



[Comunicação lido na Conferência, que será publicada no próximo número da revista Lex Familiae, acrescida de referências às fontes de informação e notas bibliográficas]

Violência Doméstica: nós que importa desatar

Nesta comunicação, apresentarei alguma informação sobre a realidade do combate que temos desenvolvido à violência contra as mulheres, à violência contra as crianças e à violência doméstica e, em traços breves, procurarei enunciar alguns dos nós que importa desatar para que, na minha perspetiva, os resultados melhorem.

1.

A violência doméstica continua a ser o crime contra as pessoas mais participado em Portugal, sendo 2/3 das vítimas mulheres, predominando entre agressor/a e vítima a “relação de conjugalidade ou relação análoga”.

Contudo, dos mais de 30.00 inquéritos anualmente abertos, em 80% não é exercida a ação penal (são arquivados); e na fase de julgamento são condenados apenas pouco mais de metade dos arguidos acusados ou pronunciados, mais de 85% em pena de prisão suspensa na sua execução, 95% dos quais homens.

Apesar das cerca de 1.000 detenções em flagrante delito que decorrem anualmente (1159 em 2023), não há registo, nos últimos anos, da aplicação do processo sumário por este tipo legal de crime. Dado da observação da realidade que é uma de várias manifestações da ainda insuficiente assertividade no combate a esta criminalidade. E que tem raízes na ideia legalmente ultrapassada, mas que continua a tentar sobreviver (nalguma doutrina e nalguma jurisprudência), de que a intensidade ou a reiteração da agressão seriam elementos objetivos do tipo legal de crime, olhando para as mudança legislativa de 2007 à luz do pensamento jurídico anterior.

Temos de continuar a trabalhar para desatar este nó!

Sem prejuízo da ponderação que cada caso terá de merecer por parte do titular da ação penal (Ministério Público) – neste como em qualquer outro tipo de crime -, o julgamento rápido do arguido detido, em processo sumário, constitui em muitos casos uma resposta necessária: do ponto de vista da quebra do ciclo de violência e da afirmação da proteção e dos direitos da vítima; e do ponto de vista das necessidades de prevenção geral.

Os Indicadores que vos apresentei refletem, por si só, a necessidade de se continuarem a melhorar as condições de investigação dos factos que consubstanciam este crime e a qualificação dos profissionais que nela intervêm, de reforçar o apoio prestado às vítimas e o combate contra a desigualdade e a violência.

E de desatar outro nó de que vos queria falar, que é a ainda insuficiente capacidade que temos demonstrado de, decorridos mais de oito anos, aplicar o modelo de intervenção imediata após a denúncia que, em 2015, foi estabelecido no artº 29º-A da LVD. Que, sucintamente, visa, num curto espaço de tempo (idealmente, nas 72 horas posteriores à denúncia):

- Realizar os atos urgentes de aquisição e preservação da prova;
- Avaliar o risco, para a vítima e crianças e maiores vulneráveis expostos à violência;
- Prestar assistência e garantir-lhes efetiva proteção;
- Aplicar medida de coação que garanta a contenção do arguido.

Muito importante seria, para ultrapassar alguns dos bloqueios atualmente existentes nesta fase inicial da intervenção, e muitas vezes decisiva, que se concretizasse a implementação de projetos-piloto da *rede de urgência de intervenção*, que foi decidido criar-se em 2019, envolvendo operadores policiais, judiciários e membros das respostas e estruturas da RNAVVD e/ou dos Gabinetes de Apoio à Vítima (GAV), disponíveis 24 horas por dia, em articulação com as linhas telefónicas integradas no Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica (SIVVD). Mas, continua a aguardar-se a sua implementação. A disponibilidade destas equipas para intervirem nas 24 horas do dia é muito relevante, também porque a informação transmitida pelos relatórios de monitorização da violência doméstica diz-nos, persistentemente, que há uma maior proporção de ocorrências ao fim de semana e que cerca de metade das participações foi rececionada de noite ou de madrugada e a maioria das ocorrências se verificou nestes períodos.

2.

