege as crianças que testemunhem crimes de violência doméstica e torna obrigatória a recolha de declarações para memória futura no decorrer do inquérito (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas);
- Projeto de Lei n.º 1152/XIII/4.ª (PCP) - Reforça os mecanismos legais de proteção das vítimas de violência;
- Projeto de Lei n.º 1151/XIII/4.ª (PSD) - 6.ª 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;
- Projeto de Lei n.º 1113/XIII/4.ª (PAN) - Determina uma maior proteção para as crianças no âmbito de crimes de violência doméstica;
- Proposta de Lei n.º 112/XIII/3.ª (GOV) - Define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes;
- Projeto de Lei n.º 432/XIII/2.ª (PAN) - Altera a Lei n.º 112/2009 de 16 de setembro relativa ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e proteção e assistência das suas vítimas.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

E, ainda, os seguintes projetos de resolução:

- Projeto de Resolução n.º 2040/XIII/4.ª (CDS-PP) - Recomenda ao Governo a criação de gabinetes de apoio e informação à vítima de violência doméstica;
- Projeto de Resolução n.º 710/XIII/2.ª (BE) - Recomenda a capacitação das forças de segurança para a proteção às vítimas de violência doméstica;
- Projeto de Resolução n.º 705/XIII/2.ª (PAN) - Recomenda ao Governo que diligencie pelo redimensionamento de pressupostos na aplicação do regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e proteção e assistência das suas vítimas;
- Projeto de Resolução n.º 658/XIII/2.ª (CDS-PP) - Recomenda ao Governo a reorganização da rede de gabinetes de atendimento às vítimas de violência doméstica da GNR e da PSP. Estas iniciativas, discutidas e votadas indiciariamente na Comissão de Assuntos Constitucionais da XIII Legislatura, deram origem a um texto de substituição desta Comissão, que culminou na aprovação da Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho.

Efetuada a pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que se encontram pendentes, sobre matéria idêntica, iniciativas legislativas, cuja discussão na generalidade se encontra também agendada para a sessão plenária de 12 de dezembro de 2019:

- **Projeto de Lei n.º 93/XIV/1.ª (PAN)** - Torna obrigatória a tomada de declarações para memória futura a pedido da vítima ou do Ministério Público;
- **Projeto de Lei n.º 2/XIV/1.ª (BE)** - Torna obrigatória, nos casos de violência doméstica, a recolha de declarações para memória futura das vítimas (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas);
- **Projeto de Lei n.º 123/XIV/1.ª** – “Criação de subsídio para vítimas de violência que são obrigadas a abandonar o seu lar”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

#### I. d) Consultas

Atendendo à matéria objeto das iniciativas foi promovida a consulta escrita, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, que, na presente data, ainda não foram recebidos, mas cujos pareceres poderão ser posteriormente consultados no processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente<sup>1</sup>.

### PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A relatora signatária do presente parecer apesar de fazer prevalecer o disposto no nº3 do artº 137º do PAR para reservar a sua opinião, e a do seu GP, sobre a iniciativa em apreço para momento ulterior, nomeadamente o da sua discussão em plenário, não pode, neste contexto, deixar de fazer umas breves referências no que diz respeito a prevalências e Convenções Internacionais:

- o crime de violência doméstica é um crime violento e uma grave violação dos direitos humanos, que afeta desproporcionalmente mulheres e homens e também as crianças. Representa, de acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna, o segundo maior tipo de crime contra as pessoas, tendo-se registado, em 2018, 26.483 participações às forças de segurança (ligeiro decréscimo face a 2017- 26.713).

- segundo dados do OMA da UMAR, este ano já se registaram 28 mulheres assassinadas em contexto de relações de intimidade ou familiares e, ainda, a existência de 45 filhos/as das mulheres mortas, sendo que 16 eram menores de idade.

---

<sup>1</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=44180>



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Segundo informação disponível no Relatório Anual de Monitorização de violência doméstica, de 2018, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, em cerca de 31% dos casos registados pela PSP as ocorrências foram presenciadas por menores (registra-se um ligeiro decréscimo face a anos anteriores - 2012: 42%; 2013: 39%; 2014: 38%; 2015: 36%; 2016: 35%).
- Segundo o Relatório Anual de Avaliação da Atividade das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) 2018, da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, a segunda situação de perigo mais comunicada às CPCJ é a violência doméstica, com 22,7% dos casos comunicados.

De referir ainda que:

- A Lei n.º 112/2009 não considera vítimas de violência doméstica as crianças que testemunham ou vivem em contexto de violência doméstica, embora as crianças possam ser consideradas “crianças em risco”, nos termos da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.
- O Regime Geral do Processo Tutelar Cível, aprovado pela Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro, prevê, no artigo 44.º-A, a regulação urgente do exercício das responsabilidades parentais em determinadas situações, designadamente quando estiverem «em grave risco os direitos e a segurança das vítimas de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar, como maus tratos ou abuso sexual de crianças».

Destaca-se ainda que:

- A Convenção sobre os Direitos da Criança prevê que «os Estados Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada.»





