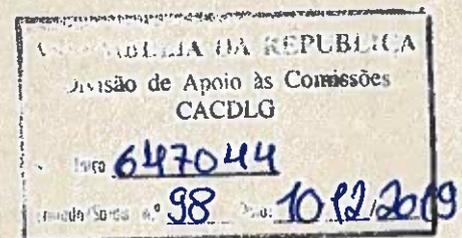


SEDE | *Head Office*  
Unidade Jurídica e de Contencioso | *Litigation Law Unit*  
Rua José Estêvão 135-A | piso 1  
1150 - 201 Lisboa | Portugal



T. + 351 21 358 79 20 | F. + 351 21 887 63 51 | apav.sede@apav.pt

**PARECER da APAV referente ao Projeto de Resolução nº 114/XIV/1.ª (PCP) – Por uma resposta pública, articulada e descentralizada de prevenção e combate à violência sobre as mulheres e aos Projetos 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 e à proteção e à assistência de suas vítimas e 47.ª alteração do Código Penal), 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 de suas vítimas), 52/XIV/1.ª (PAN) – Privilegia o modelo de residência alternada sempre que tal corresponda ao superior interesse da criança, excepcionando-se o decretamento deste regime aos casos de abuso infantil, negligência e violência doméstica, 92/XIV/1.ª (PAN) – Reconhecimento do estatuto de vítima às crianças que testemunhem ao vivam em contexto de violência doméstica e 123/XIV/1.ª (PEV) – Criação de um subsídio para vítimas de violência que são obrigadas a abandonar o seu lar.**



## INTRODUÇÃO

A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) vem dar o seu contributo sobre o projeto de resolução e os projetos de lei supra mencionados, nos seguintes termos:

Enquanto entidade prestadora de apoio às vítimas de todos os tipos de crime, a APAV louva qualquer iniciativa que procure melhorar a legislação e as políticas públicas que visem prevenir e combater a violência e que reforcem a eficácia da proteção e apoio prestado pelo Estado às vítimas de crimes, mas sem nunca se perder de vista o património já existente.

O projeto de resolução elenca um conjunto de recomendações relativas à resposta de prevenção e combate à violência doméstica. Em linhas gerais, os projetos de lei em análise tratam de várias questões que se vêm discutindo em matéria de prevenção da violência doméstica e, em especial, a concessão do estatuto às vítimas de violência doméstica, uma maior proteção das crianças vítimas desse tipo de



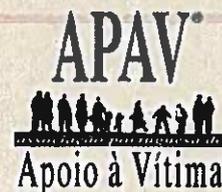
violência e o seu reconhecimento enquanto tal e o estabelecimento do regime da residência alternada como preferencial em casos de divórcio de casais com filhos menores.

### **1. Da resposta pública, articulada e descentralizada de prevenção e combate à violência sobre as mulheres**

O Projeto de Resolução n.º 114/XIV/1.ª (PCP) parte de um diagnóstico de gravidade do problema da violência sobre as mulheres para propor que a Assembleia da República adote uma recomendação ao Governo para que tome medidas para a prevenção e o combate que, no entender deste grupo parlamentar, deve ser pública, descentralizada e articulada.

Desde logo, verifica-se alguma falta de ligação entre a exposição de motivos, em que se faz referência à violência sobre as mulheres em geral e em que se mencionam diferentes formas através das quais essa violência pode manifestar-se, e o elenco de recomendações ao Governo, exclusivamente centradas nas questões da violência doméstica e da prostituição. A Convenção de Istambul refere muitas outras formas de violência contra as mulheres, como por exemplo o casamento forçado ou a mutilação genital feminina, todas formas de violência contra as mulheres e que não se encontram referidas no documento. Nesse sentido não se trata nem de um documento abrangente sobre todas as formas de violência contra as mulheres nem de um documento específico sobre a problemática da violência doméstica.

