



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Secção de Expediente Geral e Arquivo

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: corrciogpr@pgr.pt

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

Ofício n.º 358683.18 de 13-12-2018 - DA n.º 13008/18

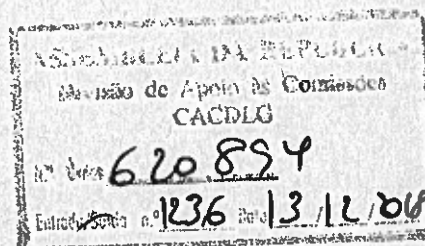
Assunto - Projeto legislativo 978/XIII/3.ª (BE) - Cria os Juízos de Violência Doméstica

Por determinação superior, e tendo presente o teor do vosso ofício n.º 773/1ª-CACDLG/2017, de 09 de novembro, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o parecer elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre a **Projeto legislativo 978/XIII/3.ª (BE)** que cria os Juízos de Violência Doméstica, o qual, por lapso não seguiu em devido tempo.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República

Carlos Adérito Teixeira





PARECER

[PROJETO DE LEI N.º 978/XIII/3.ª, QUE CRIA OS JUÍZOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA]

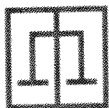
§1. INTRODUÇÃO

O Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República enviou para análise e emissão de parecer, o projeto de lei n.º 978/XIII/3.ª, do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, que cria os Juízos de Violência Doméstica.

A exposição de motivos que antecede o empreendimento legislativo é suficientemente clara e, em curta síntese, identifica a criação de juízos especializados como uma medida imprescindível e fundamental para combater o “flagelo” da violência doméstica.

De entre os fundamentos enunciados para o merecimento da proposta, merecem-nos destaque, em jeito conclusivo do que se extrai, os seguintes: (1) *o número de vítimas e as mortes associados ao fenómeno da violência doméstica*; (2) *a elevada percentagem de decisões de arquivamento e de sentenças absolutórias, em larga medida causadas por dificuldades probatórias dos factos*; (3) *a necessidade de formação especializada de todos os “atores judiciais”*; (4) *a ausência de articulação comunicacional nas jurisdições de família e menores e criminal*; e (5) *a necessidade de conferir cobertura às determinações constantes da Convenção de Istambul, em concreto aquilo que se dispõe no n.º 2 do artigo 18.º*.

Para tanto, o projeto contempla a criação de dois juízos piloto de violência doméstica, a serem instalados nos distritos de Braga e Setúbal – enquanto *dois dos cinco distritos*



com mais ocorrências (artigo 1.º) – os quais terão **competência especializada mista** para preparar e julgar crimes de violência doméstica de acordo com o estabelecido nos números 1 e 2 do artigo 152.º, do Código Penal e 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 2.º, alíneas a) e b)).

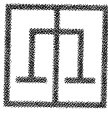
Os dois juízos pilotos são instalados e alvo de organização e regulamentação no prazo de 90 dias após aprovação da lei (artigo 3.º).

O diploma consagra ainda regras para a “organização dos juízos”, destacando-se que os magistrados judiciais a colocar têm que possuir mais de 10 anos de serviço, com classificação não inferior a “Bom com distinção” e com formação especializada nas áreas de violência de género e doméstica (n.º 1 do artigo 4.º).

O n.º 2 do artigo 4.º estabelece ainda que os funcionários judiciais e o pessoal dos gabinetes de apoio são nomeados de entre profissionais especializados nas áreas jurídicas, da saúde e serviço social e com formação especializada nas áreas de violência de género e doméstica.

O artigo 5.º dirige-se ainda às necessidades formativas e estabelece que “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.”

O artigo 6.º determina que, decorridos dois anos sobre o seu funcionamento, a experiência-piloto será alvo de avaliação.



*

§2. ANÁLISE

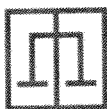
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS RELACIONADOS

A violência doméstica, na vertente judiciária, tem motivado inúmeras iniciativas legislativas, parecendo-nos importante destacar, face ao objeto do presente projeto, duas concretas.

A primeira que culminou com a publicação e entrada em vigor da Lei n.º 24/2017, de 24 de maio, e que introduziu alterações ao Código Civil, à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, ao Código de Processo Penal, ao Regime Geral do Processo Tutelar Cível e à Lei n.º 75/98, de 19 de novembro, promovendo a regulação urgente das responsabilidades parentais em situações de violência doméstica, ou seja, conferindo resposta a um dos fundamentos enunciados neste projeto legislativo, a necessidade de promover uma célere articulação comunicacional entre as jurisdições criminal e de família e menores.

E a segunda, contida no Projeto de lei n.º 633/XII/3.^a, da autoria do grupo parlamentar do Partido Socialista, que pretendia promover a proteção de vítimas de violência doméstica através da instituição de procedimento para a regulação provisória das responsabilidades parentais com a atribuição provisória de pensão de alimentos e permitindo o afastamento do agressor. Esta iniciativa legislativa atribuía competência material decisória ao Tribunal de instrução criminal para as matérias relacionadas com a definição provisória da regulação do exercício das responsabilidades parentais e de fixação da pensão de alimentos.