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) foca em vários pontos a questão da proteção destas crianças. Reconhece logo no preâmbulo “que as crianças são vítimas da violência doméstica, inclusivamente como testemunhas de violência no seio da família”.
- Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (GREVIO) do Conselho da Europa, no seu relatório de avaliação da implementação por Portugal das medidas preconizadas na Convenção de Istambul, publicado em janeiro de 2019, identificou alguns domínios prioritários nos quais as autoridades portuguesas deveriam tomar medidas complementares para cumprirem plenamente as disposições da Convenção de Istambul, nomeadamente rever a “definição de vítima” na legislação portuguesa para que esta se aplique a todas as pessoas consideradas vítimas no sentido do parágrafo e) do artigo 3.º da Convenção de Istambul. Faz, ainda, várias recomendações relativamente às crianças expostas a violência doméstica, no sentido de incluir as crianças na mesma ordem de proteção das suas mães, sejam as crianças vítimas diretas ou indiretas (recomendação n.º 219).

### PARTE III – CONCLUSÕES

1. Os dezanove deputados do BE apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.ª – “Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao código penal)”.
2. Por sua vez, quatro Deputados do PAN apresentaram à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 92/XIV/1.ª (PAN) – “Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. Ambas as iniciativas pretendem alterar a 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, e o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.
4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que os Projetos de Lei n.ºs 2/XIV/1.ª (BE) e 93/XIV/1.ª (PAN), reúnem os requisitos constitucionais e regimentais para serem discutidos e votados em plenário.

### PARTE IV – ANEXOS

Anexam-se duas notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 11 de dezembro de 2019

A Deputada Relatora

(Elza Pais)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

## Projeto de Lei n.º 1/XIV/1.ª (BE)

**Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao Código Penal)**

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

## **Índice**

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Maria João Godinho (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Sónia Milhano (DAPLEN), Inês Cadete e Margarida Ascensão (DAC)

**Data:** 18 de novembro de 2019



## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

O presente Projeto de Lei visa alterar o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e assistência das suas vítimas, aprovado pela [Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro](#), incidindo sobre o seu artigo 2.º (*Definições*) e prevendo a atribuição do estatuto de vítima às crianças que testemunhem situações de violência doméstica ou que vivam nesse contexto, bem como alterar o [artigo 152.º](#) do Código Penal, incluindo no tipo objetivo do crime de violência doméstica as condutas que impliquem as crianças que vivenciam o contexto de violência ou o testemunham.

Segundo o proponente, a apresentação desta iniciativa legislativa justifica-se na medida em que a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, não contempla expressamente a questão das crianças enquanto vítimas quando testemunham violência doméstica, situação *«que não protege as crianças, que menospreza a violência que sobre elas é exercida quando testemunham casos de violência doméstica e que influencia toda a forma como elas são tratadas no decorrer do processo penal.»*

Nesse sentido, e em cumprimento do disposto na Constituição da República Portuguesa, na Convenção sobre os Direitos da Criança e na Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), o Projeto propõe incluir na categoria de *«vítima especialmente vulnerável»* as crianças que vivam nesse contexto de violência doméstica ou o testemunhem<sup>1</sup>, contribuindo dessa forma para a proteção das crianças e para que todas as vítimas tenham uma resposta adequada.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Já no [Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.ª](#), apresentado na anterior Legislatura (e que foi rejeitado), o BE propunha a alteração, nos mesmos termos, do artigo 2.º da Lei n.º 112/2009, entre outros.

<sup>2</sup> Cumpre-se assim, igualmente, a Recomendação n.º 219 do GREVIO, quando insta as autoridades portuguesas a *«tomarem medidas, incluindo alterações legislativas, por forma a garantir a disponibilidade e a eficaz aplicação das ordens de restrição e/ou de proteção relativas a todas as formas de violência»* e ainda que *«deve ser possível a inclusão das crianças na mesma ordem de proteção das suas mães, sejam as crianças vítimas diretas ou indiretas, já que elas mesmas experienciam a violência na própria pele ou a testemunham»*.

A par do reconhecimento legal expresso das crianças enquanto vítimas nessas situações de violência, propõe-se a alteração do tipo legal contido no artigo 152.º do Código Penal<sup>3</sup>, prevendo no tipo objetivo do crime de violência doméstica as condutas que impliquem as crianças que vivenciam esse contexto no seio da família que integram ou quando sejam testemunhas presenciais dessa mesma realidade, elevando a proteção do menor exposto a essas situações mediante a autonomização do valor jurídico que deve ser atribuído ao seu desenvolvimento saudável.

Em suma, e nas palavras do proponente, «o caráter inovador deste Projeto de lei é a garantia de que as crianças são sempre consideradas vítimas, mesmo quando não são o alvo direto da violência doméstica».

A iniciativa legislativa compõe-se de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; os segundo e terceiro prevendo respetivamente a alteração do artigo 2.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, e do artigo 152.º do Código Penal; e o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [artigo 69.º](#) da Constituição prevê o direito das crianças «à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral, especialmente contra todas as formas de abandono, de discriminação e de opressão e contra o exercício abusivo da autoridade na família e nas demais instituições.»

