

Working paper

Síntese da evolução legislativa

1. Os últimos 15 anos de políticas públicas sobre violência contra as mulheres e violência doméstica

Este Working Paper foi elaborado no âmbito do Projeto “Estudo avaliativo sobre o impacto das medidas aplicadas a pessoas agressoras”, financiado pelos EEA Grants Conciliação e Igualdade de Género, operado pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, e desenvolvido pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Para melhor compreender a evolução e os fatores de enquadramento das medidas que têm vindo a ser adotadas no combate à violência doméstica e violência de género em Portugal, iremos realizar uma breve análise dos últimos 15 anos de políticas públicas que versam sobre estes fenómenos. Após uma breve introdução de contexto, a nossa análise irá centrar-se nos instrumentos legislativos e medidas de políticas públicas (programas de Governo, planos nacionais, outros documentos oficiais) produzidos após 2007, momento em que se procedeu à autonomização do tipo legal de crime intitulado violência doméstica, atualmente previsto e punido no artigo 152.º do Código Penal (CP). Como iremos ver, a violência doméstica e a violência de género têm vindo progressivamente a ocupar um lugar cada vez mais central nas políticas públicas de justiça, fruto da necessidade de responder a orientações internacionais e europeias nestas matérias e, mais recentemente, ao aumento dos homicídios em contexto conjugal (Costa, 2018; Felgueiras, Pais, & Machado, 2021).

No que diz respeito ao quadro global das políticas públicas sobre violência doméstica, importa referir que, embora a violência exercida no seio familiar tenha sido criminalizada em Portugal com a aprovação do Código Penal de 1982¹, apenas no final da década de 1980 e início da década de 1990 é que esta matéria entrou decisivamente no debate público através da visibilidade que

¹ O Código Penal de 1982, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, tipificou, pela primeira vez, o crime de maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou entre cônjuges. Para uma descrição mais detalhada sobre a evolução do tipo legal em Portugal veja-se, entre outros, Gomes, Fernando, Ribeiro, Oliveira, & Duarte, 2016.

Ihe foi sendo dada pela ação de movimentos feministas, bem como pelas organizações internacionais (Costa, 2018; Duarte, 2012; Gomes, Fernando, Ribeiro, Oliveira, & Duarte, 2016). A visibilidade adquirida pelo fenómeno, quer a nível nacional, quer a nível internacional e europeu até ao final da década de 1990², teve como consequência a colocação na agenda política e legislativa de iniciativas centradas no aperfeiçoamento do combate à violência doméstica e no aprofundamento dos mecanismos de proteção das vítimas (Gomes et al., 2016). A título exemplificativo, destacamos a aprovação de um conjunto de diplomas dirigidos à proteção das vítimas de violência³ e do I Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (1999-2002)⁴. Este plano é resultado do reconhecimento, por parte do Governo, da insuficiência do quadro legal para fazer face ao fenómeno, salientando a importância de definir um conjunto de medidas e objetivos mais ambiciosos. Assim, o I Plano Nacional Contra a Violência Doméstica, previa a implementação, de forma integrada, coerente e em linha com as orientações internacionais e europeias, de um conjunto de medidas definidas em torno de três objetivos principais: sensibilizar e prevenir; intervir para proteger a vítima de violência doméstica; e investigar/estudar. Este plano ocupava-se especificamente dos contornos da violência doméstica, deixando-se as outras expressões de violência de género para os Planos Nacionais para a Igualdade⁵, que foram desenvolvidos em paralelo aos Planos Nacionais Contra a Violência Doméstica (Costa, 2018).

² Para uma descrição mais detalhada sobre a evolução dos fenómenos da violência doméstica e de género a nível internacional e europeu veja-se, entre outros, Costa, 2018 e Gomes et al., 2016. Neste âmbito, destacamos a influência dos seguintes diplomas: Carta das Nações Unidas de 1945; Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950; Convenção Internacional sobre os Direitos Políticos da Mulher de 1953; Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres de 1967; Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 1979; Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres de 1993; Declaração de Pequim de 1995; Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1999; Resolução do Parlamento Europeu de 6 de outubro de 1997, sobre a necessidade de desenvolver na UE uma campanha de recusa total de violência contra as mulheres; e Resolução do Parlamento Europeu de 21 de junho de 1999, sobre a violência contra as mulheres e o programa DAPHNE.

³ Lei n.º 61/91, de 13 de agosto (Lei de Proteção às Mulheres Vítimas de Violência), Lei n.º 129/99, de 20 de agosto (Regime de Indemnização das Vítimas de Violência Conjugal) e Lei n.º 107/99, de 3 de agosto (Criação da rede pública de casas de apoio a mulheres vítimas de violência).

⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/99, de 15 de junho.

⁵ Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/97, de 24 de março; II Plano Nacional para a Igualdade (2003-2006) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2003, de 25 de novembro; III Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género (2007-2010), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, de 22 de junho; IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não-discriminação (2011-2013), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2011, de 18 de janeiro; V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-discriminação 2014-2017), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2013, de 31 de dezembro. Para efeitos deste relatório, iremos apenas desenvolver os planos aprovados depois de 2007.

Em 2000, ocorreram duas alterações legais muito significativas. O crime de maus tratos a cônjuge passou a considerar-se crime público⁶ (Lei n.º 7/2000, de 27 de maio), o que significa que a partir deste momento o procedimento criminal tem início a partir da apresentação de queixa por parte da vítima do crime ou de denúncia por qualquer pessoa ou entidade às forças policiais ou diretamente ao Ministério Público, sendo que a vontade da vítima passou a ser irrelevante para a existência ou não de procedimento criminal. Paralelamente, a aplicação da suspensão provisória do processo aos casos de maus tratos a cônjuges sofreu a sua alteração mais significativa. Assim, o recurso a esta solução de consenso passou a ser possível verificando os seguintes requisitos: existência de requerimento livre da vítima, tendo em especial consideração a sua situação; e ausência de aplicação anterior de suspensão provisória do processo por crime da mesma natureza. A duração da suspensão foi, também, alargada até ao limite máximo da moldura penal. Com estas alterações o legislador procurou assegurar a existência de uma solução de consenso naquelas situações em que a submissão do/a arguido/a a julgamento não seria exigível para alcançar as finalidades do processo (Gomes et al., 2016). Contudo, como iremos ver com maior detalhe no ponto relativo à suspensão provisória do processo, esta solução não deixou de ser alvo de algumas críticas. Em 2003, o II Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2003-2006) foi aprovado⁷. Este plano, focado sobretudo no combate à violência exercida contra mulheres⁸, dividia as medidas propostas em 7 eixos de intervenção: informação, sensibilização e prevenção; formação; legislação e sua aplicação; proteção da vítima e integração social; investigação; mulheres imigrantes; e avaliação.

A reforma penal de 2007 (Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro) veio introduzir alterações muito significativas em matéria de violência doméstica, ampliando a capacidade protetora da vítima através do sistema jurídico-penal (Costa, 2018). Pela primeira vez, a violência doméstica foi autonomizada num tipo específico de crime, atualmente previsto e punido no artigo 152.º do CP. Paralelamente, destacamos as seguintes alterações, devido à sua importância: eliminação

⁶ O Código Penal de 1982 determinava que o crime de maus tratos a cônjuge tinha natureza pública. Tal natureza foi alterada em 1995, altura em que o crime adquiriu natureza semi-pública. Em 1998, manteve-se a natureza semi-pública do crime de maus tratos a cônjuge, embora o Ministério Público pudesse dar início ao procedimento se o interesse da vítima o impusesse e não existisse oposição do ofendido antes de ser deduzida acusação.

⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2003, de 7 de julho.

⁸ Esta opção resulta, de acordo com o preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 88/2003, de 7 de julho, de um conjunto diversificado de fatores, nomeadamente o reconhecimento de que as mulheres são a grande maioria das vítimas de violência doméstica; a realidade da violência praticada sobre crianças, pessoas idosas e pessoas deficientes é desconhecida; e o facto de a violência doméstica ser a principal forma de violência de género, causando o maior número de mortes de mulheres entre os 16 e os 44 anos.

definitiva dos requisitos de reiteração ou intensidade; alargamento do tipo relacional existente entre o agente e a vítima para a qualificação do crime como violência doméstica; alargamento das possibilidades de aplicação de penas acessórias; e previsão da agravação em função das circunstâncias (Duarte, 2012).

Nesse mesmo ano, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2007, de 6 de junho, aprovou o III Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (2007-2010). O III Plano Nacional contra a Violência Doméstica foi estruturado segundo um modelo que definia cinco áreas estratégicas de intervenção: informar, sensibilizar e educar; proteger as vítimas e prevenir a revitimização; capacitar e reinserir as vítimas de violência doméstica; qualificar os profissionais; e aprofundar o conhecimento do fenómeno da violência doméstica. Este plano mantém como objeto primordial de intervenção o combate à violência exercida diretamente sobre as mulheres, reconhecendo que apesar de existirem diversas subcategorias de vítimas de violência doméstica, a realidade indica que as mulheres continuam a ser o grupo onde o fenómeno da violência doméstica é mais expressivo (Gomes et al., 2016). Por outro lado, em linha com o disposto no Programa do XVII Governo Constitucional⁹, o plano reforça a ideia de que a eficácia do combate à violência doméstica depende da transversalidade e integração das respostas, através de uma ação concertada que deve mobilizar quer autoridades públicas, quer organizações da sociedade civil.

No que diz respeito às restantes formas de violência contra as mulheres, destacamos a aprovação do III Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género (2007-2010)¹⁰, que estabelece como uma das cinco áreas estratégias o combate à violência de género, em articulação com o III Plano Nacional contra a Violência Doméstica. De acordo com o Governo, este plano tem como objetivos principais atualizar o conhecimento já existente sobre esta realidade e implementar novos modelos e metodologias na abordagem à violência de género, encorajando o desenvolvimento de medidas específicas que colmatem as necessidades de prevenção da violência, de proteção e de assistência às suas vítimas, promovendo a igualdade, evitando a revitimação e desenvolvendo programas de controlo de agressores. Neste âmbito, destacamos a aprovação do Programa de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina (MGF) em 2009, reconhecido internacionalmente como uma boa prática (CNPDPJ, 2020), e que

⁹ Período de governação: 03/12/2005 até 26/10/2009. Primeiro-Ministro: José Sócrates (PS).

¹⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, de 22 de junho.

visava promover um maior conhecimento sobre o tema, bem como estabelecer e/ou reforçar a coerência das políticas e sinergias das ações desenvolvidas nesta área.

Em 2009, foi aprovado o Regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas (Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). Este documento representa claramente um marco nas políticas públicas em matéria de violência doméstica ao concentrar, pela primeira vez, num único diploma um conjunto de medidas até então dispersas que têm como objetivo o desenvolvimento de políticas de sensibilização numa lógica de prevenção primária, a efetiva consagração dos direitos das vítimas, assegurando a sua proteção policial e uma atuação judicial célere, e a definição dos direitos da vítima, por via da criação do estatuto da vítima (Costa, 2018). Convém ainda destacar a Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto, que alargou o conceito de criminalidade violenta, entendendo-se esta como as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos (artigo 1.º, j) do CPP).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2010, de 25 de novembro aprovou o IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2011-2013). Este plano visava a consolidação da estratégia e das ações anteriormente desenvolvidas, reforçando a sua articulação de forma estruturada e consistente. Enquanto instrumento de política pública fundamental, o IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2011-2013) assentava nas seguintes orientações estratégicas: reforçar a adoção de uma perspetiva integrada e holística na compreensão do fenómeno; prevenir o crime de violência doméstica junto do público em geral e de públicos estratégicos, disseminando uma cultura de não violência e de cidadania; reforçar a aplicação das medidas de proteção e de coação urgentes; intervir junto da pessoa agressora de forma a prevenir a revitimação; elaborar a cartografia de diagnóstico de risco; divulgar e disseminar as boas práticas realizadas a nível local e regional, privilegiando lógicas de intervenção de proximidade; e aprofundar o conhecimento e monitorizar o fenómeno com vista a apoiar a intervenção e a decisão política.

O Plano encontrava-se estruturado em cinco áreas estratégicas¹¹, sendo uma delas, pela primeira vez, específica para a intervenção com os agressores de violência doméstica. De acordo com o

¹¹ As cinco áreas estratégicas eram as seguintes: informar, sensibilizar e educar; proteger as vítimas e promover a sua integração social; prevenir a reincidência; qualificar profissionais; investigar e monitorizar.

Governo, a inovação introduzida com a autonomização desta área estratégica de intervenção, definida como uma prioridade a nível europeu, tinha como objetivo proteger as vítimas atuais e/ou prevenir a vitimização em futuras relações. De facto, a crescente tendência para a implementação de programas dirigidos a agressores resulta de um conjunto de constatações, nomeadamente a insuficiência de políticas públicas centradas exclusivamente nas vítimas, a contribuição para a alteração de estereótipos e crenças socialmente enraizadas que ajudam a perpetuar as condições de aceitação da violência doméstica e a necessidade de trabalhar de forma direta a questão da atribuição da responsabilidade ao agressor. Neste âmbito, o Programa do XVIII Governo Constitucional¹² também salientava a importância de criar condições para o afastamento compulsivo do agressor em caso de forte indício de continuação da atividade delituosa.

O IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e não Discriminação (2011-2013) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 05/2011, de 18 de janeiro. De acordo com os objetivos traçados neste plano, o combate à violência de género devia ser feito a partir do desenvolvimento de políticas e medidas que dirigidas ao fenómeno em todas as suas dimensões, promovendo a eliminação dos estereótipos de género e uma cultura de não violência. No âmbito deste plano, foi também aprovado o II Programa de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina.

O Programa do XIX Governo Constitucional¹³ considera que, apesar das ações já desenvolvidas, é necessário redobrar os esforços no sentido de uma melhor articulação de todas as entidades públicas envolvidas no combate à violência doméstica, particularmente nas áreas da segurança, da justiça e da saúde, com as instituições da sociedade civil. É dado um especial enfoque à prevenção da violência exercida em contexto doméstico sobre crianças, idosos, pessoas dependentes e com deficiência. Neste período foi aprovado o V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género (2014-2017) pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2013, de 12 de dezembro. Este plano enquadra-se nos compromissos assumidos por Portugal a nível internacional, com especial destaque para a Convenção de Istambul (Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica) ratificada pelo nosso país a 5 de fevereiro de 2013. Este novo plano assenta precisamente nos pressupostos da Convenção de Istambul, alargando o seu

¹² Período de governação: 26/10/2009 a 20/06/2011. Primeiro-Ministro: José Sócrates (PS).

¹³ Período de governação: 20/06/2011 até 30/10/2015. Primeiro-Ministro: Pedro Passos Coelho (PSD).

âmbito de aplicação, até aqui circunscrito à violência doméstica, a outras formas de violência de género, tais como a mutilação genital feminina e as agressões sexuais. Este plano é abrangente, procurando delinear estratégias no sentido da proteção das vítimas, da intervenção junto de agressores(as), do aprofundamento do conhecimento dos fenómenos associados, da prevenção dos mesmos, da qualificação dos(as) profissionais envolvidos(as) e do reforço da rede de estruturas de apoio e de atendimento às vítimas existentes no país, mantendo as mesmas áreas estratégicas de intervenção. Em estreita articulação com este plano, foi aprovado o III Programa de Ação para a Prevenção e Eliminação da Mutilação Genital Feminina.