Por outro lado, chama-nos também a atenção que em todo o texto da recomendação não conste nenhuma menção às organizações da sociedade civil que prestam apoio às vítimas de crime e que, mais uma vez, a resposta idealizada seja exclusivamente pública, no sentido de que o prestador de todo o apoio deverá ser o Estado. Nesse sentido, o Projeto ignora a existência das estruturas da sociedade civil que prestam esse apoio, relegando-as a um plano secundário, o que vai contra o aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de agosto de 2019, que cita expressamente os GAV (Gabinetes de Apoio à Vítima) como parte fundamental nessa resposta, ideia depois reforçada pelo Relatório Final elaborado pela Comissão Técnica Multidisciplinar para a melhoria da prevenção e combate à violência doméstica nos termos do n.º 3 daquela Recomendação.



A questão que se coloca então é: como se pode preconizar uma estatização absoluta quando já há uma resposta que é dada em articulação entre o Estado e organizações da sociedade civil? Exemplos claros do desenvolvimento dessa articulação são a rede nacional de casas abrigo, a prestação dos serviços de apoio à vítima junto do Ministério Público, designadamente nos DIAP (Departamentos de Investigação e Ação Penal do Ministério Público), entre outros.

Conforme já defendido noutras oportunidades, é firme convicção da APAV que a solução que melhor acautela os direitos, interesses e expectativas das vítimas de crime passa pela prestação de serviço de apoio de carácter não estatal, essencialmente por duas ordens de razões: **especialização e independência.**

A questão da especialização não se coloca sob o ponto de vista individual, mas sim coletivo. Configurando a hipótese de se atribuir a um Ministério, Direção Geral, Instituto Público, Autarquias ou qualquer outro organismo do Estado a prestação de serviços de apoio a vítimas de crime, o problema principal não seria dotar os respetivos técnicos de competências que lhes permitissem prestar esse serviço. Desde que tivessem as habilitações académicas e a formação complementar necessária para atender vítimas de crime, concede-se que esses técnicos pudessem eventualmente ter a capacidade de prestar apoio de forma adequada.

Mas a especialização dos serviços de apoio à vítima vai muito para além da competência de cada um dos seus técnicos para atender e ajudar vítimas de crime, porque a missão daqueles serviços não se esgota, longe disso, na prestação de apoio direto a cidadãos vítimas de infrações penais. O papel dos serviços de apoio à vítima traduz-se na prossecução, de uma forma global, dos direitos e interesses das vítimas de crimes, o que implica uma tremenda multiplicidade de atividades, destacando-se, entre outras, a formação, a prevenção, o estabelecimento e dinamização de parcerias locais, regionais, nacionais e internacionais, o incremento do conhecimento científico, a informação e sensibilização da comunidade e a contribuição para a adoção das melhores soluções políticas, legislativas, regulamentares e administrativas.

No entender da APAV, o grau de exigência desta missão exige dedicação exclusiva ou, no mínimo, a título principal, não se afigurando conseqüentemente compaginável com a sua atribuição a organismos públicos, sejam eles da administração central ou local, que acrescentem esta às suas outras funções. Os fins prosseguidos pelos serviços de apoio a vítima de crime não devem confundir-se, e menos ainda



perder-se, no meio dos fins que norteiam as estruturas estatais, até porque não pode afastar-se liminarmente a possibilidade de, em dado momento ou face a determinada realidade, tais fins não serem totalmente compatíveis.

E este raciocínio conduz à segunda razão apresentada: a independência.

Diz-nos o saber de experiência feito que nem sempre a agenda do decisor político está em completa sintonia com a promoção e proteção dos direitos e interesses das vítimas de crime. Ao longo dos seus 29 anos de existência, a APAV tem mantido face ao poder político uma postura de lealdade institucional mas não de submissão, de parceria na busca das melhores soluções mas ao mesmo tempo de crítica sempre que tal se afigura necessário, de procura de pontos comuns e de consensos relativamente às prioridades políticas mas sem abdicar das suas próprias prioridades em prol das vítimas. E isto só é possível em virtude da independência da APAV, da sua natureza não-governamental. Não pode escamotear-se a evidência de que serviços de apoio à vítima de base estatal teriam certamente muito maiores dificuldades em, sempre e a cada momento, reger-se exclusivamente pela defesa dos direitos, interesses e expectativas das vítimas de crimes mesmo que tal pudesse eventualmente conflitar com outras visões ou prioridades políticas.