Consagra-se neste artigo «um **direito das crianças à proteção**, impondo-se os correlativos deveres de prestação ou de atividade ao Estado e à sociedade (i. é, aos

---

<sup>3</sup> Aceitando o contributo da Procuradoria-Geral da República, que, no seu [parecer](#) ao Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.<sup>a</sup> (BE), sugeriu a alteração ao artigo 152.º, explicitando que «nos termos em que o crime de violência doméstica está atualmente construído, o conteúdo da alínea a) do n.º 2 é, claramente, um sinal contrário ao reconhecimento e consagração da criança como vítima autónoma, diferenciada (...)».

cidadãos e às instituições sociais). Trata-se de um típico ‘direito social’, que envolve deveres de legislação e de ação administrativa para a sua realização e concretização, mas que supõe, naturalmente, um direito ‘negativo’ das crianças a não serem abandonadas, discriminadas ou oprimidas (...)»<sup>4</sup>.

A Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>5</sup> prevê que «os Estados Partes tomam todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educativas adequadas à proteção da criança contra todas as formas de violência física ou mental, dano ou sevícia, abandono ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, incluindo a violência sexual, enquanto se encontrar sob a guarda de seus pais ou de um deles, dos representantes legais ou de qualquer outra pessoa a cuja guarda haja sido confiada.»

Partindo do reconhecimento de que «as crianças são vítimas de violência doméstica, designadamente como testemunhas de violência na família», a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul)<sup>6</sup> foca em vários pontos a questão da proteção destas crianças. Prevê, designadamente, que os Estados Parte adotem medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar que, ao oferecer serviços de proteção e apoio às vítimas, os direitos e as necessidades das crianças testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da Convenção sejam tomados em conta, incluindo aconselhamento psicossocial adaptado à idade das crianças testemunhas e tendo em devida conta o interesse superior da criança (artigo 26.º).

Em causa na presente iniciativa legislativa estão alterações à [Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro](#)<sup>7</sup>, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência

<sup>4</sup> J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, p. 869.

<sup>5</sup> Assinada em Nova Iorque a 26 de janeiro de 1990, foi aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 20/90](#) e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 49/90](#), ambos de 12 de setembro; Retificada pela [Retificação n.º 1/91, de 14 de janeiro](#), e pela [Retificação n.º 8/91, de 20 de março](#), e alterada pela Resolução n.º 50/155 da Assembleia Geral das Nações Unidas (altera o n.º 2 do artigo 43.º da convenção), de 21 de Dezembro de 1995, aprovada através da [Resolução da Assembleia da República n.º 12/98, de 22 de janeiro](#).

<sup>6</sup> Adotada em Istambul, a 11 de maio de 2011, foi aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro](#), e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, de 21 de janeiro](#).

<sup>7</sup> Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico* (DRE).



doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, e ao artigo 152.º do Código Penal, o qual tipifica o crime de violência doméstica, designadamente no sentido de considerar como vítimas especialmente vulneráveis as crianças que vivem em contexto de violência doméstica ou o testemunhem.

Efetivamente, a Lei n.º 112/2009 não considera vítimas de violência doméstica as crianças que testemunham ou vivem em contexto de violência doméstica, embora possam ser consideradas crianças em risco, nos termos da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela [Lei n.º 147/99, de 1 de setembro](#)<sup>8</sup> – de acordo com esta lei considera-se que a criança ou o jovem está em perigo, designadamente, quando «sofre maus tratos físicos ou psíquicos» ou «é vítima de abusos sexuais» ou «está sujeita, de forma direta ou indireta, a comportamentos que afetem gravemente a sua segurança ou o seu equilíbrio emocional». Por outro lado, o Regime Geral do Processo Tutelar Cível, aprovado pela [Lei n.º 141/2015, de 8 de setembro](#)<sup>9</sup>, prevê, no [artigo 44.º-A](#), a regulação urgente do exercício das responsabilidades parentais em determinadas situações, designadamente quando estiverem «em grave risco os direitos e a segurança das vítimas de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar, como maus tratos ou abuso sexual de crianças». Nos termos do [artigo 1906.º-A](#) do Código Civil, tais circunstâncias justificam que o exercício em comum das responsabilidades parentais em caso de divórcio/separação dos pais seja julgado contrário aos interesses do filho.

A [Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro](#)<sup>10</sup>, teve origem na [Proposta de Lei n.º 248/X](#) e nos Projetos de Lei n.ºs [588/ \(BE\)](#) e [590/X \(PS\)](#) e visou promover a criação de respostas integradas, não apenas do ponto de vista judicial, mas também no âmbito laboral e no acesso aos cuidados de saúde, bem como dar resposta às necessidades de prevenção e de sensibilização sobre a violência doméstica, e configura o estatuto de vítima no âmbito deste crime, prevendo um conjunto de direitos e deveres da mesma. Desde a sua aprovação, esta Lei foi alterada cinco vezes, pelas Leis n.ºs [19/2013, de 22 de](#)

<sup>8</sup> Texto consolidado disponível no portal do DRE.

<sup>9</sup> Texto consolidado disponível no portal do DRE.

<sup>10</sup> Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico*.

[fevereiro](#)<sup>11</sup>, [82-B/2014, de 31 de dezembro](#), [129/2015, de 3 de setembro](#), [48/2016, de 28 de dezembro](#) e [24/2017, de 24 de maio](#).

