

Entregue na
Auditoria efectuada a

03-06-2009

Colety



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões CACDLG	
N.º Único _____	
Entrada/Saída n.º _____	Data: ____/____/____

**Assunto: Assunto: Projecto de Lei n.º 406/X/3ª (BE), relativo à Protecção contra a
Violência de Género.**

I

A “violência de género” ou, mais exactamente, a “violência sobre as mulheres”, é tema que, por si só, merece toda a atenção e adesão, sendo sempre oportuno discuti-lo, tratá-lo e, sobretudo, mediatizá-lo.

Este tipo de violência apresenta uma coloração e uma matriz cultural que tem vindo, ao longo das últimas 3 décadas, a merecer um combate sério, persistente e, admitamos, fecundo.

Ainda não chegámos ao fim da viagem ... longe disso! Mas muito caminho já se caminhou!....ou, pelo menos, esta é a convicção profunda de quem ainda concluiu a sua licenciatura em Direito na vigência do Código Penal de 1886!



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Esta circunstância faz-nos sentir, hoje, autênticos achados arqueológicos... já que, vigorava, então (e por exemplo) um crime denominado “*homicídio ou ofensas corporais em flagrante delito de adultério*”, assim descrito e punível:

“O homem casado que achar sua mulher em adultério, (...), e nesse acto matar ou a ela ou ao adúltero, ou a ambos, ou lhes fizer alguma das ofensas corporais declaradas nos artigos 360º, n.ºs (...), será desterrado para fora da comarca por seis meses.” (Art.º 372º CP 1886).

Ou ainda o crime de “*adultério*”, significativamente assim descrito e punível:

*“Artigo 401º
(Adultério)*

O adultério da mulher será punido com prisão maior de dois a oito anos.

*Artigo 404º
(Adultério do marido)*

O homem casado, que tiver manceba teúda e manteúda na casa conjugal, será condenado na multa de três meses a três anos.”

Em mais ou menos 30 anos, o que nós caminhámos!!...

Temos agora em vigor um Código Penal do qual destacamos, por serem os mais simbólicos, o crime de violência doméstica (Art.º 152º) e o crime de maus tratos (Art.º 152º-A).

Crê-se que o caminho feito já nos permite, hoje, começar a pensar no paradigma seguinte, centrado mais no agente, não tanto enquanto veículo de um discurso cultural dominante, mas mais enquanto cidadão portador de uma *praxis* que a comunidade censura e teme.

As motivações culturais de outrora, posto que ainda não completamente



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

dissipadas, estão hoje, em grande parte, reduzidas a motivações fundadas em desequilíbrios, perturbações e tensões do foro psíquico e emocional.

E se a reacção penal tem grandes potencialidades para, por si só, combater e inverter as motivações de ordem cultural, já o mesmo não acontece com as motivações do foro psíquico e emocional... para essas, a pena desacompanhada de outras medidas (de tratamento, de acompanhamento, etc), tem apenas a virtualidade de, uma vez cumprida, devolver o condenado à sociedade, criando nesta um foco de insegurança e de instabilidade. Tudo se passa como se o direito penal tivesse apenas por função devolver o agente à vítima.

É, então, agora, tempo de reforçar a protecção da vítima investindo na prevenção do crime e no tratamento do agente.

II

Eis por que este Projecto de Lei nos merece, a um tempo, um olhar de aplauso e um olhar crítico.

O olhar crítico parte sobretudo da constatação de que o tecido normativo de que dispomos, neste momento, é bastante, e carece, ele próprio, de estabilidade e de tempo para poder desenvolver todas as potencialidades que encerra:

Temos o *Código Penal* e o *Código de Processo Penal*;

Temos o *III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010)*
[aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2007, de 22 Junho 2007];

Temos a Resolução da Assembleia da República n.º 17/2007, de 26 de Abril de 2007, sobre a iniciativa “*Parlamentos unidos para combater a violência doméstica contra as mulheres*”;

Temos a *Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género*, criada pelo DL n.º 202/2006, de 27 de Outubro, integrada na Presidência do Conselho



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

de Ministros e tutelada pelo Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros;

Temos a *Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV)*, uma instituição particular de solidariedade social, pessoa colectiva de utilidade pública, que desenvolve actualmente uma rede nacional de *Casas de Abrigo* para mulheres e crianças vítimas de violência;

Temos a *Lei n.º 61/91, de 13 de Agosto* que estabelece um sistema de *protecção adequada às mulheres vítimas de violência*, em desenvolvimento do qual temos:

