



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

1.ª COMISSÃO PERMANENTE

PARECER N.º 1/V/2016

Assunto: Proposta de lei n.º PPL 14/2014/V, intitulada «Lei de prevenção e combate à violência doméstica».

I – Introdução

O Governo da Região Administrativa Especial de Macau apresentou, em 30 de Dezembro de 2014, a proposta de lei n.º PPL 14/2014/V, intitulada «Lei de prevenção e correcção da violência doméstica», a qual foi admitida, nos termos regimentais, pelo Despacho n.º 1/V/2015 do Presidente da Assembleia Legislativa, de 6 de Janeiro de 2015.

A proposta de lei foi apresentada, discutida e votada na generalidade em reunião plenária realizada no dia 13 de Janeiro de 2015, tendo sido aprovada com vinte e oito votos a favor e uma abstenção.

Nessa mesma data, a proposta de lei foi distribuída a esta Comissão para efeitos de apreciação na especialidade e emissão de parecer até ao dia 12 de Março de 2015, nos termos do Despacho do Presidente da Assembleia Legislativa n.º 35/V/2015. No entanto, devido à complexidade técnica da proposta de lei, ao facto de a Comissão estar a analisar na especialidade outras iniciativas legislativas e de, entretanto, ter decorrido o intervalo da sessão legislativa, a Comissão necessitou de solicitar, por três vezes, a prorrogação do prazo

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like "Ca", "Fro", "Clem", "Cl", and others.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

concedido pelo Presidente da Assembleia Legislativa para a referida apreciação na especialidade, solicitação que foi sempre gentilmente acolhida.

Para prestar apoio à Comissão na referida análise na especialidade foram destacados os membros da Equipa de Trabalho “C” da Assessoria, nos termos da Comunicação n.º 3/V/2015.

A Comissão procedeu à análise da proposta de lei num total de catorze reuniões, realizadas nos dias 20 e 30 de Janeiro, 6, 9 e 16 de Fevereiro, 4 e 20 de Março e 18 de Maio de 2015, 1, 22, 26 e 29 de Fevereiro, 22 de Março e 21 de Abril de 2016, tendo contado com a presença de representantes do Governo em oito das suas reuniões. As reuniões dos dias 4 de Março de 2015 e 22 de Março de 2016 contaram com a presença de várias associações interessadas na matéria em discussão. A par das reuniões da Comissão, foram realizadas oito reuniões de trabalho entre as assessorias da Assembleia Legislativa e do Governo com vista ao aperfeiçoamento técnico da proposta de lei, as quais ocorreram nos dias 10, 14, 16, 17, 21 e 23 de Julho e 5 e 7 de Agosto de 2015.

No decurso da análise da proposta de lei na especialidade, a Comissão decidiu recolher as opiniões dos vários operadores judiciários – magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e advogados – em cumprimento das regras de auscultação legalmente previstas, nomeadamente a auscultação obrigatória da Associação dos Advogados de Macau, nos termos do n.º 3 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 31/91/M, de 6 de Maio, e das competências consultivas acometidas ao Conselho dos Magistrados Judiciais e ao Conselho dos Magistrados do Ministério Público, nos termos da alínea 16) do artigo 95.º e da alínea 10) do artigo 107.º da Lei n.º 10/1999, respectivamente. A Associação dos Advogados de Macau submeteu um parecer, datado de 27 de Fevereiro de 2015, fazendo uma análise do articulado da proposta de lei e apresentando sugestões de redação normativa. O Conselho dos Magistrados Judiciais e o Conselho dos Magistrados do Ministério Público não apresentaram formalmente qualquer opinião. No entanto, em 17 de Fevereiro de 2015 o Chefe do Gabinete do Procurador reencaminhou para a Comissão treze opiniões individuais de Magistrados do Ministério Público, apresentadas sem identificação do respectivo autor, cuja recolha fora solicitada por despacho do Procurador. Em 6 de Novembro de 2015, a

美 j
la
pro
dan
Ch
A
MS



Presidente da Comissão recebeu mais nove opiniões pessoais de Magistrados do Ministério Público não identificados, analisando alterações ao texto inicial da proposta de lei, então em ponderação.

A Comissão recebeu, ainda, pareceres do Gabinete do Secretário para a Segurança e do professor da Universidade de Macau Zhao Guoqiang, o qual foi convidado a apresentar pessoalmente as suas opiniões à Comissão na reunião do dia 18 de Maio de 2015, bem como opiniões escritas de vários cidadãos individuais, com sugestões e comentários relativos à proposta de lei.

A Comissão agradece a todas as pessoas e entidades que contribuíram com opiniões e sugestões para o aperfeiçoamento da proposta de lei, as quais foram devidamente ponderadas.

Em 8 de Abril de 2016, o Governo apresentou uma nova versão da proposta de lei sob a designação «*Lei de prevenção e combate à violência doméstica*» que, em parte, reflecte as opiniões expressas no seio da Comissão, a análise técnico-jurídica efectuada pela assessoria da Assembleia Legislativa e algumas opiniões e sugestões recebidas pela Comissão no decurso do processo legislativo. Ao longo do presente Parecer, as referências aos artigos serão feitas com base na versão final da proposta de lei, excepto quando seja conveniente fazer referência à versão inicial, como tal devidamente identificada.

II – Apresentação

Segundo a Nota Justificativa que acompanha a proposta de lei *supra* identificada, «[a] fim de promover a preservação da harmonia familiar, prevenir os crimes de violência doméstica e proteger os seus ofendidos, o Governo da Região Administrativa Especial de Macau realizou, em Setembro de 2011, uma consulta pública respeitante à iniciativa legislativa sobre a violência doméstica, com vista à auscultação das opiniões dos diversos sectores da sociedade, nomeadamente no que diz respeito à definição do crime de violência

蔡

Ca

for

CS

of

AX

A

MS



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

doméstica, às medidas de prevenção e correcção da violência doméstica e à protecção dos seus ofendidos. Realizada a consulta pública, constatou-se que os diversos sectores da sociedade, de um modo geral, estão atentos ao problema da violência doméstica e estão de acordo com o reforço das medidas de prevenção, punição e protecção através de acção legislativa. (...)».

A presente proposta de lei visa, portanto, dar resposta às preocupações de diversos sectores da sociedade no sentido de «assegurar ao ofendido, através de acção legislativa, uma protecção imediata, adequada e eficaz, bem como na prevenção eficaz da ocorrência de casos de violência doméstica. (...) A presente proposta de lei prevê mais medidas de protecção e de assistência ao ofendido em caso de violência doméstica, medidas de coacção aplicáveis ao agente e mecanismos de registo e análise dos casos de violência doméstica, visando a prevenção da violência doméstica e a protecção do ofendido».

A iniciativa legislativa em apreço assume que o combate à violência doméstica passa, em grande medida, pelo Direito Penal. Assim, «o ponto-chave do processo legislativo relacionado com a “Lei da violência doméstica” (...) [devia ser] a necessidade de uma definição rigorosa dos actos de violência doméstica, de forma a permitir, mediante a alteração das correspondentes disposições do Código Penal, a instauração de procedimento penal contra os actos de violência doméstica que correspondam à definição dada (...). Neste contexto, com base nas opiniões recolhidas durante a consulta, a Lei de prevenção e correcção da violência doméstica propõe uma definição rigorosa dos “actos de violência doméstica”».

No decurso do processo de elaboração da proposta de lei foi dada particular atenção à questão da legitimidade processual para dar início a um processo penal por crime de violência doméstica.

«[N]o que diz respeito à questão da qualificação de todos os actos de violência doméstica como crimes públicos, as opiniões recolhidas durante a consulta [pública] são muito divergentes, sendo difícil chegar a um consenso. Os apoiantes da qualificação de todos os actos de violência doméstica como crimes públicos consideram que o ofendido num caso de violência doméstica, por receio ou por pressão da sociedade, tem medo de

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '英子' at the top, followed by several illegible signatures and initials.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

apresentar queixa contra o agente, pelo que a qualificação, através de acção legislativa, de todos esses actos como crimes públicos e a consequente possibilidade de dedução de acusação por iniciativa do Ministério Público, não só conseguem aliviar o ofendido da pressão sentida, como podem produzir um efeito dissuasor sobre o agente. No entanto, também não são poucas as preocupações manifestadas em relação ao eventual impacto sobre a autonomia e a harmonia familiar do ofendido, resultante da necessidade de procedimento penal independentemente da vontade do ofendido quanto à efectivação de responsabilidades, caso venham a ser qualificados como crimes públicos todos os actos de violência doméstica, incluindo os actos de ofensa ocasional e leves à integridade física praticados entre os membros da família. (...) Nos termos das normas legais em vigor, todos os actos de violência doméstica são considerados crimes e um acto de violência grave também já constitui crime público. Em relação à qualificação dos actos mais graves de ofensa ao corpo e de maus tratos físicos ou psíquicos que vão passar de crimes semi-públicos para crimes públicos, os diversos sectores da sociedade já chegaram, em princípio, a um consenso, havendo desacordo, essencialmente, quanto à eventual qualificação das ofensas físicas ocasionais e leves entre os membros da família como crimes públicos».

Segundo a Nota Justificativa, «[d]urante a realização da consulta respeitante à iniciativa legislativa sobre a violência doméstica, os diversos sectores da sociedade manifestaram a opinião comum de que deve haver um reforço da assistência e protecção dada ao ofendido, pelo que a presente proposta de lei estabelece, nos planos administrativo e judicial, as medidas de assistência e protecção do ofendido em caso de violência doméstica. No plano administrativo, propõe-se que o Instituto de Acção Social (IAS) ou outros serviços públicos possam apoiar o ofendido nos casos de violência doméstica, fornecendo instalações de acolhimento temporário, a fim de livrá-lo do controlo do agente. Ao ofendido pode ainda ser concedida assistência económica nos termos legais, para que possa deixar de depender economicamente do agente. Se o IAS considerar necessário, estas medidas de protecção e assistência podem ser estendidas a outros membros da família que coabitem com o ofendido, como por exemplo aos filhos menores.

No plano judicial, propõe-se que, após a constituição do agente como arguido pela prática de crime que envolva actos de violência doméstica, para além da determinação pelo

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美 3', 'Ca', 'pro', 'Chan', 'CS', 'J', 'A', 'A', and 'M'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

juiz da adopção de medidas de coacção nos termos do Código de Processo Penal, em caso de violência doméstica o ofendido possa requerer ao Tribunal Judicial de Base a imposição ao agente de um conjunto de medidas de coacção urgentes, tais como a determinação da retirada do agente da casa de morada de família e a proibição de aproximação ao ofendido, de contacto com o ofendido ou de importunação do mesmo por parte do agente, a fim de proteger o ofendido, evitando que este volte a ser vítima de violência doméstica».

A proposta de lei consagra medidas de natureza processual especiais, tais como a suspensão provisória do processo. Nos termos da Nota Justificativa, «[t]endo em conta que poderá haver ofendidos em casos de violência doméstica que perdoam o arguido e desejam dar-lhe uma oportunidade para corrigir a sua conduta, a proposta de lei prevê, tendo como referência o regime previsto no Código de Processo Penal, que o Ministério Público pode, oficiosamente ou a requerimento do ofendido ou do arguido, propor ao juiz de instrução criminal a suspensão provisória do processo, mediante a imposição ao arguido de injunções e regras de conduta. Quando for determinada pelo juiz a suspensão provisória do processo relativamente aos casos de violência doméstica, é oponível ao arguido, isolada ou cumulativamente, um conjunto de injunções e regras de conduta, incluindo a indemnização ao ofendido, a não frequência de certos meios ou lugares, a participação em programa especial de prevenção da violência doméstica ou a submissão ao devido aconselhamento psicológico. Durante a suspensão provisória do processo, o juiz pode convocar, a requerimento do IAS, dos serviços de reinserção social, do arguido ou do assistente, uma reunião de reconciliação, que se destina a apoiar o agente para que este não volte a praticar actos de violência doméstica, fazendo-lhe sentir o desvalor da sua conduta, e proporcionar o arrependimento sincero deste e o perdão por parte do ofendido».

«Nos termos da proposta de lei, o IAS deve inserir no sistema central de registo dos casos de violência doméstica as informações referentes aos casos de violência doméstica de que tenha conhecimento e assegurar que do sistema constam os diversos dados e informações essenciais, destinados à elaboração do relatório social pelo IAS ou pelos serviços de reinserção social, bem como para servir de referência ao Governo na elaboração de políticas de prevenção e correcção da violência doméstica. Propõe-se, ainda, a promoção

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '3', and several illegible signatures.



de acções de divulgação e sensibilização relativas à prevenção e correcção da violência doméstica, designadamente a divulgação das informações relativas à prevenção e correcção da violência doméstica nas escolas, nos bairros comunitários e nos meios de comunicação social, de forma a que os ofendidos conheçam os seus direitos e interesses e as vias para o pedido de apoio, e que os agentes conheçam as consequências da sua conduta, apelando ao público que preste atenção aos problemas sociais trazidos pela violência doméstica e encorajando-o a prevenir e corrigir a violência doméstica em conjunto.

Por fim, é proposta a revisão da presente lei três anos após a sua entrada em vigor, tendo em conta a respectiva execução».

III – Análise genérica

1. Contextualização do combate à violência doméstica no âmbito da tutela da dignidade humana

1.1. A tutela da **dignidade humana** é um princípio basilar do ordenamento jurídico de Macau. Nos termos do §1.º do artigo 30.º da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau, “é inviolável a dignidade humana dos residentes de Macau”.

A dignidade humana “significa que a personalidade dos cidadãos ou dos residentes deve ser respeitada e não ofendida por qualquer pessoa”.¹ A razão de ser deste entendimento reside no facto de a dimensão jurídica deste conceito ter como núcleo essencial a “ideia de um valor próprio, supremo e inalienável atribuído à pessoa só pelo facto de o ser, por simples facto da sua humanidade; a ideia de respeito, de igual consideração dos interesses

¹ Jeong Wan Chong, *Anotações à Lei Básica da RAEM*, Associação de Divulgação da Lei Básica de Macau, 2005, p. 82. Segundo Han Deqiang, “[a dignidade da pessoa humana] é a maneira como a pessoa existe na sociedade, e que ela adquire ou demonstra através de uma determinada forma, com base nas suas relações sociais e necessidades próprias, a qual não pode ser violada, desrespeitada, ofendida ou retirada”. Han Deqiang, *A teoria da dignidade da pessoa humana – Interpretação da teoria da dignidade humana numa perspectiva jurídica* (“論人的尊嚴——法學視角下人的尊嚴理論的詮釋”), Law Press, China, 2009 p. 111.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'S' at the top, followed by 'Ca', 'Joz', 'Alan', 'dy', 'J', 'A', and 'AS'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the number '3' and several illegible signatures.

de cada pessoa, da sua vida, da sua autonomia, liberdade e bem-estar; a ideia da pessoa como fim e não como mero meio ou instrumento de outros”.² Esta concepção é demonstrativa da vigência de um conjunto de valores numa sociedade caracterizada por ser um Estado de Direito: “A adesão de uma sociedade aos valores de um Estado de Direito leva a que a dignidade da pessoa humana seja elevada a princípio estruturante da vida social e, logo, da sua ordem jurídica. Daí decorre uma concepção da relação entre a sociedade e o indivíduo na qual este, mais do que um mero elemento do grupo social em que se insere, é valorado na sua individualidade: cada pessoa é encarada como sendo um centro autónomo de imputação de direitos e como sujeito central e principal beneficiário dos direitos e liberdades fundamentais.”³

O princípio da dignidade humana assume diferentes vertentes:

- i. É uma garantia dos direitos pessoais dos residentes de Macau – “actos (...) que conduzem ao sofrimento físico e espiritual das vítimas e seus parentes, não só são um tipo de distorção e anomalia nas personalidades e na moralidade, como também constituem directamente um crime, prevenido por uma sociedade saudável. É por essa razão que a Lei Básica estabelece também disposições expressas sobre a inviolabilidade da dignidade humana dos residentes de Macau, importante garantia dos direitos pessoais dos residentes de Macau.”⁴
- ii. Funciona como um critério interpretativo do conteúdo dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados e um princípio aferidor do seu respeito – tem “uma função interpretativa, e integrativa, um valor qualificante da ordem constitucional, um critério de ponderação em casos de conflito entre direitos

² Jorge Reis Novais, *A dignidade da pessoa humana – Volume I: Dignidade e direitos fundamentais*, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 58-59.

³ Pedro Pereira de Sena, “Identidade e Diferença: Expressão juslaboral do princípio da igualdade na ordem jurídica de Macau”, in *Revista do Ministério Público*, n.º 123, Lisboa, 2010, p. 142 (transcrito em *Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea (Tomo VII)*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2013, p. 54).

⁴ Leong Wan Chong, *ob. cit.*, p. 82.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the number '3' and several illegible signatures.

fundamentais e bens constitucionais. Em suma, um critério de orientação permanente.”⁵

- iii. Pode ser percepcionada como sendo, em si mesma, um direito fundamental – “a dignidade humana dos residentes constitui um dos direitos fundamentais também intimamente ligado à pessoa humana.”⁶

1.2. Com base neste princípio, a ordem jurídica de Macau reconhece importantes **direitos de personalidade**, os quais “são reconhecidos a todas as pessoas e devem ser protegidos sem qualquer discriminação injustificada” (artigo 67.º do Código Civil). Para além do direito geral de personalidade decorrente do n.º 1 do artigo 67.º, a lei consagra direitos especiais de personalidade, os quais representam concretizações da tutela geral da personalidade,⁷ como o direito à vida, o direito à integridade física e psíquica, o direito à liberdade, o direito à honra e o direito à reserva sobre a intimidade da vida privada (artigos 70.º a 74.º do Código Civil).

Os direitos de personalidade, enquanto direitos fundamentais, vinculam as entidades públicas e privadas; se os direitos de personalidade são reconhecidos a todos, todos têm de respeitá-los, sob pena de ilicitude das suas condutas. Ao poder público cabe respeitar tais direitos, abstendo-se de quaisquer acções ou omissões potencialmente lesivas dos direitos de personalidade de cada pessoa. Cabe-lhe, portanto, a defesa *positiva* desses direitos, através dos meios legislativos, administrativos e judiciais adequados. Mas também, a defesa *negativa* desses direitos, através da reacção contra violações perpetradas por particulares. O titular do direito tem, assim, “direito à protecção contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de

⁵ Paulo Cardinal, “Fragmentos em torno da *Constituição Processual Penal* de Macau – do princípio da continuidade ao princípio da dignidade humana”, in *1ªs Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa de Macau – Direito Processual Penal: Estado Presente e Perspectivas de Evolução*, Leonel Alves e Paulo Cardinal (coord.), Coimbra Editora, 2009, p. 114 (transcrito em *Stydia Ivridica*, 100, *Ad Honorem – 5, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias, Vol. III*, Manuel da Costa Andrade et al. (org.), *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, 2010, p. 778).

⁶ *Colectânea de perguntas e respostas relativas à Lei Básica de Macau*, Comissão dos Editores do Tai Chung Pou, Macau, 1995, p. 182.