O [artigo 2.º](#) da Lei n.º 112/2009 contém as definições de «vítima», «vítima especialmente vulnerável» (que ora se propõe alterar), «técnico de apoio à vítima», «rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica», «organizações de apoio à vítima» e «programa para autores de crimes no contexto da violência doméstica». A definição de «vítima especialmente vulnerável» não sofreu qualquer alteração até à data <sup>12</sup>, considerando-se como tal «a vítima cuja especial fragilidade resulte, nomeadamente, da sua diminuta ou avançada idade, do seu estado de saúde ou do facto de o tipo, o grau e a duração da vitimização haver resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições da sua integração social».

O crime de violência doméstica encontra-se tipificado no [artigo 152.º](#) do Código Penal<sup>13</sup>, cuja alteração também se propõe com a iniciativa em análise. Este crime consiste em infligir, de modo reiterado ou não, maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, ao cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação; a progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou a pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica (cfr. n.º 1 do artigo 152.º)

O crime de violência doméstica é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, «se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal», pena que sobe para 2 a 5 anos, entre outras circunstâncias, se o agente praticar o facto contra menor ou na presença de menor (n.º 2). Se dos factos resultar ofensa à integridade física grave, a

<sup>11</sup> Retificada pela [Declaração de retificação n.º 15/2013, de 19 de março](#)

<sup>12</sup> O artigo 2.º foi alterado pela [Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro](#), mas sem implicações nesta definição.

<sup>13</sup> Texto consolidado disponível no portal do *Diário da República Eletrónico*.

pena sobe para 2 a 8 anos de prisão e se o resultado for a morte para 3 a 10 anos (n.º 3).

Este crime implica ainda a possibilidade de serem aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de 6 meses a 5 anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica (n.º 4) e ainda a inibição do exercício das responsabilidades parentais, da tutela ou da curatela, por um período de 1 a 10 anos (n.º 6).

Recorde-se que o crime de violência doméstica surge pela primeira vez com esta designação no Código Penal em 2007, mas tem antecedentes na versão inicial do Código Penal, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro](#)<sup>14</sup>, no artigo 153.º, com a epígrafe «*maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou entre cônjuges*».

Com a reforma do Código Penal de 1995, passa a estar previsto no artigo 152.º, como crime de «maus tratos ou sobrecarga de menores, de incapazes ou do cônjuge» e, em 2007, é autonomizado no artigo 152.º, como crime de «violência doméstica», passando os crimes de «maus tratos» e «violação de regras de segurança» para os artigos 152.º-A e 152.º-B, respetivamente.

Desde a sua aprovação, o Código Penal sofreu diversas alterações, das quais seis incidiram sobre o artigo 152.º: trata-se das alterações pelo [Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março](#)<sup>15</sup>, e pelas Leis n.ºs [65/98, de 2 de setembro](#)<sup>16</sup>, [7/2000, de 25 de maio](#)<sup>17</sup>, [59/2007, de 4 de setembro](#)<sup>18</sup>, [19/2013, de 21 de fevereiro](#)<sup>19</sup>, e [44/2018, de 9 de agosto](#)<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> No uso da autorização legislativa conferida pela Lei n.º 24/82, de 23 de agosto.

<sup>15</sup> Que reviu e republicou o Código de 1982, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 35/94, de 15 de setembro.

<sup>16</sup> Trabalhos preparatórios disponíveis [aqui](#).

<sup>17</sup> Trabalhos preparatórios disponíveis [aqui](#).

<sup>18</sup> Trabalhos preparatórios disponíveis [aqui](#).

<sup>19</sup> Trabalhos preparatórios disponíveis [aqui](#).

<sup>20</sup> Trabalhos preparatórios disponíveis [aqui](#).

Para além da evolução legislativa no tocante aos elementos do tipo (como a inicial exigência de «malvadez ou egoísmo» do autor ou a prática reiterada dos factos, entre outros aspetos), recorde-se que se tratava inicialmente de um crime público, passando em 1995 a depender de queixa, para voltar a ser crime público com as alterações de 2000. É com a autonomização do crime de violência doméstica operada em 2007 que se passa a prever como circunstância agravante, entre outras, a prática dos factos na presença de menor (cfr. n.º 2 do artigo 152.º do Código Penal na redação da Lei n.º 59/2007).

Segundo informação disponível no [Relatório anual de monitorização](#) de violência doméstica referente a 2018, da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, em cerca de 31% dos casos registados pela PSP as ocorrências foram presenciadas por menores, registando-se um ligeiro decréscimo face a anos anteriores (2012: 42%; 2013: 39%; 2014: 38%; 2015: 36%; 2016: 35%).