A Lei n.º 129/2015, de 03 de setembro, veio alterar a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, introduzindo alterações que vão de encontro aos objetivos delineados no quadro das políticas públicas. Este diploma criou a Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica (artigo 4.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro), que tem como objetivo principal realizar uma análise retrospectiva das situações de homicídio ocorrido em contexto de violência doméstica que tenham sido já objeto de decisão judicial transitada em julgado ou de decisão de arquivamento, visando retirar conclusões que permitam a implementação de novas metodologias preventivas ao nível dos respetivos procedimentos¹⁴. Por outro lado, a Lei n.º 129/2015, de 03 de setembro, veio também introduzir alterações ao nível da rede nacional de apoio às vítimas de violência doméstica, nomeadamente através da regulamentação da articulação no âmbito da rede com outros intervenientes (artigo 53.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro) e da criação de respostas de acolhimento de emergência (artigo 61.º-A da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). Por fim, destacamos a criação da Base de Dados de Violência Doméstica, da responsabilidade da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, com a finalidade de coadjuvar a atividade de prevenção e investigação criminal do fenómeno da violência doméstica.

Na sequência do previsto no Programa do XXI Governo Constitucional¹⁵, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio, veio aprovar a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 (“Portugal + Igual”). A adoção desta estratégia está em consonância com os principais instrumentos jurídicos internacionais nesta matéria, em particular a Convenção de Istambul, adotando uma visão integrada da violência doméstica e das restantes formas de violência de género. Esta estratégia é apoiada em três Planos de Ação que

¹⁴ O procedimento a adotar por esta equipa encontra-se regulado na Portaria n.º 280/2016, de 16 de outubro.

¹⁵ Período de governação: 26/11/2015 a 26/10/2019. Primeiro-Ministro: António Costa (PS).

definem objetivos estratégicos e específicos nas seguintes matérias: não discriminação em razão do sexo e igualdade entre mulheres e homens; prevenção e combate a todas as formas de violência contra as mulheres, violência de género e violência doméstica; e combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais. Estes Planos de Ação definem, por sua vez, as medidas concretas a prosseguir no primeiro período de execução de quatro anos até 2021, a que se deverá seguir o processo de revisão e redefinição para o período seguinte de quatro anos, e assim sucessivamente.

O Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica, integrado na Estratégia “Portugal + Igual”, encontra-se estruturado em torno dos seguintes objetivos durante o primeiro período de quatro anos de implementação: prevenir: erradicar a tolerância social às várias manifestações da violência contra as mulheres e violência doméstica, consciencializar sobre os seus impactos e promover uma cultura de não violência, de direitos humanos, de igualdade e não discriminação; apoiar e proteger: ampliar e consolidar a intervenção; intervir junto das pessoas agressoras, promovendo uma cultura de responsabilização; qualificar profissionais e serviços para a intervenção; investigar, monitorizar e avaliar as políticas públicas; prevenir e combater as práticas tradicionais nefastas, nomeadamente a mutilação genital feminina e os casamentos infantis, precoces e forçados.

Em 2019, Portugal assistiu a um aumento exponencial do número de mortes em contexto de violência doméstica. Neste contexto, o Governo determinou a criação da Comissão Técnica Multidisciplinar (CTM) para a melhoria da prevenção e combate à violência doméstica (Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2019, de 6 de março) e determinou que esta devia apresentar, num prazo não superior a três meses, um relatório final com propostas concretas que permitissem colmatar as carências identificadas no âmbito da problemática da violência contra as mulheres e da violência doméstica, tendentes à concretização das seguintes finalidades: agilização da recolha, tratamento e cruzamento dos dados quantitativos oficiais em matéria de homicídios e de outras formas de violência contra as mulheres e violência doméstica; aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção da vítima nas 72 horas subsequentes à apresentação de queixa-crime; e reforço e diversificação dos modelos de formação.

A CTM entregou o seu relatório no dia 28 de junho de 2019, apresentando propostas para cada uma das finalidades identificadas. No que diz respeito à primeira finalidade, o relatório elaborado pela CTM referiu que a necessidade de recolher, tratar e cruzar dados sobre a

violência contra as mulheres e violência doméstica é essencial para a formulação e avaliação das políticas públicas de prevenção deste fenómeno. Contudo, a dispersão de informação sobre esta matéria pelos vários setores envolvidos nesta temática, bem como as dificuldades no seu acesso, são entraves a uma adequada leitura da realidade. Por outro lado, o diagnóstico efetuado pela CTM identificou um conjunto de obstáculos à atuação nas 72 horas subsequentes à apresentação da queixa-crime. Neste âmbito, a CTM refere que o disposto nos artigos 29.º-A (medidas de proteção à vítima) e 31.º (medidas de coação urgentes) da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, é insuficientemente aplicado pelas entidades competentes. A CTM chama também a atenção para a inexistência de um protocolo uniformizado de carácter vinculativo para a atuação policial, capaz de assegurar a proatividade na recolha de prova nas situações de flagrante delito, quase flagrante delito ou fora de flagrante delito, continuando a subsistir inúmeras disparidades no que diz respeito às práticas adotadas pelos OPC e à articulação entre os OPC e o MP a nível nacional. Assim, o primeiro passo nesta matéria deve passar, necessariamente, pela elaboração de um guião de procedimentos a respeitar logo após a aquisição da notícia do crime, que elenque os passos, critérios de atuação e momentos relevantes, contribuindo para uma definição clara dos atos a adotar e promovendo uma prática alicerçada em padrões comuns. A CTM considera, também, que se deve proceder à revisão dos instrumentos atualmente utilizados nas situações de violência doméstica, em particular o auto de notícia padrão, a documentação relativa ao Estatuto da Vítima e o instrumento de avaliação de risco de revitimização. No que diz respeito à terceira finalidade, de acordo com a CTM, apesar do investimento feito em matéria de formação e capacitação de profissionais, esta continua a apresentar-se como uma área deficitária, a carecer de reestruturação e reforço. Assim, pugna pela necessidade de atualização contínua de conhecimentos e competências assente numa visão holística, integradora e interdisciplinar dos conteúdos formativos, na diferenciação das respostas em função do momento da intervenção e do grau de especialização exigido, bem como no desenvolvimento da formação como meio de promover a intervenção integrada e colaborativa de grupos de profissionais. A operacionalização destas linhas de ação deverá concretizar-se através de um Plano Anual de Formação, a elaborar conjuntamente por todas as áreas governativas com atribuições neste âmbito.

Na sequência das recomendações traçadas pelo relatório da CTM, e respeitando as orientações do Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica do Conselho da Europa (GREVIO) e da Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídios em Violência Doméstica, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2019, de 19 de

agosto, estabeleceu um conjunto de ações prioritárias a adotar nesta matéria. O Programa do XXII Governo Constitucional¹⁶ traduz, precisamente, um conjunto de objetivos em linha com as recomendações da CTM, nomeadamente: apostar na prevenção primária; desenvolver um sistema integrado de sinalização de potenciais vítimas e agressores; unificar a base de dados da violência doméstica; prestar formação especializada aos diferentes intervenientes no sistema de prevenção e proteção das vítimas de violência doméstica; equacionar a possibilidade de concretizar uma abordagem judiciária integrada no que diz respeito à decisão dos processos criminais, tutelares e de promoção e proteção relativos à prática de crimes contra vítimas especialmente vulneráveis, de acordo com as recomendações do GREVIO; e alargar a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica. No mesmo ano, a Lei n.º 101/2019, de 6 de setembro, veio alterar o CP, adequando os crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa internada ao disposto na Convenção de Istambul.

Em 2019, o Ministério da Justiça e a Procuradoria-Geral da República celebraram protocolos com a Associação de Mulheres Contra a Violência (AMCV), a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) e a União de Mulheres Alternativa e Resposta (UMAR) para a instalação de Gabinetes de Apoio à Vítima (GAV) nos Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) de Braga, Aveiro, Coimbra, Lisboa Oeste, Lisboa Norte e Faro. Estes gabinetes são coordenados por um magistrado do Ministério Público e compostos por um técnico de apoio à vítima e um funcionário do tribunal. O seu principal objetivo é assegurar, em continuidade, atendimento, informação, apoio e encaminhamento personalizado às vítimas de violência doméstica e de género. Em outubro de 2019, o Conselho Superior do Ministério Público deliberou constituir, no âmbito das secções distritais dos DIAP de Lisboa e do Porto, Secções Especializadas Integradas de Violência Doméstica (SEIVD), a título experimental. As SEIVD são compostas por Núcleos de Ação Penal, que se concentram na investigação e ação penal, e Núcleos de Família e Crianças, que devem permitir uma melhor articulação com a jurisdição de família e menores sempre que existam crianças envolvidas em situações de violência doméstica.

Em maio de 2020, foi publicado o *Manual de Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica*. Este manual tem como objetivo estabelecer os procedimentos que se iniciam com a aquisição da notícia do crime e devem ser desenvolvidos pelos OPC com vista à proteção e apoio à vítima, à preservação e mobilização probatória urgente, à contenção e definição da situação

¹⁶ Período de governação: 26/10/2019. Primeiro-Ministro: António Costa (PS).

processual da pessoa agressora e à subsequente intervenção judiciária e social. Trata-se de um manual que se pretende sucinto, de fácil leitura e consulta, e que procura concretizar cada procedimento de atuação através da elaboração de notas gerais para cada bloco procedimental e da sua concretização em fluxogramas funcionais. O manual procura, ainda, esclarecer os procedimentos tendentes ao recurso às formas de processo sumário e abreviado, consoante se esteja perante flagrante delito ou detenção fora de flagrante delito. Neste âmbito é importante garantir a recolha de elementos de prova que permitam a adoção destes procedimentos especiais que se caracterizam por serem mais expeditos, de modo a garantir um efeito dissuasor e a reforçar junto da comunidade a intolerância do Estado perante este tipo de comportamentos.

Na mesma data foi, também, publicado o *Plano Anual de Formação Conjunta Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica*. Este plano tem como objetivo principal responder às fragilidades formativas identificadas no relatório da CTM, bem como às recomendações emitidas pela Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica e do GREVIO, em matéria de violência contra as mulheres e violência doméstica, assegurando que os profissionais da primeira linha aperfeiçoem a compreensão das características e dinâmica destes comportamentos e melhorem a qualidade da sua atuação, nomeadamente na receção e atendimento da vítima, recolha de prova, avaliação do risco e definição e implementação do plano de segurança. Importa, ainda, salientar que o plano de formação cumpre o disposto no artigo 6.º da Convenção de Istambul, integrando uma perspetiva de género.

Por fim, destacamos ainda a aprovação do *Guia de intervenção integrada junto de crianças ou jovens vítimas de violência doméstica*. Este documento tem como finalidade melhorar a intervenção junto de crianças ou jovens vítimas de maus tratos em contexto de violência doméstica, estabelecendo, pela primeira vez, um quadro nacional comum de intervenção integrada contra a violência doméstica junto de crianças ou jovens, com base nos recursos setoriais existentes.

Mais recentemente, destacamos a aprovação da Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto, que veio alargar a proteção das vítimas de violência doméstica, nomeadamente através do alargamento do conceito de vítima, passando a incluir “as crianças ou os jovens até aos 18 anos que sofreram maus tratos relacionados com exposição a contextos de violência doméstica” e da Portaria n.º 209/2021, de 18 de outubro, que aprovou o modelo de auto de notícia/denúncia padrão de violência doméstica a utilizar pela Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública,

Polícia Judiciária e pelos Serviços do Ministério Público em situações de violência doméstica, harmonizando o modo como as diferentes autoridades policiais e judiciárias recebem as notícias/denúncias destes crimes e assegurando uma recolha mais organizada e detalhada de informação nesta fase inicial do procedimento.

No que diz respeito às políticas públicas adotadas pelo Estado português, Costa (2018) salienta a existência de alguns limites, que importa ultrapassar para garantir a sua definição e implementação adequada, de entre os quais destacamos: a inexistência, falta de disponibilidade ou pouca fiabilidade de dados; o desconhecimento dos resultados das políticas públicas adotadas em termos do seu impacto; a restrição das políticas de sanção e intervenção reabilitadora de agressores a um programa nacional para agressores sob a responsabilidade da DGRSP; e a falta de integração de uma perspetiva de género em todos os domínios da política pública.

2. Medidas imediatas de contenção da violência

2.1. O quadro legal português

2.1.1. *Detenção em flagrante delito e fora de flagrante delito*

A detenção consiste numa privação provisória da liberdade que só pode ser efetuada por prazos muito curtos e com o objetivo de assegurar determinadas finalidades processuais: apresentação do/a detido/a a julgamento sob forma sumária; apresentação do/a detido/a ao juiz competente para primeiro interrogatório judicial ou para aplicação ou execução de uma medida de coação; e presença imediata ou, não sendo possível, no mais curto prazo, sem nunca exceder 24 horas, do/a detido/a perante a autoridade judiciária em ato processual (artigo 254.º, n.º 1 do CPP). A detenção pode ser de dois tipos: em flagrante delito (artigos 255.º e 256.º do CPP) ou fora de flagrante delito (artigo 257.º do CPP).

É considerado flagrante delito todo o crime que está a ser cometido ou que acabou de se cometer (artigo 256.º, n.º 1 do CPP), bem como as situações em que o agente, logo após o crime, é perseguido por qualquer pessoa ou encontrado com objetos ou sinais que mostrem claramente que acabou de cometer o crime ou nele participar (artigo 256.º, n.º 2 do CPP). Assim, a lei distingue claramente entre três situações: flagrante delito em sentido estrito (primeira parte do n.º 1 do artigo 256.º), quase flagrante delito (segunda parte do n.º 1 do artigo 256.º) e presunção de flagrante delito (n.º 2 do artigo 256.º).

Nos casos em que o procedimento criminal se inicia com a detenção em flagrante delito por crime de violência doméstica, a detenção mantém-se até o/a detido/a ser apresentado a audiência de julgamento em processo sumário e/ou a primeiro interrogatório judicial para eventual aplicação de medida de coação (artigo 30.º, n.º 1 da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). Sempre que estejamos perante uma situação que integre o crime de violência doméstica e se verifique uma situação de flagrante delito, o Ministério Público, enquanto titular da ação penal, pode optar pelo recurso à forma especial de processo sumário (artigo 381.º e seguintes do CPP). O processo sumário é uma forma de processo simplificada destinada a julgar pessoas que tenham sido detidas em flagrante delito por crime punível com pena de prisão cujo limite máximo não seja superior a 5 anos, mesmo em caso de concurso de infrações, ou por crime punível com pena de prisão de limite máximo superior a 5 anos, mesmo em caso de concurso de infrações, quando o Ministério Público, na acusação, entender que não deve ser aplicada, no caso concreto, pena de prisão superior a 5 anos, nos termos do artigo 16.º, n.º 3 do CPP (artigo 381.º do CPP). Por outro lado, após a detenção, o nosso quadro legal determina que o/a suspeito/a deve ser sempre constituído/a como arguido/a (artigo 58.º, n.º 1, al. e) do CPP) e sujeito/a à medida de coação termo de identidade e residência (artigo 196.º, n.º 1, do CPP), sendo a detenção imediatamente comunicada ao Ministério Público. No prazo máximo de 48 horas, o/a arguido/a que não seja imediatamente julgado é interrogado/a pelo juiz de instrução, podendo ser-lhe aplicada medida de coação mais gravosa a requerimento do Ministério Público ou após a sua audição (artigo 194.º do CPP).