No último triénio, têm ocorrido, em cada ano, mais de duas dezenas de homicídios consumados em contexto de violência doméstica (uma diminuição, apesar de tudo, comparativamente ao triénio anterior, em que o número anual de vítimas foi superior a 30). No ano de 2022 (últimos dados completos conhecidos), 29% do total dos homicídios

consumados em Portugal (que foram 97) ocorreram no âmbito das relações definidas no crime de violência doméstica (28); e 80% das vítimas do sexo feminino foram mortas no âmbito destas relações.

E, para melhor caracterizar as pessoas que praticam homicídio neste contexto e melhor definir o combate a este comportamento, importa ter em conta que a percentagem dos que se suicidam a seguir é oito vezes maior do que nos restantes casos de homicídio, ocorrendo em particular nos homens. Em Portugal: em 2022, suicidaram-se 10 dos 28 homicidas (9 homens e 1 mulher); em 2023, suicidaram-se 8 dos 22 homicidas (6 homens e 2 mulheres) – com uma diferença: os homens suicidaram-se após terem matado as companheiras ou ex-companheiras; as mulheres, depois de terem matado filhos ou mães.

Importa destacar que em cerca de um terço destes homicídios foram identificadas anteriores denúncias por violência doméstica, muitas delas inconclusivas. O tendencial agravamento da violência neste contexto aconselha maior exigência na investigação e nos procedimentos de avaliação de risco.

3.

Em 2015, a avaliação do risco de a vítima poder vir a sofrer novas agressões, incluindo a morte, foi introduzida no regime jurídico aplicável à violência doméstica, em linha com o estabelecido no artº 51º da Convenção de Istambul, tendo a sua importância sido reforçada na revisão da lei ocorrida em 2021. A frequente reiteração, aumento da intensidade e agravamento dos maus tratos praticados neste contexto, que impõem um especial dever de proteção da vítima, fazem com que esta avaliação seja particularmente importante.

O instrumento aplicado pelos órgãos de polícia criminal, mas também pelos técnicos de apoio à vítima que exercem funções nos Gabinetes de Apoio a Vítimas de Violência de Género e por estruturas de atendimento, respostas de acolhimento de emergência e casas de abrigo, é a Ficha de Avaliação de Risco em Violência Doméstica (RVD), que tem duas versões: a 1L, que é aplicada quando da denúncia ou auto de notícia, e a 2L nas reavaliações posteriores. O nível de risco identificado está diretamente associado à “*prestação de orientações de autoproteção*”, à implementação de um “*plano individualizado de segurança*”, à definição da urgência e dos procedimentos que devem ser desenvolvidos após uma ocorrência. E revela-se, também, muito importante para a decisão sobre medidas de coação, pela relevância que tem na identificação das exigências cautelares e na forma de lhes dar resposta, nomeadamente como ferramenta para ajudar a distinguir as situações de violência situacional e as outras, nomeadamente as de terrorismo na intimidade, e a tomar opção sobre o meio processual de as tratar. Mas, nem sempre os tribunais atribuem a importância que deve ser dada à avaliação do risco de revitimização.

O instrumento de identificação e avaliação do risco (a RVD) está em processo de revisão, necessária, atendendo a que já decorreram cerca de dez anos desde a sua conceção e início de aplicação, às insuficiências entretanto detetadas, ao alargamento que foi havendo dos seus utilizadores, à influência que as modificações sociais e das mentalidades e a evolução tecnológica, entretanto ocorridas, tiveram nos padrões de comportamento, à evolução do conhecimento e também da legislação.

E ainda porque importa repensar as condições da sua operacionalização, reforçando a qualificação dos profissionais que a aplicam. Este é outro nó que importa desatar, prevenindo a erosão da confiança nos seus resultados.

Duas notas apenas:

1ª. Na revisão da RVD, deve ser ponderado, à luz da experiência já adquirida, se se deve manter a ideia atual, de que, em princípio, qualquer pessoa que exerça as funções de órgão de polícia criminal está apta a aplicar as fichas de avaliação de risco, ou se, diferentemente, deverá ser uma diligência cuja responsabilidade terá de ser atribuída a quem tenha especial qualificação para a efetuar, pelo conhecimento adquirido sobre este fenómeno criminal, a metodologia de recolha e o tratamento da informação relevante, num processo combinado de formação e experiência.