Além disso, de acordo com o [Relatório Anual de Avaliação da Atividade das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens \(CPCJ\) 2018](#), da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, a segunda situação de perigo mais comunicada às CPCJ é a violência doméstica, com 22,7% dos casos comunicados<sup>21</sup>, ocorrendo mais nos escalões dos 6-10 e dos 11-14 anos e com grande «peso nas crianças mais novas, havendo registo de 1586 comunicações relativas a crianças dos 0-2 anos e 1598 para as crianças dos 3-5 anos.» Apesar de ser a segunda situação mais comunicada às CPCJ, a violência doméstica é a quarta situação mais diagnosticada, representando cerca de 12% do total. Em 2018 foram feitos 3789 diagnósticos de violência doméstica, sendo que a quase totalidade dos mesmos (99%) se refere a situações de exposição à violência doméstica (sendo as crianças também vítimas de ofensa física em 1% das situações), com maior incidência no sexo masculino (52,7% dos casos).

Refira-se finalmente que o Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica ([GREVIO](#)) do Conselho da Europa, no seu [relatório](#) de avaliação da implementação por Portugal das medidas preconizadas na Convenção

<sup>21</sup> Em 2018 foram comunicadas às CPCJ 39 053 situações de perigo.



de Istambul, publicado em janeiro de 2019, identificou alguns domínios prioritários nos quais as autoridades portuguesas deveriam tomar medidas complementares para cumprirem plenamente as disposições da Convenção de Istambul, nomeadamente rever a definição de vítima na legislação portuguesa para que esta se aplique a todas as pessoas consideradas vítimas no sentido do parágrafo e) do artigo 3.º da Convenção de Istambul, e faz várias recomendações relativamente às crianças expostas a violência doméstica, designadamente, como mencionado na exposição de motivos da iniciativa objeto da presente nota técnica, no sentido de incluir as crianças na mesma ordem de proteção das suas mães, sejam as crianças vítimas diretas ou indiretas (recomendação n.º 219).

## II. Enquadramento parlamentar

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram em apreciação, na Comissão de Assunto Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexas com a presente:

- Projeto de Lei n.º 2/XIV/1.ª (BE) - [Torna obrigatória, nos casos de violência doméstica, a recolha de declarações para memória futura das vítimas \(6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas\)](#).

- Projeto de Lei n.º 52/XIV/1.ª (PAN) - [Privilegia o modelo de residência alternada sempre que tal corresponda ao superior interesse da criança, excecionando-se o decretamento deste regime aos casos de abuso infantil, negligência e violência doméstica](#).

Consultada a mencionada base de dados (AP) não se identificou qualquer petição pendente sobre a mesma matéria.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura, foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria idêntica ou conexas com a presente:

- [Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.ª \(BE\)](#) - *Protege as crianças que testemunhem crimes de violência doméstica e torna obrigatória a recolha de declarações para memória futura no decorrer do inquérito (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas);*

- [Projeto de Lei n.º 1152/XIII/4.ª \(PCP\)](#) - *Reforça os mecanismos legais de proteção das vítimas de violência;*

- [Projeto de Lei n.º 1151/XIII/4.ª \(PSD\)](#) - *6.ª 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;*

- [Projeto de Lei n.º 1113/XIII/4.ª \(PAN\)](#) - *Determina uma maior proteção para as crianças no âmbito de crimes de violência doméstica;*

- [Proposta de Lei n.º 112/XIII/3.ª \(GOV\)](#) - *Define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes;*

- [Projeto de Lei n.º 432/XIII/2.ª \(PAN\)](#) - *Altera a Lei n.º 112/2009 de 16 de Setembro relativa ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e proteção e assistência das suas vítimas;*

E, ainda, os seguintes projetos de resolução:

- [Projeto de Resolução n.º 2040/XIII/4.ª \(CDS-PP\)](#) - *Recomenda ao Governo a criação de gabinetes de apoio e informação à vítima de violência doméstica;*

- [Projeto de Resolução n.º 710/XIII/2.ª \(BE\)](#) - *Recomenda a capacitação das forças de segurança para a proteção às vítimas de violência doméstica;*
- [Projeto de Resolução n.º 705/XIII/2.ª \(PAN\)](#) - *Recomenda ao Governo que diligencie pelo redimensionamento de pressupostos na aplicação do regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e proteção e assistência das suas vítimas;*
- [Projeto de Resolução n.º 658/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Recomenda ao Governo a reorganização da rede de gabinetes de atendimento às vítimas de violência doméstica da GNR e da PSP.*

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, na XIII Legislatura foi registada a seguinte petição sobre matéria conexas:

Nº	Data	Assunto	Sit. na A.R.	N.º Assinaturas
<b>XIII/3</b>				
<a href="#">472</a>	2018-02-12	Adoção de medidas eficazes em casos de violência doméstica.	Concluída 2018-07-04	1

### III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A presente iniciativa é apresentada pelos 19 Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do seu poder de iniciativa da lei consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR). De facto, a iniciativa legislativa é um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Tomando a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, desta forma dando cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

O projeto de lei respeita os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Refira-se ainda que, atendendo à alteração proposta para o Código Penal, a matéria objeto da presente iniciativa se enquadra na alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, constituindo, assim, reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 25 de outubro de 2019, foi admitido e anunciado no dia 6 de novembro, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O projeto de lei *sub judice*, que «Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e 47.ª alteração ao Código Penal)», apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário<sup>22</sup>, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento.

---

<sup>22</sup> A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.