▶ a *Comissão de Protecção às Vítimas de Violência Doméstica*, a funcionar na dependência do Ministério da Justiça, e destinada à instrução dos pedidos de adiantamento pelo Estado das indemnizações devidas às vítimas de violência conjugal – Lei n.º 129/99, de 20 de Agosto;

▶ *Secções de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência*, a funcionar junto dos órgãos de polícia criminal, em especial PJ; PSP e GNR;

▶ *Linha Verde* para apoio telefónico às mulheres vítimas de violência;

Temos um conjunto de diplomas avulsos, de desenvolvimento desta temática (ex: Lei n.º 107/99, de 3 de Agosto, que cria a *Rede Pública de Casas de Apoio a Mulheres Vítimas de Violência* e de *Núcleos de Atendimento para Mulheres Vítimas de Violência*, diploma regulamentado pelo DL n.º 323/2000, de 19 de Dezembro),

e

Temos, enfim, um Estado e uma sociedade civil transversalmente motivados para agir na implantação de uma verdadeira cultura de cidadania e de dignidade, de modo a definitivamente banir a constatação de que falam muitos



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

autores, segundo a qual “...a casa é um dos lugares mais “perigosos” das sociedades modernas...”¹

III

Isto dito, concentremos as nossas observações no Capítulo V do Projecto de Lei n.º 406/X/3ª (BE), na constatação de que as normas constantes dos Capítulos I a III têm uma natureza essencialmente programática [de certo modo, em sobreposição ao *III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010)*] e as do Capítulo IV parecem duplicar a existência da *Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género*, que tem como missão “garantir a execução das políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção e defesa da igualdade de género” (Art.º 14º, n.º 1 do DL n.º 202/2006, de 27 Outubro).

Art.º 28º → A criação de Unidades Especiais para a Violência de Género (UEVG), para além de representar um esforço organizacional num momento em que tudo está, de certo modo, em suspenso, por força do chamado “mapa judiciário”, pode ser, em si mesma, uma iniciativa capaz de gerar perturbações, sobretudo por ser susceptível de colidir com a própria Constituição (Art.º 219º; Art.º 32º n.º 5).

Art.º 29º → Com esta norma não se pretenderá estabelecer a forma de “criação” de cada UEVG, mas a forma de *instalação* de cada UEVG.

Art.º 30º → Compreende-se a preocupação de rodear os operadores judiciais de apoios técnicos, apetrechados com outros saberes, indispensáveis à boa administração da justiça.

É justo que se diga que esta perspectiva multidisciplinar, há décadas que, graças à visão de quem teve a responsabilidade de conceber e dirigir o CEJ, tem vindo a ser um dos pilares da formação de magistrados.

¹ *Nelson Lourenço*, citado por *Gilberta Rocha* e outros, *A Situação das Mulheres nos Açores*, Universidade dos Açores, 1999, pag. 170.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

No processo penal, na fase de Inquérito, este apoio técnico é indispensável – cada vez mais, e não apenas para questões ligadas à violência de género – ao Ministério Público (MP), a quem cabe a responsabilidade de dirigir o Inquérito, e ao Juiz de Instrução (JI), a quem cabe a responsabilidade de intervir de cada vez que estejam em causa tomadas de decisão que afectem os direitos, liberdades e garantias dos sujeitos processuais.

Para este efeito, a articulação entre as autoridades judiciais (MP/JI) e as entidades especializadas na matéria, pode e deve ser feita, de forma proveitosa, através, por exemplo, da reanimação dos *Centros de Atendimento* e dos *Núcleos de Atendimento para Mulheres Vítimas de Violência*, criados e regulamentados pela Lei n.º 107/99, de 3 de Agosto e DL n.º 323/2000, de 19 de Dezembro.²

Certo é que, nos termos da lei, “*Os centros de atendimento deverão participar aos serviços do Ministério Público competentes as situações de vítimas de violência de que tenham conhecimento, para efeitos de instauração do respectivo procedimento criminal.*” (Art.º 18º do DL n.º 323/2000, de 19 de Dezembro).

E certo é também que estes *Centros e Núcleos de Atendimento* são muito mais fundamentais no terreno, próximos das pessoas, do que nos tribunais, estes aparentemente condenados a ficarem, em termos geográficos, cada vez mais distanciados das populações.