⁷ *Vd.* Paulo Mota Pinto, “*Os Direitos de Personalidade no Código Civil de Macau*”, in *Boletim da Faculdade de Direito de Macau*, Ano III, n.º 8, 1999, p. 99. Segundo este autor, os direitos de personalidade são “um conjunto de direitos subjectivos que incidem sobre a própria pessoa ou sobre alguns fundamentais modos de ser, físicos ou morais, dessa personalidade, e que inerem, portanto, à pessoa humana – são direitos das pessoas que tutelam bens ou interesses da sua própria personalidade” (*ob. cit.*, p. 90).



ofensa à sua personalidade física ou moral” (n.º 2 do artigo 67.º do Código Civil), cabendo essa protecção, desde logo, ao poder público.

O Direito Penal é um dos instrumentos utilizados pelo poder público, ainda que subsidiariamente, para prevenir ofensas ilícitas aos direitos de personalidade e de reacção punitiva caso tais ofensas ocorram. Existe, pois, uma correlação entre a consagração dos referidos direitos e a tipificação penal das condutas que atentem contra eles. Assim, a título de exemplo, a consagração do direito à vida pelo Direito Civil (artigo 70.º do Código Civil) implica a criminalização do homicídio e de outras condutas contra a vida e contra a vida intra-uterina (artigos 128.º a 136.º do Código Penal); ao direito a não sofrer lesões no corpo ou na saúde física e psíquica (artigo 71.º do Código Civil) corresponde a incriminação dos crimes contra a integridade física (artigo 137.º e seguintes do Código Penal); o direito à honra (§2.º do artigo 30.º da Lei Básica e artigo 73.º do Código Civil) reflecte-se nos crimes de difamação e injúria (artigos 174.º e 175.º do Código Penal).

1.3. A **violência**, enquanto fenómeno social, é uma “intervenção, a partir do exterior, de uma vontade humana – individual ou de grupo – que procura sobrepor-se a uma outra ordem de existência, de forma a alterar uma situação, a modificar o comportamento de uma pessoa ou conjunto de pessoas, ou pura e simplesmente, para as coagir ou suprimir”.⁸ Uma vez que a violência é agir sobre alguém ou fazê-lo agir contra a sua vontade, empregando a força ou a intimidação,⁹ ela é um comportamento que agride o núcleo essencial da liberdade de autodeterminação da personalidade e das condutas, reconhecido a toda e qualquer pessoa em condições de igualdade. Neste sentido, a violência é atentatória da liberdade pessoal, a qual é intrínseca à dignidade humana.

A liberdade pessoal beneficia da tutela dispensada ao direito geral de personalidade. Deste facto resulta a transposição da violência enquanto fenómeno social para a violência enquanto fenómeno ilícito, *i.e.* desconforme à lei. A ordem jurídica identifica bens jurídicos

⁸ Jorge Borges de Macedo, “Violência”, in *Polis – Enciclopédia VERBO da Sociedade e do Estado*, Vol. 5, Verbo, Lisboa/São Paulo, 1997, p. 1524.

⁹ *Vd.* João Antônio M. Peixoto, *Os direitos humanos, o princípio da dignidade humana e as políticas públicas de prevenção e repressão aos crimes de violência doméstica no município de Lajeado*, Santa Cruz do Sul, 2006, pp. 34-37, disponível em <http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2006/peixoto.pdf>.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

merecedores de tutela, consagra direitos e estabelece padrões de comportamento para os membros da sociedade que, quando por todos respeitados, garantem tais direitos; quando esses padrões são desrespeitados a ordem jurídica é violada, os comportamentos tornam-se ilícitos e o poder sancionatório público é chamado a intervir.¹⁰ É na conclusão deste processo lógico que a violência contra uma pessoa – qualquer tipo de violência – assume relevância penal: a intervenção de uma vontade humana contra outra ofende bens jurídicos pessoais que são tutelados penalmente, como sejam, entre outros, a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexuais, a honra e a reserva da vida privada.

1.4. É neste contexto que a **violência doméstica** surge como **fenómeno social** ao qual o Direito pretende dar resposta. Tal como as demais formas de violência, a violência doméstica resulta do exercício de uma posição de domínio de uma pessoa sobre outra ou outras. Ela constitui uma forma de exercício do poder a nível físico, psíquico ou sexual (e, nalguns casos, económico¹¹) e é usada como método de resolução de conflitos interpessoais: “O recurso à força constitui-se como um método possível de resolução de conflitos interpessoais, procurando o vitimador que a vítima faça o que ele pretende, que concorde com ele ou, pura e simplesmente, que se anule e lhe reforce a sua posição/identidade. (...) O objectivo final do comportamento violento é submeter o outro mediante o uso da força”.¹² A violência doméstica é, ademais, uma forma de domínio no contexto do grupo familiar, uma vez que “geralmente, os actos de violência doméstica não são apenas actos de libertação de emoções do agressor sobre a vítima, são também actos de controlo do agressor sobre os membros da família para obter ou manter a supremacia na relação familiar.”¹³

¹⁰ Tal como estatuído no n.º 2 do artigo 67.º do Código Civil, “todas as pessoas têm direito à protecção contra qualquer ofensa *ilícita* ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral” (itálico nosso).

¹¹ A título de exemplo, refira-se que em Timor-Leste a definição legal de violência doméstica abrange a violência económica, a par da violência física, sexual e psicológica [vd. n.º 1 e alínea d) do artigo 2.º da Lei contra a violência doméstica de Timor Leste – Lei n.º 07/2010, de 7 de Julho].

¹² Madalena Alarcão, *(des)Equilíbrios Familiares*, Quarteto, 2000, p. 296, citada por José Francisco Moreira das Neves, “Violência doméstica – bem jurídico e boas práticas”, in *Revista do CEJ*, n.º 13, 2010, p. 44.

¹³ Qiu Yuyou, *A study of the regulation of escorting crime victims to the investigation – Focusing on the domestic violence cases*, School of Law, National Chiao Tung University, Hsinchu, 2012, p. 39, disponível em <http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gsweb.cgi/login?o=dwebmge>



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

A especificidade deste tipo de violência reside no facto de, *tipicamente*, ela ocorrer no espaço privado e no seio de relações de afectividade e intimidade, as quais têm subjacente princípios de solidariedade, entreajuda ou cuidado que são postos em causa pela prática da agressão. Quando se equaciona a questão da violência doméstica, tem-se em consideração a violência ocorrida entre membros da família, a qual “assenta na unidade, estabilidade, igual dignidade de todos os membros, no respeito mútuo, cooperação, responsabilidade e solidariedade para a prossecução plena dos seus fins”.¹⁴ Por outro lado, a violência doméstica ocorre, a mais das vezes, no local que funciona como sede da instituição familiar: “o lugar da comissão dos actos de violência é o lar, espaço exclusivo e excludente, onde convivem relações de afectividade, mas também de dependência. A convivência aumenta o risco de actos violentos. E a afectividade, bem como as dependências (económica, social e psicológica), aumentam a tolerância (a capacidade de resistência à violência)”.¹⁵ Assim, a violência doméstica afecta não só a integridade pessoal da vítima, mas também os valores sobre os quais assenta a instituição familiar.

Sem prejuízo da validade dos valores sobre os quais assenta – *ou deve assentar* – a família, proclamados pela Lei de bases da política familiar, a realidade é que seu funcionamento reflecte amiúde concepções sociais estereotipadas do papel a desempenhar em função do género ou da idade.¹⁶ A violência doméstica funda-se em desequilíbrios nas relações pessoais existentes no seio da família, os quais não dependem de nenhum nível social, económico, religioso ou cultural específico; é um problema transversal a toda a sociedade, atingindo ambos os sexos, muitas das vezes de forma silenciosa e dissimulada. Não se pense, contudo, que se trata de um fenómeno novo ou uma realidade simples de compreender. É, antes, “um complexo problema social, que é de todos os tempos, mas em

¹⁴ N.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 6/94/M, de 1 de Agosto (Lei de bases da política familiar).

¹⁵ José Francisco Moreira das Neves, *ob. cit.*, pp. 44-45.

¹⁶ “Traduzindo um problema de afirmação de domínio do mais forte, para ele concorrem diversos factores de risco, como a exclusão social, o desemprego, o alcoolismo, a toxicodependência, o vício do jogo, perturbações patológicas da personalidade, entre outras; e para além destes, factores sociais e culturais, nos quais sobreleva um desigualdade culturalmente enraizada em códigos de conduta social, com papéis escalonados e hierarquizados em função do género, masculino ou feminino, de cada um”. *Vd.* Plácido Conde Fernandes, “Violência doméstica”, in *Formação Jurídica e Judiciária – Colectânea (Tomo IV)*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Macau, 2010, p. 59.



que o dever comunitário e a crescente consciência colectiva sobre a dimensão e efectividade dos direitos, vem conferindo maior relevância e sobretudo maior visibilidade”.¹⁷

2. Política de combate à violência doméstica e de apoio às vítimas

2.1. O Governo da RAEM tem, desde há muito, mostrado especial preocupação quanto ao fenómeno da violência doméstica, enquadrada na **política familiar** e de **protecção de grupos específicos**, nomeadamente mulheres, em cumprimento do disposto no §2.º do artigo 38.º da Lei Básica. Nesta matéria, tem sido política do Governo “promover o conceito de harmonia familiar (...) como forma de prevenir e combater o fenómeno de violência doméstica”,¹⁸ estando o Governo empenhado “na defesa dos direitos e interesses das mulheres e [tendo acompanhado] de modo contínuo o trabalho legislativo da lei de combate à violência doméstica, procurando proteger os membros das famílias.”¹⁹

Há, portanto, uma ligação entre a defesa da família, “enquanto elemento fundamental da sociedade, transmissora de valores e veículo de estreitamento das relações de solidariedade entre as gerações”,²⁰ e o combate à violência doméstica. Esta é vista como um factor desagregador do núcleo familiar, o que comporta riscos para a própria sociedade: “[a] família, enquanto a primeira e mais básica unidade da sociedade, assume funções de educação, reprodução, prestação de cuidados, protecção, afectividade, entre outras. Nesta acepção atribuída à família, as pessoas nela inseridas devem, em princípio, poder beneficiar dos cuidados e carinhos que lhes sejam adequados. Uma família normal permite aos seus membros desenvolver uma boa relação de interacção e de apoio entre si, o que contribui para o crescimento e desenvolvimento saudável do indivíduo e, por conseguinte, para a criação de uma base sólida para o desenvolvimento sustentável da sociedade. No entanto,

¹⁷ José Francisco Moreira das Neves, *ob. cit.*, p. 43.

¹⁸ Relatório das Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2009, apresentado na Assembleia Legislativa em 11 de Novembro de 2008.

¹⁹ Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2010, Março de 2010.

²⁰ Artigo 3.º da Lei n.º 6/94/M, de 1 de Agosto – Lei de bases da política familiar.



com o aparecimento do flagelo de violência doméstica, é quebrada a harmonia familiar, colocando em causa o desenvolvimento e crescimento da família”.²¹

2.2. Os dados estatísticos recolhidos sobre as ocorrências classificáveis como violência doméstica²² revelam um fenómeno complexo, abrangendo diversos tipos de vítimas, formas de violência, perfis de agressores, entre outros aspectos. O *Relatório da Análise de Dados dos Casos de Violência Doméstica de Macau (2008 ~ 2013)* e o *Relatório de Análise de Dados sobre Casos de Violência Doméstica em Macau (2014)* do Instituto de Acção Social (IAS), permitem a caracterização do fenómeno e fornecem uma imagem da sua evolução num período temporal alargado.

Segundo dados estatísticos divulgados pelo IAS, em 2007 foi tratado um total de 89 casos relacionados com a violência doméstica.²³ Entre 2008 e 2013, ocorreram 490 casos classificados pelo IAS como violência doméstica, abrangendo violência conjugal (49,3%), violência contra crianças (22,4%), violência contra idosos (2,2%) e violência contra outros membros da família (26,1%), envolvendo um total de 506 vítimas.²⁴ No mesmo período, os tipos de actos de violência doméstica abrangeram violência física (75,1%), violência psíquica (11,7%), violência sexual (5,1%) e cuidados inadequados (8,1%).²⁵ Em 2014, o número total de casos de violência doméstica foi de 69. Destes, 48 casos disseram respeito a violência conjugal, dos quais 7 envolveram ex-cônjuges (14,6%). Do total de vítimas registado neste ano (71), 27% eram do sexo masculino (19) e 73% do sexo feminino (52).

²¹ *Relatório da Análise de Dados dos Casos de Violência Doméstica de Macau (2008 ~ 2013)*, Instituto de Acção Social, Dezembro de 2014, p. 3.

²² Na ausência de uma definição legal de violência doméstica, as ocorrências são tratadas pelos serviços competentes como “problemas familiares”. *Vd. Relatório da Análise de Dados dos Casos de Violência Doméstica de Macau (2008 ~ 2013)*, *ob. cit.*, p. 6.

²³ Resposta do Governo, datada de 25 de Julho de 2008, à interpelação escrita da Deputada Iong Weng Ian apresentada em 23 de Junho de 2008, disponível em http://www.al.gov.mo/interpelacao/2008/08-487p_08-394.pdf.

²⁴ *Vd. Quadro 7: tipos de violência doméstica (N.º de casos) e Quadro 8: tipos de violência doméstica (N.º de vítimas)*, *Relatório da Análise de Dados dos Casos de Violência Doméstica de Macau (2008 ~ 2013)*, *ob. cit.*, p. 12.

²⁵ *Idem*, Quadro 12: Tipos de actos de violência (Quadro Geral).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Quadro 1 – Casos de violência doméstica recebidos pela polícia (2013-2014)

	2013		2014	
	Jan - Jun	Jul - Dez	Jan - Jun	Jul - Dez
Casos de violência doméstica (número de casos)	164	132	185	168
Abusos conjugais (número de casos)	116	87	123	118
- Vítimas femininas	106	80	114	115
- Vítimas masculinas	10	7	9	3
Abusos envolvendo outros membros da família (número de casos)	48	45	62	50
- Vítimas (número de pessoas)	43	30	45	45
- Vítimas com idade inferior a 15 anos (número de pessoas)	5	3	11	4

Fonte: Gabinete Coordenador de Segurança (informações prestadas pelo Governo de Macau às Nações Unidas no âmbito do 6.º Relatório periódico relativo à aplicação em Macau da Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes)

Os dados estatísticos permitem concluir que a violência doméstica é uma realidade transversal a diferentes grupos sociais, não sendo típica de nenhum grupo em função, por exemplo, do nível de escolaridade, situação profissional, nível de rendimentos ou local de origem, tanto das vítimas como dos agressores.

Importa ainda realçar que de acordo com o *Relatório sobre a Condição da Mulher em Macau em 2012 (versão simplificada)*,²⁶ publicado em Junho de 2014 pela Comissão dos Assuntos das Mulheres do Governo da Região Administrativa Especial de Macau, “[n]o conhecimento sobre violência doméstica das mulheres de Macau, 86% delas pensa que a mais alta percentagem da violência doméstica é ‘mau trato físico’, representando 86,4%, seguido por, respectivamente 76,4%, 74,7% e 65,9% que pensam que significa abuso sexual, crueldade mental e violência verbal, mostrando que maus tratos físicos é uma forma de violência mais reconhecida na violência doméstica.” O mesmo estudo revela que 10,5%

²⁶ Disponível em http://www.cam.gov.mo/cam/download/report/pdf_pt/wr_2012_pt.pdf.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

responderam já ter sido vítima violência doméstica e que 46,9% delas afirmou não ter feito nada, quando perguntadas sobre que tipo de medida adoptou para enfrentar tal violência.

2.3. A natureza multifacetada do fenómeno da violência doméstica faz com que a resposta dada pelo poder público na RAEM seja, também ela, diversificada. A política relativa à violência doméstica tem-se centrado em dois eixos fundamentais: um relativo à tutela penal, outro à tutela administrativa. A estes dois eixos acresce ainda a tutela dispensada pelo direito internacional.

2.3.1. A **tutela penal**, reflectida na política criminal em vigor, assume que o combate à violência doméstica passa, em grande medida, pelo Direito Penal. Desde há vinte anos, o Código Penal tipifica o crime de maus tratos conjugais no n.º 2 do artigo 146.º, punindo com pena de prisão de 1 a 5 anos quem infligir ao cônjuge, ou à pessoa que viva em situação análoga, maus tratos físicos ou psíquicos. Noutros crimes, as relações jurídicas familiares relevam como elemento do tipo ou como factor agravante, tal como acontece, por exemplo, no homicídio qualificado [alínea a) do n.º 2 do artigo 129.º], exposição ou abandono (n.º 2 do artigo 135.º), ofensa qualificada à integridade física [alínea a) do n.º 2 do artigo 129.º *ex vi* n.º 2 do 140.º], coacção (n.º 4 do artigo 148.º) ou na agravação dos crimes sexuais resultante da alínea a) do n.º 1 do artigo 171.º. Há, portanto, um enquadramento penal das situações de violência conjugal ou sobre outros membros da família.

2.3.2. No âmbito da **tutela administrativa**, a política em vigor abrange a prevenção e o apoio social às vítimas da violência doméstica. Ambas centram-se na intervenção primária do IAS, que é a entidade pública com a atribuição genérica de “adoptar medidas para prevenir a ocorrência de problemas individuais e familiares”²⁷, assim como com competência específica para “proporcionar, de forma adequada, medidas de protecção e apoio a pessoas afectadas por violência doméstica”.²⁸ A intervenção do IAS não prejudica, antes pressupõe, o relevante papel a desempenhar por outras entidades públicas, em particular as entidades policiais, bem como por entidades privadas, cujo papel é reconhecido

²⁷ Alínea 2) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2015 (Organização e funcionamento do Instituto de Acção Social).

²⁸ Competência a cargo da Divisão de Serviços Familiares do Instituto de Acção Social, nos termos da alínea 9) do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2015.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

e apoiado. Tal como afirmado pelo IAS, “[a] realização dos objectivos estabelecidos para a prevenção e tratamento da violência doméstica requer a conjugação de esforços dos serviços públicos e das entidades privadas envolvidas” e “[a] fim de assegurar às vítimas e suas famílias o acesso à assistência e protecção adequada, os trabalhadores das entidades públicas e privadas devem manter entre si uma colaboração estrita”.²⁹ O IAS sumariza de forma clara a política vigente nesta matéria:

“Sobre a crença de que cada indivíduo tem direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal e à obtenção daquilo que é básico na vida, é de referir que qualquer indivíduo, incluindo as vítimas de violência doméstica, bem como os seus membros da família, têm o direito de serem protegidos por todas as entidades, quer públicas quer privadas, e por outras instituições afins. Portanto, todas as unidades de serviço devem colaborar, em ordem a defenderem, em conjunto, os melhores interesses e a garantirem o bem-estar das vítimas de violência doméstica e dos seus membros da família.”³⁰

2.3.3. Apesar de não existir um tratado internacional específico sobre a proibição da violência doméstica,³¹ o **direito internacional** dispensa protecção contra a violência doméstica através de um emergente *direito a estar livre de violência íntima sistémica*.³² Este direito abrange as situações de violência de gravidade extrema que, pela sua intensidade e persistência aliadas ao seu impacto negativo na dignidade das vítimas (em geral pertencentes a grupos vulneráveis), podem constituir violações dos direitos fundamentais ou direitos humanos. A emergência deste direito é o resultado da consagração expressa do princípio da igualdade e da não discriminação, bem como do direito à integridade pessoal, em particular nos instrumentos de tutela especial dos direitos das mulheres, crianças ou deficientes.

