



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Bacelar de Vasconcelos
E-Mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência: Of. 74/1.-CACDLG/2018	V/ Data: 11-09-2018	N/ Referência: 2018/GAVPM/4047	Ofício n.º 2018/OFC/03494	Data: 02-10-2018
--	-------------------------------	--	-------------------------------------	----------------------------

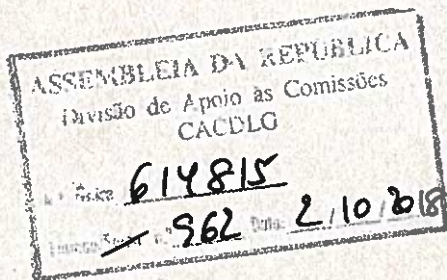
ASSUNTO: **Projeto de Lei nº 978/XIII/3.ª (BE) - NU: 613325**

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos

Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa identificada.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração*,

A Chefe de Gabinete
Ana de Azeredo Coelho
Juíza Desembargadora



**Ana Isabel De
Azeredo
Rodrigues C. F.
Da Silva**
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Ana Isabel
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva
5931b2a87ede024431dda0a9e127234ef1544297
Dados: 2018.10.02 09:53:32





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Informação

Assunto: Projeto de Lei nº 978/XIII/3ª (BE) – Cria os Juízos de Violência Doméstica

Proc. nº 2018/GAVPM/4047

Foi solicitada a elaboração de informação sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

*

Projeto de Lei nº 978/XIII/3ª (BE) – Cria os Juízos de Violência Doméstica

Apresenta a seguinte exposição de motivos:

A violência doméstica é, incontestavelmente, uma das manifestações mais extremas da dominação sobre as mulheres. Como um cancro, persiste e multiplica-se na sociedade, destruindo vidas e devastando sonhos. Portugal chegou tarde a este combate. Há mais de 30 anos que já se trabalhava nesta área em diversos países do Mundo e particularmente da Europa, quando as primeiras experiências tiveram início no nosso país. O ano 2000 foi particularmente importante, quando a Assembleia da República decidiu, por unanimidade e por iniciativa do Bloco de Esquerda, que a violência contra as mulheres era um crime público. A consagração como crime público veio dar um impulso decisivo neste combate. Hoje existem Leis, serviços, apoios, mecanismos e Planos de Ação vários. Mas não obstante os esforços no combate a este flagelo, ele persiste enraizado na sociedade portuguesa, faltando ainda aprofundar muitos dos caminhos apontados, por exemplo, pela Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Os dados dos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI) mostram que o crime de violência doméstica é o único cujas participações aumentam consistentemente ano após ano e é também aquele que se mantém no top 3 da criminalidade mais participada mantendo-se, em 2017, como o segundo crime com maior incidência na categoria de crimes contra as pessoas. Em 2017, registaram-se 26.713 participações de violência doméstica. O femicídio, ainda



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

pouco estudado, revela-se como a faceta mais cruel e assume uma particular importância no contexto da violência doméstica e da violência de género. Como expressão máxima deste facto surgem os alarmantes números de 472 mulheres mortas e mais de 600 tentativas de homicídio em 14 anos. Mas este é um crime que não afeta apenas as mulheres vítimas de violência doméstica. De facto, as crianças, sujeitas de forma direta ou indireta às situações de violência interpaparental, são, incontestavelmente, vítimas deste flagelo. Vivem no seio de um ambiente de terror e violência e são sujeitas a comportamentos que afetam gravemente a sua segurança, o seu equilíbrio emocional e o seu pleno e harmonioso desenvolvimento. Também aqui os números são preocupantes uma vez que quase metade das crianças assistem à violência familiar, tendo nos últimos 14 anos mais de 1000 crianças ficado órfãs de uma ou de duas figuras parentais. Uma das causas deste cenário de violência será, certamente, a persistente desvalorização da violência doméstica pela sociedade em geral e pelas instâncias judiciais em particular. No estudo realizado pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, no âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) e solicitado pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) com o objetivo de avaliar, quantitativa e qualitativamente, as decisões proferidas pelo Ministério Público e pelos Tribunais no âmbito do artigo 152º do Código Penal, conclui-se que a medida de coação mais aplicada pelos Tribunais no âmbito de processos de violência doméstica é o termo de identidade e residência, desacompanhado de qualquer outra medida de coação, e que a “aplicação de penas acessórias, especificamente as constantes do artigo 152º do Código Penal, é residual”. Sabemos, igualmente, que apenas cerca de 16% das queixas de violência doméstica chegam a Tribunal e que destas 70% são arquivadas. Dos processos concluídos, mais de 90% acabam com pena suspensa. Segundo os autores do referido estudo, “a ausência de colaboração da vítima é fator preditor de um despacho de arquivamento, porque no imaginário do/a Magistrado/a do Ministério Público, à luz da cultura judiciária de valoração do depoimento da vítima, também o seria em julgamento, de tal modo que se torna duvidoso arriscar uma acusação”. A vítima é, assim, processualmente responsabilizada por ter de acautelar a prova da própria vitimização. Similarmente, no que respeita ao sentido das sentenças verifica-se que a recusa da vítima em depor significa, na maior parte das vezes, uma sentença absolutória (76,2%). “Pelo contrário, em 94,2% dos julgamentos em que a vítima corroborou na íntegra os depoimentos houve uma sentença condenatória”. Esta cultura judicial, que centra o processo na vítima e resiste em procurar meios de