No entanto, se a rede de *Centros e Núcleos de Atendimento* tiver uma implantação geográfica semelhante à dos tribunais de 1ª instância, ideal seria que comungassem de instalações, embora saibamos dos problemas logísticos de que, de forma mais ou menos crónica, padecem os tribunais.

Art.º 31º → Note-se que o apoio especializado ao tribunal, no tratamento das situações respeitantes à vítima, e também ao agressor, é importante, não apenas na fase de Inquérito, como também na fase de julgamento e – fundamental – na

² Tanto quanto julgamos saber, o País dispõe já de uma rede considerável de Núcleos de Atendimento, sendo do nosso conhecimento, por exemplo, o *Núcleo de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica no Distrito de Beja*.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

fase da execução da pena, na certeza de que é aqui, nesta fase, que, verdadeiramente se joga todo o direito penal.

Art.º 32º → Este preceito pode questionar todo o modelo processual penal consagrado na Constituição: na verdade, não pode a UEVG dirigir o Inquérito nem aplicar medidas de coacção ao arguido.

Se bem compreendemos, a ideia é que na composição da UEVG, cada um dos seus membros conserve os poderes que lhe são conferidos pela Constituição e pelo CPP. Assim: o MP dirige o Inquérito, coadjuvado pela Equipa de Atendimento Multidisciplinar; o JI, durante o Inquérito, também coadjuvado pela Equipa de Atendimento Multidisciplinar, toma as decisões que contendam com os direitos, liberdades e garantias dos sujeitos processuais.

A ideia de conferir à UEVG competência especializada mista (penal/cível), sendo em si mesma uma solução inviável, traduz as preocupações, e até algumas das práticas, que todos nós, nos tribunais, temos vindo a implementar.

Evidentemente que, nestas matérias, a coordenação de intervenções entre, por exemplo, o Tribunal de Família e Menores (TFM) e o DIAP/TIC/Juízos Criminais é essencial, para que o resultado final não seja aberrante ou paradoxal; para que o resultado final não seja a negação de tudo o que deve ser a administração da justiça.

Mas se a UEVG é, a nosso ver, solução inviável, já a criação de tribunais de competência especializada mista (penal/família e menores), nos parece uma boa e oportuna opção, desde que tomada de forma estudada e cuidadosa, agora que está em curso a reorganização judiciária (mapa judiciário).

Art.º 34º → Dentro da lógica do Projecto de Lei, supomos que o “juiz competente” aqui referido será o juiz que integra a UEVG. Assim sendo, e sempre dentro da lógica o Projecto, ficamos reconduzidos ao processo, na fase do Inquérito, dirigido pelo MP. Parece, assim, um tanto problemático que o juiz actue “oficiosamente” e que se abra, tão amplamente, o leque de intervenientes processuais, para além do ofendido (filhos; familiares; instituições de apoio...).



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Art.º 35º → Dificilmente encontraremos uma medida cautelar e de protecção que não implique restrição de direitos.

Por outro lado, a formulação encontrada não é feliz, sobretudo quando dispõe que “...a decisão sobre a sua aplicação deve ser apreciada...”.

Por fim, quem são estes *interessados* cuja audição é obrigatória, em acto prévio à decisão de aplicação de uma medida? A vítima; o arguido; os filhos; os familiares; as instituições de apoio...?

E ainda: num Inquérito, necessariamente dirigido pelo MP, em que se traduzirá a aqui referida “*intervenção do Ministério Público*”?

Art.º 36º → Toda a medida de coacção tem natureza preventiva e a ela ninguém pode ser submetido sem que se verifiquem determinados pressupostos e requisitos (genericamente: perigo de fuga; de perturbação do Inquérito/Instrução; de continuação da actividade criminosa – Art.º 204º CPP).

É da natureza das medidas de coacção que, além de serem preventivas, sejam provisórias.

Por outro lado, é garantia de todo o cidadão, constitucionalmente consagrada, a audição prévia à aplicação de qualquer medida de coacção (salvo o TIR).

Cremos com isto significar que esta norma se reveste de uma excepcionalidade desconforme, quer ao regime geral do CPP (Art.º 194º, n.º 3), quer à Constituição (Art.º 28º, n.º 1).

Art.º 37º → Conferir às medidas de coacção uma duração indeterminada é opção que colide abertamente com os princípios mais elementares e com os direitos, liberdades e garantias previstos na Constituição. Por respeito a estes princípios, toda a medida de coacção carece da fixação de um prazo e de momentos de reapreciação, regulares e periódicos.