²⁹ Pp. 1 e 4 do documento *Planeamento dos serviços relativos à “Lei de prevenção e correcção da violência doméstica”*, entregue à Comissão no âmbito da apreciação na especialidade da proposta de lei n.º PPL 14/2014/V.

³⁰ *Idem*, p. 10.

³¹ Salvo instrumentos *regionais* de direito internacional, como a *Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica*, adoptada em Istambul, em 11 de Maio de 2011; e a *Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher*, adoptada em Belém do Pará, em 9 de Junho de 1994.

³² No original “*freedom from systemic intimate violence*”, *Vd. Bonita Meyersfeld, Domestic Violence and International Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2012, pp. 108 ss.

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '3' at the top, and several illegible signatures below.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美
3
ca
joo
Am
us
J
A
M

Para o direito internacional, a violência é entendida como uma forma de discriminação, em particular quando afecta de uma forma desproporcionada certos grupos de pessoas, inibindo a capacidade de gozo dos direitos e liberdades numa base de igualdade com as demais pessoas. Exemplo deste entendimento é a posição do Comité para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres que, na Recomendação Geral n.º 19 (Violência contra as mulheres),³³ adoptada na sua 11.ª Sessão (1992), considerou que a definição de discriminação, constante do artigo 1.º da *Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres*, “inclui a violência baseada no género, como sendo a violência que é dirigida contra a mulher por ela ser mulher ou aquela que afecta desproporcionadamente as mulheres. Esta violência inclui os actos que infligem danos ou sofrimento físico, mental ou sexual, as ameaças de cometer esses actos, a coerção e outras formas de privações da liberdade.” Assim, violência corresponde a discriminação e esta está proibida pelo direito internacional.³⁴

Neste contexto, alguns dos instrumentos de direito internacional aplicados em Macau têm relevância directa para a tutela jurídica internacional contra a violência doméstica, nomeadamente:

- **Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos**, adoptado em Nova Iorque, em 16 de Dezembro de 1966 (aplicável na RAEM *ex vi* artigo 40.º da Lei Básica e nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 16/2001, publicado no Boletim Oficial da RAEM, II Série, n.º 7, de 14 de Fevereiro de 2001);
- **Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais**, adoptado em Nova Iorque, em 16 de Dezembro de 1966 (aplicável na RAEM *ex vi* artigo 40.º da Lei Básica e nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 15/2001, publicado no Boletim Oficial da RAEM, II Série, n.º 7, de 14 de Fevereiro de 2001);

³³ Disponível em

http://naroman.tl/pdhj/unhrt/UNHRT/pdhj.org/unt/documents/CEDAW%20RG%2019_p.pdf

³⁴ *Vd.* artigos 2 e 3 do Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos e o artigo 2/2 do Pacto Internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

美 3
la
- jmf
clan
cs
↑
★
A
M

- **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres**, adoptada em Nova Iorque, em 18 de Dezembro de 1979 (aplicável na RAEM nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 3/2001, publicado no Boletim Oficial da RAEM, II Série, n.º 2, de 10 de Janeiro de 2001);
- **Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes**, adoptada em Nova Iorque, em 10 de Dezembro de 1984 (aplicável na RAEM nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 9/2001, publicado no Boletim Oficial da RAEM, II Série, n.º 2, de 10 de Janeiro de 2001);
- **Convenção sobre os direitos das crianças**, adoptada em Nova Iorque, em 20 de Novembro de 1989 (aplicável na RAEM nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 5/2001, publicado no Boletim Oficial da RAEM, II Série, n.º 2, de 10 de Janeiro de 2001);
- **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**, adoptada em Nova Iorque, em 13 de Dezembro de 2006 (aplicável na RAEM nos termos do Aviso do Chefe do Executivo n.º 2/2009, publicado no Boletim Oficial da RAEM, II Série, n.º 2, de 6 de Março de 2009).

Os instrumentos de direito internacional convencional *supra* referidos inserem-se no sistema de protecção dos direitos humanos das Nações Unidas. No âmbito deste sistema, a RAEM, tal como as demais partes contratantes desses tratados internacionais, está vinculada à apresentação periódica de relatórios sobre a aplicação e concretização desses instrumentos na ordem jurídica interna, os quais são debatidos com cada um dos respectivos órgãos de monitorização.³⁵ Nesse processo, o Governo tem amiúde sido chamado a esclarecer tais órgãos sobre o cumprimento das suas obrigações internacionais no âmbito do combate à violência doméstica. Em resposta, tem recebido recomendações sobre as medidas

³⁵ *Vd.*, a título de exemplo, o artigo 18 da *Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres*; o artigo 19 da *Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes*; ou o artigo 16 do *Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais*.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

legislativas, judiciais, administrativas ou de outra natureza que deve adoptar para respeitar integralmente os direitos em causa e a obrigação que lhe incumbe de *proteger, respeitar e cumprir* esses direitos.

Relativamente à situação relativa à violência doméstica na RAEM, os diversos órgãos de monitorização do sistema de protecção dos direitos humanos das Nações Unidas têm manifestado preocupação com o aumento dos incidentes de violência doméstica na RAEM, ou nalguns casos com a falta de conhecimento da sua magnitude, e a insuficiente protecção dada às vítimas de violência doméstica pela legislação vigente. Na sequência do diálogo construtivo encetado com o Governo de Macau, os diferentes órgãos de monitorização têm feito recomendações³⁶ à RAEM no sentido de:

- Intensificar os esforços feitos para combater a violência doméstica;
- Ponderar a possibilidade de adopção de legislação destinada a criminalizar especificamente a violência doméstica e a providenciar efectiva protecção das vítimas;
- Consagrar o crime de violência doméstica como um crime público;
- Assegurar que a legislação contra a violência doméstica protege todas as vítimas sem discriminação, nomeadamente em função da orientação sexual;
- Proibir por lei, de forma explícita, a punição corporal das crianças no seio da família;

³⁶ *Vd.* Observações finais relativas aos relatórios apresentados pela RAEM, feitas por:

- Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (*Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais*), 2005, Pontos 105, 112 e 122;
- Comité dos Direitos das Crianças (*Convenção sobre os direitos das crianças*), 2005, Pontos 48(a) e 56;
- Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (*Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres*), 2006, Ponto 46;
- Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência (*Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência*), 2012, Pontos 90 e 91;
- Comité dos Direitos Humanos (*Pacto internacional sobre os direitos civis e políticos*), 2013, Ponto 10;
- Conselho Económico e Social (*Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais*), 2015, Ponto 58;
- Comité contra a Tortura (*Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes*), 2015, Pontos 24 e 25.



吳 3

- Reforçar os esforços para combater o abuso, a negligência, a violência e os maus tratos sobre crianças, incluindo através da imposição do dever de relatar essas situações a pessoas que trabalham com crianças;
- Adoptar medidas efectivas para prevenir casos de violência doméstica e assegurar que as medidas de protecção, incluindo medidas de coacção, são eficazes e acessíveis às vítimas de violência doméstica;
- Adoptar medidas concretas para a formação dos agentes das forças policiais, assistentes sociais e magistrados sobre a natureza criminal da violência doméstica, bem como sobre o processo de investigação e acusação dos casos reportados;
- Criar as condições apropriadas para as vítimas denunciarem os casos de violência doméstica às autoridades;
- • Assegurar a existência e o acesso das vítimas de violência doméstica a centros de crise onde possam encontrar alojamento seguro e aconselhamento, bem como a assistência médica e jurídica, aconselhamento psicológico e serviços de apoio social;
- Criar de uma unidade especial no IAS destinada a oferecer assistência às vítimas de violência doméstica;
- Realizar estudos sobre a magnitude e causas da violência doméstica na RAEM;
- Reforçar as campanhas de sensibilização dirigidas à generalidade da população, nomeadamente através dos órgãos de comunicação social, para a luta contra a violência doméstica e estereótipos em função do género.

co
- jmy
Cham
ily
j
A
M

2.4. Os instrumentos legislativos existentes no ordenamento jurídico de Macau que corporizam os eixos de política *supra* referidos têm sido considerados insuficientes ou inadequados para um efectivo combate ao fenómeno da violência doméstica e protecção das respectivas vítimas.

A fim de solucionar os problemas identificados a nível institucional, foi recentemente efectuada uma optimização das competências do IAS: o enquadramento



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

institucional da sua actuação foi actualizado com a aprovação do Regulamento Administrativo n.º 28/2015 (ocorrida, portanto, já no decurso do presente processo legislativo), o qual pretendeu colmatar as insuficiências decorrentes do ora revogado Decreto-Lei n.º 24/99/M, de 21 de Junho. Por outro lado, a nova estrutura orgânica visa dar enquadramento institucional às soluções que, nesta matéria, resultarão da aprovação da proposta de lei ora em apreço. Em especial, a nova regulação orgânica do IAS atribuiu competência expressa a uma das suas unidades orgânicas – a Divisão de Serviços Familiares – para “proporcionar, de forma adequada, medidas de protecção e apoio a pessoas afectadas por violência doméstica”.³⁷

Por seu turno, o enquadramento penal tem sido alvo de várias críticas, as quais reflectem o entendimento segundo o qual as soluções legais contidas no Código Penal não conseguem dar resposta adequada ao fenómeno da violência doméstica. As recomendações internacionais dirigidas à RAEM reflectem, igualmente, a ideia da insuficiência das soluções legislativas de natureza penal vigentes. As críticas mais frequentes, muitas das quais foram igualmente feitas às soluções equivalentes na ordem jurídica portuguesa na qual o Código Penal de Macau se inspirou, são:

- i. Não existe uma definição legal de violência doméstica, o que faz com que coexistam diversos entendimentos sobre o âmbito deste fenómeno, dificultando a sua compreensão e recolha de dados.³⁸
- ii. A evolução social ocorrida desde a aprovação do Código Penal, em 1995, requer que outras realidades sejam incluídas nas condutas abrangidas pelos crimes aplicáveis, nomeadamente o alargamento do conceito de família relevante para efeitos penais;

³⁷ Alínea 9) do artigo 16.º do Regulamento Administrativo n.º 28/2015.

³⁸ “A fim de se poder conhecer profundamente a realidade desse flagelo, é necessário ter uma definição bem clara do problema da violência doméstica. Caso exista um consenso entre os diversos sistemas de apoio quanto à ‘violência doméstica’, ou seja, à sua definição inequívoca, os dados recolhidos serão mais concretos e unificados, permitindo assim enquadrar com mais precisão e numa perspectiva mais abrangente a situação actual de Macau ao nível de violência doméstica. No entanto, enquanto não for publicada a ‘Lei de prevenção e correcção da violência doméstica’, cada um dos intervenientes entende a questão à sua maneira e não existe um consenso entre os mesmos em relação à sua intervenção nos casos de violência doméstica (...).” *in Relatório da Análise de Dados dos Casos de Violência Doméstica de Macau (2008 ~ 2013)*, Instituto de Acção Social, Dezembro de 2014, p. 3.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- iii. O bem jurídico tutelado pelo crime previsto e punido pelo n.º 2 do artigo 146.º do Código Penal não é suficientemente abrangente para abarcar a complexidade do fenómeno da violência doméstica;
- iv. A lei penal de Macau afasta-se da tendência do direito comparado ao não autonomizar o crime de violência doméstica e, desta forma, não sinaliza adequadamente o desvalor jurídico que tais condutas assumem;
- v. O facto de o n.º 2 do artigo 146.º do Código Penal fazer o procedimento por crime de maus tratos conjugais dependente de queixa faz com que as vítimas não tenham uma tutela efectiva, uma vez que são amiúde coagidas pelos agressores a não exercerem o seu direito de queixa;
- vi. A nível processual, não existem mecanismos próprios para a especificidade e melindre da criminalidade associada à violência doméstica.

2.5. Partindo da avaliação crítica dos instrumentos legislativos então existentes, o Governo da RAEM decidiu iniciar o trabalho legislativo da lei de combate à violência doméstica.³⁹ Em 2008, o Governo informou a Assembleia Legislativa que “[n]o que diz respeito à resposta legislativa à violência doméstica, foi criado no seio [do IAS] um grupo de trabalho para cooperar coma Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça no trabalho relativo à **elaboração da lei da violência doméstica**, trabalho este que está em curso.”⁴⁰

No âmbito desse trabalho, foi elaborado um anteprojecto de proposta de lei de “Combate ao crime de violência doméstica”, o qual foi submetido a consulta pública entre 15 de Setembro e 14 de Outubro de 2011. No documento de consulta⁴¹ afirmava-se: “Atendendo ao facto de a violência doméstica poder não só causar à vítima profundas ofensas físicas e psíquicas, como também trazer aos outros membros da família graves impactos, o Governo da RAEM está a proceder à elaboração activa da Proposta da Lei de

³⁹ Linhas de Acção Governativa para o ano financeiro de 2010, Março de 2010.

⁴⁰ Resposta do Governo, datada de 25 de Julho de 2008, à interpelação escrita da Deputada Iong Weng Ian apresentada em 23 de Junho de 2008, disponível em http://www.al.gov.mo/interpelacao/2008/08-487p_08-394.pdf.

⁴¹ Disponível em <https://iasweb.ias.gov.mo/activity/law2.htm>.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

‘Combate ao Crime de Violência Doméstica’, com o objectivo de fortalecer a rede da prevenção e repressão do mesmo e reforçar a respectiva execução. Espera-se que, com a criação desta lei, o crime de violência doméstica possa ser eficazmente prevenido e reprimido e que a finalidade da harmonia familiar e social possa ser alcançada.”

O texto para a consulta da proposta de lei continha doze pontos essenciais sobre os quais se solicitava a opinião do público:

1. “Violência doméstica classificada como crime público”;
2. “Actos do crime da violência doméstica”;
3. “Conceito de familiares”;
- 4 “Pena de prisão e penas acessórias”;
5. “Inibição do exercício do poder paternal, da tutela ou da curatela”;
6. “Medidas imediatas de protecção”;
7. “Ordem de protecção”;
8. “Suspensão provisória do processo”;
9. “Serviço de coordenação”;
10. “Dever de comunicação”;
11. “Colaboração”; e
12. “Plano de aconselhamento”.

No *Relatório final da consulta pública sobre a proposta de lei “Combate ao crime de violência doméstica”*,⁴² datado de Novembro de 2012, dá-se conta que as questões que suscitaram maior debate referem-se à natureza pública do crime de violência doméstica, o conceito de família relevante para a incriminação e aos actos que devem constar do tipo penal.⁴³

⁴² Disponível em

http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/pt/publicize/dfc_familaw/doc/dfc_familaw_reports.pdf

⁴³ “Com base nas opiniões dos serviços públicos relevantes, dos conselhos consultivos e ainda dos 342 pontos de vista recolhidos durante a consulta pública, os 3 pontos mais comentados foram “violência

美之
Ca
Jing
Chen
CS
A
A



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Com base nas opiniões e sugestões recolhidas no decurso da consulta pública, o Governo reviu as opções legislativas constantes do anteprojecto de proposta de lei. De particular relevo foram as alterações introduzidas na tipificação da violência doméstica como crime autónomo (que deixou de constar do texto do anteprojecto); na alteração do conceito de membros da família; e na definição de ‘actos de violência doméstica’. O título do anteprojecto foi igualmente alterado: “No que se refere à consulta sobre o texto da proposta de lei de ‘Combate ao Crime da violência doméstica’, a preocupação de diversos sectores pelos casos da violência doméstica não se resume unicamente à punição criminal do infractor (agente) mas cuida também que a legislação assegure às vítimas uma protecção imediata, apropriada e eficaz. Por conseguinte, torna-se necessário proceder ao ajustamento das orientações legislativas da proposta de lei de ‘Combate ao Crime da violência doméstica’ a qual implica a revisão da lei penal. Após a realização da nova redacção do texto da proposta de lei, a sua designação foi alterada para ‘Lei de prevenção e correcção da violência doméstica’ (...)”.⁴⁴

Após consultas adicionais,⁴⁵ o Governo formalizou a proposta de lei junto da Assembleia Legislativa em 30 de Dezembro de 2014.

doméstica classificada como crime público”, “conceito de familiares” e “actos do crime da violência doméstica”, sendo os segundos mais comentados “medidas imediatas de protecção” e “ordem de protecção”. *Relatório final da consulta pública sobre a proposta de lei “Combate ao crime de violência doméstica”*, IAS, p. 3.

⁴⁴ *Idem*, pp. 3-4.

⁴⁵ “Devido às alterações, na proposta de lei, da orientação para o legislador, o IAS convidou os sectores e organizações relevantes a participarem em 2 sessões públicas, marcadas para 14 de Setembro e 4 de Outubro [de 2012], para apresentação da conceptualização e estrutura da nova proposta de lei da “Lei de prevenção e correcção da violência doméstica”, que foi elaborada novamente, para colher opiniões e sugestões dos interessados. Participaram nelas o Conselho de Acção Social, a Comissão dos Assuntos das Mulheres, a Associação Geral das Mulheres de Macau, a Federação das Associações dos Operários de Macau, a União Geral das Associações dos Moradores de Macau, a Cáritas de Macau, a Associação de Luta contra os Maus Tratos às Crianças de Macau e o Centro do Bom Pastor.”, *idem*, p. 25.



吳

3. Versão inicial da proposta de lei

3.1. A aprovação na generalidade de uma iniciativa legislativa consubstancia a vontade política do Plenário em iniciar um procedimento legislativo, acolhendo a vontade de legislar manifestada pelo proponente, e procede à ‘cristalização’ dos princípios e do sistema da iniciativa, ficando estes desde logo delimitados.⁴⁶

W
J
C
C

A aprovação da proposta de lei na generalidade, com vinte e oito votos a favor e uma abstenção, demonstra o acolhimento que a Assembleia Legislativa faz da necessidade de se legislar sobre o combate à violência doméstica e o apoio às vítimas. Aliás, desde há muito que a preocupação com este assunto tem tido eco entre os Deputados à Assembleia Legislativa: desde 2008 foram apresentadas nove interpelações escritas sobre a problemática da violência doméstica⁴⁷; em 2013 foram apresentados dois projectos de lei sobre essa matéria, os quais contudo não obtiveram a concordância do Plenário.⁴⁸

J
A

Os princípios fundamentais da proposta de lei que foram aprovados pelo Plenário podem ser resumidos como sendo:

A

- Recurso ao Direito Penal para efectuar a tutela de bens jurídicos fundamentais, nomeadamente a vida, a integridade física, a liberdade pessoal e sexual e a honra;
- Reforço das competências administrativas em matéria de prevenção e apoio às vítimas de violência doméstica;
- Alargamento do âmbito subjectivo do conceito de violência doméstica através da adopção de uma noção de família mais abrangente;

⁴⁶ Nos termos do artigo 113.º do Regimento da Assembleia Legislativa, a discussão na generalidade procede à avaliação dos princípios e sistema da iniciativa legislativa, bem como a sua oportunidade do ponto de vista político, social e económico.