Em suma, tratava-se de iniciativa legislativa que, de modo mitigado, se aproximava da solução contida neste projeto de lei e que acabou por ser alvo de rejeição parlamentar,



conforme se pode verificar em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=38587>.

À data – a rejeição parlamentar ocorreu em janeiro de 2015 – a proposta mereceu diversos comentários críticos porquanto se considerou que a ideia fundamental, a de concentrar no tribunal de instrução criminal a competência material de temáticas próprias da jurisdição de família e menores, não era a que melhor se conjugava com o propósito refletido, isto é, a de melhor garantir a proteção das vítimas de violência doméstica. O que permite concluir, face ao labor legislativo subsequente, que essa mesma resposta teria que ser alcançada pelas soluções que são hoje letra de lei, designadamente com as alterações constantes da assinalada Lei n.º 24/2017, de 24 de maio.

Mas foquemo-nos, pois, neste projeto de lei, tendo presente que a solução que se visa agora instituir adota um pensamento mais profundo do que aquele que esteve na base do projeto de lei n.º 633/XII e que vai ao encontro de soluções legislativas já existentes no panorama de outros ordenamentos jurídicos, veja-se o caso de Espanha e do Brasil.

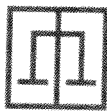
*

A IDEIA FUNDAMENTAL DO PROJETO NUMA PERSPETIVA DE DIREITO COMPARADO

O que se pretende, inquestionavelmente, é concentrar numa única jurisdição o conhecimento célere de toda a problemática familiar que envolve o fenómeno criminal relacionado com a violência doméstica. Solução que, de acordo com o projeto em análise, reconduz esse conhecimento concentrado para a uma jurisdição própria, especializada, de competência mista.

Trata-se de uma resposta que, ao que tudo indica, é há muito reclamada. ⁽¹⁾

(1) Helena Bolieiro assinala num estudo dedicado à «Criança vítima: necessidades de proteção e articulação entre intervenções», claramente abrangendo o fenómeno da violência doméstica em toda a sua dimensão



Lê-se também no estudo denominado “Relatório Penélope”⁽²⁾, disponível em http://www.apav.pt/pdf/relatorio_penelope.pdf, (...) «*como é consabido, em Portugal, o Tribunal materialmente competente é, em regra, o Tribunal de competência genérica, a quem compete preparar e julgar os processos relativos a causas não atribuídas a outro Tribunal, de acordo com o artigo 77º, n.º 1, al. a) da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (Lei n.º 3/99 de 13 de Janeiro), sem prejuízo da existência de juízos de competência especializada cível e criminal e de tribunais de competência específica. Só nos casos do divórcio e da separação de pessoas e bens, o Tribunal competente é sempre um Tribunal de competência especializada: o Tribunal de família. Todavia, seria de ponderar a hipótese de, no nosso ordenamento jurídico, virem a ser criados tribunais especializados aos quais fossem submetidas as questões de violência familiar ou, pelo menos, de vir a ser incluída no âmbito de competência dos tribunais de família a acção penal e civil, quando emergentes de situações de violência doméstica. Com efeito, uma das críticas mais frequentes à intervenção judicial, neste domínio, prende-se com a fraca sensibilidade dos magistrados para o problema da violência familiar, bem como com a sua formação insuficiente neste campo. Colocam-se ainda obstáculos técnicos e logísticos: as pessoas envolvidas neste tipo de processos (e em especial as vítimas) apresentam necessidades especiais, designadamente ao nível do apoio psicológico e assistencial, bem como a necessidade de uma menor exposição pública e de maior celeridade processual.*»

social (...) quando a criança é vítima de crime perpetrado pelos pais ou por outros familiares cuidadores, para além da Acção penal, deverá desencadear-se a intervenção da proteção de crianças e jovens em perigo. Impõe-se, para tanto, uma estreita articulação entre a intervenção penal, o sistema de proteção e as providências tutelares cíveis. É fundamental desenvolver boas práticas judiciais de articulação ao nível destes eixos, as quais se devem orientar, em primeira linha, por um princípio de não-revitimização da criança (in Revista «JULGAR», n.º 12, Set/Dez. 2010, edição especial dedicada aos crimes no seio da família e sobre menores, pág. 141).

⁽²⁾ Sobre Violência Doméstica no Sul da Europa (cofinanciado pelo Programa DAPHNE da Comissão Europeia): desenvolvimento de um relatório sobre o estado da violência doméstica, em especial contra mulheres e crianças, nos países do sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália, França e Grécia) (2003).