O diagnóstico que versa sobre os crimes de violência doméstica, tem evidenciado que a prática habitual é a não utilização do processo sumário nas situações de detenção em flagrante delito (Carmo, 2019). De acordo com a informação mais recente disponibilizada pelo Governo no Relatório Anual de Monitorização de Violência Doméstica (Ministério da Administração Interna, 2021), em 2020, as forças de segurança detiveram 2073 suspeitos em contexto de violência doméstica. Destes, 1164 foram detidos pela GNR (294 em flagrante delito e 870 fora de flagrante delito) e 909 pela PSP¹⁷. A importância da utilização da forma de processo sumário nos casos de violência doméstica foi sublinhada pelo relatório da CTM. De acordo com esta Comissão, trata-se de uma forma de processo que, pela sua simplificação e celeridade, se adequa à urgência dos crimes de violência doméstica, sendo suscetível de assegurar um efeito dissuasor em termos de

¹⁷ Não existem dados desagregados da PSP. O relatório refere a impossibilidade de comparação com as detenções em anos anteriores, uma vez que uma das forças de segurança alterou o seu critério de recolha de informação, passando a considerar as detenções em flagrante delito e fora do flagrante delito (Ministério da Administração Interna, 2021).

prevenção geral e especial (Carmo, 2019). Assim, não é de estranhar a preocupação do Manual de Atuação Funcional com a adequada sinalização, por parte das forças de segurança, das situações de quase flagrante delito ou presunção de flagrante delito. Estas situações poderão ser mais comuns nos crimes de violência doméstica do que o flagrante delito propriamente dito, uma vez que estamos perante crimes cujas agressões são, tradicionalmente, praticadas dentro de casa (XXII Governo Constitucional, 2020). Em linha com as recomendações da CTM, o Manual de Atuação Funcional veio criar um protocolo uniformizado para a atuação policial após a detenção, assente, nos casos de detenção em flagrante delito, na articulação entre OPC, MP e JIC, com o objetivo permitir o recurso mais frequente ao processo sumário.

O/a arguido/a pode, também, ser detido fora de flagrante delito em qualquer altura do processo. A detenção fora de flagrante delito só pode ser efetuada por mandado do juiz ou, nos casos em que for admissível prisão preventiva, do Ministério Público verificadas as seguintes condições: existência de fundadas razões para considerar que o/a visado/a não se apresentaria voluntariamente perante autoridade judiciária no prazo que lhe fosse fixado; quando se verifique, em concreto, alguma das situações previstas no artigo 204.º do CPP (condições de aplicação das medidas de coação), que apenas a detenção permita acautelar; ou se tal se mostrar imprescindível para a proteção da vítima (artigo 257.º, n.º 1 do CPP). O OPC também pode ordenar a detenção fora de flagrante delito por iniciativa própria, quando: se tratar de caso em que é admissível a prisão preventiva; existirem elementos que tornem fundados o receio de fuga ou de continuação da atividade criminosa; e não for possível, dada a situação de urgência e de perigo na demora, esperar pela intervenção da autoridade judiciária (artigo 257.º, n.º 2 do CPP).

No âmbito dos crimes de violência doméstica, a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, criou um regime especial para a detenção fora de flagrante delito nos casos em que é efetuada pelo OPC. Assim, as autoridades policiais podem ordenar a detenção fora de flagrante delito nos crimes de violência doméstica quando: houver perigo de continuação da atividade criminosa; a detenção se mostrar imprescindível à proteção da vítima; ou não for possível, dada a situação de urgência e de perigo na demora, aguardar pela intervenção da autoridade judiciária (artigo 30.º, n.º 3 da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). Este artigo permite que o OPC também proceda à detenção fora de flagrante delito oficiosamente nos crimes de violência doméstica quando tal detenção se mostre imprescindível à proteção da vítima, situação que não tem cobertura nos termos gerais previstos no n.º 2 do artigo 257.º do CPP.

2.1.2. Medidas de coação e vigilância eletrônica

As medidas de coação¹⁸ são um dos principais instrumentos de contenção da violência doméstica e da violência contra as mulheres. Nestas situações, a manutenção do contacto entre a vítima e o/a arguido/a poderá potenciar a sua inação no procedimento criminal e/ou a continuação da atividade criminosa, com graves prejuízos para a proteção da vítima (Gomes et al., 2016; Logar & Niemi, 2015). Assim, é importante a aplicação de medidas cautelares de proteção que, para além de prevenirem a prática de novos crimes, promovam uma cultura de intolerância contra estes fenómenos (Logar & Niemi, 2015).

As medidas de coação encontram-se tipificadas nos artigos 196.º a 202.º do CPP e são as seguintes: termo de identidade e residência; caução; obrigação de apresentação periódica; suspensão do exercício de funções, de profissão e de direitos; proibição e imposição de condutas; obrigação de permanência na habitação; e prisão preventiva. Para além destas medidas, a lei especial para o tratamento da violência doméstica prevê um regime para a aplicação de medidas de coação urgentes, de acordo com o qual, após a constituição de arguido/a pela prática de crime de violência doméstica, o juiz pondera, no prazo máximo de 48 horas, a aplicação, com respeito pelos pressupostos gerais e específicos de aplicação das medidas de coação previstas no CPP, das seguintes medidas de coação: não adquirir, não usar ou entregar, de forma imediata, armas ou outros objetos e utensílios que detiver, capazes de facilitar a continuação da atividade criminosa; sujeitar, mediante consentimento prévio, a frequência de programa para arguidos em crimes no contexto da violência doméstica; não permanecer nem se aproximar da residência onde o crime tenha sido cometido, onde habite a vítima ou que seja casa de morada da família, impondo ao/à arguido/a a obrigação de abandonar; não contactar com a vítima, com determinadas pessoas ou frequentar certos lugares ou certos meios, bem como não contactar, aproximar-se ou visitar animais de companhia da vítima ou da família; e restringir o exercício de responsabilidades parentais, da tutela, do exercício de medidas relativas a maior acompanhado, da administração de bens ou da emissão de títulos de crédito. O referido normativo legal explicita ainda que as medidas de afastamento da residência e de proibição de contactos mantêm a sua relevância mesmo nos casos em que a vítima tenha abandonado a residência em razão da prática ou de ameaça séria do cometimento do crime de violência doméstica (artigo 31.º, n.º 2).

¹⁸ As medidas de coação são medidas processuais que limitam a liberdade do/a arguido/a com o objetivo de assegurar exigências de natureza cautelar.

Neste âmbito, convém recordar que a versão originária do CPP de 1987 não previa qualquer solução específica entre as medidas de coação que permitisse assegurar de forma adequada a proteção da vítima nas situações de maus tratos a cônjuges¹⁹. Em 1991, a Lei n.º 61/91, de 13 de agosto (Lei de proteção às mulheres vítimas de violência), determinou pela primeira vez a possibilidade de aplicar ao/à arguido/a de crime de maus tratos a cônjuge a medida de coação de afastamento da residência se existisse perigo de continuação da atividade criminosa, sendo que esta medida podia ser cumulada com a obrigação de prestar caução no caso de o/a arguido/a viver em economia comum com a vítima. Contudo, a falta de regulamentação deste diploma deu origem a dúvidas quanto à sua exequibilidade e criou entraves à aplicação efetiva do afastamento preventivo do agressor²⁰. A reforma penal de 2007, veio alterar o regime geral das medidas de coação, passando a incluir, na medida de coação de proibição e imposição de condutas (artigo 200.º do CPP), a possibilidade de imposição ao/à arguido/a da “obrigação de não permanecer ou não permanecer sem autorização na área de uma determinada povoação, freguesia ou concelho ou na residência onde o crime tenha sido cometido ou onde habitem os ofendidos seus familiares ou outras pessoas sobre as quais possam ser cometidos novos crimes”. Foi apenas em 2009, que a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, criou o regime especial de medidas de coação nos casos em que haja indícios da prática de um crime de violência doméstica. A Lei n.º 129/2015, de 03 de setembro, que alterou a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, veio explicitar que as medidas de coação urgentes são sempre cumuláveis com qualquer outra medida de coação prevista no CPP (artigo 31.º, n.º 3). Em 2017, a Lei n.º 24/2017, de 24 de maio, determinou a obrigação de comunicar, com caráter de urgência, ao representante do Ministério Público que exerce funções no tribunal competente, sempre que seja aplicada uma medida de coação que implique a restrição de contacto entre progenitores para instauração do processo de regulação ou alteração da regulação do exercício das responsabilidades parentais. Esta questão será desenvolvida posteriormente neste relatório. Por fim, destacamos as pequenas alterações recentes introduzidas pela Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto: explicitação, no texto da própria lei, da obrigação de o/a arguido/a abandonar a casa de morada de família quando seja aplicada medida de coação de afastamento da residência; a inclusão da proibição de contactar, aproximar-se ou visitar animais de companhia da vítima ou da família quando for aplicada medida de coação de proibição de contactos; e a introdução da

¹⁹ A medida de coação de proibição de permanência, de ausência e de contactos e a medida de coação de prisão preventiva estavam reservadas a crimes dolosos puníveis com pena de prisão de máximo superior a 3 anos, o que excluía do seu âmbito o crime de maus tratos a cônjuge.

²⁰ Para uma análise mais detalhada sobre esta questão, ver Gomes et al., 2016.

medida de coação de restrição do exercício das responsabilidades parentais. Estas alterações são reflexo de uma mudança de paradigma nas intervenções de violência doméstica a nível internacional e Europeu, que tem procurado assegurar que o ónus de proteção da vítima recaia sobre o/a agressor/a e não a vítima (Logar & Niemi, 2015).

A aplicação das medidas de coação rege-se pelos princípios da adequação, proporcionalidade e necessidade (artigo 193.º do CPP) e depende da verificação de um conjunto de pressupostos legais, uns de carácter geral (artigo 204.º do CPP) e outros de carácter específico. Com exceção da medida de coação termo de identidade e residência, que se aplica no momento em que uma determinada pessoa é constituída como arguido/a e apenas por esse facto (artigo 196.º, n.º 1 do CPP), nenhuma medida de coação pode ser aplicada se não se verificar em concreto: fuga ou perigo de fuga do arguido; perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução do processo e, nomeadamente, perigo para a aquisição, conservação ou veracidade da prova; ou perigo de perturbação da ordem e tranquilidade públicas ou de continuação da atividade criminosa, em razão da natureza e das circunstâncias do crime ou da personalidade do arguido. As medidas de coação são sempre aplicadas pelo juiz a requerimento do Ministério Público e depois do inquérito, mesmo quando oficiosamente, após audição do Ministério Público sob pena de nulidade, com exceção do termo de identidade e residência que pode ser aplicado por qualquer autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal (artigo 194.º, n.º 1 do CPP).

As medidas de coação de permanência na habitação e as que impliquem proibições de contacto com a vítima devem²¹ ser fiscalizadas por meios técnicos de controlo à distância, sempre que tal se mostre imprescindível para a proteção da vítima (artigo 35.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). A aplicação de meios técnicos de controlo à distância dependem do consentimento do/a arguido/a, da vítima quando a sua utilização abranja a sua participação e das pessoas que vivam com o arguido ou que possam ser afetadas pela permanência obrigatória deste em determinado local (artigo 36.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro). Contudo, este consentimento é dispensado sempre que o juiz, de forma fundamentada, determine que a utilização de meios técnicos de controlo à distância é imprescindível para a proteção dos direitos da vítima (artigo 36.º, n.º 7 do RJPVD)²². As condições de utilização dos meios técnicos de

²¹ Este dever apenas foi determinado com a alteração introduzida pela Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro (o tribunal deixa de “poder” para passar a “dever”).

²² Esta possibilidade foi aditada pela Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, colocando nas mãos do juiz do processo a ponderação das situações que justifiquem a não verificação da necessidade de prestação de consentimento no que respeita à utilização de meios técnicos de controlo à distância.

controlo à distância encontram-se reguladas na Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro, que dedica uma seção específica às medidas e penas de afastamento do/a arguido/a ou condenado/a em contexto de violência doméstica.

De acordo com os últimos dados estatísticos disponibilizados pelo Governo, no terceiro trimestre de 2021 foram aplicadas 862 medidas de coação de afastamento em crimes de violência doméstica, sendo que destas 671 recorreram a vigilância eletrónica, o que corresponde a um aumento de 9,8% e 8,2% relação ao mesmo período no ano anterior, respetivamente (XXII Governo Constitucional, 2021b).

Uma das principais fragilidades que tem vindo a ser apontada pelo GREVIO no âmbito das avaliações efetuadas ao Estado português é o não cumprimento do disposto no artigo 52.º (medidas de interdição urgentes) e 53.º (medidas cautelares ou medidas de proteção) da Convenção de Istambul²³. De facto, em Portugal, só nos casos de detenção em flagrante delito ou realização de inquérito sumário que permita concluir pela forte indicição da prática do crime de violência doméstica, com a consequente sujeição do arguido a primeiro interrogatório judicial para aplicação de medidas de coação de afastamento pelo juiz, é que existe uma intervenção por parte das autoridades competentes (OPC ou Ministério Público) que determina o afastamento *imediato* do/a agressor/a da residência da vítima e a proibição de contactos. Assim, por via de regra, na maioria dos casos é a própria vítima que é obrigada a abandonar a residência que partilha com o/a agressor/a e a assegurar a cessação dos contactos.

Neste sentido, o GREVIO chama a atenção para a importância de garantir a efetiva aplicação das medidas de interdição urgentes e das medidas cautelares ou de proteção, que em Portugal são asseguradas através das medidas de coação. De acordo com o GREVIO, as medidas de restrição de emergência (“go orders”) devem obedecer aos seguintes requisitos: permitir o afastamento imediato do/a agressor/a da residência comum e a proibição de contactos com a vítima; ser automaticamente extensíveis aos filhos menores; permitir a sua aplicação *ex parte*, i.e., sem ouvir o/a agressor/a, desde que seja assegurado o direito de defesa do/a agressor/a posteriormente; ter efeito imediato, mesmo que tenham que ser confirmadas por autoridade judiciária posteriormente; ser válidas por um período de tempo reduzido, cujo mínimo deve ser estabelecido por lei, com possibilidade de renovação em caso de continuação do perigo; ser

²³ Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adotada em Istambul, a 11 de maio de 2011 e aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro.

acompanhada de serviços de apoio à vítima (v.g. aconselhamento jurídico, casa abrigo, apoio psicológico); garantir um sistema de sanções eficaz e dissuasor nos casos de violação destas medidas (GREVIO, 2019). Assim, o grupo de peritos recomenda que o Estado português reveja o seu quadro legal modo a garantir que as medidas de interdição urgentes respondam a estes requisitos. Por outro lado, o GREVIO também chama a atenção para a falta de dados estatísticos sobre a aplicação e cumprimento das medidas de coação (v.g. número de requerimentos feitos, tipo de medidas de coação aplicadas e rejeitadas, sucesso das medidas de coação) (GREVIO, 2019).

2.1.3. Teleassistência

A teleassistência consiste numa forma específica de proteção da vítima de violência doméstica que compreende um leque muito variado de respostas, desde informação, apoio psicossocial ou intervenção policial. No âmbito do direito à proteção concedido à vítima de violência doméstica, a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, consagra o dever²⁴ de o juiz, ou o Ministério Público durante a fase de inquérito, determinar, sempre que tal se mostre imprescindível à proteção da vítima e obtido o seu consentimento, que lhe seja assegurado apoio psicossocial e proteção por teleassistência. A proteção por teleassistência tem uma duração máxima de 6 meses, salvo se as circunstâncias associadas à proteção da vítima justificarem a sua prorrogação (artigo 20.º, n.º 4)²⁵. A decisão judicial sobre a aplicação da medida de teleassistência depende da ponderação de um conjunto muito diversificado de fatores, de acordo com a avaliação do risco e as necessidades específicas de segurança de cada caso (Felgueiras et al., 2021; Guerra & Gago, 2019). Atualmente, o organismo da administração pública responsável pelos sistemas técnicos de teleassistência é a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), sendo a implementação desta medida da competência da Cruz Vermelha Portuguesa (entidade contratualizada pela CIG). As condições de utilização dos meios técnicos de teleassistência encontram-se reguladas na Portaria n.º 220/A-2010, de 16 de abril, alterada pela Portaria n.º

²⁴ Este dever apenas foi determinado com a alteração introduzida pela Lei n.º 129/2015, de 03 de setembro, uma vez que a redação original da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, referia-se a uma possibilidade (“pode”).