⁴⁷ Interpelações escritas apresentadas pelos deputados Iong Weng Ian (23 de Junho de 2008), Ho Iong Sang (26 de Agosto de 2011), Chan Wai Chi (18 de Outubro e 14 de Dezembro de 2012), Melinda Chan Mei Yi (26 de Outubro de 2012 e 14 de Junho de 2013), Ng Kuok Cheong (29 de Abril de 2013 e 13 de Janeiro de 2014), Wong Kit Cheng (11 de Abril de 2014) e Mak Soi Kun (15 de Julho de 2014). Interpelações e respectivas respostas disponíveis em <http://www.al.gov.mo/interpelacao/05/2016/list2016-p.htm>.

⁴⁸ Projecto de lei n.º P JL 5/2013/IV, apresentado pelo deputado José Pereira Coutinho em 11 de Março de 2013 e Projecto de lei n.º P JL 1/2013/V, apresentado pelos deputados José Pereira Coutinho e Leong Veng Chai em 24 Outubro de 2013.



- Reforço das medidas de prevenção e protecção através de acção legislativa, capazes de dispensar ao ofendido uma protecção imediata, adequada e eficaz;
- Consagração de mecanismos de cooperação entre entidades públicas e privadas a fim de otimizar as vertentes de prevenção, repressão e protecção.

3.2. A Comissão, na esteira da aprovação na generalidade pelo Plenário, considera que os princípios nucleares da iniciativa legislativa são de extrema importância. Foi com base no enquadramento deles resultante que a Comissão analisou as **soluções concretas** que constam do articulado e avaliou a sua adequação aos princípios e ao sistema da proposta de lei aprovada na generalidade.⁴⁹ Tal análise foi efectuada em estreita colaboração com o proponente e contou com valiosos contributos originários da sociedade civil e de meios académicos.

De entre as várias soluções concretas que compunham a versão inicial da proposta de lei, cabe destacar o debate havido sobre aquelas que consubstanciavam o essencial do tratamento penal a dar ao fenómeno da violência doméstica.

3.2.1. De uma forma sucinta, pode afirmar-se que a **tutela penal** da violência doméstica constante da versão inicial da proposta de lei passava pela não autonomização do crime de violência doméstica e uma diferenciação do regime da iniciativa do procedimento penal consoante o tipo de actos em causa.

A solução proposta assentava na **definição de ‘actos de violência doméstica’**. Nos termos da alínea 1) do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, tais actos eram definidos como “*actos ilícitos de ofensa contra a vida, ofensas ao corpo ou à saúde, com consequências que não sejam leves, maus tratos físicos ou psíquicos, ofensas sexuais e ofensas contra a liberdade pessoal, praticados de forma dolosa entre os membros da família*”. A definição de actos de violência doméstica elencava um conjunto de ilícitos penais já existentes e previa a situação de os mesmos serem cometidos entre os membros da família. Ademais, excluía do seu âmbito os actos ilícitos de ofensa ao corpo ou à saúde cujas consequências fossem leves.

⁴⁹ Nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Esta definição visava, antes de mais, resolver a polémica⁵⁰ revelada aquando da consulta pública sobre o facto de a lei da violência doméstica dever ou não abranger todo o tipo de agressões físicas e, em particular, saber se todas as agressões deviam ser consideradas como **crime público**.

Com a solução constante da versão inicial da proposta de lei, excluía-se do âmbito de aplicação da lei as condutas ofensivas da integridade física com consequências leves – estas não eram consideradas como actos de violência doméstica e eram insusceptíveis de desencadear os diversos mecanismos de protecção previstos na proposta de lei, nomeadamente as medidas de protecção e assistência (artigo 6.º) e as medidas de coacção urgentes (artigo 11.º).⁵¹ Por outro lado, previa-se que a iniciativa para o procedimento penal pelo crime de ofensas simples à integridade física, previsto e punido nos termos do artigo 137.º do Código Penal, cometido contra um membro da família (tal como definido na proposta de lei) seria diferente consoante as consequências da conduta: se as consequências não fossem leves, não dependia de queixa (crime público); se fossem leves, dependia de queixa (crime semipúblico). Este regime resultava da alteração ao artigo 137.º do Código Penal constante do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei.

Por fim, optava-se por não tipificar o crime de violência doméstica numa norma incriminadora autónoma, mantendo-se o modelo originário do Código Penal de dispersão da resposta penal ao fenómeno da violência doméstica por vários crimes distintos. Desde logo, o crime de maus tratos a membro da família (n.º 2 do artigo 146.º, alterado nos termos do artigo 15.º da versão inicial da proposta de lei), mas também os demais crimes contra a pessoa constantes do Título I do Livro II do Código Penal, quando relevantes (em particular os crimes de ofensa simples, grave ou qualificada à integridade física – artigos 137.º a 140.º).

⁵⁰ Segundo a Nota Justificativa, “no que diz respeito à questão da qualificação de todos os actos de violência doméstica como crimes públicos, as opiniões recolhidas durante a consulta são muito divergentes, sendo difícil chegar a um consenso”.

⁵¹ Para além de mecanismos processuais especiais, como a suspensão provisória do processo (artigo 12.º), a reunião de conciliação (artigo 14.º), as penas acessórias (artigo 16.º), a inibição do poder paternal (artigo 17.º) ou mecanismos de comunicação (artigos 5.º e 18.º).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'V', 'Z', 'ca', 'for', 'Alan', 'CS', 'J', 'M', 'A', and 'M'.

A justificação para este regime reside no entendimento de que a violência doméstica pode ser praticada de formas díspares, e os danos causados às vítimas podem ser graves ou ligeiros e, segundo o proponente, as instituições de serviços sociais, as associações envolvidas e a população em geral raramente considerarem como actos de violência doméstica as “ofensas físicas” ocasionais e leves que se verificam entre os membros da família.⁵² Segundo explicação dada pelo IAS, “[a]lgumas pessoas concordam em classificar ‘uniformemente’ todos os actos do crime de violência doméstica como crime público, mas outras acham que os incidentes de violência doméstica acontecem nas mais variadas situações e são de graus bem diversos em termos de severidade. Ou seja, sugerem que os casos que causem danos físicos mais graves no âmbito da ofensa simples aos familiares passem da sua actual classificação de crime semipúblico para crime público. Quanto aos casos de ofensas simples, podem continuar a ser considerados crime semipúblico. Mesmo assim, existe uma divergência de opiniões quanto a determinar o que se entende por actos menos graves e por outros mais severos no âmbito da ofensa simples (...).”⁵³ Se bem que a intenção original, constante do texto submetido a consulta pública, era a de uniformizar todos os crimes ofensas corporais ou maus tratos, cometidos entre os elementos da família, e considerá-los como crimes públicos, não houve consenso na sociedade sobre esta orientação legislativa, “havendo especialmente a preocupação de que isso possa causar danos irreparáveis nas relações familiares e levar eventualmente à sua ruptura.”⁵⁴ Por esta razão, o proponente esboçou uma solução que permitisse que o procedimento penal por certos crimes semipúblicos (como por exemplo ofensa simples à integridade física) ou certos comportamentos inapropriados de pequena gravidade (como a confrontação física) que ocorrem no seio da família continuasse a depender da vontade da vítima em apresentar queixa; considerar tais actos como crime público seria considerado de excessivo rigor.⁵⁵

⁵² *Vd.* Nota Justificativa.

⁵³ Resposta do Governo, datada de 11 de Junho de 2013, à interpelação escrita do deputado Ng Kuok Cheong, apresentada em 29 de Abril de 2013, disponível em http://www.al.gov.mo/interpelacao/04/2013/13-0607p_13-0424.pdf

⁵⁴ Resposta do Governo, datada de 23 de Julho de 2013, à interpelação escrita da deputada Melinda Chan Mei Yi, apresentada em 14 de Junho de 2013, disponível em http://www.al.gov.mo/interpelacao/04/2013/13-0738p_13-0570.pdf.

⁵⁵ *Idem.*



A nível penal, a proposta de lei previa ainda uma alteração à natureza semipública dos crimes relativos a abuso sexual de menores. Explica a Nota Justificativa: “atendendo a que os crimes relativos ao abuso sexual de menores, previstos no Código Penal, constituem, basicamente, crimes semipúblicos, aproveita-se a presente proposta de lei para introduzir alterações às correspondentes disposições do Código Penal, para que todos os crimes de abuso sexual de menores de 16 anos passem a ser qualificados como crimes públicos, independentemente da existência ou não de relação familiar entre o agente e o menor ofendido, com vista ao reforço da protecção dos menores (artigo 172.º do Código Penal, alterado pelo artigo 15.º da proposta de lei).”

3.2.2. A intervenção de natureza penal constante da proposta de lei suscitou as maiores reservas a inúmeros sectores da sociedade.

i. Em primeiro lugar, a opção pela não autonomização do crime de violência doméstica foi vista como não sendo adequada para proteger os valores da igualdade, respeito, confiança e protecção violados pela violência doméstica, os quais não estão presentes nos bens jurídicos protegidos nas ofensas corporais em geral. A criação de um tipo criminal autónomo, em diploma específico, com agravação das penas, tem “a vantagem de sancionar adequadamente os bens jurídicos que aqui se visam proteger e, por outro lado, evita introduzir alterações no diploma estruturante do sistema penal, o Código Penal, o qual só deve ser alterado (mexido) em circunstâncias muito especiais e não ao sabor de pontuais intervenções, como é o caso”; isto em nome dos “valores da estabilidade, da segurança e da certeza jurídicas, que só um sistema jurídico-penal estruturado num código penal estável é capaz de garantir”.⁵⁶ Por outro lado, a não autonomização do crime de violência doméstica não atribui à conduta a censura que uma norma penal avulsa acarretaria, uma vez que o destinatário da norma – a comunidade em geral – não fica alertado para a gravidade da conduta, perdendo-se assim a finalidade (mesmo que secundária) de prevenção geral negativa que tal autonomização poderia proporcionar.⁵⁷

⁵⁶ Parecer sobre a proposta de lei denominada “Lei de Prevenção e Correção da Violência Doméstica, apresentado à Comissão, em 27 de Fevereiro de 2015, pela Associação de Advogados de Macau.

⁵⁷ *Vd. Teresa Lancry Robalo, “A violência doméstica no enquadramento jurídico-penal de Macau”, in Estudos Comemorativos dos XX anos do Código Penal e do Código de Processo Penal de Macau, Vol. I,*



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '吳' and 'J', and several illegible signatures.

A este respeito, a Comissão foi sensibilizada para as vantagens de tipificar o crime de violência doméstica como um crime autónomo, inserido numa lei avulsa. Esta solução iria ao encontro das características do direito penal de Macau (que aos cerca de 180 crimes previstos no Código Penal se juntam igual número de crimes previstos em leis penais avulsas); não prejudicaria a integridade do Código Penal uma vez que outras intervenções legislativas também retiraram normas do Código Penal, passando-as para leis avulsas (como aconteceu, por exemplo, na ‘Lei de combate à criminalidade informática’); contribuiria para realçar a integridade sistemática da ‘Lei de violência doméstica’, uma vez que nela se passaria a prever a totalidade do regime aplicável à violência doméstica, nomeadamente a definição das condutas que constituem violência doméstica, as funções preventivas e de protecção das entidades públicas e privadas, a assistência às vítimas, entre outros aspectos; e tornaria mais perceptível para o cidadão comum a ideia de ‘tolerância zero’ assumida pelo Governo, reforçando os efeitos de divulgação e dissuasores da nova lei.⁵⁸

ii. Em segundo lugar, a utilização do critério “consequências que não sejam leves” para delimitar o âmbito objectivo de aplicação da proposta de lei e para diferenciar a natureza pública ou semipública do crime de ofensa simples à integridade física foi julgada inadequada, tanto em termos teóricos como práticos. Desde logo, este critério poderia transmitir a ideia que o legislador tolera os actos de violência cujas consequências sejam leves, o que contraria a intenção legislativa subjacente à proposta de lei. Por outro lado, a divisão do crime de ofensa simples à integridade física em dois níveis – ofensa simples com “consequências leves” (crime semipúblico) e ofensa simples com “consequências que não sejam leves” (crime público) – iria contra a lógica do Código Penal e representaria uma ruptura indesejável no sistema penal local, que passaria a contar com três níveis de ponderação do resultado da ofensa ao corpo ou à saúde de outrem – *simples, não leve e grave*: actualmente a lei penal trata as ofensas *leves* no artigo 137.º, enquanto as que não são leves estão enquadradas no crime de ofensa grave à integridade física (artigo 138.º), nas

Pedro Pereira de Sena e José Miguel Figueiredo (Coord.), Fundação Rui Cunha/Fundação Macau, Macau, 2016 (no prelo).

⁵⁸ Parecer “Algumas opiniões e sugestões acerca da proposta de lei intitulada ‘Proposta de lei de prevenção e correcção da violência doméstica’”, apresentado à Comissão, em 6 de Fevereiro de 2015, pelo professor Zhao Guoqiang, docente da Faculdade de Direito da Universidade de Macau e Presidente honorário da Associação de Estudo do Direito Criminal de Macau.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

situações de agravação pelo resultado previstas no artigo 139.º, no crime de ofensa qualificada à integridade física (artigo 140.º) ou no crime de maus tratos (artigo 146.º). Ademais, não existiam critérios objectivos para determinar que as consequências da violência são leves (na perspectiva de quem, poder-se-á perguntar, da vítima, do agressor ou de um terceiro?). Este aspecto é de particular relevo porquanto teriam de ser os agentes policiais a, em primeiro lugar, determinar o grau de gravidade das consequências do acto violento para ajuizar da existência de um ilícito penal.

iii. Em terceiro lugar, o debate na especialidade continuou a reflectir o intenso debate havido na sociedade sobre a qualificação dos crimes relativos à violência doméstica como **crimes públicos**, *i.e.* crimes em relação aos quais o procedimento penal não depende de queixa. Relativamente a este aspecto, e tal como anteriormente referido, a versão inicial da proposta de lei previa um regime diferenciado, atribuindo a natureza de crime público a um conjunto de crimes, previstos no Código Penal, quando envolvessem actos de violência doméstica; e considerando crime semipúblico o crime de ofensa simples à integridade física quando a consequência do acto fosse leve.

Este regime foi considerado inadequado para a protecção efectiva das vítimas, cuja liberdade para exercer o direito de queixa pode estar condicionado pela actuação do próprio agressor ou pela situação de dependência física, afectiva ou económica entre a vítima e o agressor. Grande parte das opiniões recolhidas pela Comissão foi no sentido de todos os actos de violência doméstica deverem ser considerados como crime público, pois só assim se conseguiria proteger as vítimas deste tipo de violência.⁵⁹

iv. Em último lugar, a intervenção legislativa sobre a iniciativa procedimental dos **crimes sexuais com menores** foi considerada extemporânea, devendo a mesma ser efectuada aquando da alteração legislativa global sobre esta matéria, actualmente em ponderação pelo Governo.

⁵⁹ “Se o intuito do legislador for precisamente o de procurar salvaguardar a família e se é certo que, por motivos culturais, a vítima tenderá a permanecer em silêncio após sofrer actos de violência doméstica, não deveria precisamente olhar-se para a necessidade da sua protecção e vê-la como uma vítima especialmente vulnerável atentos aspectos afectivos, financeiros ou o próprio ascendente do agente, atribuindo natureza pública a todos esses crimes?”, Teresa Lancry Robalo, *ob. cit.*



3.3. Face à magnitude das objecções apresentadas ao conteúdo das soluções concretas constantes da versão inicial da proposta de lei, a Comissão diligenciou no sentido de as mesmas serem reponderadas. Para tal, solicitou ao proponente e à assessoria da Assembleia Legislativa que, em conjunto, encontrassem alternativas técnicas viáveis, capazes de concretizar os princípios e o sistema da proposta de lei aprovados na generalidade pelo Plenário. Fê-lo no exercício das funções que, nesta sede, lhe são conferidas pelo artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, nomeadamente para procurar os meios legislativos mais adequados à boa execução da proposta de lei e a perfeição técnico-jurídica das disposições legais [alíneas b) e d) do artigo 119.º].

4. Nova versão da proposta de lei

Após um intenso trabalho de análise e discussão técnica sobre as soluções concretas constantes da versão inicial da proposta de lei, bem como os comentários e objecções por elas suscitadas e as possíveis alternativas, foi possível chegar a um consenso sobre a alteração da proposta de lei. A discussão decorreu num espírito franco e construtivo, de elevada tecnicidade, com o objectivo de encontrar as melhores soluções para a iniciativa legislativa em causa, no respeito das opções de política do Governo e dos princípios acolhidos pelo Plenário em sede de aprovação da proposta de lei na generalidade. Refira-se que tal discussão envolveu um grande número de participantes, tendo o resultado final sido sujeito a uma ronda final de auscultação por diversos agentes associativos, académicos e judiciais, os quais contribuíram com valiosas opiniões e sugestões adicionais. No final, foi possível formalizar o novo articulado da proposta de lei, o que foi feito, por ofício do Chefe do Executivo, em 8 de Abril de 2016.

4.1. A elaboração da nova versão da proposta de lei teve como ponto de partida a resolução das questões de natureza penal para cujos problemas a Comissão havia sido alertada. Sentiu-se ainda a necessidade de reponderação de outras questões suscitadas pelas soluções concretas constantes do articulado original, com o objectivo de reforçar a intenção

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '3', and several illegible signatures.



legislativa subjacente à proposta de lei, nomeadamente o reforço das medidas de apoio às vítimas. A principal opção efectuada foi a de tipificar autonomamente o crime de violência doméstica e inseri-lo nesta iniciativa legislativa (artigo 18.º), que passou a ter a natureza de lei penal avulsa. Esta opção de política legislativa teve repercussões na sistematização de todo o articulado.

O **conteúdo essencial** das inovações constantes da nova versão da proposta de lei passa pelos seguintes aspectos:

- Definição das finalidades da lei e do tipo de medidas para as atingir;
- Alteração do conceito de violência doméstica;
- Organização administrativa;
- Prevenção da violência doméstica;
- Institucionalização do papel das associações;
- Reforço da protecção aos idosos e deficientes;
- Tipificação do crime de violência doméstica;
- Atribuição da natureza de crime público ao crime de violência doméstica;
- Reforço dos mecanismos processuais penais;
- Eliminação das alterações à natureza dos crimes sexuais com menores.