A opção política entre criar um serviço público de apoio a vítimas ou promover e incentivar iniciativas no seio da sociedade civil vai para além de meros juízos de natureza técnica ou organizacional. Decorre da perspetiva de quem, em cada momento, exerce o poder, acerca do papel que os cidadãos e a sociedade civil devem ter na prossecução do interesse público e, em última instância, do entendimento acerca da forma como uma sociedade democrática deve ser construída e se tal inclui ou não na esfera daquele interesse público a existência de entidades reconhecidas, impulsionadas, financiadas e monitorizadas, mas não controladas, pelo Estado.

E a independência que se preconiza não é apenas face ao poder político, mas também ao económico, religioso ou de outros sectores ou instituições, e deve ser princípio constituinte e estrutural da missão de superior interesse público de apoio aos cidadãos que são vítimas de atos criminosos.

No entender da APAV, os serviços de apoio a vítimas de crime devem ser expressão dessa sociedade civil ativa e com capacidade para se organizar e prestar um serviço à comunidade, relacionando-se com o Estado de uma forma leal e responsável e assentando esse relacionamento em dois pilares



fundamentais: parceria, incluindo-se aqui a matéria da referenciação, e financiamento do serviço de interesse público que assegura.

## 2. Do reconhecimento como vítimas das crianças que testemunhem ou vivam em contexto de violência doméstica

Os projetos de lei n.ºs 1/XIV/1.ª (BE) e 92/XIV/1.ª (PAN) são essencialmente idênticos. Ambos propõem alterações legislativas para conceder o estatuto de vítima especialmente vulnerável às crianças que vivam em contexto de violência doméstica, o aumento da moldura penal para os casos em que o crime de violência doméstica seja praticado contra filho menor ou criança que coabite com o agressor, a criação de um tipo penal novo que criminaliza a conduta de expor a criança à situação de violência doméstica, a previsão de programas de reforço da parentalidade e da inibição do exercício das responsabilidades parentais em casos de violência doméstica e uma condição para extinção dessas restrições, que somente deverá ocorrer após a efetiva regulação das responsabilidades parentais.

Do ponto de vista da proteção das crianças em contexto de violência doméstica, a APAV considera que a avaliação individual, prevista no art.º 20.º e no art.º 21 do Estatuto da Vítima, é fundamental para que se determine quais as medidas de proteção especiais de que aquelas devem beneficiar. Muito embora seja presumível que os menores são especialmente vulneráveis - e nisso concordamos com a proposta -, o tipo de medidas especiais que serão adequadas à sua proteção depende dos resultados da avaliação individual no caso concreto, pelo que urge a criação de um instrumento que permita proceder a esta avaliação.

Concordamos também com a previsão da inibição das responsabilidades parentais e da obrigatoriedade na participação em programas de reforço da parentalidade como pena acessória quando houver condenação por crime de violência doméstica e com a condicionante para a extinção das medidas de modo que somente produza efeitos após a regulação das responsabilidades parentais, como forma de se evitar incongruências sistémicas que acabem por expor as vítimas deste tipo de crime a novas situações de violência.



A APAV entende ainda que, do ponto de vista jurídico-penal, a proteção da criança impõe que a exposição desta a violência doméstica seja crime e não mera circunstância agravante, na esteira aliás do disposto na al. e) do art.º 3º da Convenção de Istambul. Afirmamo-lo com toda a clareza: quem pratica um ato de violência doméstica na presença de filho menor ou de criança ou jovem que consigo coabite está a cometer não um mas dois crimes de violência doméstica. Sabemos hoje que o impacto que a exposição a atos violentos de um progenitor sobre outro é idêntico ao da prática diretamente sobre a criança desses mesmos atos, pelo que só incluindo no tipo legal a prática dos maus tratos na presença de criança se estará a tratar da forma aquilo que, de acordo com o conhecimento científico de que dispomos, é efetivamente igual. Para além de nos parecer ser o tratamento jurídico-penal mais ajustado à situação, à luz do que hoje sabemos sobre o impacto destes casos nas crianças, conseguir-se-á porventura o efeito indireto de mitigar uma ideia de que alguém pode simultaneamente ser agressor em contexto doméstico e ótimo pai ou mãe, não merecendo ver limitado o exercício das responsabilidades parentais.