2ª. A avaliação do risco tem por base uma recolha alargada de informação, que deve ter origem em várias fontes (observação, vítima, agressor/a, terceiros, informações técnicas e sociais que estejam disponíveis) e integra um juízo de prognose quanto à reiteração ou agravamento da violência. É incorporada no processo, no cumprimento do expressamente estabelecido na lei da violência doméstica, e constitui uma fonte de conhecimento de factos relevantes sobre o contexto, as necessidades da intervenção e a previsão de evolução do caso. Não pode, por isso, ser ignorada, antes tem de ser tida em consideração, havendo indícios de responsabilidade criminal, na verificação dos requisitos de aplicação de medida de coação e na definição de qual ou quais as que se mostram “necessárias e adequadas às exigências cautelares que o caso requerer e proporcionais à gravidade do crime e às sanções que previsivelmente venham a ser aplicadas”.

4.

A população das estruturas de acolhimento da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica tem oscilado, nos últimos dois anos, entre um máximo de 1.841 pessoas e um mínimo de 1296 (este, o número de pessoas acolhidas no final do ano de 2023), repartida em partes praticamente iguais entre mulheres e crianças, com um número residual de homens (22 no final do ano passado).

É um elevado número de pessoas (quase exclusivamente mulheres e crianças) que abandonaram as suas casas e se encontram acolhidas em estruturas da rede nacional de apoio à vítimas de violência doméstica, grande parte delas muito para além dos prazos que estão previstos na lei.

Deve continuar-se a afirmar, como o fez a EARHVD, que “[o] afastamento das vítimas da sua própria habitação, para serem colocadas num centro de acolhimento para pessoas em situação de emergência social, ficando a viver naquela o seu agressor, constitui um sinal errado, quer no que respeita à proteção e afirmação dos direitos das vítimas, quer no que respeita à contenção do agressor”.

A alteração à lei da violência doméstica publicada em agosto de 2021 veio, em boa hora, clarificar o sentido e alcance da medida de coação de afastamento da residência, explicitando que nela se inclui também a proibição da aproximação da residência e que a medida se refere ao local “onde habite a vítima ou que seja casa de morada de família” – ou seja, neste último caso, ao local onde tiver sido estabelecida a residência da família, independentemente da propriedade do imóvel.

É óbvio que este afastamento pode, em certas circunstâncias, ter de ocorrer: por vontade da vítima, por razões de segurança ou enquanto não tiver sido recolhida prova indiciária da prática do crime. Mas, os números que vos apresentei, e a observação da prática judiciária, evidenciam que, apesar do aumento do número de casos a que tem vindo a ser aplicada a medida de coação de afastamento do agressor (foi-o em 518 casos no 1º trimestre de 2019 e em 895 no 4º trimestre de 2023), continuam a existir resistências à sua aplicação, que é evidente desde logo na comparação com o número de pessoas acolhidas em casas de abrigo.

Este é outro nó que ainda não conseguimos desatar. E, falando em desatar o nó, gostaria de saber o que se pretende de facto com o anúncio da criação, em 2025, de um projeto piloto que “permita retirar o infrator da casa de morada de família e encaminhá-lo para recursos sociais existentes na comunidade”, singelamente enunciado na recentemente publicada Estratégia Nacional para os Direitos das Vítimas (2024-2028). Se a intenção for garantir o apoio social, que já hoje deve ser prestado, aos agressores que dele comprovadamente necessitem quando afastados da residência, será uma medida positiva; se a intenção for a criação de novas estruturas residenciais, agora para agressores, será claramente uma medida negativa.

5.

O último relatório de monitorização da violência doméstica publicado (que é referente ao ano de 2021) revela-nos que em cerca de um terço (31%) dos casos de violência doméstica que foram alvo de intervenção policial estavam presentes crianças; por outro

lado, mais de um quarto das situações de perigo diagnosticadas pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens nos últimos anos decorre do seu envolvimento e exposição a contextos de violência doméstica. E esta é apenas a ponta do icebergue.