²⁵ A redação original da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, determinava que a prorrogação da medida de teleassistência dependia da verificação de “circunstâncias excecionais”. Contudo, este artigo foi alterado pela Lei n.º 129/2015, de 03 de setembro, que subordina a prorrogação à necessidade de assegurar a proteção da vítima.

63/2011, de 3 de fevereiro, que estendeu o âmbito de aplicação da medida a todo o território nacional²⁶.

A teleassistência funciona através do recurso a tecnologias de comunicação móvel e georreferenciação, assegurando uma resposta rápida e eficiente, de forma permanente e gratuita, em situações de perigo ou ameaça, bem como apoio psicossocial (Guerra & Gago, 2019). Para acionar esta medida, a vítima apenas tem que premir um botão num dispositivo técnico que se encontra ligado a um Centro de Atendimento onde técnicos especializados acionam as respostas e intervenções adequadas ao caso concreto (e.g., linha de emergência, PSP, GNR, bombeiros, vizinhos, familiares da vítima) (Felgueiras et al., 2021). Por outro lado, para além da utilização do equipamento pela própria vítima, convém também referir que a equipa de técnicos realiza contactos periódicos com o objetivo de zelar pela sua segurança e verificar se o equipamento está a funcionar de forma correta (GREVIO, 2019).

No que diz respeito à extinção da medida, a Diretiva n.º 5/2019, de 15 de novembro, da Procuradoria-Geral da República determina que cabe ao Ministério Público decidir ou promover, consoante os casos, a cessação da teleassistência quando: a vítima e o/a agressor/a reatem o contacto ou a convivência, salvo em situações previamente definidas e justificadas; tenha sido aplicada medida de coação ao/à arguido/a que torne desnecessária a teleassistência; ou se verifique por motivo imputável à vítima utilização abusiva do serviço ou incumprimento reiterado das obrigações e deveres que sobre si impendem, inviabilizando ou dificultando a execução da medida. Este tem, também, a obrigação de comunicar ou promover a comunicação das decisões de aplicação, prorrogação e cessação da medida de teleassistência à CIG no mais curto espaço de tempo. A mais recente alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro (Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto) veio determinar que a proteção por teleassistência se considera automaticamente extinta decorrido um período equivalente ao prazo inicialmente determinado, acrescido de duas prorrogações, quando não tenha ocorrido a comunicação fundamentada da decisão de extinção ou prorrogação (artigo 20.º, n.º 7).

De acordo com a informação mais recente disponibilizada pelo Governo, no terceiro trimestre de 2021, 3801 pessoas estavam abrangidas pelo regime de teleassistência no âmbito do crime de violência doméstica, o que representa uma variação de -3,2% em relação ao mesmo trimestre

²⁶ Inicialmente, a medida apenas estava em vigor, de modo experimental, nos tribunais com jurisdição nas comarcas dos distritos do Porto e Coimbra.

do ano anterior²⁷ (XXII Governo Constitucional, 2021b). Tal como já referido, os números relativos à aplicação de medidas de coação de afastamento de agressores no âmbito do crime de violência doméstica são bastante inferiores: no mesmo período, apenas foram aplicadas 862 medidas de coação de afastamento, de entre as quais 671 controladas com recurso a vigilância eletrónica (XXII Governo Constitucional, 2021b). A clara opção pela aplicação de medidas de autoproteção em vez de medidas que colocam o ónus no agressor foi uma das questões sinalizadas e criticadas pelo GREVIO (2019), que salientou a importância de promover a aplicação efetiva de medidas de contenção da violência dirigidas ao agressor, em vez de impor às vítimas o encargo de assegurar a sua própria segurança.

3. A suspensão provisória do processo: enquadramento e prática

3.1.1. A iniciativa da SPP

Em 1987, com a aprovação do atual Código de Processo Penal, operada pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, foi criado o instituto da suspensão provisória do processo (SPP), previsto nos artigos 281.º e 282.º.

No que se refere à promoção do processo penal, a criação deste instituto encontra-se fundada no princípio da oportunidade, segundo o qual, por se entender que as instâncias judiciais penais deverão ser a *ultima ratio* para o exercício do poder penal, o Ministério Público tem a possibilidade de, mediante factos que apresentem escassa relevância social e que não comprometam gravemente o interesse público, promover por outras vias a reparação de uma conduta punida por lei.

No entanto, no sistema português, o princípio da oportunidade aparece como um princípio contrário ao princípio da legalidade, sendo este último o princípio-regra na promoção do processo penal, gozando aliás de consagração constitucional, no n.º 1 do artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Segundo o princípio da legalidade, o Ministério Público está obrigado a promover o processo sempre que adquirir a notícia do crime e a deduzir acusação sempre que recolher indícios suficientes da prática do crime e de quem foi o seu agente [n.º 2 do artigo 262.º e n.º 1 do artigo 283.º do Código de Processo Penal (CPP)].

²⁷ Convém referir que, durante o ano de 2020, ocorreu um aumento significativo do recurso à medida de proteção por teleassistência, representando uma variação de 33.3% em relação ao anterior (XXII Governo Constitucional, 2021a; Felgueiras et al., 2021).

Tendo em conta as explicações referentes aos princípios acima descritos, é possível concluir que os princípios da legalidade e da oportunidade colocam-se em posições contrárias, sendo que o princípio da oportunidade *“surge como uma liberdade de apreciação do MP [Ministério Público] relativamente [à] decisão de investigar ou de acusar apesar de estarem reunidos os pressupostos legais (gerais) dos ditos deveres”* (Caeiro, 2002: 46).

No entanto, não podemos afirmar que existe uma renúncia à aplicação da pena, mas sim uma alternativa à dedução da acusação. Por outras palavras, o princípio da oportunidade não constitui uma renúncia ao princípio da legalidade, mas sim uma limitação deste, sendo que *«no plano material e teológico o que está em causa é uma solução de continuidade ou de “fusão horizôntica” entre a legalidade e a oportunidade, mediatizada por uma relação de comunicabilidade entre o direito penal substantivo e o processo pena. Realiza, na expressão de RIESS “uma transferência da política criminal para o processo”»* (Andrade, 1988: 346).

Desta forma, a SPP surge como um mecanismo de diversão com intervenção que permite uma solução desviada do processamento normal (Antunes, 2016), traduzindo-se numa “oportunidade regulada” (Guimarães, 2003), uma medida de consenso que *“pretende precisamente dar resposta à pequena e média criminalidade, tendo surgido numa altura de crise da justiça, em que aumentaram massivamente estas formas de criminalidade, colocando em risco o funcionamento do sistema de justiça penal. Neste instituto, através de formas negociadas de justiça, o conflito é devolvido às partes para estas o resolverem, devendo o consenso entre os sujeitos processuais ser levado o mais longe possível”* (David, 2016).

Originalmente, a SPP (artigos 281.º e 282.º do CPP) foi prevista para os crimes puníveis com pena de prisão não superior a 3 anos ou com sanção diferente da prisão. Nestes casos, o Ministério Público podia decidir, mediante a concordância do juiz de instrução, pela suspensão do processo, até um máximo de 2 anos, mediante a imposição ao arguido de injunções e regras de conduta, desde que verificados uma série de pressupostos: a) concordância do arguido e do assistente; b) ausência de antecedentes criminais do arguido; c) não haver lugar a medida de segurança de internamento; d) carácter diminuto da culpa; e) e ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção (gerais e especiais) que no caso se façam sentir. Ao ser aplicada esta medida, cumpridas as injunções e regras de conduta, o Ministério Público poderia arquivar o processo. Não sendo cumpridas, o processo prosseguiria para a fase de julgamento.

Assim, em contexto de violência doméstica, na sua génese original, o instituto da SPP, poderia aplicar-se ao crime de maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou entre cônjuges, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, que aprovou o Código Penal (CP) de 1982, que no seu artigo 153.º previa que “o pai, mãe ou tutor de menor de 16 anos ou todo aquele que o tenha a seu cuidado ou à sua guarda ou a quem caiba a responsabilidade da sua direcção ou educação será punido com prisão de 6 meses a 3 anos e multa até 100 dias quando, devido a malvadez ou egoísmo: lhe infligir maus tratos físicos, o tratar cruelmente ou não lhe prestar os cuidados ou assistência à saúde que os deveres decorrentes das suas funções lhe impõem; ou o empregar em actividades perigosas, proibidas ou desumanas, ou sobrecarregar, física ou intelectualmente, com trabalhos excessivos ou inadequados de forma a ofender a sua saúde, ou o seu desenvolvimento intelectual, ou a expô-lo a grave perigo”.

Deverá ser de notar também que este crime era considerado como um crime público, não dependendo, assim, de queixa. No entanto, a interpretação feita pela jurisprudência levou a uma relativa inutilização de tal conceito, dando a entender que os comportamentos de maus tratos entre cônjuges teriam uma natureza de crime semipúblico, sendo que era considerado estarem em causa apenas ofensas corporais. O crime apenas seria considerado como crime público quando fosse provada a existência de “malvadez ou egoísmo”. Ao considerar o crime de maus tratos entre cônjuges como um crime semipúblico, significava isto que era necessário a existência de uma queixa para a abertura do inquérito e que ficariam abertas as possibilidades de desistência e de caducidade do direito da queixa num curto espaço de tempo (Casimiro & Mota, 2010: 135).

Com a aprovação da Lei de protecção às mulheres vítimas de violência doméstica, (Lei n.º 61/91, de 13 de agosto) foi estabelecido pelo artigo 15.º que quando a motivação do crime resultasse de uma atitude discriminatória relativamente à mulher, o instituto da SPP apenas poderia ser aplicado com a concordância do arguido e da ofendida. Este diploma ainda estabeleceu que caso o arguido fosse uma pessoa com quem a ofendida vivia em economia comum, a medida de injunção seria, sempre que necessário, a do afastamento da residência, pretendendo-se, desta forma, proteger as vítimas de violência em contexto familiar/doméstico.

Com a reforma penal de 1995, ao ser aprovado o atual CP pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, manteve-se a previsão dos crimes de maus tratos (no artigo 152.º), mas com alterações. Destaca-se o agravamento da moldura penal para uma pena de prisão de 1 a 5 anos, sendo que

esta seria ainda mais agravada, em função do resultado, para 2 a 8 anos em caso de ofensa à integridade física grave e para 3 a 10 anos em caso de morte. Além disso, o crime passou a ser considerado como um crime semipúblico, passando para a letra da lei, o que estava estabelecido pela jurisprudência. Com as agravações das molduras penais, operadas por esta reforma, o instituto da SPP, não seria aplicável ao crime de maus tratos. No entanto, tal instituto voltou a ser aplicável ao crime de maus tratos com a aprovação da Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, que alterou o CPP, alargando a possibilidade de aplicação da SPP aos crimes puníveis com pena de prisão não superior a 5 anos.

Em 1998, com a Lei n.º 65/98, de 2 de setembro, que alterou o CP, o procedimento criminal em contexto de crime de maus tratos continuou a depender de queixa, mas estabeleceu que o Ministério Público poderia iniciar o procedimento se o interesse da vítima o impusesse e não houvesse oposição do ofendido antes de ser deduzida a acusação, sendo que nestes casos, não haveria necessidade da existência de uma queixa. Esta alteração legislativa quebrou a clássica estrutura dos tipos de crimes, que, tradicionalmente, se dividem em crimes públicos (não dependentes de queixa), semipúblicos (dependentes de queixa) ou particulares (dependentes de acusação particular). Assim, deste modo, criou-se um regime híbrido, nos termos do qual, perante uma possível passividade da vítima, seria, possível iniciar procedimento criminal (Casimiro & Mota, 2010: 136).

No entanto, este enquadramento foi alterado com a Lei n.º 7/2000, de 27 de maio, que alterou simultaneamente o CP e o CPP. O CP manteve o crime de maus tratos, mas estabeleceu que o procedimento criminal deixava de depender de queixa, transformando este crime num crime público. Já o CPP, com esta alteração, passou a prever que, em processos por crime de maus tratos entre cônjuges, ou quem convivesse em condições análogas ou fosse progenitor de descendente comum em 1.º grau, poderia ainda ser aplicada a SPP a livre requerimento da vítima, tendo em especial consideração a sua situação e desde que ao arguido não tivesse sido aplicada medida similar por infração da mesma natureza. Nestes casos, a duração da suspensão poderia ir até ao limite máximo da moldura penal em causa. Desta forma, foi encontrada uma *“solução de consenso para aquelas situações em que, não sendo a desistência de queixa por parte da vítima relevante, a submissão do/a arguido/a a julgamento não seria exigível para alcançar as finalidades do processo penal”* (Gomes et al., 2016: 62).

Com a reforma penal de 2007, significativas alterações foram introduzidas, tanto a nível processual como penal. Com a Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, que alterou o CPP, passou a

prever-se que, em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, o Ministério Público, mediante requerimento livre e esclarecido da vítima, poderia determinar a SPP, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que se verificassem dois requisitos: a ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza; e a ausência de aplicação anterior deste instituto por crime da mesma natureza. Nestes casos, a duração da suspensão poderia ir até aos 5 anos. Com a Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, o CP passou a prever o crime de violência doméstica, o crime de maus tratos e o crime de violação de regras de segurança de forma autónoma. No que respeita ao crime de violência doméstica, o artigo 152.º, passou a prever-se que, aquele que, de modo reiterado ou não, infligir maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais a: cônjuge ou ex-cônjuge, ou, pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação, seria punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal (seja em função do resultado, seja em função das circunstâncias). Além disso, mais uma vez foi abandonada a natureza de crime semipúblico, e o crime de violência doméstica tornou-se, mais uma vez, um crime de natureza público, abandonado, assim, a “solução de consenso”.

Com a Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que aprovou o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, previu-se a possibilidade de realização de um encontro restaurativo entre o agente do crime e a vítima, durante a SPP ou durante o cumprimento da pena que seria promovido, nos termos a regulamentar, obtido o consentimento expresso de ambos, com vista a restaurar a paz social, tendo em conta os legítimos interesses da vítima, garantidas que estejam as condições de segurança necessárias e a presença de um mediador penal credenciado para o efeito (artigo 39.º).

É de ressaltar, que em 2007, a Lei n.º 21/2007, que introduziu a mediação penal de adultos em Portugal, excluiu do seu âmbito de aplicação os crimes de violência doméstica, pois nos termos do artigo 2.º, n.º 2, “a mediação em processo penal só pode ter lugar em processo por crime cujo procedimento dependa de queixa ou de acusação particular”. Aqui também poderíamos partir do princípio que esta exclusão derivaria da consideração que a mediação/encontro restaurativo entre vítima e agressor, em casos de violência doméstica, seria uma experiência penosa para a vítima e potencial situação de vitimização secundária. Além disso, ao promover a admissibilidade de tal instituto nestes contextos, iria favorecer a perceção comunitária de que tais comportamentos seriam considerados como criminalidade insignificante, tanto que nem

sequer eram punidos como crimes (Santos, 2010: 70). No entanto, para Santos (2010: 70), esta ideia apenas perpetua o estereótipo de fragilidade e de incapacidade de decisão por parte das vítimas, retirando-lhes um direito e um possível caminho para uma solução mais adequada aos seus interesses, sem lhes perguntar aquilo que de facto elas acham que é o melhor para si próprias. Assim, a alteração estabelecida pela Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, tinha alguns méritos como a desconstrução da ideia da vítima indefesa e incapaz de tomar as decisões que possam ser vantajosas para ela; e o valor simbólico de abrir o caminho para soluções restaurativas para outros momentos do processo penal (Santos, 2010: 73). No entanto, o instituto do encontro restaurativo em contexto de violência doméstica, foi revogado pela Lei n.º 129/2015, de 3 de setembro.