O título da iniciativa indica que procede à sexta alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas e à 47.<sup>a</sup> alteração ao Código Penal, elencando no artigo 1.º os diplomas que lhes introduziram alterações, no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Consultando a base de dados Digesto (*Diário da República Eletrónico*), constata-se que a 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, foi alterada pelas Leis n.ºs 19/2013, de 21 de fevereiro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, 129/2015, de 3 de setembro, 42/2016, de 28 de dezembro, e 24/2017, de 24 de maio, constituindo a presente, em caso de aprovação, e tal como refere o título, a sua sexta alteração.

Relativamente ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, constata-se que o mesmo sofreu já a quadragésima nona alteração, introduzida pela Lei n.º 102/2019, de 6 de setembro, constituindo a presente, em caso de aprovação, a sua **quinquagésima alteração** (e não quadragésima sétima, como indicado no título do projeto de lei). Refira-se ainda que o elenco dos diplomas que lhe introduziram alterações, constante do n.º 2 do artigo 1.º, está incompleto, omitindo as Leis n.ºs 83/2017, de 18 de agosto, 101/2019 e 102/2019, de 6 de setembro.

Em face do exposto, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, como é o caso, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante. Embora a exigência de tal indicação decorra do disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, há que ter em consideração que a mesma foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, em caso de aprovação da presente iniciativa, sugere-se o seguinte título:

**«Reconhece as crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica enquanto vítimas desse crime, alterando a 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, e o Código Penal».**

Cabe ainda mencionar que, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei, em anexo, sempre que *«Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos»*. No que se refere aos diplomas que esta iniciativa visa alterar, constatamos que o Código Penal se enquadra na exceção prevista e que a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, foi republicada aquando da sua terceira alteração, pela Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro, não se impondo, por isso, a republicação de nenhum dos diplomas alterados.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, estabelece o artigo 4.º deste projeto de lei que a mesma aconteça no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que determina que *«Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.»*

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

---

#### **IV. Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Nos termos da [Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança](#) (CNUDC)<sup>23</sup>, considera-se criança qualquer ser humano com menos de 18 anos. O [Tratado de Lisboa](#) introduziu como objetivo da União Europeia a promoção dos direitos da criança, e a [Carta dos Direitos Fundamentais](#) garante a proteção dos direitos das crianças pelas instituições da União Europeia e pelos Estados-Membros.

Em 15 de fevereiro de 2011, a Comissão Europeia publicou uma comunicação intitulada «Programa da UE para os direitos da criança» ([COM \(2011\) 60](#)). O objetivo é reafirmar o forte empenho de todas as instituições da União Europeia e de todos os Estados-Membros em promover, proteger e respeitar plenamente os direitos da criança em todas as políticas pertinentes da União Europeia, procurando obter resultados concretos. Os direitos da criança e a prevenção da violência contra as crianças, os jovens e as mulheres, bem como outros grupos de risco, também são protegidos e promovidos ao abrigo do [Programa Direitos, Igualdade e Cidadania \(2014-2020\)](#).

A União Europeia assinou em 2017 a [Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica](#), também denominada Convenção de Istambul, na qual se reconhece que *as crianças são vítimas da violência doméstica, inclusivamente como testemunhas de violência no seio da família*. Refere ainda, relativamente às campanhas de sensibilização que estas devem *fomentar a consciencialização e compreensão por parte do grande público das diferentes manifestações de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção, das suas consequências para as crianças e da necessidade de prevenir tal violência*.

No entanto, ainda antes da assinatura da Convenção, a União dispunha de um [Regulamento](#) relativo ao reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil, aplicável a *«medidas de proteção decretadas com vista a proteger uma pessoa caso existam motivos sérios para considerar que a sua vida, integridade física ou psicológica, liberdade pessoal, segurança ou integridade sexual estão ameaçadas,*

---

<sup>23</sup> No [site](https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx) da Organização das Nações Unidas está disponível a versão da CNUDC em inglês:

*designadamente de modo a impedir qualquer forma de violência baseada no género ou violência na intimidade como (...) É importante salientar que o presente regulamento é aplicável a todas as vítimas, quer sejam ou não vítimas de violência baseada no género».*

Pretende-se com o Regulamento em causa que as vítimas às quais é garantida proteção num Estado-Membro possam usufruir de proteção equivalente noutro Estado-Membro, instituindo um mecanismo simples e célere para o reconhecimento das medidas de proteção em matéria civil decretadas.

O Regulamento complementa assim a [Diretiva 2012/29/UE](#), que estabelece as normas mínimas relativas aos direitos ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, garantindo que estas beneficiam de informação e apoio adequados.