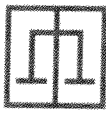


*

Noutros ordenamentos jurídicos estrangeiros existem exemplos de maior expressão modificativa no tratamento judiciário do fenómeno da violência doméstica. Vejamos então os casos da nossa vizinha Espanha e ainda, no espaço da CPLP, do Brasil.

Em Espanha com a publicação da *Ley Orgánica 1/2004*, de 28 de dezembro, instituíram-se *medidas de protección integral contra la Violencia de Género*, destacando-se, para aquilo que é a ideia central desta nossa análise ao projeto legislativo, a criação dos denominados *Juzgados de Violencia sobre la Mujer*.⁽³⁾

⁽³⁾ Transcreve-se parte da fundamentação contida na exposição de motivos da *Ley 1/2004* porquanto se compreenderá, exhaustivamente, aquela que constitui, a nosso ver, solução jurídica mais arrojada nos ordenamentos jurídicos europeus no que concerne à tutela jurisdicional da violência doméstica. Assim: (...) *En el título V se establece la llamada Tutela Judicial para garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas de violencia de género en las relaciones intrafamiliares. Desde el punto de vista judicial nos encontramos ante un fenómeno complejo en el que es necesario intervenir desde distintas perspectivas jurídicas, que tienen que abarcar desde las normas procesales y sustantivas hasta las disposiciones relativas a la atención a las víctimas, intervención que sólo es posible a través de una legislación específica. Una Ley para la prevención y erradicación de la violencia sobre la mujer ha de ser una Ley que recoja medidas procesales que permitan procedimientos ágiles y sumarios, como el establecido en la Ley 27/2003, de 31 de julio, pero, además, que compagine, en los ámbitos civil y penal, medidas de protección a las mujeres y a sus hijos e hijas, y medidas cautelares para ser ejecutadas con carácter de urgencia. La normativa actual, civil, penal, publicitaria, social y administrativa presenta muchas deficiencias, debidas fundamentalmente a que hasta el momento no se ha dado a esta cuestión una respuesta global y multidisciplinar. Desde el punto de vista penal la respuesta nunca puede ser un nuevo agravio para la mujer. En cuanto a las medidas jurídicas asumidas para garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas de violencia sobre la mujer en las relaciones intrafamiliares, se han adoptado las siguientes: conforme a la tradición jurídica española, se ha optado por una fórmula de especialización dentro del orden penal, de los Jueces de Instrucción, creando los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los Jueces Civiles. Estos Juzgados conocerán de la instrucción, y, en su caso, del fallo de las causas penales en materia de violencia sobre la mujer, así como de aquellas causas civiles relacionadas, de forma que unas y otras en la primera instancia*



A solução espanhola, como se atestará pela leitura da exposição de motivos que se assinala, pretendeu e alcançou um sistema integrado, articulado, e de grande concentração para o conhecimento de todas as temáticas relacionadas com a violência doméstica.

Desde logo, pela criação de um **Tribunal especializado** que apenas conhece das situações onde a **mulher é vítima**.⁽⁴⁾

sean objeto de tratamiento procesal ante la misma sede. Con ello se asegura la mediación garantista del debido proceso penal en la intervención de los derechos fundamentales del presunto agresor, sin que con ello se reduzcan lo más mínimo las posibilidades legales que esta Ley dispone para la mayor, más inmediata y eficaz protección de la víctima, así como los recursos para evitar reiteraciones en la agresión o la escalada en la violencia. Respecto de la regulación expresa de las medidas de protección que podrá adoptar el Juez de violencia de género, se ha optado por su inclusión expresa, ya que no están recogidas como medidas cautelares en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que sólo regula la prohibición de residencia y la de acudir a determinado lugar para los delitos recogidos en el artículo 57 del Código Penal (artículo 544 bis LECrim, introducido por la LO 14/1999). Además se opta por la delimitación temporal de estas medidas (cuando son medidas cautelares) hasta la finalización del proceso. Sin embargo, se añade la posibilidad de que cualquiera de estas medidas de protección pueda ser utilizada como medida de seguridad, desde el principio o durante la ejecución de la sentencia, incrementando con ello la lista del artículo 105 del Código Penal (introducido por la LO 11/1999), y posibilitando al Juez la garantía de protección de las víctimas más allá de la finalización del proceso.

Se contemplan normas que afectan a las funciones del Ministerio Fiscal, mediante la creación del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, encargado de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en este aspecto, así como mediante la creación de una Sección equiva lente en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales a las que se adscribirán Fiscales con especialización en la materia. Los Fiscales intervendrán en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia de Género, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o que versen sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos.