Em 2013, com a Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, que altera o CP, o crime de violência doméstica passou a abranger relações de namoro, alargando, também consequentemente, as situações em que poderia ser aplicável a SPP. Com Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto, que alterou novamente o CP, os crimes de violência doméstica passaram também a abranger os atos praticados contra menor que fosse descendente do agressor ou de cônjuge ou ex-cônjuge, pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente tivesse mantido ou mante-se uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação, ou de progenitor de descendente comum em 1.º grau, mesmo que o menor não coabitasse com o agressor, respondendo assim à necessidade de proteger “vítimas indiretas” do crime de violência doméstica, e, mais uma vez, alargando as situações em que se pode aplicar o instituto da SPP.

Concluimos, assim, que atualmente, a SPP é um instituto que se aplica a crimes puníveis com pena de prisão não superior a 5 anos ou com sanção diferente da prisão (e, portanto, aplicável a crimes de violência doméstica), sendo que o Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, determina, com a concordância do juiz de instrução, a suspensão do processo, mediante a imposição ao arguido de injunções e regras de conduta, sempre que se verificarem os seguintes pressupostos: a) concordância do arguido e do assistente; b) ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza; c) ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza; d) não haver lugar a medida de segurança de internamento; e) ausência de um grau de culpa elevado; f) ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir.

Ainda é de acrescentar, que em casos de violência doméstica não agravada pelo resultado, o Ministério Público, mediante o requerimento livre e esclarecido da vítima, determina a suspensão provisória do processo, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que se verifiquem os pressupostos de ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza; e a ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza (n.º 7 do artigo 281.º do CPP).

No que concerne ao crime de violência doméstica e a aplicação da SPP a este fenómeno criminal, a Procuradoria-Geral da República, enquanto agente máximo da magistratura do Ministério Público (n.º1, do artigo 220 da CRP e n.º 1, do artigo 15.º do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto), tem emanado várias orientações sobre como o este último deve agir neste contexto. Será de ressaltar que estas orientações têm como base os objetivos da política criminal, que sejam estabelecidos para um determinado tempo temporal (em regra, 2 anos) através da aprovação de uma lei sobre política criminal. Advém do artigo 11.º da Lei n.º 17/2006 de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal, que o Ministério Público deve assumir os objetivos e adotar as prioridades e orientações constantes da lei sobre política criminal, daí a origem das várias orientações emanadas pela Procuradoria-Geral da República.

A primeira Diretiva que deveremos ter em conta é a Diretiva n.º 1/14, de 15 de janeiro²⁸, que estabeleceu que em contexto de violência doméstica, a aplicação da SPP dependeria do requerimento livre e esclarecido da vítima. Assim, em casos em que o Ministério Público entendesse que ao caso a aplicação da SPP seria adequada mas que a vítima não a tivesse requerido, este poderia tomar a iniciativa de a informar pessoalmente de que poderia requer a SPP, de a esclarecer sobre o instituto, os seus objetivos, as medidas que poderiam ser impostas ao arguido e as consequências da sua aplicação. Ainda de ressaltar que quando o magistrado titular do inquérito recebesse o requerimento da vítima, este teria que se certificar que o requerimento tinha sido apresentado de forma livre e esclarecida, não preenchido do contacto pessoal com a vítima.

Em caso de aplicação do instituto da SPP, o Ministério Público ainda deveria adequar as injunções e regras de conduta às características do caso concreto, tendo em conta as motivações da vítima ao requerer a SPP, de forma a que fossem satisfeitas as exigências de prevenção no

²⁸ Deve-se notar que esta diretiva foi alterada pela Diretiva n.º 1/2015, de 30 de abril, sem, no entanto, ter impacto no que respeita aos crimes de violência doméstica.

respeito pela sua autonomia de vida. Em casos em que o afastamento do arguido da vítima se revelasse uma medida adequada e imprescindível para a proteção desta, o Ministério Público ainda poderia determinar a medida de vigilância eletrónica, desde que para isso obtivesse a concordância da vítima, do arguido, e das pessoas a que se referiam o n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 112/2009 e o n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 33/2010.

Esta diretiva ainda esclareceu que no âmbito dos procedimentos judiciais ou de outros no âmbito do direito da família e das crianças por factos relacionados com aqueles que estavam a ser investigados no âmbito da violência doméstica, a definição das injunções e regras de conduta ainda seria precedida da obtenção de informação sobre as decisões e medidas tomadas naqueles processos, tendo em vista a harmonização de umas e outras. Com este objetivo, o magistrado titular do inquérito e o magistrado que representava o Ministério Público naqueles outros procedimentos deveriam estabelecer contacto pessoal para trocarem informações.

Além disso, o Ministério Público deveria promover, no distrito judicial, no Departamento Central de Investigação e Ação Penal e no círculo judicial/comarca, o desenvolvimento de parcerias, formas de articulação e canais de comunicação com as mais variadas entidades tendo em vista o apoio à definição e à execução das injunções e regras de conduta impostas ao arguido. As entidades com quem o Ministério Público deveria estabelecer esta articulação deveria ser a Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, o Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, o Instituto da Segurança Social, os serviços do Sistema Nacional de Saúde, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, as instituições de ensino e os centros de investigação científica, as instituições de solidariedade social cuja atividade incidisse sobre agressores ou vítimas ou sobre qualquer vertente relevante para a compreensão e intervenção nas situações de violência doméstica.

Em seguimento da aprovação da Lei n.º 72/2015, de 20 de junho, que definiu os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2015-2017, e que definiu os crimes de violência doméstica como crimes de investigação prioritária²⁹, foi emanada a Diretiva n.º 2/15, de 24 de novembro. Assim, de acordo com esta diretiva, o crime de violência doméstica seria considerado como um crime de investigação prioritária nomeadamente se praticado contra pessoas particularmente indefesas ou praticado contra ou presenciado por menores³⁰.

²⁹ Artigo 3º da Lei n.º 72/2015, de 20 de junho.

³⁰ Ponto I. da Diretiva n.º 2/15 de 24 de novembro.

Neste sentido, esta diretiva³¹ estabeleceu que quando as vítimas, diretas ou indiretas, fossem crianças ou jovens, os magistrados do Ministério Público deveriam comunicar e articular-se com outros magistrados de outras jurisdições, em especial das secções de família e menores, e interviessem de forma articulada e da forma que entendessem ser necessária. Os magistrados ainda deveriam promover com entidades de apoio local procedimentos para deteção e denúncia de crimes, em especial com instituições educativas, de saúde e de solidariedade social.

Com vista a proteger as vítimas e evitar fenómenos de vitimização, os magistrados ainda deveriam utilizar todos os mecanismos legais disponíveis, como a inquirição em local próprio e reservado (de acordo com n.º 1 do artigo 17.º do Estatuto da Vítima, aprovado pela Lei n.º 130/2015, de 04 de setembro); o recurso precoce a declarações para memória futura; à teleassistência; à rede nacional de apoio; à restrição à publicidade das audiências; ao afastamento do arguido da sala de audiência durante a prestação de declarações da vítima; à dedução de pedido de indemnização civil (de acordo com o artigo 21.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, o artigo 82.º-A do CP e o artigo 16.º do Estatuto da Vítima), e à aplicação de medidas de coação urgentes ao arguido.

Para assegurar uma avaliação global, os magistrados ainda deveriam assegurar o preenchimento completo e subsequente análise cuidada das fichas de avaliação de risco e efetuar uma pesquisa de processos criminais antecedentes. Isto consequentemente, facilitaria a possível decisão de aplicação da SPP e das regras de conduta ou regime de prova consequente.

Já em 2017, em cumprimento da Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, que definiu os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2017-2019, foi emanada a Diretiva n.º 1/17, de 13 de outubro. Esta diretiva mantém o crime de violência doméstica como um crime de investigação prioritária³². Esta Diretiva mantém as mesmas orientações que a sua antecessora, em relação aos crimes de violência doméstica, mas chama novamente a atenção para que os magistrados assegurem o preenchimento completo e subsequente análise cuidada das fichas de avaliação de risco e efetuem uma pesquisa de processos criminais antecedentes, para assegurar uma avaliação global do caso e a efetivação célere das medidas cautelares e de proteção que se mostrassem necessárias³³.

³¹ Ponto 3, alínea b) da Diretiva n.º 2/15 de 24 de novembro.

³² Paragrafo 3 do Preâmbulo da Diretiva n.º 1/17 de 13 de outubro.

³³ Ponto I, alínea b) da Diretiva n.º 1/17 de 13 de outubro.

Em 2019, foi emitida a Diretiva n.º 5/2019, de 15 de novembro, considerada como uma das diretivas mais relevantes no contexto da violência doméstica, sendo que esta estabelece orientações específicas sobre os procedimentos a adotar durante a fase de inquérito. Assim, são emanadas orientações relativas: à aquisição da notícia do crime e atos imediatos; à avaliação de risco; à atuação nas 72 horas seguintes; à declaração para memória futura; às vítimas acolhidas em casas de abrigo ou em domicílio confidencial; à aplicação de medidas de coação, teleassistência e SPP; à articulação entre a área criminal e a de famílias e crianças; e a disposições organizativas em contexto de férias judiciais.

Com esta diretiva, ficou estabelecido, que imediatamente após o registo e autuação do inquérito por crime de violência doméstica, a secretaria do Ministério Público deveria oficiosamente efetuar a pesquisa de todos os antecedentes registados por referência à pessoa denunciada, incluindo os constantes da base de dados da suspensão provisória do processo. A pesquisa deveria incluir os antecedentes relativos a quaisquer processos, pendentes ou findos, em que figurem como ofendidos familiares, amigos ou outras pessoas com qualquer tipo de relação com a vítima. Além disso, sempre que houvesse dúvidas quanto à qualificação como violência doméstica da factualidade subjacente, esta deveria prevalecer, mantendo-se a mesma até ao momento em que fosse inequívoco enquadramento diferente. Em relação aos aditamentos referentes aos mesmo quadro de violência doméstica, estes deveriam ser integrados no inquérito instaurado, salvo quando ponderosas razões o contraindiquem, em função do retardamento do encerramento do inquérito e do interesse da vítima³⁴.

Quanto à atuação nas primeiras 72 horas após o conhecimento do auto de notícia, a diretiva estabeleceu que o Ministério Público pode “por forma discriminada e pela via mais expedita” realizar os atos processuais que o habilitem, “no mais curto prazo e sem exceder as 72 horas”, tomar medidas de proteção à vítima e à promoção de medidas de coação relativamente ao arguido. Além disso, este pode ordenar que seja realizada a ficha de avaliação, caso esta ainda não tenha sido feita. No caso de existência dessa avaliação, o Ministério Público, como já acima mencionado, procede com a análise rigorosa e crítica dos respetivos elementos, concertando estes com outros fatores de risco que, não se mostrando contemplados naquele instrumento, justifiquem a elevação do nível de risco de vitimização³⁵.

³⁴ Ponto I. da Diretiva n.º 5/2019, de 15 de novembro.

³⁵ Ponto III da Diretiva n.º 5/2019, de 15 de novembro.

No que se refere ao instituto da SPP, sempre que a vítima requeira, ainda de que forma imperfeitamente expressa, a aplicação ao arguido deste instituto, o Ministério Público, através de contacto direto e presencial com a mesma, afere se o requerimento corresponde à sua vontade livre e esclarecida e, sendo o caso, informa-a sobre os objetivos e as consequências de tal suspensão e das medidas que podem ser impostas ao arguido. Desta forma, aquando a definição das injunções e regras de conduta, o Ministério Público deve atender à dinâmica da relação à data existente entre a vítima e o arguido e à motivação subjacente ao requerimento apresentado, por forma a satisfazer as exigências de prevenção que, em concreto, se façam sentir. Sempre que necessário, devem também ser obtidas informações sobre decisões e medidas tomadas no âmbito de processos da área de família e crianças³⁶.

Mais recentemente, em consequência da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, que definiu os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020/2022, foi publicada a Diretiva n.º 1/2021, de 1 de janeiro, que estabelece as diretivas e instruções genéricas para a da Lei da Política Criminal para o biénio 2020/2022. Esta diretiva mantém o crime de violência doméstica como um crime de investigação prioritária³⁷.

Também chama a atenção para o cumprimento rigoroso das determinações contidas na Diretiva n.º 5/2019, sendo que os magistrados do Ministério Público deverão garantir a efetiva e próxima direção do inquérito e, em articulação com os órgãos de polícia criminal coadjuvantes, diligenciar, com proatividade e em prazo compatível com a natureza urgente do processo, pela recolha de meios de prova diversificados, com especial atenção para as declarações para memória futura; pela efetivação dos procedimentos de avaliação de risco e, ainda, pela promoção de medidas de proteção à vítima e das necessárias, proporcionais e adequadas medidas de coação à pessoa agressora. Além disso, no início do inquérito, deverá ser ponderada e promovida a comunicação, colaboração e articulação entre todos os serviços e entidades que devam intervir no caso concreto, tendo em vista, o apoio e a prestação de cuidados à vítima, a reorganização familiar, a proteção de crianças e jovens ou de maiores vulneráveis e o tratamento do agressor³⁸.

³⁶ Ponto VIII da Diretiva n.º 5/2019, de 15 de novembro.

³⁷ Parágrafos 9 e 10 da Diretiva n.º 1/2021, de 1 de janeiro.

³⁸ Alíneas i, ii e iii do Ponto 1. da Diretiva n.º 1/2021, de 1 de janeiro.

Deverá também ser promovida e efetivada estreita articulação entre o Ministério Público e as estruturas da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica e, muito em particular, nos locais onde existam instalados e a funcionar Gabinetes de Apoio à Vítima nos Departamentos Centrais de Investigação e Ação Penal, a sua referenciação e intervenção deverá ser preferencial. Em função disto, deverá também ser promovido o cumprimento de todos os direitos que assistem às vítimas, em especial o direito à informação, desde logo nos casos em que a denúncia é apresentada pela vítima, e o direito ao acompanhamento em qualquer diligência em que participe, inclusive por Técnico de Apoio à Vítima. Também devem ser promovidos o cumprimento das medidas especiais de proteção das vítimas, quer através da utilização da teleassistência, quer ainda através da promoção de medidas que impeçam o contacto entre vítimas e arguidos em todos os locais que impliquem a presença em diligências conjuntas, nomeadamente nos edifícios dos tribunais³⁹.

O regime atual da SPP, previsto pelos artigos 281.º e 282.º do CPP, prevê que em processos por crime de violência doméstica não agravado pelo resultado, o Ministério Público poderá determinar a SPP, desde que esta tenha sido requerida pela vítima de forma livre e esclarecida (n.º 7 do artigo 281.º do CPP). Assim, a aplicação do instituto ficará a depender da vontade livre e esclarecida da vítima, criando um regime especial dentro do regime jurídico instituído para a SPP. Como já estabelecido acima, resulta das diretivas emanadas pela Procuradoria-Geral da República, que caberá ao Ministério Público, avaliar se tal requerimento é livre e esclarecido, acautelando situações em que este possa ser condicionado como, por exemplo, pelo medo da reação do arguido⁴⁰.