No mesmo âmbito, também a Diretiva relativa à [decisão europeia de proteção](#) estabelece regras que *«permitem a uma autoridade judicial ou equivalente de um Estado-Membro, no qual foi adotada uma medida de proteção destinada a proteger uma pessoa contra um ato criminoso de outra pessoa que possa pôr em perigo a sua vida, integridade física ou psicológica, dignidade, liberdade pessoal ou integridade sexual, emitir uma decisão europeia de proteção que permita à autoridade competente de outro Estado-Membro dar continuidade à proteção da pessoa no território deste último, na sequência de uma conduta criminosa ou alegada conduta criminosa, de acordo com a legislação do Estado-Membro de emissão.»*

Em 2006, o [parecer](#) do Comité Económico e Social Europeu sobre *Crianças – vítimas indiretas de violência doméstica*, aditando ao parecer já produzido sobre a violência doméstica contra as mulheres, referia que *«embora a vivência num ambiente de violência física e psíquica possa ter efeitos graves sobre as crianças, continua a não haver uma perceção muito nítida de que as crianças são vítimas indiretas da violência doméstica. Também sob o ponto de vista do direito das crianças a uma vida sem violência, e principalmente a uma educação sem violência, à proteção e a cuidados adequados, esta situação é insustentável.»*

Neste sentido, o Comité instou veementemente as Presidências do Conselho da União Europeia a abordarem também o tema das crianças no que se refere à violência doméstica e considerou que, embora a principal responsabilidade no combate à



violência doméstica caiba aos Estados-Membros, deveria ser adotada uma estratégia pan-europeia, tendo em conta a importância dada aos direitos das crianças.

Sugeria ainda que «*esta estratégia pan-europeia deve começar pela realização na UE de um primeiro estudo sobre a prevalência e as consequências para as crianças que crescem num ambiente de violência doméstica, bem como sobre as possibilidades e as medidas de proteção e assistência às crianças vítimas indiretas de violência.*»

Destaca-se ainda o [Manual de legislação europeia sobre os Direitos da Criança](#), no qual esta questão é abordada, e que foi produzido pela [Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#).

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

### ESPANHA

A legislação espanhola distingue violência doméstica de violência de género: a violência doméstica ocorre em casa e pode ser exercida e sofrida por qualquer membro do núcleo familiar; a violência de género é a violência contra as mulheres «por serem mulheres», seja dentro ou fora de casa, no trabalho ou em qualquer outra área da vida pública.

A [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#) define a violência de género como: «qualquer violência que, como manifestação de discriminação, desigualdade e relações de poder entre homens e mulheres, seja praticada contra mulheres por quem é ou foi seu cônjuge ou por quem é ou foi vinculado a elas por relações semelhantes de afetividade, mesmo sem coabitação. Esta violência inclui todos os atos de violência física e psicológica, incluindo ataques à liberdade sexual, ameaças, coação ou privação de liberdade».

Entre outros aspetos, a mencionada Lei prevê medidas de prevenção e combate à violência de género, procedeu à criação de tribunais especializados na matéria (*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*) e prevê os direitos das mulheres vítimas de violência, como o direito ao acesso à informação e à assistência social integrada, por meio de serviços permanentes, urgentes, especializados e multidisciplinares, o direito à assistência jurídica gratuita, bem como medidas de proteção na esfera laboral e de apoio económico.

Para além disso, aquela Lei introduziu várias alterações ao Código Penal, prevendo, relativamente a diversos tipos de crimes, penas mais graves para as situações em que os factos são praticados contra quem é ou foi cônjuge do agente (a lei espanhola fala especificamente em «*esposa del autor*»), ou mulher que está ou foi ligada a ele por uma relação análoga de afetividade, mesmo sem coabitação.

Assim, diferentemente do que acontece na legislação portuguesa, não existe um tipo de crime de violência doméstica, abrangendo este termo vários tipos de crimes que têm pena mais grave quando praticados em contexto doméstico (cônjuge ou ex-cônjuge ou pessoa que tem com o autor uma relação análoga de afetividade, mesmo sem coabitação; descendentes, ascendentes ou irmãos, próprios ou do cônjuge ou coabitante; menores ou incapazes que coabitem com o agente ou estejam sujeitos à tutela, curatutela, acolhimento ou guarda do cônjuge ou coabitante; pessoa abrangida por qualquer outro relacionamento através do qual a mesma esteja integrada no núcleo familiar do agente, bem como pessoas que, devido à sua vulnerabilidade especial, estejam sujeitas a custódia ou guarda em centros públicos ou privados). Alguns desses crimes são: ferimentos leves ou maus tratos, previsto no [artigo 153.1](#) do Código Penal<sup>24</sup>; ofensas, previsto no [artigo 147](#) (nos termos do [artigo 148.4](#)); ameaças menores, previsto no [artigo 171.4](#); coação, previsto no [artigo 172.2](#); tortura e outros crimes contra a integridade psíquica, previstos no [artigo 173.2](#).

---

<sup>24</sup> [Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#) - versão consolidada disponibilizada no portal do *Boletín Oficial del Estado (BOE)*.

Há ainda novo agravamento da pena em diversas circunstâncias, como em caso de prática dos factos na presença de menor de idade (prevê-se a aplicação de pena situada na metade superior da moldura penal).

Não se localizou em Espanha definição legal de «vítima de violência doméstica» semelhante à da lei portuguesa, mas a referida [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género](#) reconhece (desde as alterações operadas pela [Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio](#)) que os menores a cargo de mulheres vítimas violência de género também são consideradas vítimas e, portanto, estão incluídos no âmbito da proteção integrada oferecida por lei (artigo 1 da [Ley 1/2004](#)).

O Estatuto da Vítima, aprovado pela [Ley 4/2015, de 27 de abril](#), considera, em caso de morte ou desaparecimento, como vítimas indiretas do crime, entre outros, os filhos da vítima.