4.2. Sentiu-se a necessidade de fazer o **enquadramento** da proposta de lei no contexto da **política de prevenção e combate ao fenómeno da violência doméstica**. Assim, foram incluídos um artigo sobre as finalidades que a presente lei visa alcançar (artigo 2.º) e um artigo sobre a natureza das medidas a adoptar no prosseguimento das finalidades identificadas (artigo 3.º). Estas normas servem como critério interpretativo e orientador da acção das pessoas e entidades envolvidas na aplicação do regime ora consagrado.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '3' and various scribbles.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

O artigo 2.º elege certos valores essenciais na sociedade e ordem jurídica locais e assume-os como objectivos políticos, nomeadamente:

- i) O respeito pelos direitos fundamentais e pelos direitos de personalidade, em particular pela dignidade da pessoa (bem jurídico fundamental em sede de violência doméstica, cuja inviolabilidade está consagrada no artigo 30.º da Lei Básica) e pelo princípio da igualdade e da não discriminação (consagrado no artigo 25.º da Lei Básica e com afloramento, em sede de tutela geral da personalidade, no n.º 1 do artigo 67.º do Código Civil);
- ii) A promoção da harmonia familiar como objectivo legítimo de política, o qual não tinha consagração legal na versão inicial da proposta de lei;
- iii) A ideia da resolução pacífica dos conflitos pessoais (cultura de não violência) como objectivo a atingir e como ponto de partida ideal para evitar que situações de violência doméstica ocorram;
- iv) A natureza integrada e multidisciplinar da resposta às situações de violência doméstica (reconhecendo-se que este fenómeno é complexo e que envolve vertentes de diversa natureza);
- v) O posicionamento da vítima como ponto focal na política de prevenção e combate à violência doméstica.

O artigo 3.º reforça a natureza interdisciplinar da resposta ao fenómeno da violência doméstica e identifica quatro tipos de medidas a adoptar (cuja sequência corresponde ao processo de resposta ao fenómeno da violência doméstica). Esta identificação serve igualmente para a sistematização da proposta de lei, correspondendo uma unidade sistemática própria a cada um desses tipos de medidas. Assim, medidas de natureza:

- i) Preventiva – Capítulo III (artigos 10.º e 11.º);
- ii) Proteccionista – Capítulo IV (artigos 12.º a 17.º);

Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'L. S.', 'ca', 'Jmr', 'Alan', 'CS', and others.



- iii) Sancionatória – Secções I e II do Capítulo V (artigos 18.º a 28.º);
- iv) Restaurativa – Secção III do Capítulo V (artigos 29.º e 30.º).

4.3. A nova versão da proposta de lei passou a conter um **conceito legal de violência doméstica**, servindo como elemento delimitador da actuação dos aplicadores da futura lei, centrando-se no fenómeno em si mesmo, em vez dos actos isolados que o compõem.⁶⁰

O n.º 1 do artigo 4.º define violência doméstica como “*quaisquer maus tratos físicos, psíquicos ou sexuais que sejam cometidos no âmbito de uma relação familiar ou equiparada*”.

A definição é composta por dois elementos:

- i. Um elemento objectivo (“*quaisquer maus tratos físicos, psíquicos ou sexuais...*”);
- ii. Um elemento subjectivo (“*... cometidos no âmbito de uma relação familiar ou equiparada*”).

4.3.1. Ao nível do elemento objectivo, a definição faz a correspondência entre violência doméstica e **maus tratos**, enquanto conceito genérico, e especifica três tipos de maus tratos relevantes para efeitos da lei: *físicos, psíquicos ou sexuais*.

A utilização do conceito de maus tratos corresponde à intenção de evitar o recurso a uma descrição das condutas-padrão deste fenómeno e à ideia do acto de agressão que imbuía a versão inicial da proposta de lei. Assim, a violência doméstica é descrita como a conduta de *maltratar* alguém e não a conduta de *agredir* alguém, ainda que a noção de maltratar inclua a de agredir. A diferença poderá ser subtil, mas será relevante para enquadrar situações de tratamentos agressivos de reduzida intensidade, cujo desvalor jurídico resulta da sua persistência temporal: certos actos podem não ser considerados

⁶⁰ Define-se “violência doméstica” em vez de “actos de violência doméstica”, como acontecia no artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

agressões para efeitos jurídicos, mas podem ser considerados como fazendo parte de um *tratamento*⁶¹ classificável como violência doméstica.

O conceito de maus tratos tem, antes de mais, uma expressão sociológica. A expressão *maus tratos* “visa traduzir uma específica realidade sociológica que pode ser caracterizada pelo exercício de inúmeras formas de violência, que ocorre num específico espaço social, em que surgem como agressor e vítima os membros de uma relação conjugal (ou de uma relação a esta análoga, ou de uma relação familiar de âmbito mais alargado) e que visa, a maior parte das vezes, a manutenção na prática de concepções estereotipadas dos papéis atribuídos ao homem e à mulher, concepções essas fundamentadas numa visão ainda patriarcal da sociedade.”⁶² Mas tem também uma expressão jurídico-penal, sendo actualmente utilizada no artigo 146.º do Código Penal.

A utilização da expressão maus tratos na definição de violência doméstica é feita no primeiro sentido, de forma que não fique limitada a actuação de natureza preventiva e assistencial e não se exija que, quando os órgãos administrativos e policiais apliquem as medidas de prevenção gerais ou policiais prevista na lei, tenham de efectuar um esforço de verificação se os elementos do tipo de crime estão presentes. No entanto, possibilita a sua utilização, no segundo sentido, no tipo de crime de violência doméstica. Há, portanto, uma correspondência terminológica entre a definição de violência doméstica, válida para toda a lei, e o crime de violência doméstica. Contudo, o conteúdo do conceito de maus tratos pode variar consoante se trate do conceito jurídico-penal constante do crime previsto no artigo 18.º (*vd. infra*), sujeito a densificação jurisprudencial e doutrinária, ou do conceito genérico constante da definição de violência doméstica.

⁶¹ Atente-se que a própria Lei Básica faz apelo à ideia subjacente a este conceito quando, no §4.º do seu artigo 28.º, prevê que “nenhum residente pode ser submetido a tortura ou a *tratos* desumanos” (sem itálico no original).

⁶² Ricardo Jorge Bragança de Matos, “Dos maus tratos a cônjuge à violência doméstica”, in *Revista do Ministério Público*, Ano 27, n.º 107, Jul.-Set. 2006, p. 102.

美
3
C
J
C
C
C
A
A



Relativamente aos três tipos de maus tratos relevantes, eles são considerados como correspondendo a:

- *Maus tratos físicos* – condutas que ofendam a integridade ou saúde corporal;
- *Maus tratos psíquicos* – condutas que causem dano emocional e a diminuição da auto-estima, visando degradar ou controlar as acções, comportamentos, crenças e decisões de outrem, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição sistemática, insulto, chantagem, ridicularização, exploração, limitação do direito de deslocação ou qualquer outro meio que causem prejuízo à saúde psíquica e à autodeterminação ou liberdade pessoal;
- *Maus tratos sexuais* – condutas que limitem ou anulem a liberdade ou autodeterminação sexuais, nomeadamente que constanjam a ter ou presenciar cópula, coito anal ou actos sexuais de relevo mediante intimidação, ameaça, coacção ou uso da força, mesmo que na constância do casamento.

4.3.2. Ao nível do elemento subjectivo, a definição utiliza o conceito de **relação familiar ou equiparada**, permitindo que se faça a ligação com o regime constante do Código Civil. Abandonou-se, portanto, o conceito “membros da família”, constante da alínea 2) do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, por o mesmo implicar presunções desnecessárias de existência de relações familiares, nomeadamente quando o conceito abrange os ex-cônjuges⁶³ e das “pessoas de capacidade diminuída que coabitam com o agente e que se encontram sob o seu cuidado ou protecção por razões de idade, doença, gravidez ou deficiência física ou psíquica”.

O conceito de **relações familiares** abrange as relações jurídicas familiares, constituídas por casamento, parentesco, afinidade e adopção (nos termos dos artigos artigo 1461.º, 1462.º, 1463.º, 1468.º e 1470.º do Código Civil). Relativamente às relações familiares constituídas por parentesco ou afinidade, considerou-se adequado introduzir

⁶³ O divórcio faz cessar a relação familiar estabelecida com o casamento, afigurando-se no mínimo estranho considerar o ex-cônjuge como membro da família, particularmente quando ele já tenha uma nova relação familiar constituída por novo casamento.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'J', 'A', 'Ca', 'Jm', 'Cm', and 'M'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

uma restrição: as relações de parentesco ou afinidade *na linha recta* são relevantes para o conceito de violência doméstica em qualquer grau e independentemente de haver coabitação; mas as relações de parentesco ou afinidade *na linha colateral*, em qualquer grau, apenas são relevantes desde que exista coabitação. Neste caso, considera-se que a força do vínculo familiar não é suficientemente próximo ou forte para justificar, por si só, a inclusão no âmbito de aplicação desta lei; a coabitação vem compensar a fraqueza de tal vínculo.

O conceito de **relações equiparadas a relações familiares** abrange:

- As relações existentes entre pessoas que vivam em situação análoga às dos cônjuges;
- As relações existentes entre ex-cônjuges, bem como entre pessoas que tenham filhos comuns mas que não tenham nenhuma relação familiar ou de união de facto (relações de facto *i.e.* sociais, não jurídicas);
- As relações de tutela ou curatela (incluiu-se a curatela por ter natureza semelhante à figura da tutela, sendo ambas formas de suprimento de incapacidades, nos termos dos artigos 123.º (interditos) e 136.º (inabilitados) do Código Civil); a tutela é igualmente uma forma de suprimento do poder paternal (artigos 1778.º e seguintes do Código Civil);
- As situações de cuidado ou guarda de pessoas menores, incapazes ou particularmente vulneráveis em razão de idade, gravidez, doença ou deficiência física ou psíquica, não abrangidas pelo conceito de relações familiares ou equiparadas, quando exista coabitação.⁶⁴

⁶⁴ Estas situações já se encontravam parcialmente abrangidas no âmbito de aplicação da proposta de lei, por força do disposto na parte final da alínea 2) do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei.



4.3.3. Ainda a propósito da delimitação subjectiva do conceito de violência doméstica, a Comissão ponderou a inclusão das **relações entre pessoas do mesmo sexo** no seu âmbito.

No texto submetido a consulta pública em 2012, este tipo de relações estava incluído no conceito de familiares e, portanto, caía no âmbito de aplicação da lei da violência doméstica. Contudo, aquando da apresentação da proposta de lei à Assembleia Legislativa essa inclusão não estava prevista. O *Relatório final da consulta pública* explica a razão: “Após a recolha de referências das experiências de vários países e regiões da legislação sobre a violência doméstica e tendo em conta a situação local e a internacional, os ‘coabitantes do mesmo sexo’ [eram] considerados ‘membros de família’ no texto para consulta da proposta de lei. No entanto, com base nas opiniões recolhidas durante a consulta, não parece haver tendência para se chegar a consenso sobre esta questão. Na verdade, ela tem a ver com áreas controversas, como a cultura tradicional, a moral, religião e valores. Como não se obteve um consenso social, decidimos retirar os ‘coabitantes do mesmo sexo’ da lista de conceito de familiares durante a fase de revisão do texto da proposta de lei.”⁶⁵

No debate sobre este assunto havido durante a apreciação na especialidade, o proponente invocou, para além da falta de consenso social na matéria, razões de desarmonia do sistema jurídico: “Tendo em conta que, no actual regime jurídico de Macau não há qualquer norma que regule a relação de ‘coabitação entre pessoas do mesmo sexo’, e que a ‘Lei da violência doméstica’ irá alterar o Código Penal e o Código de Processo Penal vigentes, a inserção da relação de ‘coabitação entre pessoas do mesmo sexo’ na definição de membros da família poderá causar desarmonia entre os diferentes regimes jurídicos”.⁶⁶ Foram ainda tentadas explicações relacionadas com o facto de o conceito de casamento vigente no direito local exigir que o mesmo envolva pessoas de sexo diferente, o mesmo

⁶⁵ *Relatório final da consulta pública sobre a proposta de lei “Combate ao crime de violência doméstica”*, IAS, 2012, p. 14, disponível em http://www.ias.gov.mo/wp-content/themes/ias/pt/publicize/dfc_familaw/doc/dfc_familaw_reports.pdf

⁶⁶ *Relatório sobre os trabalhos de consulta relativos à “Lei da violência doméstica” (28 de Outubro de 2014)*, IAS, p. 6.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '子', and several illegible signatures.

acontecendo com a tutela das situações análogas à dos cônjuges.⁶⁷ No entanto, a argumentação jurídica nesta matéria não é sólida uma vez tratar-se de âmbitos de protecção distintos, não se podendo confundir o regime civil do casamento com a tutela penal e administrativa da dignidade humana em situações de violência doméstica, tal como a experiência de sistemas jurídicos geograficamente próximos do de Macau demonstra.⁶⁸

Refira-se ainda que o proponente manifestou intenção de apoiar eventuais vítimas de violência ocorrida no seio de uma relação entre pessoas do mesmo sexo, independentemente da sua inclusão expressa no articulado.⁶⁹

Após o debate com o proponente, a maioria dos membros da Comissão foi sensível aos argumentos apresentados. Contudo, alguns dos membros da Comissão manifestaram a opinião que os relacionamentos homossexuais deveriam ser incluídos no âmbito de aplicação da futura lei em nome do princípio da igualdade, uma vez que os bens jurídicos tutelados, em particular pelo direito penal, merecem a mesma protecção independentemente da orientação sexual da vítima em causa.

⁶⁷ “No actual regime jurídico de Macau, o artigo 1462.º do Código Civil (Noção de casamento) define expressamente que Casamento é o contrato celebrado entre duas pessoas de sexo diferente que pretendem constituir família mediante uma plena comunhão de vida, nos termos das disposições do Código Civil. Este Código regula também a protecção de que gozam os cônjuges devido à relação conjugal. Além da relação conjugal, o mesmo Código protege ainda a situação de duas pessoas a viverem voluntariamente há pelo menos 2 anos em condições análogas às dos cônjuges, como por exemplo, no que respeita a sucessões e alimentos. A par disso, o artigo 146.º do Código Penal vigente, em conformidade com o acima exposto, protege também o cônjuge ou a pessoa que viva em situação análoga. No que se refere à ‘relação entre coabitantes do mesmo sexo’, actualmente não há em Macau qualquer legislação que regule esta situação. Tendo em conta que não se chegou a um consenso social relativamente ao tratamento de ‘relação entre coabitantes do mesmo sexo’, o ‘fortalecimento da protecção e apoio prestado às vítimas’ será considerado como orientação legislativa, sem envolver quaisquer alterações ao actual regime jurídico”.

Vd. Resposta do Governo, datada de 11 de Janeiro de 2013, à interpeação escrita do deputado Chan Wai Chi apresentada em 14 de Dezembro de 2012, disponível em http://www.al.gov.mo/interpelacao/04/2013/13-0058p_12-1110.pdf.

⁶⁸ O proponente reconhece que “[n]o regime jurídico de Hong Kong e Taiwan, apesar de os seus regimes jurídicos civil não reconhecerem a relação de ‘coabitação entre pessoas do mesmo sexo’, esta relação é protegida nas suas leis relativas à violência doméstica”. *Relatório sobre os trabalhos de consulta relativos à “Lei da violência doméstica” (28 de Outubro de 2014)*, IAS, p. 6.

⁶⁹ Segundo o IAS, “os actuais serviços prestados pelo IAS e pelas instituições de serviços sociais não serão afectados pela definição de membros da família na ‘Lei da violência doméstica’, podendo também prestar os respectivos serviços ao ofendido que se encontre numa relação de ‘coabitação entre pessoas do mesmo sexo’. *Idem*, p. 7



4.4. Relativamente à **organização administrativa**, a nova versão da proposta de lei agrupou num capítulo próprio as diversas normas relativas a competências administrativas do IAS (n.º 1 do artigo 5.º), os deveres de colaboração (n.º 2 do artigo 5.º) e de comunicação (artigo 6.º), o registo centralizado (artigo 7.º), o tratamento de dados pessoais (artigo 8.º) e as regras de sigilo profissional (artigo 9.º).

Nesta matéria, é de particular importância a necessidade de haver uma entidade que centralize a informação dispersa por diversas instituições públicas e privadas relativas à ocorrência da violência doméstica e que coordene a respectiva resposta. Assim, prevê-se a competência do IAS nesta matéria. Assim, o n.º 1 do artigo 5.º, prevê que “o IAS é a entidade pública responsável pela coordenação das acções de prevenção da violência doméstica, pela sinalização das situações de risco e pela execução das medidas de protecção gerais”, ao mesmo tempo que outras normas consagram deveres de colaboração e de comunicação.

A nova versão da proposta de lei reforça a ideia de cooperação multidisciplinar e intersectorial para lidar com os casos de violência doméstica. Tal como reconhecido pelo proponente, “[a] violência doméstica é um problema social complexo. Nos casos de violência doméstica, tanto os agentes como as vítimas e suas famílias necessitam de diversos apoios. Assim, torna-se necessário criar um mecanismo permanente de colaboração interdepartamental, adoptando um modelo de cooperação multidisciplinar e intersectorial para lidar com os casos de violência doméstica”.⁷⁰

4.5. Na análise da versão inicial da proposta de lei detectou-se que, apesar do seu título fazer referência à **prevenção da violência doméstica**, o articulado não continha normas que directamente dissessem respeito à acção preventiva. Assim, densificou-se a matéria da prevenção num capítulo próprio – Capítulo III – o qual prevê:

⁷⁰ *Planeamento dos serviços relativos à “Lei de prevenção e correcção da violência doméstica”, p. 1, documento entregue à Comissão no âmbito da apreciação na especialidade da proposta de lei n.º PPL 14/2014/V.*



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- i. A elaboração de um plano de prevenção da violência doméstica, de natureza multidisciplinar, composto por três fases: a identificação das causas sociológicas do fenómeno; a selecção das áreas prioritárias de intervenção e as medidas a adoptar; e as competências das diversas entidades envolvidas (artigo 10.º);
- ii. A promoção de acções de divulgação, sensibilização e formação (artigo 11.º – equivalente ao artigo 21.º da versão inicial).

4.6. A nova versão da proposta de lei procede ao **reforço do papel institucional das associações** que prestam serviços na área da prevenção da violência doméstica e no apoio à vítima. Considerou-se particularmente útil prever a sua participação na elaboração das políticas públicas na área da violência doméstica por serem as associações que, amiúde, têm informação sobre a ocorrência do fenómeno, as suas características e as necessidades particulares das vítimas.

O reforço do papel institucional das associações tem consagração em várias normas do articulado, designadamente:

- *Artigo 10.º, n.º 3*: Participação na elaboração do plano geral de prevenção;
- *Artigo 13.º, n.º 1*: Comunicação das situações de risco;
- *Artigo 24.º*: Possibilidade de constituição como assistente no processo penal, com a concordância do ofendido;
- *Artigo 33.º, n.º 2*: Participação no processo de avaliação da execução da lei.