Concordamos contudo com a linha de pensamento que subjaz à redação proposta pela Procuradoria-Geral da República em parecer já apresentado na anterior legislatura, por ocasião do Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.<sup>a</sup> (BE), no sentido de se acrescentar ao tipo penal a condição de que se verifique se essa exposição é adequada a provocar um prejuízo ao desenvolvimento da criança. À luz do que aliás já sucede, por exemplo, relativamente ao crime de perseguição, em que se exige que a ação seja adequada a provocar na vítima medo ou inquietação ou a prejudicar a sua liberdade de determinação, entende-se que, caso a caso, deve ser avaliada a aptidão do comportamento para prejudicar o desenvolvimento da criança. Isto porque o crime de violência doméstica pode revestir-se de múltiplas formas de violência e são em abstrato configuráveis situações em que a criança que “presencie” um desses atos possa não ser afetada, designadamente situações de violência verbal perante crianças muito pequenas, desacompanhadas de outros atos violentos. Ao mesmo tempo que defendemos esta solução, por nos parecer ser a mais consentânea com os princípios do direito penal, não podemos no entanto deixar de afirmar o nosso receio de que tal exigência acrescida possa levar a resultados perversos, designadamente caso se confunda a adequação do ato para provocar um prejuízo ao desenvolvimento da criança – muitas vezes a longo prazo e, logo, não verificável no âmbito do processo penal - com a ocorrência em concreto desse prejuízo. Mas esse é um aspeto que competirá ao julgador, e não ao legislador, acautelar.



### **3. Da obrigatoriedade da recolha de declarações para memória futura em casos de violência doméstica.**

O Projeto de Lei n.º 2/XIV/1.ª (BE) propõe a obrigatoriedade do recurso ao instituto das declarações para memória futura para as vítimas de violência doméstica sempre que requerido pela vítima ou pelo Ministério Público. Com a tomada de declarações para memória futura, é possível colher o depoimento da vítima numa fase mais inicial do processo, atenuando-se desse modo os efeitos para o processo de uma eventual futura recusa em depor e mitigando-se o risco de vitimação secundária. A condição de que seja obrigatória apenas quando requerida pela vítima ou pelo Ministério Público colmata a problemática dos automatismos da lei e, neste caso específico, da realidade impraticável e algumas vezes não desejável em que se poderia traduzir, pelo que concordamos com o teor da proposta.

### **4. Da preferência do modelo de residência alternada**

O Projeto de Lei n.º 52/XIV/1.ª (PAN) visa introduzir uma alteração ao Código Civil no sentido de estabelecer o princípio-regra da residência alternada, salvaguardado o superior interesse da criança e excecionando-se os casos de “abuso infantil, negligência e violência doméstica”.

A APAV vê a residência alternada como uma excelente solução em muitos e muitos casos de separação entre progenitores. Um convívio o mais equitativo possível da criança com ambos os pais será sem dúvida o desfecho mais adequado em inúmeras, quiçá até a maioria, das situações.

Contudo, há cenários em que este regime poderá não ser o mais aconselhado e é com cenários desta natureza que a APAV, enquanto organização que tem como missão apoiar cidadãos e cidadãs vítimas de crimes, lida com mais frequência, designadamente casos de violência doméstica.