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

prova alternativos para um crime que decorre no seio de uma relação de dominação, muitas vezes de dependência económica e em que tantas vezes ainda se mantém a relação de conjugalidade e parentalidade, revela bem a rigidez judicial e a incapacidade de compreensão e apreensão dos contornos e das especificidades deste tipo de relações. Também no Relatório da Equipa de Análise Retrospetiva dos Homicídios em contexto conjugal (2017), é dado conta de uma deficiente avaliação do risco e do controlo e monitorização dos processos, potenciada pela falta de formação especializada dos vários intervenientes do processo, dos elementos das forças e serviços de segurança aos funcionários judiciais. A percentagem de arquivamentos, a insensibilidade por parte do sistema judicial no acolhimento da vítima, a insuficiente avaliação da gravidade da violência exercida, a constante desvalorização da violência psicológica, o esmagador expediente a penas suspensas aplicadas a arguidos com culpa provada e os argumentos utilizados nas sentenças, de que são prova os acórdãos vindos recentemente a público, revelam a persistente naturalização e desvalorização da violência doméstica. Toda esta conjuntura deve erigir-se como alerta suficiente para a necessidade de os agentes que trabalham nesta área e, em especial, os agentes judiciais, apreenderem com toda a profundidade possível o fenómeno da violência doméstica, estudando os fatores que a originam, que a sustentam, os contornos e as especificidades das relações de dominação e as dinâmicas deste tipo de violência. A formação multidisciplinar especializada de todos os agentes judiciais, incluindo dos magistrados, é para isso crucial sendo, por isso, reclamada não só por diversas associações e coletivos de defesa dos direitos das mulheres, mas também por quem conhece e trabalha de perto com estas realidades incluindo por vários atores judiciais. É igualmente uma das principais recomendações do estudo já citado. Considerando que “para a análise da prova concorrem vários fatores, fatores culturais dos magistrados, a forma como veem as relações sociais, a formação que lhes é ministrada na sua aprendizagem profissional, as campanhas de sensibilização para a violência doméstica (...) é absolutamente crucial uma cada vez maior aposta na formação multidisciplinar dos magistrados judiciais e do Ministério Público”. Só assim será possível mitigar o efeito de sentenças que, em processos de violência doméstica, mobilizam argumentos incompreensíveis e que, por esse facto, são sentenças que não trazem justiça aos casos concretos. Mas estas sentenças incompreensíveis não se limitam aos Tribunais Criminais. Também nos Tribunais de Família e Menores as decisões revelam a mesma incompreensão do que é uma relação marcada pela violência e até dos efeitos que isso tem na vida das