CS
[Handwritten signatures and initials]



4.7 O articulado ora apresentado reforça a protecção aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência, fazendo-lhes menção expressa em diversos artigos, nomeadamente:

- Artigo 3.º, alínea 1) – Medidas preventivas;
- Artigo 4.º, n.º 2, alínea 7) – Âmbito do conceito de relações familiares ou equiparadas;
- Artigo 6.º – Dever de comunicação;
- Artigo 11.º, alínea 2) – Acções de formação;
- Artigo 13.º, n.º 2, alínea 6) – Situações de risco;
- Artigo 18.º, n.º 3, alínea 1) – Crime de violência doméstica qualificada.

4.8. A principal opção em matéria penal foi a **tipificação de um crime de violência doméstica autónomo**. A inclusão do crime de violência doméstica numa lei penal avulsa possibilita a manutenção da integridade do Código Penal, algo que saía prejudicado com a versão inicial da proposta de lei.

O crime de violência doméstica consta do n.º 1 do artigo 18.º do novo articulado:

“Quem, no âmbito de uma relação familiar ou equiparada, infligir a outra pessoa maus tratos físicos, psíquicos ou sexuais é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.”

O tipo de crime foi construído com base no crime de maus tratos conjugais, actualmente previsto e punido nos termos do n.º 2 do artigo 146.º do Código Penal. Assim, o crime de violência doméstica é um *crime de maus tratos infligidos no âmbito das relações consideradas relevantes no artigo 4.º*.

4.8.1. A razão primordial que levou à criação deste crime foi a consideração de que o **bem jurídico tutelado** nas situações de violência doméstica não consegue ser suficientemente reflectido pelas incriminações actualmente constantes do Código Penal, em



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

grande parte centradas na integridade física. É um bem jurídico autónomo ao qual deve corresponder uma incriminação também ela autónoma.

O bem jurídico tutelado pelo crime de violência doméstica não se resume à integridade física do ofendido. Ele tem sido entendido como um bem jurídico complexo, plural, abrangendo a integridade corporal, saúde física e psíquica, liberdade sexual e a dignidade da pessoa humana em contexto de uma relação familiar ou equiparada. Assim, o bem jurídico protegido pelo crime em análise pode ser considerado como sendo a **dignidade e a integridade do indivíduo enquanto membro de uma família lato sensu**, concretizando a protecção dispensada na tutela do indivíduo contra ataques à sua saúde, entendida esta no seu sentido amplo de equilíbrio físico, psíquico e emocional.⁷¹

O bem jurídico tutelado – sendo autónomo, estando relacionado com à dignidade humana e indo para além da mera integridade física – justifica a autonomização do crime de violência doméstica, as suas penas e a sua natureza de crime público. Assim, “a dimensão de garantia que é corolário da *dignidade da pessoa humana* fundamenta a pena reforçada e a natureza pública, não bastando qualquer ofensa à saúde física, psíquica, emocional ou moral da vítima, para o preenchimento do tipo legal. O bem jurídico (...) implica que a norma incriminadora apenas preveja as *condutas efectivamente maltratantes*, ou seja, que coloquem em causa a dignidade da pessoa humana, conduzindo à sua degradação pelos *maus-tratos*”.⁷² O crime de violência doméstica, construído como um crime de *maus tratos domésticos*, visa “punir condutas violentas (de violência ou agressividade física, psicológica, verbal e sexual), dirigidas a uma pessoa especialmente vulnerável em razão de uma dada relação (conjugal ou equiparada), que se manifestam num exercício ilegítimo de poder (de domínio) sobre a vida, a integridade física, a liberdade, a honra, etc. do outro, caracterizado as mais das vezes por um estado de tensão, de medo, ou de sujeição da vítima (sendo esta bastas vezes reduzida a uma mera «coisa»)”.⁷³

⁷¹ Vd. Plácido Conde Fernandes, “Violência doméstica”, *ob. cit.*, p. 73.

⁷² Plácido Conde Fernandes, “Violência doméstica: Novo quadro penal e processual penal”, in *Revista do CEJ*, n.º 8 (especial), 2008, p. 305.

⁷³ José Francisco Moreira das Neves, *ob. cit.*, pp. 54-55.



CS
美
J
Ar
Ca
Jro
clan
m

4.8.2. Identificado o bem jurídico tutelado, importa realçar alguns **aspectos essenciais do tipo de crime de violência doméstica**, constante do artigo 18.º:

- A conduta punível é a prática de **maus tratos**, *i.e.* a prática de violência numa relação familiar ou equiparada que seja atentatória da integridade e dignidade pessoais. A este propósito importa referir que “todos os maus-tratos, no âmbito de uma relação afectiva, deverão ser previstos e punidos neste crime. A questão é que nem todas as ofensas constituem maus-tratos, neste sentido penalmente típico. Designadamente, não serão maus-tratos quando careçam de intensidade para colocar em crise o bem jurídico protegido”.⁷⁴
- A **prática reiterada** de maus tratos não faz parte dos elementos constitutivos do tipo penal. Considerou-se que certos maus tratos podem ser tão graves que, mesmo sendo praticados uma só vez, ou pelo menos sendo praticados de forma não reiterada, podem atingir o bem jurídico protegido pelo crime de violência doméstica.
- O crime de violência doméstica é um **crime específico**, *i.e.* só pode ser cometido por determinadas pessoas, às quais pertence uma certa qualidade ou sobre as quais recai um dever especial.⁷⁵ Para este efeito, releva a delimitação do conceito de relação familiar ou equiparada feita pela alínea 2) do artigo 4.º, a qual deve ser conjugada com o artigo 18.º.
- O tipo de crime não exige a **coabitação** entre o agente e o ofendido, excepto nas:
 - i. Relações familiares constituídas por parentesco ou afinidade na linha colateral até ao quarto grau [alínea 2) do n.º 2 do artigo 4.º];
 - ii. Relações existentes entre pessoas que vivam em situação análoga à dos cônjuges [alínea 3) do n.º 2 do artigo 4.º] – neste caso, por força das condições gerais de relevância das uniões de facto constantes do artigo 1472.º do Código Civil, que exige a coabitação por um período mínimo de dois anos;

⁷⁴ Plácido Conde Fernandes, “Violência doméstica: Novo quadro penal...”, *ob. cit.*, p. 307.

⁷⁵ *Vd.* Jorge Figueiredo Dias, *Direito Penal, Parte Geral*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 287.



CS
美子
A
A
com
jmg
Alan
M

iii. Nas situações de cuidado ou guarda constantes da alínea 7) do n.º 2 do artigo 4.º.

- O tipo reflecte o princípio da **neutralidade do género** do ofendido. A norma incriminadora (à semelhança das restantes normas da proposta de lei) dispensa protecção a qualquer pessoa que seja vítima de violência doméstica, independentemente do género. Os estereótipos que vêm sempre o homem como agressor e a mulher como vítima não são confirmados estatisticamente, havendo registo de agressões com vítimas do sexo masculino.⁷⁶
- O **local do cometimento do crime** não é relevante para o preenchimento do tipo. O elemento de conexão tipificado é a relação familiar ou equiparada e não o facto de a conduta criminosa ser praticada no domicílio familiar: a violência doméstica pode acontecer em privado ou em público, desde que o agente e o ofendido tenham uma relação familiar ou equiparada relevante.
- A tipificação do crime de violência doméstica não prejudica a existência e aplicação de outros crimes previstos no Código Penal. A nível procedimental, estes outros crimes previstos serão públicos, semipúblicos ou particulares consoante o que estiver consagrado no Código. Mantém-se, assim, a **integridade do Código Penal**, evitando-se uma mudança na natureza dos crimes aí previstos quando digam respeito a violência doméstica.
- Enquanto o n.º 1 do artigo 18.º tipifica o crime de violência doméstica na sua forma simples, os n.ºs 2 e 3 consagram o mesmo crime na sua **forma qualificada**, em função das circunstâncias em que o crime é cometido: se o for “em circunstâncias que revelem especial censurabilidade ou perversidade do

⁷⁶ Se “as mulheres constituem a esmagadora maioria das vítimas de maus tratos, também é verdade que, por um lado o cônjuge marido, uma vez que os preconceitos sociais como a superioridade e dominação masculinas constituem fortes obstáculos para que tais vítimas denunciem os abusos de que são alvo, sendo que, tal denúncia implicaria, com frequência, uma atitude de discriminação social contra a vítima homem – com inevitável repercussão ao nível da sua própria auto estima –; por outro lado, ainda que admitamos que, em sede de violência conjugal, é a mulher a vítima por excelência, tal não significa que esta seja a única vítima. Ao contrário, nos últimos anos, têm vindo a público diversos estudos em que se constata o acréscimo de casos de violência contra o cônjuge marido.” Maria Elisabete Ferreira, *Da intervenção do Estado na questão da violência conjugal em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 50-51.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

CS
美
之
A
on
jmy
Alan
A

agente” o agente é punido com uma pena mais grave. O n.º 3 prevê, de forma não taxativa, algumas circunstâncias capazes de revelar tal especial censurabilidade ou perversidade do agente.⁷⁷

- Ao nível das **penas**, optou-se por manter as penas previstas no Código Penal. Assim, dos vários números do artigo 18.º resultou a seguinte graduação das penas:
 - i. Crime de violência doméstica simples (artigo 18.º, n.º 1): 1 a 5 anos;
 - ii. Crime de violência doméstica qualificada (artigo 18.º, n.º 2): 2 a 8 anos;
 - iii. Crime de violência doméstica simples, agravado pelo resultado (*ofensa grave à integridade física*) [artigo 18.º, n.º 4, alínea 1) (1), conjugado com artigo 18.º, n.º 1]): 2 a 8 anos;
 - iv. Crime de violência doméstica qualificada, agravado pelo resultado (*ofensa grave à integridade física*) [artigo 18.º, n.º 4, alínea 1) (2), conjugado com artigo 18.º, n.º 2)]: 3 a 12 anos;
 - v. Crime de violência doméstica, simples ou qualificado, agravado pelo resultado (*morte*) [artigo 19.º, n.º 4, alínea 2)]: 5 a 15 anos.
- O facto de se consagrar o crime de violência doméstica numa lei penal avulsa não impede que outros crimes, previstos no Código Penal, tenham aplicação. Razão pela qual se incluiu uma norma relativa ao **concurso de crimes** (artigo 21.º). Se as condutas puníveis pelo crime de violência doméstica o forem também por outros crimes e estes forem punidos com penas mais graves do que as previstas no artigo 18.º, aplicam-se-lhes estas penas mais graves.

⁷⁷ O recurso ao conceito “circunstâncias que revelem especial censurabilidade ou perversidade do agente” é feito no Código Penal, nomeadamente no artigo 129.º (homicídio qualificado) e no artigo 140.º (ofensa qualificada à integridade física).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

4.9. A nova versão da proposta de lei optou por consagrar o crime de violência doméstica, simples ou qualificada, como **crime público**, não sendo necessária a apresentação de queixa por parte do ofendido para que se inicie o respectivo procedimento penal.

A Comissão ponderou com cuidado esta questão que tanto debate suscitou na sociedade, e fê-lo em estreita colaboração com o proponente.

Neste aspecto, encontram-se em presença vários valores merecedores de tutela jurídica, mas que podem conflitar entre si, devendo-se, portanto, efectuar a devida ponderação e avaliar quais os que têm maior peso: desde logo, a defesa da sociedade na luta contra o crime, mas também a preservação dos direitos das pessoas directamente atingidas com o facto criminoso, o respeito pela vontade das vítimas ou pela reserva da vida privada e familiar. A atribuição da natureza pública ou semipública a um crime não reflecte necessariamente a maior ou menor importância do bem jurídico tutelado ou a gravidade da conduta ofensiva. Casos há em que, mesmo perante bens jurídicos considerados essenciais, a opção pela natureza semipública do crime tem como fundamento o facto de estarem em causa valores relacionados com a esfera privada, familiar ou mesmo íntima do ofendido.⁷⁸ Nalgumas situações, a publicidade inerente ao processo penal pode causar danos adicionais ao ofendido, eventualmente mesmo superiores aos danos resultantes do crime propriamente dito.⁷⁹ Contudo, não se deve presumir que todos os crimes cometidos no âmbito familiar ou doméstico têm necessariamente de ser crimes semipúblicos: “a existência de especiais relações de proximidade entre vítima e arguido não é, por si só, factor impeditivo da promoção oficiosa do processo penal”.⁸⁰

Por outro lado, a natureza de crime público permite o reforço da função preventiva atribuída ao Direito Penal. O facto de a violência doméstica ocorrer tipicamente em

⁷⁸ *Vd.* Ana Paula Guimarães, “Da impunidade à impunidade? O crime de maus tratos entre cônjuges e a suspensão provisória do processo”, in *Liber Discipulorum para Jorge Figueiredo Dias*, Manuel da Costa Andrade *et al.* (Org.), Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 858.

⁷⁹ *Vd.* António Manuel Abrantes, “A suspensão provisória do processo como contrapeso à natureza pública de crimes na RAEM”, in *Estudos Comemorativos dos XX anos do Código Penal e do Código de Processo Penal de Macau*, Vol. II, *ob. cit.*.

⁸⁰ *Vd.* Ana Paula Guimarães, *ob. cit.*, p. 858.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the letters 'CS' and various scribbles.

ambiente privado e no seio de relações pessoais muitas vezes caracterizadas por relações de dependência e de domínio, faz com que a ponderação que a vítima tem de fazer dos seus próprios interesses aquando da decisão de apresentar ou não queixa possa não ser livre. A possibilidade de perseguir criminalmente o agressor ultrapassando esta apatia das vítimas, seja ela voluntária ou não, poderá ser um factor relevante para dissuadir o agressor de cometer o crime.⁸¹

Chamados a fazer uma opção e ponderando todos os argumentos apresentados,⁸² a Comissão e o proponente consideraram que o bem jurídico tutelado pelo crime de violência doméstica só consegue ser adequadamente protegido atribuindo natureza pública ao crime em questão. Não se espere, porém, que esta opção venha resolver, por si só, todo o fenómeno da violência doméstica. É certo que, sendo um crime público, conseguir-se-á ultrapassar as restrições à liberdade de apresentação de queixa por parte das vítimas silentes. Contudo, as limitações à liberdade das vítimas podem manter-se, agora ao nível da apresentação das provas do crime, podendo elas ser coagidas a negar as agressões através das mesmas posições de domínio por parte dos agressores. Em última análise, independentemente da existência destas eventuais pressões, a vontade das vítimas continua a ser determinante – mesmo que o deixe de ser para iniciar o procedimento, essa vontade será decisiva para o desfecho do processo, uma vez que as mais das vezes são elas as detentoras dos principais meios de prova do crime.

O Direito Penal deve reflectir a evolução da sociedade e actualmente existe uma menor tolerância face a fenómenos de violência perante vítimas particularmente vulneráveis, mesmo quando tal acontece em ambientes de privacidade, física ou emocional. O bem jurídico tutelado assim o impõe. A legitimidade para a intervenção *ex officio* do poder público resulta, portanto, da protecção jurídico-penal devida à dignidade humana.

⁸¹ “Sentimentos como a vergonha, o conformismo e a resignação levam as vítimas a ocultarem os factos e a sofrerem em silêncio. Clamando interiormente por protecção, segurança e defesa, em nome, talvez, de uma desejada estabilidade familiar, ficam-se pela apatia. Acresce que, em grande parte dos casos, as vítimas, pessoas particularmente vulneráveis, carentes afectivamente e dependentes economicamente, são alvo fácil da autoridade, domínio e influência do agressor. Essa fragilidade e dependência, por um lado, e a inacção (porque não quer, porque não sabe ou porque não pode denunciar) face à repetição da conduta daquele, por outro, facilitam e estimulam a continuidade da actividade criminoso”. *Idem*, pp. 859-860.

⁸² *Vd.* Pontos 3.2.1. e 3.2.2. (iii) do presente Parecer.



4.10. A nova versão da proposta de lei reforça os **mecanismos processuais** nos crimes de violência doméstica, em particular aqueles que sejam aptos a proteger as vítimas. Este reforço acentua a natureza especial desta lei face ao respectivo regime geral constante do Código de Processo Penal.

Esta intenção teve reflexo num conjunto de mecanismos especiais adicionais, constantes de várias normas da Secção II do Capítulo V:

- i. Previsão da circunstância de existir “perigo de continuação da actividade criminosa” como uma situação adicional em que pode ser ordenada a **detenção fora de flagrante delito**, por iniciativa própria das entidades policiais (artigo 23.º).
- ii. Possibilidade de a associação com actividade directa no apoio à vítima de um crime de violência se constituir como **assistente** nesse processo penal, com a concordância do ofendido (artigo 24.º). A possibilidade de lei especial conferir legitimidade para a constituição como assistente consta do n.º 1 do artigo 57.º do Código de Processo Penal, havendo exemplos de tal situação em leis avulsas, nomeadamente no artigo 38.º da Lei n.º 6/96/M, de 15 de Julho – infracções contra a economia e a saúde pública. Esta solução é inovadora no direito processual local, onde a constituição de assistente por parte de associações tem estado reservada para casos de defesa de interesses difusos (como a defesa do ambiente ou os direitos dos consumidores). Contudo, as especificidades do fenómeno da violência doméstica justificam que, a nível processual, o Ministério Público, quando o próprio ofendido não se constituir assistente, possa ser coadjuvado por entidades próximas da vítima, com conhecimento directo da situação, capazes de oferecer provas e requerer diligências (artigo 58.º do Código de Processo Penal). A lei passa a prever a possibilidade de alguém ajudar o Ministério Público no processo quando o ofendido não possa ou não queira assumir esse papel, seja por razões económicas, pessoais ou outras. Mas para que

CS
 吳
 3
 A
 A
 cr
 j
 dm
 m



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '3', and several illegible signatures.

tal possa acontecer, a associação – pessoa jurídica de substrato pessoal que não tem por fim o lucro económico dos associados (artigo 154.º do Código Civil) –, tem de estar legalmente constituída e precisa de estar em contacto directo com o caso através do apoio àquela vítima em concreto (o n.º 1 do artigo 24.º da proposta de lei requer a prestação de “serviços concretos e efectivos de apoio ao ofendido”). Em qualquer caso, a participação da associação no processo penal como assistente é feita *em substituição* do ofendido: caso este já se tenha constituído assistente no processo, a associação não poderá fazê-lo [alínea 2) do n.º 1 do artigo 24.º]; caso a associação se tenha constituído assistente e o ofendido venha, posteriormente, a fazê-lo, a participação da associação tem de terminar (n.º 3 do artigo 24.º). O ofendido pode opor-se à vontade da associação [alínea 1) do n.º 1 do artigo 24.º].

- iii. Possibilidade de serem tomadas **declarações para memória futura** quando, para além das situações previstas no Código de Processo Penal, sirvam para assegurar a sua espontaneidade ou quando a vulnerabilidade da testemunha o justifique (artigo 27.º).

Para além destes aspectos novos, a nova versão da proposta de lei manteve, com alterações de redacção e evitando repetições ou sobreposições desnecessárias com o regime geral constante do Código de Processo Penal, os regimes previstos para as medidas de coacção (artigo 25.º), declarações do ofendido (artigo 26.º), suspensão provisória do processo (artigos 28.º) e reunião de conciliação (artigo 29.º), prevendo quanto a este último aspecto as respectivas consequências processuais (artigo 30.º).