No entanto, em primeiro lugar, impõe-se aqui esclarecer o que se deve entender por “vontade livre e esclarecida”. O Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 21 de junho de 2017, estabeleceu no seu sumário que *“o requerimento livre e esclarecido (...) significa, desde logo, que o declarante, portanto, a vítima, a faz livre de qualquer coação. (...) a vítima, deve ter pleno conhecimento do que significa, relativamente a si e ao agressor, a aplicação do instituto, a fim de, sabedora de todos os dados relevantes, poder manifestar a sua vontade no sentido da aplicação ou não, da suspensão provisória do processo”*⁴¹.

³⁹ Alíneas v, vi, vii e viii do Ponto 1 da Diretiva n.º 1/2021, de 1 de janeiro.

⁴⁰ Em especial a Diretiva n.º 1/14, de 15 de janeiro e a Diretiva n.º 5/2009, de 15 de novembro.

⁴¹ Acórdão 426/16.8PBCTB-A.C1. Relator: Vasques Osório.

Chegando aqui, teremos de atentar que a violência doméstica, embora seja um crime de natureza pública, este é um crime com uma dimensão essencialmente privada. Isto significa que a desnecessidade de apresentação de queixa para a instauração de inquérito, não decorre da *“prevalência da protecção da comunidade sobre o interesse individual da vítima na existência ou não de resposta punitiva, mas antes de uma tentativa de proteger esse interesse individual contra formas de coerção”* (Santos, 2010: 74), ou seja, existe uma prevalência do interesse da vítima sobre o interesse da comunidade na punição. Prova disso é exatamente o regime especial que resulta da suspensão provisória do processo para os crimes de violência doméstica não agravados pelo resultado em que a manifestação de vontade livre e esclarecida da vítima é um pressuposto fundamental para a aplicação do instituto.

No entanto, Sónia Fidalgo entende que este regime especial de suspensão articulado com a natureza pública do crime não se coaduna da melhor forma com os interesses em questão, porquanto, o regime geral, sem esquecer a vítima que tem a possibilidade de se constituir assistente, presta uma certa atenção aos interesses do arguido, máxime, a ressocialização, enquanto o regime especial, leva em conta apenas os interesses da vítima funcionando como “válvula de escape” ou “sucedâneo da desistência de queixa” (Almeida, 2015: 33).

Mas será que o Ministério Público pode decidir-se pela SPP sem o consentimento da vítima? Parece-nos que a resposta seja negativa, pois decorre do regime jurídico especial do n.º 7 do artigo 281º do CPP, que este é um pressuposto fundamental, que deve ser observado cumulativamente com os restantes dois pressupostos de aplicação previstos. Uma pergunta mais relevante será se o requerimento para a aplicação da SPP apresentado pela vítima, depois de ter sido informada sobre a existência, procedimento e consequências do instituto pelo magistrado do Ministério Público aquando da inquirição, continuará a ser “livre”.

Nestes casos, tendo em conta que o crime de violência doméstica é um crime de natureza pública, não existe a obrigação da vítima se constituir assistente⁴², e por isso, na maioria dos casos, a vítima não se faz acompanhar de advogado ou defensor nomeado, logo não tem ninguém que a possa informar acerca da existência da SPP e como esta funciona. Assim, e como decorre das diretivas emanada pela Procuradoria-Geral da República explanadas acima, caberá ao magistrado do Ministério Público assumir o papel de esclarecer as vítimas, sem influenciar a decisão de requerer a SPP.

⁴² Para a distinção entre vítima e assistente, ver, nomeadamente (Dias, 2019).

Por fim, deverá ainda ser notado que, de acordo com o n.º 7 do artigo 281.º do CPP, ainda ficam ainda estabelecidos outros dois pressupostos de aplicação cumulativa para a aplicação do instituto da SSP, sendo eles: i) concordâncias do arguido, do Ministério Público e do juiz de instrução; e ii) a ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza e a ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza.

3.1.2. A definição das regras de conduta

De acordo com o n.º 1 do artigo 281.º, do CPP, a SPP pressupõe a imposição de injunções e regras de conduta. Uma lista das possíveis injunções e regras de conduta a aplicar encontram-se consagradas no n.º 2 do artigo 281.º do Código de Processo Penal, podendo estas serem aplicadas cumulativa ou separadamente.

Deve ser notado que esta lista não é taxativa sendo que a alínea h) do n.º 2 do artigo 281.º estabelece que pode ser imposto “qualquer comportamento especialmente exigido pelo caso”. Esta situação permite ao Ministério Público aplicar outro comportamento que seja especialmente exigido no caso concreto, desde que tal comportamento não ofenda a dignidade do arguido, conforme estabelecido no n.º 5 do artigo 281.º do CPP.

Importa apontar que as injunções e regras de conduta não consubstanciam verdadeiras penas no sentido do direito penal material, mas sim “*a inflição de um mal que só tem lugar por causa da conduta do arguido*”. É por isso que são tidas como “*equivalentes funcionais*” das penas, porque têm lugar enquanto reação sancionatória. Todavia, “*o efeito de sanção que lhe está ligado assenta na liberdade de decisão do arguido*” (Andrade, 1988: 353). Deve também salientar-se que, tendo em conta que a SPP é aplicada ainda em sede de inquérito, as injunções e regras de conduta que possam ser aplicadas não se encontram ligadas a uma “*censura ético-jurídica da pena nem a correspondente comprovação da culpa*”, daí elas não poderem ser impostas ao arguido sem a sua concordância. Significa isto que mesmo após a aplicação das injunções e regras de conduta, o arguido continua a beneficiar da presunção de inocência, sendo que estas devem orientar-se privilegiada ou exclusivamente para fins de prevenção (Andrade, 1988: 354).

Assim, de acordo com o n.º 2 do artigo 281.º do CPP, estão previstas as seguintes injunções e regras de conduta: a) indemnizar o lesado; b) dar ao lesado satisfação moral adequada; c) entregar ao Estado ou a instituições privadas de solidariedade social certa quantia ou efetuar prestação de serviço de interesse público; d) residir em determinado lugar; e) frequentar certos

programas ou atividades; f) não exercer determinadas profissões; g) não frequentar certos meios ou lugares; h) não residir em certos lugares ou regiões; i) não acompanhar, alojar ou receber certas pessoas; j) não frequentar certas associações ou participar em determinadas reuniões; k) não ter em seu poder determinados objetos capazes de facilitar a prática de outro crime; l) qualquer outro comportamento especialmente exigido pelo caso.

Perante isto, podemos concluir que as injunções e regras de conduta estabelecidas terão o objetivo de repor o bem jurídico numa tripla vertente: ressocializar o arguido [alíneas d) a l)], sem contudo deixar de priorizar a reparação da material e moral da vítima [alíneas a) e b)] e, ainda a reparação do Estado [alínea c)]. Já a alínea m) estabelece uma cláusula aberta que permitirá estabelecer outros comportamentos que se revelem mais adequados para potenciar a ressocialização do arguido (Cruz, 2020: 44).

Amélia Vera Jardim, identifica as injunções estabelecidas pelas alíneas a), b) e c) como *obrigações de resultado* por estas corresponderem a obrigações que visam diretamente a reparação do dano, refletindo-se em ações positivas. Já as regras de conduta previstas nas restantes alíneas são identificadas como “obrigações que impõem regras gerais de comportamento suscetíveis de implicarem alterações profundas no *modus vivendi*” (Cruz, 2020: 44).

Será ainda relevante mencionar que a constitucionalidade da alínea m) foi discutida, face ao previsto no n.º 1 do artigo 27.º e no n.º 3 do artigo 18.º da CRP. No entanto, o Tribunal Constitucional negou a tese da inconstitucionalidade com base no controlo operado pelo juiz de instrução no que respeita ao que é previsto no n.º 4 do artigo 28.1º do CPP, segundo o qual, ao arguido, não são oponíveis injunções e regras de conduta que possam ofender a sua dignidade, além do facto de nada o obrigar ao seu cumprimento e estas só lhe serem aplicáveis mediante a manifestação da sua concordância⁴³.

Para apoio e vigilância do cumprimento das injunções e regras de conduta o Ministério Público pode, consoante os casos, recorrer a várias entidades, entre elas, os serviços de reinserção social, os órgãos de polícia criminal, entidades da sociedade civil, etc., sendo que este assunto foi contemplado nas orientações emitidas pela Procuradoria-Geral da República.

⁴³ Ver Acórdão n.º 144/2006, de 22 de fevereiro de 2006.

No Capítulo III da Diretiva n.º 1/14 de 15 de janeiro⁴⁴, estabeleceu que as injunções e regras de conduta a implementar durante o período da SPP deveriam obedecer a 3 regras fundamentais: 1) deveriam ser adequadas à natureza dos factos em questão, às circunstâncias e consequências da sua prática, bem como à conduta anterior e posterior e à situação socioprofissional do arguido (o que determinaria a sua *espécie*); 2) deveriam ser proporcionais à intensidade da concreta conduta criminosa e aos seus efeitos, tendo em conta a gravidade da pena com que seria punido o respetivo crime (o que determinaria o limite do grau de gravidade das imposições e das restrições ao exercício de direitos que podem vir a ser exigidas ao arguido); 3) deviam ser suficientes em face das exigências de prevenção do caso concreto (o que determinaria a sua *concretização e fixação da respetiva duração*).

Assim, atendendo à natureza, à legitimidade para a iniciativa e aos fins visados com o instituto da SPP, o Ministério Público deveria procurar consensualizar as condições da SPP com o arguido e o assistente, aceitando as propostas por estes formuladas que não fossem claramente insuficientes à satisfação das exigências de prevenção no caso concreto. Além disso, as injunções e regras de conduta deveriam refletir uma concretização bastante para constituírem obrigações precisas para o arguido e possibilitarem a efetiva verificação do seu cumprimento.

Chegados aqui, deverá ser notado que o n.º 6 do artigo 281.º do CPP refere que a decisão final de SPP, tomada pelo Ministério Público, não é suscetível de impugnação. No entanto, o legislador não estabeleceu um regime absoluto, sendo que o n.º 6 também estabelece que a decisão do Ministério Público deve estar em “em conformidade com o n.º 1”.

Também de acordo com o Capítulo III da Diretiva n.º 1/14 de 15 de janeiro, ficou ainda estabelecido que quando existissem programas estruturados da DGRSP especialmente orientados para responder a determinado comportamento criminal, o Ministério deveria ponderar, no caso concreto, se se verificavam especiais exigências de prevenção, a sua aplicação, única ou cumulada com outras obrigações. Nestes casos, a fixação da duração do período da suspensão deveria tomar em consideração o tempo necessário à execução daqueles.

Já nos crimes com vítima, como é exemplo o crime de violência doméstica, as obrigações impostas ao arguido deveriam, salvo justificação em contrário, contemplar a reparação dos danos patrimoniais e/ou morais sofridos pela vítima com a prática do crime, assim como,

⁴⁴ Capítulo III da Diretiva n.º 1/14 de 15 de janeiro.

quando se mostrasse pertinente, a prestação de satisfação moral adequada. Em consequência, a definição da injunção seria precedida de audição da vítima.

Ficou também estabelecido que não existia qualquer impedimento legal a que fossem impostas ao mesmo arguido, no mesmo inquérito, a injunção de entrega de certa quantia ao Estado ou a instituição privada de solidariedade social e a de prestação de serviço de interesse público. Em relação às entidades beneficiárias da contribuição monetária ou da prestação de serviço estas seriam seleccionadas, preferencialmente, de entre as que desenvolvam atividade relacionada com o tipo de factos praticados pelo arguido, com as suas consequências ou com o apoio às vítimas de crimes.

Já em relação à prestação de serviço de interesse público esta seria fixada em horas de trabalho. Na sua execução tomar-se-á em consideração o disposto no n.º 4 do artigo 58.º do CP. Mesmo nos casos em que fosse o Ministério Público a indicar a entidade beneficiária, teria de ser suscitada a intervenção da DGRSP para acompanhar a execução da medida e comunicar a evolução deste cumprimento ao Ministério Público.

Nos casos de entrega de certa quantia, o arguido seria obrigado a apresentar no processo o original do recibo da entidade beneficiária, do qual constava que a entrega não se tratava de “donativo”, mas sim de “injunção aplicada em processo criminal”.

Por fim, antes de ser proferido o despacho que determinava a SPP, deveriam ser garantidas as condições necessárias para que o cumprimento das injunções pudesse ocorrer no período de duração fixado para a suspensão.

Já a Diretiva n.º 5/2019, de 15 de novembro, estabeleceu que na definição das injunções e regras de conduta em contexto de SSP, o Ministério Público deveria atender à dinâmica da relação à data existente entre a vítima e o arguido e à motivação subjacente ao requerimento apresentado, por forma a satisfazer as exigências de prevenção que, em concreto, se fizessem sentir⁴⁵.

Assim, podemos concluir que no que se refere ao acompanhamento da execução das injunções e regras de conduta, compete ao Ministério Público acompanhar o cumprimento das injunções e regras de conduta mas, consoante os casos, o Ministério Público poderá recorrer a várias

⁴⁵ Parágrafo 2 do Ponto VIII, da Diretiva n.º 5/2019, de 15 de novembro.

entidades para o apoio ao acompanhamento e monitorização, sendo os serviços de reinserção social a entidades privilegiada neste apoio.

Quando aplicadas medidas que não impliquem um acompanhamento específico, como, por exemplo, a entrega de quantia monetária, o Ministério Público, em momento determinado, normalmente no termo do prazo de suspensão, este poderia determinar o fim da SPP e mandar arquivar o processo. Já em casos, em que tivesse sido determinado o acompanhamento da medida por uma determinada entidade, esta entidade, teria de enviar informações periódicas ao Ministério Público, para que este pudesse fazer uma avaliação do progresso da SPP, sendo que se esta avaliação fosse negativa, o Ministério Público poderia revogar a SPP nos termos do n.º 4 do artigo 282º do CPP e deduzir acusação nos termos do artigo 283º do CPP.

4. O tipo de penas aplicadas

Devido à evolução do papel da mulher na sociedade, em muito impulsionada pela defesa dos direitos humanos e o combate à violência de género, há muito que os comportamentos violentos em contexto de relações conjugais, familiares, ou equiparadas, já não dizem respeito apenas às pessoas que constituem tais contextos.

Deste modo, a crescente reprovação ético-social de tais comportamentos, desencadeou a consciencialização da necessidade de intervenção penal, sendo que em 1982, com a aprovação do CP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, foi instituído o crime de maus tratos ou sobrecarga de menores e de subordinados ou entre cônjuges, que previa que aquele que, devido a malvadez ou egoísmo, infligisse maus tratos físicos ao seu cônjuge, ou o tratasse cruelmente ou não lhes prestasse os cuidados ou assistência à saúde, seria punido com prisão de 6 meses a 3 anos e multa até 100 dias.

Com a reforma penal de 1995, ao ser aprovado o atual CP pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, manteve-se a previsão dos crimes de maus tratos (no artigo 152º) mas com alterações. Além de abolir a referência aos requisitos de malvadez e egoísmo do/a agente, introduziu alterações ao tipo de crime, sendo que passou a prever os maus tratos psíquicos como comportamentos suscetíveis de configurarem crime; e estendeu o tipo legal de crime aos comportamentos praticados contra quem com o/a agente conviver em condições análogas às dos cônjuges. Devido a estas alterações, a moldura penal do crime também foi agravada para uma pena de prisão de 1 a 5 anos, sendo que esta seria ainda mais agravada, em função do

resultado, para 2 a 8 anos em caso de ofensa à integridade grave e para 3 a 10 anos em caso de morte.