⁽⁴⁾ A criação de um Tribunal especializado em Espanha com competência delimitada para as situações em que a mulher figura como vítima suscitou, como não poderia deixar de ser, dúvidas de constitucionalidade, designadamente por violação do princípio da igualdade. A resposta do Tribunal Constitucional Espanhol, através da *sentencia* n.º 59/2008, de 14 de maio de 2008, foi a da conformidade à Lei Fundamental – vide,



E, para aquilo que nos interessa fundamentalmente, atribuindo competências materiais a esse Tribunal que de acordo com a lei espanhola se mostram assim concretizadas, a saber:

Competências penais

- ⇒ *Instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por delitos cometidos con violencia o intimidación contra quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada al autor por análoga relación de afectividad, aún sin convivencia.*
- ⇒ *Instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por cualquier delito contra los derechos y deberes familiares, siempre que concurra una situación de malos tratos sobre la mujer.*
- ⇒ *Adopción de las Órdenes de Protección para las mujeres en situación de riesgo de agresión, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Juzgado de Guardia.*
- ⇒ *Conocimiento y fallo de las faltas cometidas contra las personas o contra el patrimonio cuando la mujer afectada esté o haya estado vinculada afectivamente al agresor, aún sin convivencia.*

Competências civis «latu sensu»

De haberse adoptado una Orden de protección o iniciado actuaciones penales como consecuencia de actos de violencia de género ante el Juzgado de Violencia sobre la Mujer, este Juzgado especializado podrá conocer del tema penal conjuntamente con el asunto de familia, siempre que una de las partes del proceso civil sea víctima y la otra sea imputada como autor, inductor o cooperador necesario en la realización de actos de violencia de género y que se trate de un proceso civil que tenga por objeto alguno de los siguientes asuntos:

com maior profundidade, o estudo publicado na já assinalada Revista «JULGAR», n.º 12, Set/Dez. 2010, da autoria de MARIA POZA CISNEROS, «Violência Doméstica. La Experiencia Española», págs. 81 a 140.



- a) *Filiación, paternidad, maternidad.*
- b) *Nulidad del matrimonio, separación, divorcio.*
- c) *Relaciones paternofiliales.*
- d) *Adopción o modificación de medidas de trascendencia familiar.*
- e) *Guarda y custodia de hijas e hijos menores.*
- f) *Alimentos reclamados por un progenitor contra el otro en nombre de las hijas e hijos.*
- g) *Necesidad de asentimiento en la adopción.*
- h) *Oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores.*

*

Esta realidade normativa existia já, ainda que sem distinção de género, na legislação Sueca e, posteriormente a 2004, no Brasil, através da publicação da Lei n.º 11340, de 7 de Agosto de 2006, que ficou conhecida pela «Lei Maria da Penha». ⁽⁵⁾

O ordenamento jurídico Brasileiro, à semelhança do Espanhol, também instituiu um Tribunal especializado para conhecer dos factos, quer na sua dimensão penal, quer ainda nas temáticas familiar e patrimonial. Distingue-se da solução consagrada em Espanha porquanto à semelhança da Sueca, não faz distinção de género quanto à vítima. ⁽⁶⁾

*

⁽⁵⁾ Maria da Penha Maia Fernandes, cidadã Brasileira, foi vítima de várias agressões pelo seu marido, inclusive com duas tentativas de homicídio que tiveram como consequência o seu estado de paraplegia. Os factos remontam a 1983 e só 19 anos depois o agressor foi condenado a uma pena única de oito anos de prisão, tendo apenas cumprido dois anos de prisão efetiva e restituído à liberdade em 2002. O caso chocou o Brasil e motivou largamente o pacote legislativo criado em 2006.

⁽⁶⁾ Cumpre ainda fazer referência à criação do tipo penal especial denominado *feminicidio*, na Guatemala. Ao que não foi alheia a circunstância de se tratar do país da América Central que alcança a maior percentagem de homicídios de mulheres. De acordo com os dados divulgados no estudo de Maria Poza Cisneiros, *ob. cit.*, no período de 2000 a 2009 registaram-se 5.027 homicídios em que a vítima era do sexo feminino.



Importará ainda destacar, na análise das soluções de direito comparado, que a espanhola, denominada como *Ley integral*, decorridos 10 anos sobre a sua existência, foi, em outubro de 2014, galardoada com a Menção de Honra (Future Policy Award 2014), pela Organização das Nações Unidas, tendo o júri entendido que se tratava de “*uma das leis mais eficazes para combater a violência contra as mulheres*”.⁽⁷⁾

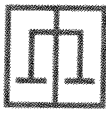
Ainda na dimensão avaliativa da solução espanhola cumpre sinalizar que, os diversos estudos disponíveis *on-line*, sejam de natureza governamental ou académica, não colocam quaisquer entraves à adoção de um Tribunal de competência especializada mista, mas antes a outras necessidades de alteração face ao panorama atual daquilo que também constitui o *flagelo* vivenciado em Espanha face ao número de casos de violência sobre as mulheres.⁽⁸⁾

As conclusões que se alcançam e que apontam um caminho futuro não se dirigem a qualquer análise crítica relacionada com a solução jurisdicional adotada, mas antes para os aspetos que se identificam (cf. os estudos assinalados):