4.11. A nova versão da proposta de lei não inclui a alteração da natureza dos **crimes sexuais com menores**, que resultava do artigo 15.º da versão inicial (alteração ao artigo 172.º do Código Penal). A Comissão reconhece a pertinência da questão mas ela deve ser ponderada no âmbito da revisão em curso do Código Penal, na parte respeitante aos crimes sexuais, a fim de evitar-se intervenções casuísticas causadoras de desarmonia no sistema



Handwritten signatures and initials on the right margin, including '美', 'CS', 'A', 'com', 'jmg', 'alm', and 'ms'.

jurídico-penal. Portanto, o âmbito material desta iniciativa legislativa ficou limitado à questão da violência doméstica.

5. Aplicação da lei

Uma nota final, em sede de apreciação genérica, para realçar a importância que a Comissão reconhece aos aspectos práticos da aplicação da futura lei.

O novo articulado da proposta de lei reforça o entendimento da violência doméstica como fenómeno que requer uma resposta holística e multidisciplinar. Assim, é fundamental que as diversas entidades, públicas e privadas, que têm contacto com casos de violência doméstica ou situações de risco façam um esforço de conjugação das suas intervenções sob a coordenação do IAS. A esta entidade pública cabe a difícil tarefa de arranjar as soluções internas capazes de otimizar o esforço de todas as entidades envolvidas.

Por outro lado, a formação das pessoas directamente envolvidas no tratamento social ou legal dos casos de violência doméstica é determinante para que se consigam atingir as finalidades a que esta lei se propõe e que estão consagradas no artigo 2.º. Essa formação deve passar pelo conhecimento técnico do conteúdo da lei, para que haja uma correcta aplicação das soluções nela contidas. Neste aspecto, a Comissão saúda o trabalho já iniciado pelo IAS de formação de um grande número de agentes policiais. Deve igualmente ser feito um esforço de sensibilização de todos os profissionais envolvidos – polícias, magistrados, assistentes sociais, profissionais da saúde, professores – para os aspectos de natureza pessoal dos casos de violência doméstica, os quais amiúde envolvem dramas pungentes e o desmoronar da instituição familiar, que devia amparar o indivíduo e não violentá-lo.

Por fim, a Comissão realça a importância da educação da população em geral, em particular no que diz respeito à transmissão de valores relacionados com a igualdade de género, o afecto e a sexualidade, bem como dos direitos das crianças, pessoas portadoras de deficiência e outros grupos vulneráveis [alínea 1) do artigo 3.º]. Esta educação afigura-se fundamental para erradicar o fenómeno da violência doméstica. Assim, exorta-se o Governo



a tudo fazer para *promover o respeito pelos direitos fundamentais e de personalidade, em particular pela dignidade da pessoa e pelo princípio da igualdade e da não discriminação* [alínea 1) do artigo 2.º]. Através do respeito destes direitos e princípios conseguir-se-á uma alteração de mentalidades e a eliminação dos estereótipos que são subjacentes ao fenómeno da violência doméstica

IV – Análise na especialidade

Para além da apreciação genérica, a análise na Comissão teve como propósito, nos termos do artigo 119.º do Regimento da Assembleia Legislativa, apreciar a adequação das soluções concretas para a resolução das questões encontradas. O trabalho da Comissão — incidiu, principalmente, sobre o seguinte:

- **Título da lei**

O título da versão inicial da proposta de lei – “*Lei de prevenção e correcção da violência doméstica*” – foi alterado para “*Lei de prevenção e combate à violência doméstica*”.

O termo “*correcção*”, constante da versão inicial da proposta de lei, afigurava-se incorrecto e não havia correspondência entre as versões em língua chinesa e em língua portuguesa. Estabelecendo a comparação do título nas duas versões, o carácter “治” em chinês não corresponde à palavra “*correcção*” em português (à qual corresponderia o termo em chinês “改正”). Com vista a resolver esta incongruência, bem como a salientar a intenção legislativa do proponente quanto ao combate aos actos de violência doméstica, e

CS
美
A
A
L
J
C
M



tendo em conta os títulos de outras leis⁸³, entendeu-se que a palavra “combate” seria mais adequada para constar no título da lei.

• **Artigo 1.º – Objecto**

O artigo 1.º da versão inicial da proposta de lei repetia o título da lei na norma relativa ao objecto, aditando a “*protecção dos direitos e interesses do ofendido*”. Esta técnica legislativa não cumpre adequadamente a função das normas sobre o objecto, que é a de identificar de forma clara e sucinta o conteúdo da lei. Assim, a redacção do artigo 1.º foi alterada identificando os três aspectos nucleares da iniciativa legislativa:

- i) O enquadramento normativo da intervenção das entidades públicas em situações de violência doméstica (abrangendo a estrutura orgânica e administrativa e as intervenções de natureza preventiva);
- ii) A tipificação do crime de violência doméstica (enquanto crime autónomo) e o respectivo regime sancionatório, abrangendo as medidas restaurativas;
- iii) A consagração de medidas de protecção e assistência à vítima (abrangendo as intervenções de protecção e assistência).

• **Artigo 2.º – Finalidades**

Este artigo foi aditado na nova versão da proposta de lei e consagra os grandes objectivos que se pretendem alcançar com a presente iniciativa legislativa. Por certo que o objectivo principal é prevenir e combater a violência doméstica, mas a lei prevê finalidades instrumentais para atingir tal objectivo (*vd.* Ponto 4.2. do presente Parecer).

⁸³ Nomeadamente a Lei n.º 6/2008 – Combate ao crime de tráfico de pessoas e a Lei n.º 11/2009 – Lei de combate à criminalidade informática.



- **Artigo 3.º – Medidas**

Artigo aditado na nova versão da proposta de lei. Prevê a natureza (preventiva, proteccionista, sancionatória e restaurativa) das medidas a adoptar para prevenir e combater a violência doméstica, reforçando a interdisciplinaridade da resposta a este fenómeno (vd. Ponto 4.2. do presente Parecer).

- **Artigo 4.º – Conceito de violência doméstica**

Este artigo corresponde ao artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei, o qual utilizava uma norma de definições para regular o âmbito de aplicação da lei, quer a nível objectivo (“actos de violência doméstica”), como subjectivo (“membros da família”).

Quando se iniciou a discussão sobre a definição de acto de violência doméstica, vários sectores da sociedade demonstraram as suas dúvidas e preocupações quanto aos critérios subjacentes àquela definição, nomeadamente na forma de avaliação das “consequências que não sejam leves”, especialmente aquando da aplicação efectiva da lei pela polícia. Esta foi uma das questões sobre a qual a discussão mais incidiu, não tendo sido possível encontrar critérios de fácil aplicação para definir claramente aquelas consequências. Com o intuito de resolver este impasse, o proponente mostrou disponibilidade para alterar este artigo.

A solução encontrada foi a de consagrar o conceito de violência doméstica, substituindo as definições da versão inicial da proposta de lei e eliminando a expressão “consequências que não sejam leves”. Este conceito consegue descrever de forma geral a violência doméstica e os elementos constitutivos dos actos por ela abrangidos decorrentes da utilização do conceito de maus tratos (vd. Ponto 4.3. do presente Parecer).

CS
美, j

Ar

ca

fr

dm

AM



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including names like 'CS', 'A', 'Ca', 'Jm', 'Lin', and 'M'.

Versão inicial	Nova versão
<p align="center"><i>Artigo 2.º</i></p> <p align="center">Definições</p> <p><i>Para efeitos da presente lei, entende-se por:</i></p> <p>1) «Actos de violência doméstica», actos ilícitos de ofensa contra a vida, ofensas ao corpo ou à saúde, com consequências que não sejam leves, maus tratos físicos ou psíquicos, ofensas sexuais e ofensas contra a liberdade pessoal, praticados de forma dolosa entre os membros da família;</p> <p>2) [...].</p>	<p align="center"><i>Artigo 4.º</i></p> <p align="center">Conceito de violência doméstica</p> <p>1. Para os efeitos da presente lei, considera-se violência doméstica quaisquer maus tratos físicos, psíquicos ou sexuais que sejam cometidos no âmbito de uma relação familiar ou equiparada.</p> <p>2. [...].</p>

Relativamente à delimitação do âmbito do conceito membros da família, a Comissão mostrou-se preocupada com a adequabilidade da inclusão de certos sujeitos nesse conceito, nomeadamente os ex-cônjuges e as pessoas de capacidade diminuída que coabitam com o agente e que se encontram sob seu cuidado ou protecção por razões de idade, doença, gravidez ou deficiência física ou psíquica. A Comissão acolhe a inclusão destas pessoas no âmbito de aplicação da proposta de lei. Em particular no que diz respeito aos ex-cônjuges, os conflitos entre pessoas cujo casamento terminou podem propiciar situações de violência merecedoras do mesmo tipo de protecção. Contudo, em termos técnicos considerou-se que seria forçado considerar os ex-cônjuges como ‘membros da família’, tanto mais que já podem ter constituído nova família por via de um novo casamento.

Para obviar a este problema, a nova versão da proposta de lei abdicou da definição de “membros da família”, substituindo-a pelos conceitos “relações familiares” e “relações familiares equiparadas” (vd. ponto 4.3.2. do presente Parecer). O conceito de “relações familiares” segue o estipulado no Código Civil em vigor:⁸⁴ as relações jurídicas familiares são constituídas por casamento, parentesco, afinidade e adopção. Quanto às “relações equiparadas”, entende-se que assim são quando não existe, efectivamente, uma relação

⁸⁴ Artigos 1461.º, 1462.º, 1463.º, 1468.º e 1470.º do Código Civil.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '3', and several illegible signatures.

jurídica familiar mas relações semelhantes e que merecem o mesmo tipo de protecção. As relações equiparadas constantes da proposta de lei abrangem: 1) relações existentes entre pessoas que vivam em situação análoga à dos cônjuges; 2) relações existentes entre ex-cônjuges; 3) relações existentes entre pessoas que tenham descendentes comuns em primeiro grau; 4) relações de tutela ou curatela⁸⁵; e 5) situações de cuidado ou guarda de pessoas menores, incapazes ou particularmente vulneráveis em razão de idade, gravidez, doença ou deficiência física ou psíquica, não abrangidas pelas alíneas anteriores, quando exista coabitação⁸⁶.

Durante a discussão da proposta da lei, alguns membros da Comissão questionaram o âmbito da expressão “*as relações existentes entre pessoas que vivam em situação análoga à dos cônjuges*”, solicitando uma clarificação sobre a mesma por parte do proponente. Segundo os esclarecimentos prestados, a expressão refere-se a pessoas de sexo diferente que têm uma relação de vida em comum efectiva, embora não tenham contraído casamento.

A nova versão da proposta de lei passou a incluir as relações existentes entre pessoas que tenham descendentes comuns em primeiro grau e que não sejam casados ou não vivam em união de facto [alínea 5) do n.º 2 do artigo 4.º]. Nesta situação, pessoas que tenham filhos em comum para cuidar ficam também abrangidas pelo âmbito de protecção desta proposta de lei contra situações de maus tratos ocorridas entre elas.

• **Artigo 5.º – Entidade responsável**

A proposta de lei atribui ao IAS a competência administrativa para a coordenação das acções de prevenção de casos de violência doméstica, bem como para a sinalização das situações de risco e para a adopção de um conjunto de medidas de protecção administrativa, de acordo com a proposta de lei (*vd.* ponto 4.4. do presente Parecer).

⁸⁵ Artigos 123.º e 136.º do Código Civil.

⁸⁶ O estipulado na última alínea corresponde à última parte da alínea 2) do artigo 2.º da versão inicial da proposta de lei.



Por outro lado, o dever de colaboração estipulado no n.º 1 do artigo 4.º da versão inicial da proposta de lei não previa qualquer restrição: desde que o IAS o solicitasse, as entidades envolvidas tinham o dever de colaborar. Na análise na especialidade, considerou-se que este dever de colaboração era demasiado abrangente. Assim, tomando como exemplo o estipulado na Lei Orgânica do Comissariado contra a Corrupção da Região Administrativa Especial de Macau⁸⁷, aditou-se uma limitação ao dever de colaboração, com vista a garantir os direitos e interesses das entidades a ele vinculadas. Na nova redacção, ressalvam-se os *direitos e interesses legítimos* dessas entidades, como limite ao dever de colaboração.

- **Artigo 6.º – Dever de comunicação**

O dever de comunicação facilita o conhecimento dos casos de violência doméstica por parte do IAS e possibilita a sua intervenção e o acompanhamento dos casos de violência doméstica ou situações de risco. Segundo as explicações do proponente, o essencial neste artigo é que, se as entidades públicas e os seus trabalhadores no exercício das suas funções ou as entidades privadas e os seus trabalhadores no exercício das suas actividades profissionais, após uma avaliação da situação de acordo com a sua experiência, suspeitarem de ter ocorrido um caso de violência doméstica ou de estarem perante uma situação de risco, devem comunicá-lo ao IAS. O dever de comunicação abrange as entidades que podem mais facilmente detectar tais casos, por terem contacto directo com as vítimas, nomeadamente as entidades prestadoras de cuidados de saúde e de serviços na área dos cuidados a crianças, idosos e pessoas portadoras de deficiência.

- **Artigo 7.º – Registo centralizado**

O artigo 7.º, relativo ao registo centralizado, corresponde ao artigo 20.º da versão inicial da proposta de lei. Nesta matéria:

⁸⁷ Artigo 5.º da Lei n.º 10/2000, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4/2012.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- i. Alterou-se a sua inserção sistemática, incluindo esta previsão no capítulo relativo à organização administrativa (Capítulo II);
- ii. Simplificou-se a sua designação (a epígrafe do artigo 20.º era “*Sistema central de registo de casos de violência doméstica*”);
- iii. Estruturou-se a norma em dois números: o n.º 1 com o dever de criação e de manutenção do registo central e o respectivo conteúdo e funções; e o n.º 2 com as salvaguardas do referido registo.

Este último aspecto é de particular importância: houve o cuidado de prever este registo centralizado dos casos de violência doméstica ou das situações de risco de maneira a que o mesmo não se transforme numa espécie de registo criminal, servindo apenas como um instrumento útil na elaboração de políticas de prevenção e combate à violência doméstica através da recolha de dados relevantes, no respeito pela privacidade das vítimas e dos agressores.

• **Artigo 8.º – Tratamento de dados pessoais**

Este artigo atribui ao IAS a competência de efectuar a interconexão de dados pessoais com outras entidades públicas ou privadas aquando do exercício das suas funções resultantes da aplicação da presente proposta de lei. No entanto, com vista a melhor proteger a privacidade dos dados pessoais, esta interconexão não dispensa o cumprimento da Lei da Protecção de Dados Pessoais; para além disso, os dados resultantes dessa interconexão têm de estar necessariamente relacionados com a aplicação desta proposta de lei.

Artigo 9.º – Sigilo profissional

A proposta de lei estipula o dever de sigilo profissional, que se encontrava definido no n.º 1 do artigo 19.º da versão inicial da proposta de lei. Os trabalhadores de qualquer entidade pública ou privada têm o dever de guardar sigilo profissional em relação às informações sobre os casos de violência doméstica de que tenham conhecimento no exercício das suas funções ou da sua actividade, e não podem divulgar, por quaisquer meios,



qualquer informação sobre os mesmos. Este dever de sigilo não prejudica, contudo, o dever de comunicação e de denúncia legalmente previstos.

O n.º 2 do artigo 9.º prevê a consequência para a violação do dever de sigilo profissional: quem o violar incorre em responsabilidade disciplinar, civil ou criminal, conforme os casos, a qual é apurada nos termos gerais.

- **Artigo 10.º – Plano de prevenção**

Trata-se de um artigo novo. O título da proposta de lei e o disposto no artigo 21.º da versão inicial, sobre a divulgação, sensibilização e formação, permitiam vislumbrar a intenção do proponente no sentido abranger na proposta de lei as tarefas de prevenção da violência doméstica. Porém, na análise do conteúdo da versão inicial verificou-se alguma insuficiência normativa nesta matéria.

Aquando da discussão sobre este conteúdo no seio da Comissão, esta reconheceu a importância das acções preventivas, as quais são tanto ou mais relevantes do que a efectivação das responsabilidades legais por actos de violência doméstica. Assim, densificou-se a matéria da prevenção num capítulo próprio – Capítulo III – o qual prevê, no artigo 10.º, a elaboração de um plano de prevenção da violência doméstica, de natureza multidisciplinar, composto por três fases: a identificação das causas sociológicas do fenómeno; a selecção das áreas prioritárias de intervenção e as medidas a adoptar; e as competências das diversas entidades envolvidas.

Além disso, devido à complexidade de tal tarefa, a intervenção exclusiva do IAS não seria suficiente para garantir o seu sucesso. Por isso, a proposta de lei prevê a criação de mecanismos de cooperação entre o IAS e outras entidades públicas.

Para além da cooperação com serviços públicos, a proposta de lei permite às associações participar na elaboração e promoção do plano de prevenção da violência doméstica, quando as mesmas actuam na área da prevenção violência doméstica ou no apoio às vítimas. A justificação para a inclusão desta disposição reside, principalmente, no facto



de estas associações terem contacto directo e possuírem experiência na resolução de casos de violência doméstica, experiência esta que é útil para se conseguir chegar a um plano de prevenção adequado.

- **Artigo 11.º – Divulgação, sensibilização e formação**

O presente artigo corresponde ao artigo 21.º da versão inicial, e visa prevenir e minimizar, quanto possível, a ocorrência de violência doméstica. Por isso, após a aprovação e entrada em vigor da lei, compete ao IAS difundir, de forma constante, informações sobre a violência doméstica junto da sociedade, através da divulgação e formação no dia-a-dia, por forma a aprofundar os conhecimentos sobre as medidas preventivas de actos de violência doméstica, tendo em conta o plano de prevenção previsto no artigo 10.º. Além disso, o IAS vai organizar formação profissional sobre violência doméstica para os executores da lei (por exemplo entidades policiais) e trabalhadores de determinadas áreas especificamente definidas (nomeadamente entidades privadas), para que estes fiquem habilitados ou possam reforçar a capacidade na identificação e na actuação perante os casos de violência doméstica.

- **Artigo 12.º – Âmbito de intervenção**

Trata-se de um artigo novo.

A justificação para a intervenção do poder público em casos de violência doméstica prende-se com a ocorrência, ou risco de ocorrência, de um acto ilícito de natureza penal. Contudo, a urgência da intervenção preventiva e proteccionista perante tal tipo de violência não se compadece com avaliação da tecnicidade inerente ao Direito Penal. O apoio tempestivo e eficaz às vítimas de violência doméstica por parte do IAS ou de outras entidades públicas não pode esperar pela determinação, mesmo que indiciária, se se encontram preenchidos os elementos do tipo de crime previsto no artigo 18.º ou se, pelo contrário, não se atingiu o patamar necessário para se estar perante esse crime mas antes

CS
3
A
CS
j
clm
M



perante os crimes previstos no Código Penal. Em rigor, se o acto violento for enquadrado num crime constante no Código Penal os mecanismos de protecção e assistência consagrados na proposta de lei não teriam aplicação.