Com a reforma penal de 2000, a Lei n.º 7/2000, de 27 de maio, o crime de maus tratos não sofreu alterações a nível da pena, mas passou-se a prever a possibilidade de aplicação ao arguido das penas acessórias de proibição de contacto com a vítima e o afastamento da residência desta, pelo período máximo de 2 anos.

No entanto, a reforma penal de 2007 foi uma reforma mais significativa em termos de molduras penais. Com a Lei n.º 59/2007, o CP tripartiu os ilícitos típicos que compoñham o crime de maus tratos, passando a prever o crime de violência doméstica, o crime de maus tratos e o crime de violação de regras de segurança de forma autónoma.

Desta forma, o crime de maus tratos, previsto pelo artigo 152.º-A do CP, previu que quem, tendo ao seu cuidado, à sua guarda, sob a responsabilidade da sua direção ou educação ou a trabalhar ao seu serviço, pessoa menor ou particularmente indefesa, em razão de idade, deficiência, doença ou gravidez, e lhe infligisse, de modo reiterado ou não, maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais, ou a tratasse cruelmente; a empregasse em atividades perigosas, desumanas ou proibidas; ou a sobrecarregasse com trabalhos excessivos, seria punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não coubesse por força de outra disposição legal. Já o crime de violação de regras de segurança, previsto no artigo 152.º-B do CP, previu que quem, não observando disposições legais ou regulamentares, sujeitasse trabalhadores a perigo para a vida ou a perigo de grave ofensa para o corpo ou a saúde, seria punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não coubesse por força de outra disposição legal.

Finalmente, no que respeita ao crime de violência doméstica, o artigo 152.º do CP, passou a prever que aquele que, de modo reiterado ou não, infligisse maus tratos físicos ou psíquicos, incluindo castigos corporais, privações da liberdade e ofensas sexuais: a cônjuge ou ex-cônjuge, ou, ainda, a pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mante-se ou tivesse mantido uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação, seria punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não coubesse por força de outra disposição legal (fosse em função do resultado, fosse em função das circunstâncias).

Para além desta separação, foi também alargado o leque das penas acessórias que poderiam ser aplicadas em contexto de violência doméstica. Desta forma, passou a ser possível aplicar ao

arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima (residência ou local de trabalho), passando a poder ser fiscalizado com recurso a meios de controlo à distância; de proibição de uso e porte de armas, em ambos os casos pelo período de 6 meses a 5 anos; obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica; e, ainda, inibição do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela por um período de 1 a 10 anos.

Por último, ainda se passou a incluir nas situações suscetíveis de “revelar a especial censurabilidade ou perversidade”, no crime de homicídio (artigo 132.º do CP) e de ofensas à integridade física (artigo 145.º do CP), a circunstância de o agente “praticar o facto contra cônjuge, ex-cônjuge, pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação”.

A separação do crime de violência doméstica e do crime de maus tratos, teve como objetivo dar uma solução à crítica de que a mesma norma incluía quatro diferentes formas de violação de distintos direitos (Casimiro & Mota, 2010: 138). Mas não só. Esta separação procurou dar uma solução à discussão na jurisprudência e na doutrina que se debatiam com a necessidade do elemento de reiteração ou intensidade dos factos praticados. Assim, esta revisão, previu que os maus tratos físicos ou psíquicos relevantes para a qualificação do tipo legal de crime de violência doméstica poderiam ser infligidos de modo reiterado ou não (Gomes et al., 2016: 58).

Com a Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro, que alterou o CP, o crime de violência doméstica passou a abranger relações de namoro. Na definição de “pessoa particularmente indefesa” acrescentou-se a palavra “nomeadamente” antes de se elencar situações que se enquadram no conceito. Já no que respeita à pena acessória de proibição de contacto com a vítima, passou a estabelecer-se que esta deveria incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho e que o seu cumprimento deveria ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância.

Assim, novamente, foi alargado o âmbito da punição do agente às relações de namoro. Na opinião de Latas (2014), neste contexto, podemos entender relações de namoro tal como estabelecido no Dicionário Houaiss da Língua portuguesa, devendo assim considerar-se que existe um “relacionamento amoroso entre duas pessoas em que a aproximação física e psíquica, fundada numa atração recíproca, aspira à continuidade, deixando de fora meros namoros passageiros, ocasionais, fortuitos, flirts”, estabelecendo assim que o alargamento “faz-se independentemente do género, orientação sexual e identidade de género, tanto do agente

como da vítima, pois o que se pretenderá é tutelar a posição de quem, apesar de não viver em relação de conjugalidade ou análoga, mantém ou manteve uma relação afetiva, emocional e de intimidade com o agente traduzida na noção social de relação de namoro”. Ainda neste contexto será também de realçar que a alteração ao CP, estabelecida pela Lei n.º 16/2018, de 27 de março, integrou na previsão de qualificação do crime de homicídio (artigo 132.º) os crimes cometidos no âmbito de uma relação de namoro.

Mais recentemente, devido ao advento das novas tecnologias e com o crescimento da necessidade proteção da vida privada, foi aprovada a Lei n.º 44/2018, de 9 de agosto, que, mais uma vez alterou o CP, reforçando a proteção jurídico-penal da intimidade da vida privada na internet. Esta lei passou a estabelecer que se o agente do crime de violência doméstica praticasse tal crime contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima; ou difundisse através da Internet ou de outros meios de difusão pública generalizada, dados pessoais, designadamente imagem ou som, relativos à intimidade da vida privada de uma das vítimas sem o seu consentimento, seria punido com pena de prisão de 2 a 5 anos.

Por fim, com a Lei n.º 57/2021, de 16 de agosto, o crime de violência doméstica passou a abranger os atos praticados contra menor que seja descendente do agressor ou de cônjuge ou ex-cônjuge, pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação, ou de progenitor de descendente comum em 1.º grau, mesmo que o menor não coabite com o agressor. Com esta alteração os filhos, muitas vezes considerados como vítimas secundárias, passaram a ser vítimas diretas.

Desta forma, atualmente, o CP, no seu artigo 152.º, estabelece que o crime de violência doméstica é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal, quando o crime tiver sido cometido contra: cônjuge ou ex-cônjuge; pessoa de outro ou do mesmo sexo com quem o agente mantenha ou tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação; progenitor de descendente comum em 1.º grau; ou pessoa particularmente indefesa, nomeadamente em razão da idade, deficiência, doença, gravidez ou dependência económica, que com ele coabite; menor que seja descendente ou de uma das pessoas referidas nas alíneas a), b) e c), ainda que com ele não coabite.

Esta pena é agravada para pena de prisão de 2 a 5 anos, se o agente praticar o facto contra menor, na presença de menor, no domicílio comum ou no domicílio da vítima; ou difundir através da Internet ou de outros meios de difusão pública generalizada, dados pessoais, designadamente imagem ou som, relativos à intimidade da vida privada de uma das vítimas sem o seu consentimento.

Se dos factos previstos para o crime de violência doméstica resultar ofensa à integridade física grave, o agente é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos, sendo punido com pena de prisão de 3 a 10 anos, se do crime de violência doméstica resultar a morte da vítima.

No que toca às penas acessórias, podem ser aplicadas ao arguido as penas acessórias de proibição de contacto com a vítima – que deve incluir o afastamento da residência ou do local de trabalho desta, sendo o seu cumprimento fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância - e de proibição de uso e porte de armas, pelo período de 6 meses a 5 anos, e de obrigação de frequência de programas específicos de prevenção da violência doméstica. Nos casos que se revelem adequados, e atendendo à concreta gravidade do facto e a sua conexão com a função exercida pelo agente, este ainda poderá ser inibido do exercício de responsabilidades parentais, da tutela ou do exercício de medidas relativas a maior acompanhado por um período de 1 a 10 anos.

Introduzida em 1893 pela primeira vez no regime jurídico-penal português, o instituto da suspensão da execução da pena de prisão, é hoje considerada como a pena de substituição mais importante no sistema português. Tal acontece porque, desde logo, é aquela que “possui mais largo âmbito, podendo ser aplicada em substituição de (...) uma pena de prisão não só curta, mas de média duração” e por ser aquela “que os tribunais portugueses aplicam com mais frequência” (Dias, 2013: 337-338).

Tal instituto foi originalmente pensado para a pequena criminalidade, pois entendia-se que a mera ameaça da prisão seria o bastante para o pleno cumprimento das finalidades da punição, mas, a evolução do instituto aponta para o sentido de alargar o mais possível o seu campo de aplicação (Dias, 2013: 338). Nestes casos, o arguido, ao ser condenado de uma determinada pena de prisão, esta ficaria suspensa durante um determinado período de tempo determinado na sentença. Se durante este período de tempo, o condenado cometesse novo crime, teria de cumprir, em acumulação material, a pena que se encontrava suspensa e aquela a que viesse a

ser condenado pelo novo crime; se, porém, não cometesse nenhum crime (e mais tarde, respeitasse os deveres e regras de conduta), a pena suspensa considerar-se-ia extinta.

Com a evolução do instituto, e considerando que a virtudes do instituto poderiam ser potencializadas, foi introduzida a figura de deveres e regras de conduta: “deveres e regras que visassem reforçar os vetores da reparação do mal do crime e das suas consequências, por um lado, e da socialização do delinquente, por outro”. A isto acresceria ainda a possibilidade de acompanhamento e supervisão do condenado por especialistas que ajudariam o condenado no processo de ressocialização (Dias, 2013: 339).

O instituto da suspensão da pena de prisão e as suas modalidades encontra-se previsto nos artigos 50.º e seguintes do CP. De acordo com o artigo 50.º do CP, o tribunal poderá suspender a execução da pena de prisão desde que estejam reunidos os seguintes pressupostos: a pena de prisão aplicada em medida não seja superior a 5 anos; atendendo à personalidade do agente, às condições da sua vida, à sua conduta anterior e posterior ao crime e às circunstâncias deste, seja de concluir que a simples censura do facto e a ameaça da prisão realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição.

Para o instituto da suspensão da execução da pena de prisão estão previstas 3 modalidades: a suspensão simples; a suspensão subordinada ao cumprimento de deveres ou regras de conduta; e a suspensão com regime de prova.

A suspensão simples consiste no tribunal limitar-se a verificar os pressupostos constantes do n.º 1 do artigo 50º do CP, fixar o período de suspensão, e fundamentar a sua decisão.

Já a suspensão subordinada ao cumprimento de deveres, prevista no artigo 51.º do CP, consiste na subordinação da suspensão ao cumprimento de deveres impostos ao condenado com o objetivo de reparar o mal do crime. O n.º 1 do artigo 51.º do CP, estabelece uma lista de deveres que podem ser impostos: a) o pagamento de uma determinada quantia ao lesado; b) dar ao lesado satisfação moral adequada; e c) entregar a instituições, públicas ou privadas, de solidariedade social ou ao Estado, uma contribuição monetária ou prestação de valor equivalente. Aos deveres a aplicar está subjacente o princípio da razoabilidade, conforme o n.º 2 do artigo 51.º do CP, sendo que estes também são modificáveis mediante as circunstâncias da situação, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo. De acordo com o n.º 4, o tribunal pode determinar que os serviços de reinserção social apoiem e fiscalizem o condenado no cumprimento dos deveres impostos.

Por seu turno, a suspensão com imposição de regras de conduta, prevista pelo artigo 52.º do CP, entendia que o tribunal poderia impor ao condenado o cumprimento de regras de conduta de conteúdo positivo, suscetíveis de fiscalização e destinadas a promover a sua reintegração na sociedade, como, a) residir em determinado lugar; b) frequentar certos programas ou atividades; c) ou cumprir determinadas obrigações (n.º 1 do artigo 52.º); sendo que o tribunal ainda poderia, complementarmente, impor ao condenado o cumprimento de outras regras de conduta, nomeadamente, a) o não exercício de determinadas profissões; b) a não frequência de certos meios ou lugares; c) a não residência em certos lugares ou regiões; d) o não acompanhamento, alojamento ou recebimento de determinadas pessoas; e) a não frequência de certas associações ou a não participação em determinadas reuniões; e f) de não ter em seu poder objetos capazes de facilitar a prática de crimes (n.º 2 do artigo 52.º). Adicionalmente, de acordo com o n.º 3 do artigo 53.º, obtido o consentimento prévio do condenado, o tribunal ainda poderia determinar a sua sujeição a tratamento médico ou a cura em instituição adequada. Este regime também estaria subjacente ao princípio da razoabilidade e, caso fosse necessário, o tribunal também poderia determinar que os serviços de reinserção social apoiassem e fiscalizassem o condenado no cumprimento dos deveres impostos.

Assim, será de concluir que a suspensão subordinada ao cumprimento de deveres está associada à ideia de os deveres impostos ao condenado serem destinados à reparação do mal do crime, enquanto a suspensão subordinada a regras de conduta está associada à promoção e facilitação da reintegração do condenado na sociedade. Ainda será de referir que de acordo com o n.º 3 do artigo 50.º do CP, os deveres e as regras de conduta podem ser impostos cumulativamente.

Por fim, a suspensão com regime de prova, prevista nos artigos 53.º e 54.º do CP, já é caracterizada pela suspensão ser assente num plano de reinserção social, que seria executado com vigilância e apoio dos serviços de reinserção social. Este plano deverá conter os objetivos de ressocialização a atingir pelo condenado, as atividades que este deve desenvolver, o respetivo faseamento e as medidas de apoio e vigilância a adotar pelos serviços de reinserção social (n.º 1 do artigo 54.º do CP). Tal plano teria de ser dado a conhecer ao condenado, obtendo-se, sempre que possível o seu acordo prévio, de acordo com o n.º 2 do artigo 54.º do CP. Além disso, o tribunal ainda poderá impor os deveres e regras de conduta referidos nos artigos 51.º e 52.º e ainda outras obrigações que interessem ao plano de readaptação e ao aperfeiçoamento do sentimento de responsabilidade social do condenado, como, a) responder a convocatórias do magistrado responsável pela execução e do técnico de reinserção social; b) receber visitas do

técnico de reinserção social e comunicar-lhe ou colocar à sua disposição informações e documentos comprovativos dos seus meios de subsistência; c) informar o técnico de reinserção social sobre alterações de residência e de emprego, bem como sobre qualquer deslocação superior a oito dias e sobre a data do previsível regresso; e d) obter autorização prévia do magistrado responsável pela execução para se deslocar ao estrangeiro (n.º 3 do artigo 54.º).

Podemos assim concluir que o que distingue esta última modalidade, da modalidade de suspensão subordinada ao cumprimento de deveres ou regras de conduta será o facto desta última estar assente num plano de reinserção social que deverá ter acompanhamento por parte da DGRSP.

5. A definição do plano de reinserção social

Como vimos, a suspensão da pena de prisão com regime de prova está assente num plano de reinserção social acompanhado pelos serviços de reinserção social, ou seja, pela DGRSP (n.º 2 do artigo 53.º do CP).

Tal como definido no n.º 2 do artigo 54.º do CP, o plano de reinserção social contém os objetivos de ressocialização a atingir pelo condenado, as atividades que este deve desenvolver, o respetivo faseamento e as medidas de apoio e vigilância a adotar pelos serviços de reinserção social.