- 1) A lei não conseguiu conceder especial proteção para as situações menos graves como forma de repressão e prevenção para as condutas de maior violência;

⁽⁷⁾ Mais informação disponível em <https://www.worldfuturecouncil.org/future-policy-award/>

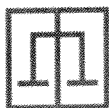
⁽⁸⁾ Merece-nos destaque, entre outros, o estudo de Miren Ortubay Fuentes, Professor titular de direito penal da Universidade do País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, intitulado “Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”: Luces y sombras”, disponível em <http://www.pensamientocritico.org/mirort0315.pdf> e o relatório denominado “EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO”, acessível em <http://www.fademur.es/documentos/INFORME EJECUTIVO-14 JULIO 2008def.pdf> e o “Informe Sombra 2008-2013” sobre la aplicación en España de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las mujeres (CEDAW). 61ª Sesión del Comité CEDAW - Naciones Unidas, acessível em <http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/InformeSombraCEDAW16sep2014.pdf>.



- 2) A aplicação efetiva da lei necessita de mais meios humanos e materiais, mas também económicos;
- 3) A proteção das vítimas terá que ser mais efetiva e estabelecida num momento de intervenção inicial e por profissionais especializados para fomentar um apoio digno e eficaz;
- 4) As forças de segurança devem ser dotadas de mais meios materiais e humanos para permitir uma maior atenção e proteção das mulheres vítimas de violência;
- 5) Terão que existir mais e melhores campanhas de sensibilização e informação junto dos órgãos de comunicação social para que as notícias sobre a violência contra as mulheres sejam transmitidas de forma verdadeira e por profissionais devidamente especializados para que a sociedade possua mais e melhor informação sobre a situação real das vítimas e para pôr fim a mitos errados que as prejudicam;
- 6) Necessidade de fomentar a educação para a igualdade de género contida nas diversas manifestações da violência, nas escolas e nas redes sociais e ao mesmo tempo permitir atividades formativas para o pessoal docente em todos os níveis educativos;
- 7) Promover novos valores para os mais jovens para que se possam modificar os padrões culturais machistas enraizados na sociedade e desse modo *constituye el gran reto para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres en el siglo XXI, siendo, posiblemente, la única forma de erradicar esta violencia.*

Sendo que do ponto de vista da eficácia penal do modelo, as maiores críticas apontadas dirigem-se:

- 8) À necessidade da vítima participar criminalmente para obter apoio;
- 9) À desconsideração pela vontade da vítima;
- 10) À impunidade das situações de violência sem “lesões físicas”;



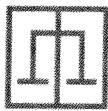
11) As “contra denúncias” como estratégia defensiva e que se revelam prejudiciais à adequada proteção da vítima de violência.

Enunciada, ainda que em traços breves mas que nos parecem essenciais a solução vigente em Espanha, e as conclusões sobre mais de uma década de experiência sobre **jurisdição integral para a violência contra as mulheres**, importa, também, conferir destaque às principais conclusões alcançadas por um dos autores citado (Miren Ortubay Fuentes), ou seja,

(...) El enfoque adoptado, centrado en los puntos débiles de la intervención penal frente a la violencia de género, puede transmitir la sensación de que la Ley ha fracasado. Y no es cierto. El diseño de una respuesta integral, con múltiples perspectivas y ámbitos de actuación, ha supuesto un enorme avance en el abordaje del fenómeno. Cuestión diferente es si el instrumento legal ha logrado su pleno desarrollo, lo que, a mi entender, no ha sucedido.

En todo caso, las expectativas que la ley despertó están lejos de alcanzarse. En particular, no puede afirmarse que, en esta década de vigencia, se haya reducido la violencia contra las mujeres. Los registros estadísticos –cuya especialización es una valiosa aportación de la ley– demuestran que en los últimos años han disminuido las denuncias, pero ello, lejos de ser un indicio tranquilizador, parece ser todo lo contrario.

En efecto, cuando se analiza el número de mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas –que, con algunas oscilaciones, se mantiene estable–, se observa que en la mayoría de los casos, no había denuncias previas. Aunque las muertes son sólo la punta del iceberg, la parte más visible y estremecedora de esta extendida vulneración de los derechos humanos, la constatación de que en muchos de los casos en los que se llega al fatal desenlace no hubiese denuncia lleva a pensar que la cifra oscura de esta criminalidad sigue siendo muy importante.



En efecto, la “ley integral” de 2004 es una buena ley, que marca un antes y un después en la respuesta a la violencia sexista en España –y quizás, a nivel internacional-, pero tiene un defecto: sigue concediendo demasiado protagonismo al sistema penal. Un sistema –no se olvide- diseñado para castigar los delitos y no para atender a las víctimas, pero que, además, ha observado en las dos últimas décadas una tendencia a la expansión y al incremento del rigor punitivo que, cuando se aplica a conductas ilícitas que hasta hace poco tiempo no se consideraban tales, puede volverse contra los intereses que pretende proteger.