Uma norma como esta, que vem agora proposta, na sua *secura*, é demasiado ambígua, ainda que pareça ser linear.

De qualquer modo, aplicando-a à prisão preventiva é inequivocamente inconstitucional – Art. 28º, n.º 4 da CRP.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Art.º 38º → Antes de mais, será conveniente esclarecer se as medidas aqui previstas estão pensadas para funcionarem como medidas de coacção/cautelares, se como penas acessórias.

Em todo o caso, qualquer que seja a natureza que se lhes pretenda atribuir, não podemos deixar de chamar à atenção para a sua redundância, já que:

A) – enquanto medidas de coacção:

- a imposição ao “*presumível agressor da saída do domicílio onde conviva com a pessoa protegida, bem como a proibição de regressar ao mesmo*”;

- “*a proibição de se aproximar da pessoa ofendida(...)ou de familiares ou de pessoas consigo relacionadas*”;

- a proibição de “*o agressor (...) comunicar, por qualquer meio, com a pessoa ofendida e com as com ela relacionadas*”,

são todas medidas de coacção já previstas no CPP – Art.º 200º.

B) enquanto penas acessórias, estão hoje expressamente previstas no Código Penal – Art.º 152º, n.º s 4; 5 e 6.

Art.º 39º → À semelhança do comentário feito ao Art.º anterior, “*a proibição do uso e porte de arma*”, enquanto medida de coacção, já está prevista no Art.º 200º, n.º 1, e) do CPP; enquanto pena acessória, vem prevista no Art.º 152º, n.º 4 do CP.

Art.º 40º → Cremos ser desnecessária uma norma como esta ... na verdade, quando estamos em presença de fortes indícios da prática de crime doloso punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos de prisão – como é o caso do crime de violência doméstica (Art.º 152º) ou do crime de maus tratos (Art.º 152º-A) – temos preenchido o pressuposto base para eventual aplicação da prisão preventiva, nos termos da alínea b) do n.º 1 do Art.º 202º do CPP (isto na consideração de que aqueles dois ilícitos, na estrita medida em que se dirijam contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas, integram o conceito de “criminalidade violenta” – Art.º 1º, j)). Se, para além disto, se verificar, no caso concreto, algum dos requisitos/perigos indicados no Art.º 204º, pode ser aplicada a medida de prisão preventiva.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Art.º 41º → Não se consegue alcançar muito bem o campo de aplicação desta norma: se foi aplicada pena acessória quer dizer que, em princípio, não pode estar já sujeito a prisão preventiva... de todo o modo, a norma não traz qualquer novidade, na exacta medida em que o controlo electrónico do cumprimento da “*obrigação de afastamento*”, enquanto pena acessória, já está previsto no Art.º 152º, n.º 5 do CP.

Art.º 42º → Percebemos agora que, afinal, a norma do Art.º 37º não se aplica à prisão preventiva.

Nesta norma remete-se para os “...*crimes que se enquadrem nos casos de violência de género definidos no artigo 1º desta lei*”. Acontece que no Art.º 1º não se definem quaisquer crimes, pelo que só resta convocar os crimes definidos no Código Penal, destacando-se os de violência doméstica e os de maus tratos.

Nesta medida, e reiterando o exposto no comentário ao Art.º 40º, só pode haver lugar a prisão preventiva nos casos em que a violência doméstica ou os maus tratos integrem a categoria de “criminalidade violenta” e, neste caso, os prazos de duração máxima da prisão preventiva são elevados directamente e por força do disposto no corpo do n.º 2 do Art.º 215º do CPP, quando dispõe que:

“*Os prazos referidos no número anterior são elevados, respectivamente, para seis meses, dez meses, um ano e seis meses e dois anos, em casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada...*”.

Dito de outro modo: esta norma é redundante.

Art.º 43º → A caução, enquanto medida de coacção, já se mostra devidamente regulamentada no CPP (Art.ºs 197º; 205º a 208º), ali com a vantagem acrescida de respeitar a natureza das medidas de coacção, cuja aplicação nunca pode ser *ope legis*... e com a legião de desempregados e de carenciados que temos, já se vê a utilidade em fixar, obrigatoriamente, a prestação de caução!

Anota-se, ademais, que nesta norma se produz, cremos que sem vantagem para ninguém, a fusão entre duas distintas modalidades de caução: a “*caução económica*” e a “*caução carcerária*”.