Entende a APAV que o legislador deve intervir o mínimo possível na definição da organização familiar e, na ótica de que cada caso é um caso, considera-se que os pais devem ter a maior liberdade possível para adequar o regime de regulação das responsabilidades parentais à sua situação concreta, obviamente com controlo judicial para confirmar que a solução efetivamente acautela o superior interesse da criança. No caso de não acordo entre os progenitores, o juiz deve ter ampla margem para, assente em sólida formação multidisciplinar e, sempre que necessário, com o apoio de profissionais de outras áreas



do saber, decidir o que é melhor para a criança. E a verdade é que nos últimos anos, e nos termos do quadro legal vigente, os juízes, usando a sua liberdade de decisão, vêm optando cada vez mais pela residência alternada.

Acresce que a exceção constante da proposta ora analisada – casos de abuso infantil (conceito não definido na proposta e não constante da legislação portuguesa, pelo que temos alguma dificuldade em compreender o seu exato alcance), negligência e violência doméstica – é aplicável apenas durante a pendência do respetivo processo, o que conseqüentemente não contempla as situações em que, pese embora o procedimento judicial já tenha sido arquivado, a situação de violência pode persistir, cumprindo ao julgador a quem compete regular o exercício das responsabilidades parentais desenvolver todas as diligências probatórias no sentido de apurar a real situação – o que, como sabemos, muitas vezes não acontece.

#### **5. Da criação de um subsídio para as vítimas de violência que tenham de deixar a sua residência**

O Projeto de Lei n.º 123/XIV/1.ª (PEV) prevê a criação de um subsídio a ser concedido exclusivamente a vítimas de violência que, em decorrência desses episódios, acabem por ter de deixar a sua residência e que se encontrem em situação de carência económica ainda que acolhidas em casa de abrigo e pelo prazo de um ano, deixado de ser prestado caso a pessoa passe a receber remuneração por trabalho ou deixe de estar em situação de carência económica.

Embora seja salutar que o Estado apoie as vítimas de crimes no seu processo de autonomização, o que ocorre por diversas vezes nos casos de violência doméstica, é importante que não se perca de vista os mecanismos já existentes para o efeito. Já há um regime que, embora de carácter indemnizatório, tem funcionado na prática como *prestação social* às vítimas de crimes violentos. A CPCV (Comissão de Proteção às vítimas de Crimes) é o órgão estatal responsável pela concessão de adiantamentos de indemnização por parte do Estado às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica.

É entendimento da APAV, há muito defendido, aliás, que o apoio económico de que as vítimas de violência doméstica devem beneficiar em consequência do impacto que o crime sofrido causou à sua vida, designadamente sob o ponto de vista económico, deve consubstanciar-se em prestações



sociais, a cargo dos organismos de segurança social, e não em indemnização resultante de se tratar de vítimas de crime, pois nesse caso estamos a promover um injustificado mecanismo de discriminação positiva que beneficia apenas algumas vítimas e não outras de crimes de gravidade eventualmente idêntica.

Não sendo contudo essa a opção do decisor político, consideramos que a criação de um regime de prestação de apoio social que recaia sobre os mesmos beneficiários (embora o proposto seja mais restritivo – inexplicavelmente, diga-se, uma vez que poderá haver vítimas que, pese embora não tenham de abandonar a sua residência, fiquem ainda assim em situação de insuficiência económica) traria uma sobreposição de mecanismos, o que não nos parece razoável do ponto de vista da eficiência do sistema. Importaria, sim, dotar a comissão de meios técnicos e financeiros suficientes para que proveja os apoios em tempo útil.

Cumpriria ainda clarificar-se, no quadro legislativo em vigor, o conceito de insuficiência económica. O Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra já se manifestou no sentido de que o critério de grave insuficiência económica deve ser interpretado pela administração pública no sentido de se verificar concretamente a situação económica do agregado familiar, levando-se em conta não apenas o valor dos rendimentos como também das suas despesas e não apenas o rendimento do agregado, independentemente do número de pessoas ou das despesas básicas, ao contrário do que tem sido a prática da comissão, que vem automaticamente rejeitando todos os pedidos apresentados por vítimas que auferam mais do que o salário mínimo nacional, apesar de, em concreto, se demonstrar a necessidade premente de obtenção daquela prestação.

© APAV, Dezembro de 2019