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

crianças. Decisões como entregar a custódia dos filhos ao agressor ou estabelecer regimes de visitas ao pai quando mãe e crianças tiveram, para sua própria segurança, de ser colocadas em casa abrigo, não são incomuns. Advogados, associações de defesa e proteção das vítimas e as próprias vítimas referem frequentemente que os magistrados dos Tribunais de Família e Menores recusam qualquer tipo de articulação com os Tribunais Criminais argumentando que os dois processos são autónomos e que o seu papel é unicamente o de decidir a regulação das responsabilidades parentais. Os argumentos de que o agressor de violência doméstica não deixa de ser um bom pai ou de que as crianças, por não serem os alvos diretos da violência doméstica, não são verdadeiras vítimas são recorrentes nas sentenças dos Tribunais de Família e Menores. Equiparar processos de regulação de responsabilidades parentais no âmbito de casos de violência doméstica a quaisquer outros decorrentes de casos de divórcio ou separação, é, mais uma vez, ignorar por completo as especificidades das relações de violência e dominação e sobretudo abrir a porta à revitimização, incluindo das crianças. A natureza intrínseca e diferenciada da violência de género e da violência doméstica em particular, além da sua perigosidade, exige um tratamento adequado e específico. Este é o crime que mais mata em Portugal – no ano passado foram assassinadas em contexto conjugal ou análogo, 30 mulheres (RASI 2017) exigindo, portanto, a coragem de propostas concretas. Compete ao Estado adotar medidas para prevenir e erradicar estas formas de violência a fim de tornar efetivos direitos fundamentais e constitucionalmente consagrados, como o direito à igualdade, o direito à vida e integridade física e moral, a não submissão a maus tratos e o direito à liberdade e à segurança. Com esta premissa por base, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresenta um Projeto de Lei que propõe a criação de Juízos de Violência Doméstica, constituindo-se como Tribunais Especializados de Competência Mista com o objetivo de procederem ao julgamento dos crimes de violência doméstica, tanto no que respeita aos processos criminais como aos processos de regulação das responsabilidades parentais. É reconhecida a necessidade de os casos de violência serem tratados por profissionais com formação específica e adequada à resolução dos problemas que deles decorrem e, por isso, não basta criar estes tribunais, é preciso que quem vá investigar e julgar detenha o conhecimento adequado. O presente projeto de lei contribui também para suprir esta necessidade uma vez que atribui o tratamento destes casos a magistrados e pessoal com formação e experiência nesta área. Estas propostas têm igualmente o mérito de responder de forma positiva à interpelação feita pela Convenção de



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Istambul. De facto, mais do que os estados se comprometerem com políticas globais e coordenadas (artigo 7.º) é especialmente relevante o estipulado no artigo 18.º n.º 2 da referida Convenção quando afirma que “as Partes tomarão as medidas legislativas ou outras necessárias (...) para assegurar a existência de mecanismos apropriados que permitam a cooperação eficaz entre todas as agências estatais relevantes, nomeadamente as autoridades judiciais, o Ministério Público, os organismos responsáveis pela aplicação da lei, as autoridades locais e regionais, assim como as organizações não-governamentais e outras organizações ou entidades relevantes, para a proteção e o apoio das vítimas e testemunhas de todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção (...).” A experiência tem demonstrado que os casos de violência doméstica são deficientemente tratados e resolvidos nos nossos tribunais. E esta situação é ainda mais grave se pensarmos que as decisões dos Tribunais detêm um poder simbólico funcionando, nesta medida, como guias norteadores para uma maior aceitação e legitimação da violência doméstica na sociedade, ou pelo contrário, para a sua maior condenação. Assim, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe a criação de dois Tribunais Especializados de Competência Mista em Violência Doméstica, em Braga e em Setúbal, que funcionarão enquanto projetos piloto. A escolha destes dois distritos não é arbitrária, pelo contrário. Braga e Setúbal são dois dos cinco distritos com mais ocorrências de violência doméstica, tendo-se registado, em 2017, um aumento relativamente a 2016, de 2,3% e 2,7% respetivamente. Assim, o facto de estes distritos serem dos que mais ocorrências registam e dos que apresentam um aumento mais relevante da percentagem destas mesmas ocorrências, e tendo ainda em conta o facto de apresentarem contextos socioculturais diversos, fazem com que esta escolha seja a que garante de forma mais efetiva que as finalidades deste projeto de lei que agora se apresenta são atingidas. Tratando-se de um fenómeno de grande complexidade em que a necessidade de intervenção se estende a diversas áreas, compreende-se que a sua competência abranja tanto medidas em matéria penal como em matéria cível. Propõe-se assim que estes tribunais assumam a responsabilidade dos processos criminais relativos a casos de violência doméstica assim como dos processos de regulação das responsabilidades parentais quando esta resulte de situações de violência doméstica e esteja associada a um processo crime.

*





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

O teor da proposta é a seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

A presente Lei procede à criação juízos piloto de violência doméstica, que funcionarão nos distritos de Braga e Setúbal, e indica as competências e requisitos necessários para se os profissionais que exercerão funções nestes juízos.

Artigo 2.º

Juízos de violência doméstica

Compete aos juízos de violência doméstica preparar e julgar:

a) Crimes de violência doméstica de acordo com o estabelecido nos números 1 e 2 do artigo 152º do Código Penal;

b) Os processos relativos à regulação das responsabilidades parentais cuja existência da prática do tipo de crime referido na alínea a) do presente artigo tenha dado origem.