*

O MODELO PROPOSTO NO PROJETO LEGISLATIVO: A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA COMO OBSTÁCULO INTRANSPONÍVEL À CRIAÇÃO DE TRIBUNAIS CRIMINAIS ESPECIALIZADOS

A nossa primeira apreciação crítica, claramente de natureza prévia, dirige-se à arguição de inconstitucionalidade da solução apresentada, diretamente relacionada com a violação do disposto no **artigo 209.º, n.º 4, da Lei Fundamental**, em matéria de organização dos Tribunais, no qual expressamente se determina a proibição de existência de Tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crimes.

Característica normal do conceito de Estado de direito democrático é a proibição de tribunais criminais especiais, ou seja, de tribunais de competência específica para o julgamento de determinados crimes. Trata-se de uma garantia tradicionalmente associada à proibição de entregar a jurisdição penal em certas categorias de crimes (crimes políticos, crimes contra a segurança do Estado, crimes de imprensa, etc.) a tribunais especiais, caracterizados por menores garantias de independência e menos seguras garantias de defesa processual, como sucedia com os famigerados “tribunais plenários” do Estado Novo.⁽⁹⁾

⁽⁹⁾ A citação é extraída da Constituição da República Portuguesa Anotada, de Gomes Canotilho e Vital Moreira, Coimbra Editora, Volume II, 4.ª edição revista, pág. 553, §XV.



Seja como for, independentemente do vício constitucional apontado, ainda assim, em prol do amplo debate que a temática encerra, tomaremos posição pormenorizada quanto ao conteúdo concreto do modelo apresentado.

*

UMA SOLUÇÃO MINIMALISTA, QUER NA PERSPETIVA CRIMINAL, QUER NO ÂMBITO DA JURISDIÇÃO DE

FAMÍLIA E MENORES

A análise comparativa entre o modelo espanhol ou mesmo o brasileiro (a par de outros como o austríaco ou de todos aqueles que adotaram pela criação de juízos especializados para o tratamento da violência doméstica) e o que é proposto no projeto de lei em análise permite-nos, desde logo, reconhecer que a solução é francamente *minimalista* quanto ao conteúdo das atribuições concedidas a um Juízo especializado para a Violência Doméstica.

Essa é a opção trilhada, isto é, trata-se de um modelo que apenas pretende especializar a violência de género, numa das suas manifestações, deixando de fora todos os demais fenómenos criminais que a tutelam, ao arrepio daquilo que são os caminhos apontados pela Convenção de Istambul. E que nos parece contrário ao objeto primordial que presidirá, sempre, à criação de um Juízo de competência especializada para melhor combater o fenómeno.

Será ainda de questionar as razões pelas quais o legislador opta apenas por atribuir competência a este novo Tribunal para “*os crimes de violência doméstica de acordo com o estabelecido nos números 1 e 2 do artigo 152.º, do Código Penal*”, deixando de fora as situações típicas contidas nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 152.º, do Código Penal, isto é, os casos de violência doméstica agravados pelo resultado, ofensa à integridade física grave ou morte.



Ou seja, à revelia de quaisquer motivos constantes da respetiva exposição do projeto, à primeira leitura poderíamos ser tentados a compreender esta opção apenas para as situações tipificadas no artigo 152.º, do Código Penal, cuja moldura penal abstrata não ultrapasse a pena de 5 anos de prisão.

Porém, também aqui não se descortina a coerência da opção, já que na verdade, em simultâneo com este projeto legislativo, o Bloco de Esquerda apresentou uma outra iniciativa em que se propõe à alteração do Código Penal, justamente com a agravação das molduras penais abstratas para todas as modalidades típicas tipificadas no artigo 152.º, do Código Penal (cf. Projeto de Lei n.º 976/XIII/3.ª, que altera o Código Penal, reforçando o combate à violência doméstica, sexual e sobre menores). ⁽¹⁰⁾

Nesse outro projeto, o crime de violência doméstica previsto e punido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 152.º, do Código Penal, passará a contemplar molduras penais abstratas cujo limite máximo se fixará em 8 anos para ambas as situações.

Somos, assim, de parecer que importa ponderar se fará sentido, ou não, criar um Juízo de Violência Doméstica apenas restrito a uma determinada manifestação da violência de género e, mesmo que assim se mantenha, apenas limitado ao conhecimento parcelar dessa mesma realidade criminal. De todo, parece-nos, pois, que a violência doméstica não pode ser encarada, judiciariamente, de modo fragmentado.

As críticas quanto à delimitação das competências materiais não se quedam quanto ao âmbito penal e dirigem-se de igual modo quanto à dimensão relacionada com o processo contido no Regime Geral do Processo Tutelar Cível e outros originariamente pertença da jurisdição de família e menores.