A incidência da violência nas relações familiares (em sentido amplo) sobre a vida das crianças e jovens é altamente preocupante, pelos efeitos nefastos na sua segurança, processo de desenvolvimento e saúde mental, bem como na reprodução geracional destes comportamentos.

O aspeto mais marcante das últimas alterações legislativas no âmbito da violência doméstica foi, a meu ver, precisamente o reforço da proteção das crianças.

A intervenção criminal é apenas uma parte da ação tendo em vista a afirmação dos direitos fundamentais das crianças que são comprometidos com a violência sobre elas exercida. Os procedimentos que têm como objetivos específicos contrariar e ultrapassar a situação de perigo em que se encontram e definir de forma estável as suas relações familiares, nomeadamente o exercício das responsabilidades parentais, são frequentemente contemporâneos daquela intervenção (os dados estatísticos sumários que vos apresentei são elucidativos).

As mais recentes alterações à LVD aditaram-lhe a medida de coação de *restrição do exercício das responsabilidades parentais* [artigo 31.º, alínea e)], permitindo que, verificando-se os pressupostos de que depende a aplicação de medida de coação (artigo 193.º, n.º 1, e 204.º do CPP), possam ser tomadas, no processo criminal, decisões de regulação provisória do exercício das responsabilidades parentais no que respeita à residência habitual da criança/jovem e ao convívio com os progenitores, assim como de limitação desse exercício (artigo 1918.º CC). Contudo, o relatório do Centro Económico e Social aprovado em março de 2023 afirmava que os Tribunais não a aplicavam. E também que a medida de coação de proibição de contactos entre o agressor/a e vítima adulta é frequentemente «ignorada, apesar de conhecida, pelo Tribunal de Família e Menores que está a definir o regime quanto ao exercício das responsabilidades parentais dos filhos/as menores».

Significativas dificuldades vêm sendo sentidas no diálogo e cooperação entre estes diversos procedimentos, assim como na concordância prática entre as decisões criminais e as que envolvem a situação sociofamiliar das crianças, o que nos obriga a refletir sobre a atual divisão por vários processos, tribunais e decisores de parcelas de um conflito que é, frequentemente, artificialmente seccionada.

Em 2015, foi adotada, a partir desta constatação, uma medida legislativa de baixa intensidade: a introdução no RGPTC, aplicável à LPCJP, de um normativo (nº7 do artº 5º) cujo grande objetivo foi combater as múltiplas inquirições de cada criança nos diversos procedimentos que paralelamente analisam e intervêm sobre aspetos parcelares da realidade por ela vivida, e que permite concentrar a audição numa única diligência, na qual será recolhida a informação relevante para o tratamento das questões da proteção,

tutelares cíveis e criminais. Mas, o que se tem constatado, decorridos mais de oito anos, é que esta opção legislativa não modificou a realidade que quis combater porque as crianças continuam a ser ouvidas múltipla e sucessivamente nos diversos procedimentos, a segmentação processual continua a dominar a cultura judiciária, mesmo quando, como é o caso, as garantias dos sujeitos envolvidos não seriam beliscadas e se potenciaria, para além do aspeto substancial da proteção da vítima e da adequação e coerência das decisões, uma mais racional utilização dos recursos.

Também este nó ainda não foi desatado. E esperemos que não seja preciso esperar pelo ano de 2027, para o qual a já referida Estratégia Nacional para os Direitos das Vítimas prevê “avaliar a possibilidade de aproveitamento em diferentes jurisdições de prova produzida em um processo, como forma de evitar a repetição de depoimento pela vítima”.

6.

Apresentei-vos, para alicerçar as preocupações que vos quis trazer, alguns dados estatísticos dispersos, coligidos e apresentados com critérios e nomenclaturas que diferem de serviço para serviço, e mesmo de ano para ano, o que limita a capacidade de os ler e analisar tendo em vista a definição de políticas públicas e a avaliação do seu impacto.