Este plano deve ser dado a conhecer ao condenado, obtendo-se sempre que possível, o seu acordo prévio (n.º 2 do artigo 54.º do CP), sendo que, de acordo com o n.º 3 do artigo 54.º do CP, o tribunal pode impor os deveres e regras de conduta referidos nos artigos 51.º e 52.º do CP e ainda outras obrigações que interessem ao plano de readaptação e ao aperfeiçoamento do sentimento de responsabilidade social do condenado, como: responder a convocatórias do magistrado responsável pela execução e do técnico de reinserção social; receber visitas do técnico de reinserção social e comunicar-lhe ou colocar à sua disposição informações e documentos comprovativos dos seus meios de subsistência; informar o técnico de reinserção social sobre alterações de residência e de emprego, bem como sobre qualquer deslocação superior a oito dias e sobre a data do previsível regresso; obter autorização prévia do magistrado responsável pela execução para se deslocar ao estrangeiro.

O acompanhamento do plano de reinserção social está também previsto nas funções da DGRSP.

O Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de Dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da

Justiça, estabeleceu que a DGRSP “tem por missão o desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social (...) assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social”, prosseguindo assim, a atribuição de “apoiar a definição da política criminal, especialmente nas áreas da prevenção da criminalidade, da reinserção social e da execução das penas e medidas” [alínea a) do n.º 1 do artigo 12.º].

No mesmo sentido vai a Lei Orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de Setembro, que estabeleceu na alínea c) do seu artigo 3.º que uma das atribuições da DGRSP é “assegurar a execução de decisões judiciais que imponham medidas tutelares educativas e penas e medidas alternativas à pena de prisão, bem como a execução de penas e medidas com recurso a meios de vigilância eletrónica, prestando a adequada assessoria técnica aos tribunais”.

6. O acompanhamento da execução da suspensão da pena de prisão

Como já vimos, uma vez determinada a culpa do agente e encontrada a medida concreta da pena de prisão (não superior a 5 anos) o tribunal pode suspender a sua execução se concluir que a simples censura do facto e a ameaça da prisão realizam de forma adequada e suficiente as finalidades da punição.

Como também já vimos, decorre dos artigos 51.º e 52.º do CP, as modalidades deste instituto, sendo que apenas 2 delas requerem a intervenção dos serviços de reinserção social: a suspensão subordinada ao cumprimento de deveres ou de regras de conduta e a suspensão com regime de prova, sendo que, o que distingue estas duas modalidades é esta última estar assente num plano de reinserção social que deverá ter acompanhamento por parte da DGRSP (o n.º 1 do artigo 494.º do CPP vai nesta direção ao estabelecer que a decisão de suspensão da a execução da pena de prisão com regime de prova deve conter o plano de reinserção social que o tribunal solicita aos serviços de reinserção social).

Quando estamos perante uma suspensão subordinada ao cumprimento de deveres ou de regras de conduta, nem sempre são decretadas medidas que exigem um acompanhamento por parte dos serviços de reinserção social. Nestes casos, compete ao tribunal fazer a própria fiscalização do cumprimento das medidas impostas em momento determinado, normalmente, no termo do prazo da suspensão.

No entanto, quando estamos perante uma suspensão subordinada ao cumprimento de deveres ou de regras de conduta que requerem acompanhamento ou uma suspensão subordinada a um regime de prova, o acompanhamento será feito pelas entidades consideradas como as mais adequadas – na maioria dos casos, o acompanhamento é feito pela DGRSP.

No caso de a suspensão estar subordinada a um regime de prova, o artigo 494.º do CPP, estabelece que vez que a decisão de suspensão da pena de prisão com regime de prova transita em julgado, esta é comunicada aos serviços de reinserção social. Se a decisão não contiver o plano de reinserção social ou este deva ser completado, caberá aos serviços de reinserção social procederem à sua elaboração ou reelaboração, ouvido o condenado, no prazo de 30 dias, e submetem-no à homologação do tribunal (n.º 3 do artigo 494.º do CPP).

Deve ser de notar que o acompanhamento do condenado pelo técnico de reinserção social é considerado com um elemento importante para o êxito da ressocialização do condenado, mas este, também assume um papel complexo nesta tarefa, visto que este deve ser visto pelo condenado e pelo tribunal como uma pessoa de confiança, mas não podendo intervir na vida do condenado para além do que é imposto pelo tribunal (Dias, 2013: 406-407).

O n.º 1 do artigo 495.º do CPP, estabelece que quaisquer autoridades e serviços aos quais seja pedido apoio ao condenado no cumprimento dos deveres, regras de conduta ou outras obrigações impostos devem comunicar ao tribunal a falta de cumprimento, por aquele, desses deveres, regras de conduta ou obrigações, para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 51.º, no n.º 3 do artigo 52.º e nos artigos 55.º e 56.º do Código Penal. Ao mesmo tempo, o n.º 3 do artigo 495.º do CPP, estabelece que a condenação pela prática de qualquer crime cometido durante o período de suspensão é imediatamente comunicada ao tribunal competente para a execução, sendo-lhe remetida cópia da decisão condenatória. Isto significa que embora o acompanhamento e a fiscalização possam ser feitos por entidades externas ao tribunal, o tribunal é o órgão que terá o poder de tomar a decisão final.

Já o artigo 492.º do CPP, estabelece que os deveres, regras de conduta e outras obrigações impostos ao condenado na sentença que tiver decretado a suspensão da execução da prisão podem ser modificados, no caso de serem recolhidas provas de circunstâncias supervenientes ou de que o tribunal só posteriormente tiver tido conhecimento, sendo que esta decisão deve ser precedida de parecer do Ministério Público e de audição do condenado, e dos serviços de reinserção social no caso de a suspensão ter sido acompanhada de regime de prova.

No caso da falta de cumprimento das obrigações impostas, o artigo 55.º do CP, estabeleceu que o tribunal poderia fazer uma solene advertência; exigir garantias de cumprimento das obrigações que condicionassem a suspensão; impor novos deveres ou regras de conduta, ou introduzir exigências acrescidas no plano de reinserção; ou prorrogar o período de suspensão até metade do prazo inicialmente fixado, mas não por menos de um ano nem por forma a exceder o prazo máximo de suspensão previsto no n.º 5 do artigo 50.º do CP.

Já o artigo 495.º do CPP, ainda estabeleceu no seu n.º 2 que depois de recolhida a prova, obtido parecer do Ministério Público, ouvido o condenado na presença do técnico que apoia e fiscaliza o cumprimento das condições de suspensão, e, sempre que necessário, ouvida a vítima (mesmo que esta não se tenha constituído como assistente), o tribunal poderia decidir por despacho a decisão de revogação da suspensão da execução da pena de prisão.

Com o advento da tecnologia, novas formas de vigilância no âmbito penal foram desenvolvidas, sendo a mais relevante a vigilância eletrónica.

Na vigilância eletrónica convencional, o vigiado possui um dispositivo de identificação pessoal, a chamada pulseira eletrónica, que comunica com uma unidade de monitorização instalada no local de permanência (a habitação do vigiado), que se destina a verificar a eventual ausência do vigiado desse local. No entanto, para proporcionar uma maior proteção da vítima, também tem sido adotado a solução de *reverse tagging* que tem como objetivo detetar a instrução do agressor num determinado espaço (normalmente, na habitação da vítima). Nesta modalidade, o agressor transporta a pulseira eletrónica e a unidade de monitorização é colocada na habitação da vítima, gerando um alarme quando o agressor se aproxima da habitação. Adicionalmente a vítima ainda pode transportar um *pager* que deteta os sinais de rádio frequência da pulseira eletrónica, gerando um alarme de aproximação do agressor (Caiado & Correia, 2012: 98).

Em Portugal, como o combate à violência doméstica passa por proporcionar maior proteção possível às vítimas, a lei prevê a proibição de contatos entre agressor e vítima, em vários momentos do processo criminal.

Com a revisão do Código de Processo Penal em 2009, operada pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, a vigilância eletrónica passou a ser possível no contexto de medida de coação (artigo 201.º do CPP), suspensão provisória do processo (artigo 281.º do CPP) e suspensão da execução da pena de prisão (artigos 51.º e 52.º do CP).

A aprovação Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro, que regula a utilização de meios técnicos de controlo à distância, ficou previsto no n.º 1, as situações em que a vigilância eletrónica poderia ser utilizada como um mecanismo de controlo e fiscalização, incluindo a fiscalização da proibição de contactos entre arguidos/as e/ ou condenados/as e vítimas de violência doméstica. Tal situação também se encontra prevista no artigo 35.º da Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas.

Aquando a condenação do arguido, em contexto de violência doméstica, os n.ºs 4 e 5 o artigo 152.º do CP, preveem que pode ser aplicada ao arguido a penas acessória de proibição de contacto com a vítima, pelo período de 6 meses a 5 anos, incluindo o afastamento da residência ou do local de trabalho da vítima, sendo que o seu cumprimento deve ser fiscalizado por meios técnicos de controlo à distância.

No entanto, deveremos notar que no uso da vigilância eletrónica, o artigo 35.º da Lei n.º 112/2009, estabelece que aquando a aplicação da vigilância eletrónica, esta deve sempre respeitar a dignidade pessoal do arguido. Além disso, fica também estabelecido que caberá aos serviços de reinserção social o controlo deste instituto, sendo que este controlo é executado em estreita articulação com os serviços de apoio à vítima, sem prejuízo do uso dos sistemas complementares de teleassistência.

Adicionalmente, o artigo 36.º, prevê que a utilização dos meios técnicos de controlo à distância depende sempre do consentimento do arguido ou do agente, e, nos casos em que a sua utilização abranja a participação da vítima, esta também terá de dar o seu consentimento. Além disso, a utilização deste tipo de meios depende ainda do consentimento das pessoas que o devam prestar, nomeadamente das pessoas que vivam com o arguido ou o agente e das que possam ser afetadas pela permanência obrigatória do arguido ou do agente em determinado local. O consentimento do arguido ou do agente terá de ser sempre prestado pessoalmente perante o juiz, sendo que o consentimento da vítima e das pessoas colaterais mencionadas acima é prestado perante os serviços encarregados da execução dos meios técnicos de controlo à distância por simples declaração escrita, que é enviada posteriormente ao juiz.

Bibliografia

- Almeida, C. (2015). *A Proteção da Vítima de Violência Doméstica na Relação Conjugal*. Dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Forenses), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Andrade, M. (1988). “Consenso e oportunidade (reflexões a propósito da suspensão provisória do processo e do processo sumaríssimo).” In Centro de Estudos Judiciários (Ed.), *Jornadas de Direito Processual Penal. O novo Código de Processo Penal* (pp. 319–358). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Antunes, M. J. (2016). *Direito Processual Penal*. Coimbra: Almedina.
- Caeiro, P. (2002). “Legalidade e oportunidade: a perseguição penal entre o mito da ‘justiça absoluta’ e o fetiche da ‘gestão eficiente’ do sistema.” In J. Costa, J. Rodrigues, P. Caeiro, P. Ibáñez, & E. Costa (Eds.), *Legalidade versus Oportunidade* (pp. 45–61). Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
- Caiado, N., & Correia, L. (2012). Eis o futuro: vigilância eletrónica por geo-localização para a fiscalização da proibição de contactos no âmbito do crime de violência doméstica. *Revista Do Ministério Público*, 33(129).
- Carmo, R. (coord). (2019). *Relatório final da Comissão Técnica Multidisciplinar para a Melhoria da Prevenção e Combate à Violência Doméstica*.
- Casimiro, C., & Mota, M. (2010). O crime de violência doméstica: a al. b) do n.º 1 do art. 152.º do Código Penal. *Revista Do Ministério Público*, 31(122).
- CNPDPJ. (2020). *Manual de Procedimentos – Colaborar Ativamente na Prevenção e Eliminação da Mutilação Genital Feminina*. Retrieved from https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/02/Colaborar-Ativamente-na-Prevencao-e-Eliminacao-da-Mutilacao-Genital-Feminina-Manual-de-Procedimentos_CPCJ.pdf
- Costa, D. (2018). “A evolução de políticas públicas em Portugal na área da violência doméstica.” In I. Dias (Ed.), *Violência doméstica e de género: uma abordagem multidisciplinar* (pp. 123–156). Lisboa: Pactor.
- Cruz, I. (2020). *Violência Doméstica e Suspensão Provisória do Processo*. Dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Forenses), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

- David, M. (2016). *O Regime Legal da Suspensão Provisória do processo*. Dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Criminais), apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Dias, J. (2013). *Direito Penal Português - Parte Geral II: As Consequências Jurídicas do Crime*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Dias, M. (2019). “Ofendida, lesada, assistente, vítima – definição e intervenção processual.” *Julgar Online*.
- Duarte, M. (2012). “O lugar do direito nas políticas públicas da violência doméstica.” *Ex Aequo*, (23), 59–73.
- Felgueiras, S., Pais, L., & Machado, P. (2021). “O Ministério Público e os desafios no combate à violência contra a mulher.” In C. Guimarães, M. Carvalho, & C. Chai (Eds.), *Passado, presente e futuro do Ministério Público brasileiro: 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão*. Retrieved from [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/37185/1/Sérgio Felgueiras_ Lúcia Pais_Paulo Machado_Passado Presente Futuro - 50 anos AMPEM.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/37185/1/Sérgio_Felgueiras_Lúcia_Pais_Paulo_Machado_Passado_Presente_Futuro_-_50_anos_AMPEM.pdf)
- Gomes, C., Fernando, P., Ribeiro, T., Oliveira, A., & Duarte, M. (2016). *Violência doméstica: estudo avaliativo das decisões judiciais*. Lisboa: Comissão para a Cidadania e Igualdade.
- GREVIO. (2019). *GREVIO Baseline Evaluation Report - Portugal*. Retrieved from <https://rm.coe.int/grevio-reprt-on-portugal/168091f16f>
- Guerra, P., & Gago, L. (2019). *Violência doméstica: implicações sociológicas, psicológicas e jurídicas do fenómeno* (2.^a edição). Retrieved from http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/penal/eb_VD2ed.pdf
- Guimarães, A. (2003). “Da impunidade à impunidade? O crime de maus tratos entre cônjuges e a suspensão provisória do processo.” In *Liber Discipulorum para Jorge de Figueiredo Dias*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Latas, A. (2014). As alterações ao Código Penal introduzidas pela Lei 19/2013 de 21 de fevereiro. *Comunicação Apresentada Em 03.05.2013 Em Ação de Formação Do CEJ -Curso de Especialização Temas de Direito Penal e Processual Penal*. Retrieved from http://www.tre.mj.pt/docs/AsAlteracoesAoCodigoPenal_DrAntonioLatas.pdf
- Logar, R., & Niemi, J. (2015). *Emergency Barring Orders in situations of domestic violence:*

Article 52 of the Istanbul Convention. Retrieved from <https://rm.coe.int/article-52-convention-istanbul-english-version/168073cae6>

Ministério da Administração Interna. (2021). *Violência Doméstica - 2020. Relatório anual de monitorização*. Retrieved from https://www.sg.mai.gov.pt/Documents/vd/RelVD_2020.pdf

Santos, C. (2010). Violência doméstica e mediação penal: uma convivência possível? *Julgar*, (12).

XXII Governo Constitucional. (2020). *Manual de Atuação Funcional a adotar pelos OPC nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos cometidos em contexto de violência doméstica*. XXII Governo Constitucional.

XXII Governo Constitucional. (2021a). *Dados de crimes de violência doméstica - 4.º trimestre e ano de 2020*. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=dados-de-crimes-de-violencia-domestica-4-trimestre-e-ano-de-2020>

XXII Governo Constitucional. (2021b). *Dados trimestrais de crimes de violência doméstica – 3.º Trimestre de 2021*. Retrieved from <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDIxsAAAIJVN1AUAAAA%3D>