⁽¹⁰⁾Acessível

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=42934>



O que resulta da alínea b), do artigo 2.º do projeto refere que a competência destes Juízos se estende à preparação e julgamento dos *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*.

Desde logo, à semelhança daquilo que é menos correta referência plural aos “crimes” de violência doméstica (parece-nos que só existe o “crime”), também nos parece inadequada a forma como está redigida a delimitação da competência na alínea b), deste artigo 2.º.

Ou seja, tal como está redigido, o Juízo de Violência Doméstica apenas terá competência para *preparar e julgar* o processo de regulação do exercício das responsabilidades parentais nos casos em que essa necessidade de regulação tenha sido originada, causada pela verificação de uma situação de violência doméstica... Haverá, pois, que aperfeiçoar a redação da norma de modo a permitir maior correção e clareza quanto ao seu conteúdo normativo.

Mas haverá que refletir ainda sobre outros aspetos relacionados com a competência para processos da jurisdição de família e crianças. E, desde logo, para todos os incidentes e procedimentos que correm termos por apenso ao próprio processo de regulação do exercício das responsabilidades parentais, tais como os incumprimentos e as alterações (cf. artigos 41.º e 42.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível).

Já para elevar a discussão ao processo especial de inibição ou limitação do exercício das responsabilidades parentais, decisão que pode, inclusive, ser determinada na sentença criminal, a título de pena acessória (cf. n.º 6 do artigo 152.º, do Código Penal).



Ainda na jurisdição de família e crianças e as suas respetivas competências materiais importará refletir se um Juízo especializado de Violência Doméstica não deverá, do mesmo modo, ter no seu âmbito de atuação eventuais processos de promoção e proteção, tantas vezes tendo na sua génese o perigo causado pelo agressor para as crianças enquanto vítimas da própria violência doméstica.

Esta perspetiva, mais abrangente, pode, inclusive, remeter-nos para a necessidade de se ponderar se, associado ao tratamento integral do fenómeno, nas suas dimensões sociais e criminais, até que ponto não se justificará, tal como sucede na legislação espanhola e brasileira, atribuir a este Tribunal especializado de competência mista, a própria decisão sobre a dissolução do casamento, quando exista.

A tutela efetiva e eficaz das vítimas, como fundamento da criação de um Tribunal especializado, impõe uma perspetiva de atuação funcional o mais ampla possível face à necessidade de regulação de um conjunto de aspetos relacionados com a violência doméstica.

Esta articulação comunicacional entre jurisdições, a criminal e a de crianças, a par de outros problemas já sinalizados (a eles dedicaremos a final algumas considerações), constitui efetivamente um imperativo de adequada execução, na medida em que é fundamental a prolação de decisões judiciais não contraditórias entre si e, em simultâneo, determinações que permitam garantir e proteger as vítimas, sem descurar o necessário respeito pelo princípio basilar e fundamental da presunção de inocência.

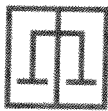
Ora, essa mesma articulação comunicacional é hoje, e desde 2017, uma realidade com imposição legal. Ou seja,



- a) A aplicação de medida ou medidas de coação que impliquem a restrição de contacto entre progenitores são imediatamente comunicadas ao Ministério Público que exerce funções no tribunal competente, para efeitos de instauração, com carácter de urgência, do respetivo processo de regulação ou alteração da regulação do exercício das responsabilidades parentais **(n.º 4 do artigo 31.º, da Lei n.º 112/2009 e n.º 4 do artigo 200.º, do Código de Processo Penal)**;
- b) Quando seja decretada medida de coação ou aplicada pena acessória de proibição de contacto entre progenitores ou se estiver 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, o Ministério Público requer, no prazo máximo de 48 horas após ter conhecimento da situação, a regulação ou alteração da regulação do exercício das responsabilidades parentais. Autuado o requerimento, os progenitores são citados para conferência, a realizar nos 5 dias imediatos. Sempre que os progenitores não cheguem a acordo ou qualquer deles faltar, é fixado regime provisório **(artigo 44.º-A, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível)**

O que se retira deste urgente procedimento, em vigor no nosso ordenamento jurídico permite, permite compreender, desde logo, que a desejada articulação comunicacional entre jurisdições não está no momento da preparação e julgamento do processo criminal da violência doméstica, mas antes no momento em que é conhecido o facto que consubstancia a eventual prática do crime de violência doméstica. Isto é, no momento em que se dá origem ao inquérito criminal e não no momento em que, após a realização do inquérito, o processo é remetido para julgamento.

Antes, muito antes – não obstante a natureza urgente do processo-crime – é que se coloca a necessidade de existir uma articulação célere e eficaz quanto às decisões a



serem proferidas pelas Autoridades judiciais, designadamente com a imposição de medidas de coação que permitam proteger as vítimas e, simultâneo, garantir que as decisões que venham a ser adotadas na jurisdição de menores não sejam contraditórias e conflituantes com as que foram tomadas na jurisdição criminal, mormente em sede de medidas de afastamento do agressor da vítima e onde o eventual convívio com os filhos venha a ser regulado, ainda que forma provisória.