## FRANÇA

Tal como em Espanha, não existe um tipo específico de crime de violência doméstica, mas a prática de atos de violência física ou psicológica no seio do casal (cônjuges ou análogos, atuais ou passados, com ou sem coabitação<sup>25</sup>, e seja qual for o sexo da vítima e do agressor) - designados *violences au sein du couple* - ou outros membros do agregado familiar constitui circunstância agravante em diversos tipos de crimes. É o caso das ofensas físicas (que causem morte, incapacidades ou outras lesões - veja-se o [artigo 222-7](#) e seguintes do [Código Penal](#)) ou do crime de assédio moral ( [artigos 222-33-2 a 222-33-2-2](#)).

Não se localizaram referências legais específicas a menores que testemunhem atos de violência doméstica.

---

<sup>25</sup> Com as alterações operadas pela [loi 2018-703, du 3 août 2018, renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes](#), a violência conjugal passou a abranger a violência no seio de casais que não coabitem.

O [artigo 515-9](#) do Código Civil prevê a possibilidade de o tribunal determinar medidas de proteção (*ordonnance de protection*) em caso de violência conjugal que ponha em perigo a vítima ou os seus filhos.

Refere-se no portal do [ministério da solidariedade e da saúde](#) francês que «A violência contra as mulheres também é frequentemente violência contra crianças. A violência dentro do casal tem consequências sérias, às vezes fatais, para as crianças expostas à mesma, que, portanto, se tornam também vítimas. 143.000 crianças moram numa casa onde uma mulher relatou ter sofrido violência por parte do cônjuge ou ex-cônjuge. 42% dessas crianças têm menos de 6 anos de idade. Em 2015, 35 crianças foram mortas no contexto de violência dentro do casal. 96 crianças ficaram órfãs como resultado de homicídios no casal e 68 estavam presentes na cena do crime».

## V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 15 de novembro de 2019, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração positiva do impacto de género, com fundamento no seguinte: «a violência doméstica é um crime que atinge, em larga maioria, as



mulheres, pelo que reforçar o combate a este crime é reforçar, sobretudo, a proteção das mulheres».

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## **VII. Enquadramento Bibliográfico**

---

CARMO, Rui do – As crianças como testemunhas : aplicar e clarificar a lei : [as declarações únicas da criança; o estatuto de vítima; recusa a depor]. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Lisboa. ISSN 1645-829X. N.º 2, 2.º sem. (2016), p. 97-107. Cota : RP-244

Resumo: Este artigo aborda três temas respeitantes à audição da criança: a sua tendencial concentração quando decorram processos nas áreas penal, de família e crianças nas declarações para memória futura; a implementação e agilização de procedimentos para a sua concretização e a necessária clarificação sobre a não inclusão da faculdade de recusa a depor da criança nos poderes do seu representante legal.

RIBEIRO, Alcina da Costa – O direito de participação e audição da criança nos processos de promoção e protecção e nos processos tutelares cíveis. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Lisboa. ISSN 1645-829X. N.º 2, (2.º semest. 2015), p. 123-151. Cota : RP-244

Resumo: «O ordenamento jurídico português reconhece às crianças com capacidade para compreender os assuntos em discussão, o direito de participação e audição nos processos de natureza cível que lhe digam respeito. Como se dimensiona e delimita o âmbito deste direito? Quais as novidades que, a este propósito, foram introduzidas na Reforma Legislativa de 2015? Como se realiza a audição da criança, no âmbito dos processos de natureza cível? Esta contribuição aborda estas questões, tendendo a encontrar algumas respostas no regime legal do direito de participação e audição da criança vigente.»

**VIOLÊNCIA doméstica e de género : uma abordagem multidisciplinar.** Lisboa : Factor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação, 2018. ISBN 978-989-693-085-1. 228 p. Cota : 28.26 - 338/2018

Resumo: «A violência doméstica e de género é historicamente persistente. Está instalada de forma profunda na estrutura da sociedade e surpreende-nos constantemente. Implica um conjunto de ações e atividades multifacetadas. Assume inúmeras formas e atinge pessoas cujos direitos fundamentais são violados pelos agressores e pela falta de respostas ajustadas às suas necessidades. Suscita, por isso, questões complexas de análise teórica, bem como o desenvolvimento de políticas e de respostas sociais. Este livro surge assim com o objetivo de evidenciar a relação fundamental que tem de existir entre investigação, análise teórica, políticas sociais e intervenção junto das vítimas e dos agressores conjugais. Trata-se de uma obra que ilustra a força e a diversidade dos debates teóricos atuais, que coloca no centro da análise as vítimas de violência - com destaque para as mulheres e as crianças expostas à violência interparental - e que relaciona os resultados da investigação científica com as práticas de intervenção. Através do contributo de um conjunto de especialistas amplamente reconhecidos nesta área, o livro pretende ser um guia de conhecimento científico e técnico útil a todos os académicos, investigadores e profissionais que lidam com a violência doméstica e de género nos mais diversos contextos de intervenção (sociólogos, psicólogos, juristas, assistentes sociais, mediadores, profissionais de saúde e dos serviços médico-legais e forenses, professores, decisores políticos, entre outros).»