Esta situação foi diagnosticada, em 2019, no Relatório da Comissão Técnica Multidisciplinar para a Melhoria da Prevenção e Combate à Violência Doméstica, que, constatando a inexistência de “um repositório de informação cuja amplitude seja suficiente quer para o conhecimento rigoroso da incidência da violência contra as mulheres e violência doméstica em Portugal, quer para determinar o padrão ou a trajetória da evolução das políticas públicas”, formulou a proposta de criação da Base de Dados de Violência Contra as Mulheres e Violência Doméstica, que, como refere a Resolução do Conselho de Ministros do mesmo ano, que a acolheu e lhe deu seguimento, visará garantir a centralização e interoperatividade de dados que continuam ainda hoje a ser coligidos de forma dispersa.

Até agora, foi concretizado o também então previsto Portal da Violência Doméstica (que deverá ser a face pública da BDVMD), que pode ser consultado no site da CIG, ferramenta ainda limitada (na construção e nos dados que exhibe) mas já muito importante no panorama nacional, com a informação trimestral de alguns dos mais relevantes indicadores estatísticos. A Base de Dados que o deverá alimentar continua, contudo, sem se saber quando será concretizada. Este é outro nó de que vos queria falar e que é urgente desatar, pois ter um conhecimento fidedigno e acessível sobre a realidade que vivemos é essencial à melhoria do combate à violência contra as mulheres, à violência contra as crianças e à violência doméstica.

7.

O último nó a que me referirei nesta comunicação, que importa continuar a desatar, é o da formação. Até por estamos a tratar um tema em que a interpretação e a

operacionalização da lei é frequentemente influenciada por convicções e experiências pessoais, que geram significativas discrepâncias nos padrões de intervenção, e a autopoiese dificulta a capacidade de comunicação do direito e dos tribunais com a realidade social em que intervêm.

Porque foi tema já hoje aqui abordado e é tempo de concluir a minha comunicação, quero apenas lembrar, sem mais considerações, o teor de uma recomendação endereçada pela EARHVD ao Centro de Estudos Judiciários, Conselho Superior da Magistratura e Conselho Superior do Ministério Público, em abril de 2022, na qual se afirma:

b.1.) a necessidade de prosseguir e reforçar o esforço de formação dos magistrados judiciais e do Ministério Público sobre a violência contra as mulheres, a violência contra as crianças e a violência doméstica de forma a fomentar uma visão, compreensão e intervenção holísticas sobre estas realidades e um estreito diálogo e interação com profissionais das outras áreas do saber e setores que partilham com o sistema de justiça a responsabilidade de responder aos casos concretos; e

b.2.) que essa formação [deverá abordar], nomeadamente: (1) as características e dinâmica destes comportamentos e as especiais exigências que daí resultam para a ação do sistema de justiça, na articulação e diálogo entre as suas unidades orgânicas e com outros setores, organizações e profissionais; (2) os aspetos que devem merecer particular atenção na condução e tramitação dos procedimentos judiciais, à luz da experiência e de estudos de caso; (3) a importância de, nas tomadas de decisão, seja sobre a condução dos processos seja sobre a sua substância, serem ponderados os efeitos e os resultados que serão previsivelmente alcançados à luz do conhecimento disponível e dos objetivos inscritos na lei; e (4) a comunicação do sistema de justiça com os sujeitos e participantes processuais, com os organismos e profissionais que com ele colaboram e interagem e com a comunidade.

8.

A protagonista do conto “Maridos”, de Fernando Pessoa, afirmava: “A gente ainda tem medo do tempo em que a lei nos batia mais do que os homens”. Esta afirmação faz-nos hoje sorrir, parece definitivamente ultrapassada. Mas, deve alertar-nos para a necessidade de resistir à ameaça de retrocesso, para a necessidade de defender, consolidar, reforçar e desenvolver os inequívocos progressos alcançados, melhorando a capacidade de aplicar a legislação que combate a violência contra as mulheres, a violência contra as crianças e a violência doméstica.

24 de fevereiro de 2024

Rui do Carmo

[Procurador da República jubilado]