Tudo isto para se dizer que a solução contida no projeto legislativo em curso não confere resposta quanto a este concreto âmbito de atuação deste novo Juízo de Violência Doméstica. Tal como está refletida o projeto de lei, compete a este Tribunal julgar as acusações de violência doméstica e, quanto muito, decidir uma regulação do exercício das responsabilidades parentais que porventura, no momento em que o processo-crime esteve na fase de inquérito, não foi definitivamente decidida pelo Tribunal de Família e Menores competente.

As anteriores asserções revelam, ao que nos é dado a parecer, que um modelo especializado para judiciarmente tratar do fenómeno da violência doméstica em todas as suas manifestações, exige que todas as questões inerentes sejam *ab initio*, da sua competência, o que equivale a dizer, no nosso ordenamento, que este Tribunal teria que ter também competência inicial para tratar das questões relacionadas com as competências que o Juiz de Instrução possui no inquérito criminal.

Numa palavra, uma qualquer solução que aponte no sentido proposto, terá que ser mais arrojada, ou, dito de outro modo, de âmbito mais alargado, integral, tal como é apelidada a lei espanhola *supra* caracterizada.

*



Conferimos, naturalmente, total concordância às medidas estabelecidas nos artigos 4.º e 5.º, do projeto de lei porquanto a formação de profissionais constitui uma exigência de qualidade para o padrão necessário para o melhor tratamento judiciário do fenómeno da violência doméstica.

No entanto, é notório que as medidas constantes dos artigos 4.º e 5.º são incoerentes e incompletas, porquanto omitem, por completo, a formação dos magistrados do Ministério Público, quer no modelo de recrutamento para os denominados Juízos de violência doméstica (n.º 1 do artigo 4.º), quer ainda na participação ativa que o Conselho Superior do Ministério Público terá sempre que ter na criação do modelo de formação especializada (artigo 5.º).

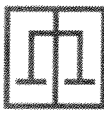
O mesmo se dizendo relativamente à omissão que é igualmente direcionada para o Centro de Estudos Judiciários, enquanto instituição especialmente vocacionada para a formação de magistrados, quer na formação inicial, quer contínua (artigo 5.º).

Pelas mesmas razões, incluir no rol das entidades com vocação formativa, o Centro de Formação dos Oficiais de Justiça (artigos 4.º, n.º 2 e 5.º)

*

§3. DA IMPERIOSA NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Nenhuma das objeções suscitadas significa, obviamente, que não se deva refletir quanto à necessidade de se introduzirem medidas legislativas que determinem maior eficácia na proteção das vítimas de violência doméstica, não olvidando, face aos interesses conflitantes que estarão sempre em jogo, os direitos e as garantias dos agressores, quer na perspetiva penal, e, naturalmente, enquanto partes nos processos da jurisdição de família e menores.



E é nessa dimensão que, aproveitando a oportunidade, ousamos que se reflita face a um conjunto de alterações que têm vindo a ser reconhecidas como essenciais a ultrapassar dificuldades face àquilo que são atualmente soluções legalmente consagradas.

A título exemplificativo, face à sua urgência de reflexão a empreender, identificaremos as seguintes:

- a)** Ponderar, à semelhança daquilo que constitui solução legal noutros ordenamentos, pela necessidade de alteração legislativa ao disposto no artigo 134.º, do Código de Processo Penal, isto é, de não conferir às vítimas, excluindo-o, o direito a recusar depoimento nos casos de violência baseada no género;
- b)** Ponderar, à semelhança daquilo que constitui solução legal noutros ordenamentos, pela necessidade de alteração legislativa quanto ao aproveitamento das declarações das vítimas prestadas em inquérito, face ao seu silêncio posterior, *máxime* em fase de julgamento;
- c)** Ponderar, à semelhança daquilo que constitui solução legal noutros ordenamentos, pela necessidade de alteração legislativa no sentido de criar no ordenamento jurídico português as medidas de interdição e de restrição ou proteção, por iniciativa do Ministério Público ou do Órgão de Polícia Criminal, com validação judicial em prazo temporal reduzido (veja-se 48/72 horas), fazendo uso daquilo que decorre dos artigos 52.º e 53.º, da Convenção de Istambul;
- d)** Na dimensão anterior pugnar pela clarificação e aplicação do disposto no artigo 27.º-A da Lei n.º 112/2009; a importância deste artigo é fulcral no que respeita ao pretendido porque esta norma parece ter sido a transposição dos artigos 52.º



e 53.º da Convenção de Istambul que institui as medidas de interdição ou de restrição e proteção que são as medidas mais importantes no que respeita a uma intervenção precoce.

*

É este o nosso parecer.