Artigo 3.º

Juízos piloto de violência doméstica

Os juízos de violência doméstica, adotam inicialmente o estatuto de projetos piloto e são instalados nos distritos de Braga e de Setúbal, tendo o Governo de proceder, no prazo de 90 dias após a aprovação da Lei, à sua organização e regulamentação.

Artigo 4.º

Organização dos juízos de violência doméstica

1 – Os juízes a colocar nos juízos de violência doméstica, são nomeados de entre juízes de direito com mais de 10 anos de serviço, classificação não inferior a



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Bom com distinção e que detenham formação especializada nas áreas da Violência de Género e Doméstica.

2 – Os funcionários judiciais e o pessoal dos gabinetes de apoio dos juízos de violência doméstica são nomeados de entre profissionais especializados nas áreas jurídicas, da saúde e serviço social, e que detenham, preferencialmente, formação especializada nas áreas da Violência de Género e Doméstica.

Artigo 5.º

Formação especializada em Violência Doméstica

O Governo, em articulação com o Conselho Superior de Magistratura, as Universidades, as associações de apoio a vítimas de violência doméstica e especialistas em violência doméstica e de género das áreas do direito, serviço social e saúde, procede, no prazo de um ano, à criação de formação especializada nas áreas da violência de género e doméstica direcionada aos magistrados judiciais, do ministério público e funcionários judiciais.

Artigo 6.º

Avaliação

Decorridos dois anos da aprovação da presente Lei é efetuada uma avaliação do funcionamento dos juízos piloto de violência doméstica.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à data de aprovação da presente Lei.

*

Analísado o teor da proposta, parece-nos que a opção de fundo, que vincula e fundamenta este projecto trata-se de opção política, da competência exclusiva do



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

poder legislativo, alheia, por isso, às atribuições deste Conselho Superior de Magistratura (CSM).

Não pode deixar o CSM de acompanhar a preocupação que fundamenta este projecto, no que concerne à temática da violência doméstica e seus efeitos perniciosos e nefastos na sociedade portuguesa.

Contudo, não parece ao CSM que o indispensável combate contra este flagelo passe pela criação de juízos de competência específica, nos moldes propostos; senão, vejamos:

Em primeiro lugar, deparamos com um obstáculo formal, na medida em que, alterando a organização do sistema judiciário, a presente matéria deveria estar incluída na Lei da Organização do Sistema Judiciário, aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto – quanto à previsão destes juízos de competência especializada, no que se refere à respectiva competência e requisitos de provimento dos lugares – e no Regulamento da mesma Lei, aprovado pelo DL n.º 49/2014, de 27 de Março – quanto à instalação dos juízos piloto, em concreto previstos.

Em segundo lugar, o projecto representa uma ruptura estrutural com o sistema existente, prevendo tribunais especiais para resolver certo tipo de crimes – os de violência doméstica.

Em causa poderá estar a eventual inconstitucionalidade deste diploma, face ao disposto no art. 209.º, n.º4 da Constituição da República.

Em terceiro lugar, o projecto aglutina, nestes juízos, competências materiais díspares – certo tipo de crime e regulação das responsabilidades parentais cuja existência da prática desse tipo de crime tenha dado origem. Em comum, apenas a violência doméstica.

Não desprezando – antes pelo contrário – esse elemento comum, será de salientar que uma e outra competência são também objecto de outro tipo de especialização de fundo (criminal e família e menores), que não pode ser desprezada.

A exigência da formação especializada na temática da violência doméstica constituirá motivo de confiança na aquisição dos conhecimentos teóricos necessários para aquele combate; contudo, a confusão fundamental de





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

competência criminal e de família e menores dificilmente encontrará campo fértil de crescimento, em termos de aptidões profissionais especializadas no seio da magistratura judicial.

Por fim, vislumbra-se dificuldade na articulação entre as duas competências e respectiva fixação. Se a competência do foro criminal poderá fundar-se na acusação, o mesmo não se passará com a competência relativa à regulação de responsabilidades parentais, pois a urgência desta regulação não se compadece com o aguardar da prolação de acusação criminal.

Repare-se, ainda, que o regime deixa de fora outro tipo de processos, tutelares cíveis e de crianças e jovens em perigo, que poderão também ter subjacente um quadro de violência doméstica.

Em conclusão, o CSM não pode deixar de acompanhar esta temática, respeitando a esfera de competência do legislador, sem deixar de apontar que o necessário combate à violência doméstica melhor passará pelo incremento da formação dos magistrados judiciais (neste campo de actuação do CSM), do que pela formalização de tribunais especializados.

Lisboa, 25/9/2018