A chamada “*caução carcerária*”, prevista no Art.º 197º do CPP, tem por fim “garantir o cumprimento das medidas de coacção aplicadas” e considera-se



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

“...quebrada quando se verificar falta injustificada do arguido a acto processual a que deva comparecer ou incumprimento de obrigações derivadas de medida de coacção que lhe tiver sido imposta” (Art.º 208º, n.º 1 CPP);

Já a “**caução económica**” tem por finalidade garantir “...o pagamento da pena pecuniária, das custas do processo ou de qualquer outra dívida para com o Estado relacionada com o crime [e também] ...o pagamento da indemnização ou de outras indemnizações civis derivadas do crime....” (Art.º 227º n.º s 1 e 2 CPP).

Art.º 44º → Norma já prevista no Art.º 199º, n.º 1, b) do CPP.

Art.º 45º → Admite-se, como possível, a necessidade de repensar as questões de segurança da testemunha, seu cônjuge, ascendentes, descendentes, irmãos ou outras pessoas que lhe sejam próximas, no quadro dos crimes de violência doméstica e de maus tratos.

Contudo, trata-se de opção que deverá ser ponderada em contexto de eventual alteração à Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, que regula a aplicação de medidas para a protecção de testemunhas em processo penal (regulamentada pelo DL n.º 190/2003, de 22 de Agosto).

Art.º 47º → n.º 1 – norma desnecessária, por nada adiantar em relação ao que já está consagrado no CPP.

Na verdade, e com excepção do TIR, “...as medidas de coacção e de garantia patrimonial são aplicadas por despacho do juiz, (...) a requerimento(...) ou ouvido o Ministério Público.” e a sua “... aplicação (...) é precedida de audição do arguido...” (Art.º 194º, n.º s 1 e 3 CPP).

Por outro lado, todas as medidas de coacção e de garantia patrimonial estão sujeitas, na sua aplicação, aos princípios de necessidade, adequação e proporcionalidade (Art.º 193º CPP).

n.º 2 – Parece-nos uma norma, digamos assim, platónica, na medida em que, nos termos do n.º 3 do Art.º 219º do CPP, “a decisão que indeferir a aplicação, revogar ou declarar extintas as medidas previstas no presente título é irrecorrível.”

Assim sendo, não se vê a menor utilidade na obrigação de fundamentação das decisões que não apliquem qualquer medida.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

IV

EM SÍNTESE:

1 – As normas constantes dos Capítulos I a III têm uma natureza essencialmente programática, sem novidade em relação às **5 Áreas Estratégicas de Intervenção**³ definidas no *III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010)*;

2 – As normas constantes do Capítulo IV, dedicadas, em essência, à criação de mais uma estrutura, no domínio da luta contra a violência de género, sobrepõem-se à missão e às atribuições da *Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género*;

3 – As normas constantes do Capítulo V, colidindo em muitos momentos com a *Constituição*, desenham um quadro de intervenção jurisdicional, em muitos pontos, sobreposto ao *Código Penal* e ao *Código de Processo Penal*.

V

EM CONCLUSÃO:

Aplauda-se a iniciativa, na estrita medida em que representa mais uma oportunidade para dar visibilidade ao tema da violência de género;

³ Áreas Estratégicas de Intervenção:

- 1 – Informar, Sensibilizar e Educar;
- 2 – Proteger as Vítimas e Prevenir a Revitimização;
- 3 – Capacitar e Reinsere as Vítimas de Violência Doméstica;
- 4 – Qualificar os Profissionais;
- 5 – Aprofundar o conhecimento do fenómeno da Violência Doméstica.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Em princípio, não se adere à ideia de criar mais um instrumento legislativo, na exacta medida em que o tecido normativo de que dispomos, neste momento, é bastante, e carece, ele próprio, de estabilidade e de tempo para poder desenvolver todas as potencialidades que encerra;

Todavia, a manter-se esta iniciativa, cremos dever ser investido um esforço extenso de reformulação do diploma, em primeiro lugar, ajustando-o à Constituição, ao CP e ao CPP, de modo a que não colida nem se sobreponha a nenhum destes marcos normativos e, depois, aperfeiçoando-o através da utilização de uma linguagem técnica e de uma sistematização de matérias, mais rigorosa e precisa, tudo de molde a evitar sobreposições e duplicações, sempre desnecessárias e nocivas à consagração das boas práticas.

Lisboa, 26.5.2008