Com vista a obviar a esta situação, o artigo 12.º da proposta de lei determina que a intervenção de protecção e assistência pode ocorrer mesmo que, em termos estritamente técnicos, não se esteja perante um crime de violência doméstica, mas sim perante outro qualquer tipo de crime. Note-se que a redacção deste artigo refere “a intervenção (...) em situações de violência doméstica” e não em “crime de violência doméstica”. Assim, o IAS e as demais entidades públicas administrativas podem prestar protecção e assistência nos casos em que não se atingiu o grau de ilicitude capaz de pôr em causa o bem jurídico protegido pelo artigo 18.º da proposta de lei, mas que sejam considerados, por exemplo, ofensas simples à integridade física.

Esta solução alarga o âmbito de protecção da proposta de lei e corresponde à intenção de política legislativa de reforço da protecção das vítimas de violência doméstica.

- **Artigo 13.º – Situações de risco**

Trata-se de um artigo novo.

A inclusão das situações de risco na proposta de lei pode desempenhar um papel importante na prevenção da violência doméstica. São situações em que a violência ainda não ocorreu, mas em relação às quais existe um perigo efectivo de que possa vir a ocorrer. A proposta de lei prevê a dispensa de protecção e assistência nestas situações.

Uma vez que o acto violento criminoso ainda não ocorreu, a legitimidade de intervenção do poder público é menor. Assim, a actuação das autoridades competentes deve revestir-se de particulares cuidados, sob pena de causarem impactos negativos para a família e para os seus membros alvo de apoio. O n.º 2 do artigo 13.º prevê limites à intervenção das entidades públicas em situações de risco, em nome do respeito pela vontade das pessoas que se encontram nessa situação e dos princípios da intervenção mínima, proporcionalidade e

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'A', 'Ca', 'pro', 'Alan', and 'M'.



adequação. A alínea 5) do n.º 2 faz apelo ao princípio basilar do “superior interesse da criança” consagrado, a nível do direito internacional, pela Convenção sobre os direitos das crianças.

- **Artigo 14.º – Consentimento**

Este artigo corresponde ao artigo 7.º da versão inicial.

A intervenção do poder público em situações de violência doméstica tem impacto ao nível da esfera pessoal, íntima, familiar e sexual da vítima. A proposta de lei vem reforçar um conjunto de mecanismos que visam o apoio à vítima. Contudo, essa intervenção administrativa não pode deixar de levar em consideração a vontade das pessoas que se pretende ajudar. Serão elas, no exercício da sua autonomia e liberdade de autodeterminação, que terão de fazer uma avaliação dos seus interesses e necessidades, sob pena de se cair no risco de se forçar ajuda a pessoas que a não desejam. Por esta razão, a nova versão da proposta de lei aditou uma norma ao artigo do consentimento a prever o princípio geral nesta matéria: qualquer intervenção de apoio à vítima deve ser efectuada no respeito integral da sua vontade (n.º 1 do artigo 14.º). Essa vontade é expressa através da prestação do seu consentimento livre e esclarecido, *i.e.* não coagido pelo agressor, e pode ser livremente revogado em qualquer momento (n.º 5). Às entidades públicas cabe a prestação das informações necessárias à formação da vontade de forma esclarecida e a certificação que esta é feita sem interferência de terceiros.

Além de estipular a obrigatoriedade do consentimento da vítima, a proposta de lei prevê que, se a vítima for menor de 16 anos ou interdita, o consentimento é dado, sucessivamente, por quem exerce o poder paternal, pelo tutor ou pela entidade que tenha a sua guarda de facto. Além disso, para proteger estes dois tipos de pessoas, o n.º 3 enumera as situações em que o consentimento é dispensado, nomeadamente no caso de o consentimento apenas poder ser dado pelo agressor [alínea 2) do n.º 3] ou em situações de urgência perante o risco de continuação da agressão [alínea 3) do n.º 3].

Handwritten signatures and initials on the right margin of the page.



- **Artigo 15.º – Alargamento da protecção e assistência**

Este artigo corresponde ao artigo 8.º da versão inicial. O seu objectivo é incluir no âmbito da protecção da proposta de lei as pessoas indirectamente afectadas pela violência doméstica. Este artigo concede ao IAS e às entidades policiais o poder para prestar protecção e assistência a pessoas que não são vítimas de violência doméstica *proprio sensu*, mas que necessitam desse apoio porque, coabitando com as vítimas, estão expostas à actividade violenta e que com ela sofrem de forma indirecta, nomeadamente por força da dependência económica e dos laços familiares existentes.

- **Artigo 16.º – Medidas de protecção gerais**

Para reflectir um dos aspectos do objecto da proposta de lei – a adopção de medidas de protecção e assistência às vítimas –, a proposta de lei estipula um conjunto de medidas de protecção e assistência que podem ser disponibilizadas às vítimas de violência doméstica ou às pessoas em situação de risco pelo IAS e outras entidades públicas ou privadas. Estas medidas incluem acolhimento temporário às vítimas, assistência económica quando a vítima se encontra em situação económica difícil, e cuidados de saúde para tratamento de lesões resultantes de violência doméstica, entre outras.

Aquando da discussão sobre este artigo, mereceu a atenção de alguns membros da Comissão a questão da responsabilidade do agente do acto de violência doméstica pelos custos dos cuidados de saúde prestados gratuitamente à vítima, nos termos da alínea 4) do n.º 1 do artigo 16.º. O articulado passou a prever o direito de regresso pelas despesas realizadas no tratamento da vítima, exercido através dos Serviços de Saúde contra quem for considerado ser o autor das lesões (n.º 3). O apuramento de tal autoria cabe, nos termos gerais, ao poder judicial no âmbito de um processo penal ou cível.

Ademais, em termos de apoio judiciário, a proposta de lei prevê disposições especiais. O n.º 2 do presente artigo estipula que a entidade à qual compete a decisão sobre o assunto pode autorizar a concessão de apoio judiciário antes de se efectuar o cálculo do montante

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'AS', '美', '3', 'A', 'L', 'M', and 'M'.



dos bens disponíveis. Segundo o proponente, esta solução é baseada no carácter urgente do respectivo requerimento, que garante ao ofendido a concessão adiantada do apoio previsto pela proposta de lei, antes de saber o resultado do cálculo. Esta norma não dispensa, contudo, a reposição das quantias suportadas, que pode ser exigida pelo Governo nos termos do Regime geral de apoio judiciário, quando esse montante, depois do cálculo, exceder os limites legais.

A Comissão considera relevante que a lei preveja a dispensa deste tipo de apoio, o qual é, as mais das vezes, a forma mais eficaz de salvaguardar a integridade da vítima. Mas considera também que é necessário que tal dispensa seja feita de forma criteriosa, consoante as necessidades reais e efectivas, fazendo bom uso dos recursos públicos e evitando situações de abuso. O acompanhamento da execução destas medidas a efectuar pelo IAS, previsto no n.º 5, é assim de extrema importância.

- **Artigo 17.º – Medidas de protecção policiais**

Este artigo corresponde ao artigo 9.º da versão inicial. A garantia da segurança física da vítima de violência doméstica é assegurada através da intervenção das entidades policiais.

A nova versão da proposta de lei alargou o poder de iniciativa para que as medidas de protecção policiais possam ser tomadas. Assim, para além de o serem a pedido do IAS, podem também ser pedidas directamente pela vítima ou pela pessoa em situação de risco.

- **Artigo 18.º – Crime de violência doméstica**

A análise do tipo de crime de violência doméstica foi já efectuada no Ponto 4.8. do presente Parecer, para onde se remete.

es
美
j
g
A
Am
Co
j
Ch
M



- **Artigo 19.º – Penas acessórias**

Este artigo corresponde ao artigo 16.º da versão inicial. São estipuladas cinco penas acessórias, que podem ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, por decisão do tribunal, de acordo com as especificidades dos casos. A nova versão da proposta de lei prevê que o desrespeito pelas penas acessórias constitui infracção penal, punível com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.

- **Artigo 20.º – Inibição do poder paternal**

Este artigo corresponde ao artigo 17.º da versão inicial. Na nova versão da proposta de lei manteve-se a ideia original, a qual se inspirava no artigo 173.º do Código Penal, mas alterou-se o período mínimo pelo qual pode ser decretada a inibição do poder paternal tutela ou curatela. Considerou-se excessivo o período de dois anos constante da versão inicial. Alterando-se tal período para um ano, permite-se maior flexibilidade ao juiz para, perante o caso concreto, adequar a duração desta inibição.

- **Artigo 21.º – Concurso de crimes**

Este artigo sobre concurso de crimes foi aditado à proposta de lei. O âmbito de aplicação do crime de violência doméstica é diferente do de outros crimes, embora possa haver situações em que os mesmos actos podem preencher tipos de crime diferentes. Em particular, nos casos dos crimes de ofensa à integridade física, ameaça, sequestro, coacção, injúria, difamação, devassa da vida privada, violação de correspondência, gravações e fotografias ilícitas, dano, coacção sexual, violação, abuso sexual de menores, homicídio na forma tentada ou consumada, previstos no Código Penal. Nesta situação de concurso de crimes, efectivo ou aparente, o legislador determina que se aplique as penas mais graves que couberem aos actos em questão. Esta é uma cláusula de salvaguarda, destinada a resolver qualquer situação de desarmonia no sistema penal ao nível das penas eventualmente originada pela intervenção avulsa ora levada a cabo.

CS
美
j
A
A
Co
jm
Clan
M



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'V', 'J', 'A', 'Ar', 'Co', 'Jm', 'Ch', and 'M'.

- **Artigo 22.º – Âmbito de aplicação**

Este artigo é novo.

A proposta de lei procede à adaptação do regime processual penal geral às especificidades da criminalidade relacionada com a violência doméstica, tendo em conta a especial vulnerabilidade das suas vítimas e da natureza íntima, pessoal ou familiar, das agressões. Neste sentido, o n.º 1 do artigo 22.º manda aplicar o regime especial contido na secção II do capítulo V da proposta de lei ao crime de violência doméstica.

O n.º 2 procede à extensão desse regime especial a crimes constantes do Código Penal e cujas condutas típicas possam intersectar-se com as condutas punidas pelo crime de violência doméstica. Em caso de concurso, o regime processual especial, constante dos artigos 23.º a 27.º, aplica-se a tais crimes, uma vez que também para eles são válidas as razões justificativas que determinaram tais especialidades.

- **Artigo 23.º – Detenção fora de flagrante delito**

O disposto no artigo 23.º é uma matéria nova e introduz uma especialidade face ao regime geral, constante do artigo 240.º do Código de Processo Penal.

Nos casos de violência doméstica, as autoridades de polícia criminal podem proceder à detenção fora de flagrante delito, por iniciativa própria, quando exista perigo de continuação da actividade criminosa. Por regra, fora de flagrante delito a detenção só pode ser efectuada por mandado do juiz ou, nos casos em que for admissível prisão preventiva, do Ministério Público (n.º 1 do artigo 240.º do Código de Processo Penal). Contudo, o próprio Código prevê excepções a esta regra: as autoridades de polícia criminal podem ordenar a detenção fora de flagrante delito, por iniciativa própria, nos casos em que é admissível a prisão preventiva, haja fundado receio de fuga e não for possível obter atempadamente a ordem judiciária (n.º 2 do artigo 240.º).



A proposta de lei vem adicionar uma situação a esta excepção: quando haja fundado receio que as agressões continuem até que se consiga obter a ordem judiciária para a detenção, as autoridades de polícia criminal podem, por iniciativa própria, ordenar a detenção fora de flagrante delito.

Esta previsão visa reforçar a protecção imediata das vítimas. Em termos práticos, e dada as características típicas dos actos de violência doméstica – os quais ocorrem as mais das vezes no domicílio comum da vítima e do agressor – o requisito respeitante ao fundado receio de fuga [alínea b) do n.º 2 do artigo 240.º] é de difícil verificação, sendo improvável a concretização da detenção fora de flagrante delito nos casos de violência doméstica. Contudo, devido à normal convivialidade no mesmo espaço entre vítima e agressor, o perigo que as agressões se mantenham é real. A proposta de lei tenta resolver esta situação através do mecanismo especial constante do artigo 23.º. Por força do seu n.º 2, em casos de violência doméstica o requisito do fundado receio de fuga do agente é substituído pelo requisito do perigo de continuação da actividade criminosa. O qual é aplicado cumulativamente com os requisitos constantes da alínea a) (casos em que é admissível a prisão preventiva) e da alínea c) (impossibilidade de recurso atempado à autoridade judiciária) do n.º 2 do artigo 240.º do Código de Processo Penal.

- **Artigo 24.º – Constituição de assistente**

Este artigo foi aditado na nova versão da proposta de lei.

A figura de assistente já consta do Código de Processo Penal (artigos 57.º a 59.º). A proposta de lei vem consagrar uma situação especial de constituição de assistente, feita ao abrigo do disposto no prómio do n.º 1 do artigo 57.º daquele Código: a possibilidade de constituição como assistente dada à associação que presta apoio efectivo à vítima. As razões para esta previsão e os moldes em que é feita constam do Ponto 4.10. do presente Parecer, para onde se remete.

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'J', 'A', 'ca', 'Jm', 'Cla', and 'M'.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and '3', and several illegible signatures.

• **Artigo 25.º – Medidas de coacção**

Este artigo corresponde, no essencial, ao artigo 11.º da versão inicial da proposta de lei. Contudo, na nova versão consagrou-se os prazos de duração máxima das medidas de coacção, matéria que estava omissa na versão inicial, por remissão para as normas do Código de Processo Penal que regulam a matéria e cuja aplicação ao disposto no artigo 25.º poderia suscitar dúvidas. Uma vez que este artigo tem aplicação subsidiária face ao disposto no Código, foram eliminadas as medidas de coacção que se encontravam repetidas.

É de realçar a medida de coacção prevista na alínea 1) do n.º 1 do artigo 25.º: a ordem de retirada do domicílio é feita com vista a proteger a vítima, mesmo que isso ponha em causa o direito do agressor a residir no seu próprio domicílio.

— • **Artigo 26.º – Declarações do ofendido**

Este artigo corresponde ao artigo 10.º da versão inicial da proposta de lei. Segundo os esclarecimentos do proponente, muitos ofendidos não estão dispostos a confrontar-se com o agressor durante o processo penal. O facto de agressor e vítima estarem frente a frente pode representar uma violência adicional para a vítima e ser causador de danos psicológicos e emocionais suplementares. A fim de resolver este problema, a proposta de lei estipula que o juiz que preside ao julgamento pode decidir, com vista a não afectar ainda mais o ofendido, que a inquirição deste em audiência seja feita sem a presença do arguido.

Por outro lado, em casos excepcionais, a proposta de lei vem permitir que o ofendido, aquando da prestação de declarações, seja acompanhado por um membro da família, técnico de aconselhamento psicológico ou outras pessoas que possam prestar o apoio necessário à vítima. Esta faculdade não pode, contudo, prejudicar a espontaneidade das declarações do ofendido.



- **Artigo 27.º – Declarações para memória futura**

Este artigo foi aditado.

A solução constante do artigo 27.º da proposta de lei baseia-se no disposto no artigo 253.º do Código de Processo Penal. A proposta de lei vem alargar o âmbito de aplicação da figura das declarações para memória futura a fim de possibilitar a inquirição urgente de testemunhas no decurso do inquérito e da instrução. O prolongar do processo no tempo pode representar uma fonte de sofrimento adicional para a vítima, a qual pode ser chamada a reviver os factos em momento muito posterior. Assim, para obviar a esta situação, permite-se que nos casos de violência doméstica, as declarações das testemunhas, em particular da vítima, possam ser tomadas de forma urgente e antecipada. O mecanismo constante do Código de Processo Penal é aplicável por força do disposto no n.º 2 do artigo 27.º, o que garante os direitos dos sujeitos processuais envolvidos, nomeadamente do arguido.

- **Artigo 28.º – Suspensão provisória do processo**

Este artigo corresponde aos artigos 12.º e 13.º da versão inicial da proposta de lei.

A figura da suspensão provisória do processo está consagrada no sistema processual de Macau através do disposto nos artigos 263.º e 264.º do Código de Processo Penal. Esta figura consiste num mecanismo de diversão processual que permite a resolução do conflito criminal fora do sistema formal de aplicação da justiça penal através de um acordo entre os vários sujeitos processuais. É uma forma alternativa de resolução do processo penal, pensada para o tratamento célere e consensual de processos por pequena criminalidade (crimes puníveis com pena de prisão não superior a três anos). Segundo este mecanismo processual, “o MP, após ter recolhido indícios da prática do crime e de quem foi o seu agente, poderá decidir, verificados certos pressupostos, não encerrar o inquérito com a dedução de acusação penal, propondo, em vez disso, ao juiz de instrução que suspenda provisoriamente a tramitação do processo penal e sujeite o arguido a determinadas regras de comportamento ou injunções durante o período de suspensão (artigo 263.º, n.º 1 do CPP).

CS
美
j
☆
Ar
ca
-
J
C
M



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

Se, durante esse período, as regras ou injunções forem cumpridas, o processo penal é arquivado e não pode ser reaberto (artigo 264.º, n.º 2 do CPP); se não forem cumpridas, o MP deduz acusação e o processo penal prossegue para a fase de instrução ou fase de julgamento, consoante os casos (artigo 264.º, n.º 3 do CPP).”⁸⁸

A proposta de lei vem introduzir algumas especificidades na aplicação deste regime à criminalidade relacionada com a violência doméstica:

- 1) Quanto à moldura penal, o Código prevê que a suspensão provisória do processo só possa ser aplicada em processos por crimes puníveis com pena de prisão não superior a três anos; na violência doméstica, com pena de prisão não superior a cinco anos (n.º 1); o alargamento do requisito referente à moldura penal transfere este mecanismo do âmbito da pequena para a média criminalidade, sendo tal facto justificado pela possibilidade de existência de “ofendidos em casos de violência doméstica que perdoam o arguido e desejam dar-lhe uma oportunidade para corrigir a sua conduta” (Nota Justificativa).
- 2) Quanto à competência para propor a suspensão provisória do processo, nos termos do Código, apenas o Ministério Público tem competência para propor oficiosamente ao juiz de instrução criminal a suspensão provisória do processo; na proposta de lei, o Ministério Público continua a ser a única entidade capaz de o propor, mas pode fazê-lo oficiosamente ou a requerimento do arguido, do ofendido ou do assistente (n.º 1);
- 3) Quanto ao tipo de injunções aplicáveis, a proposta de lei prevê adicionalmente a participação do arguido em programa especial de prevenção da violência doméstica ou a sua sujeição a aconselhamento psicológico (n.º 2);
- 4) Quanto à fiscalização do cumprimento das injunções e regras de conduta, é prevista a possibilidade de a mesma ser feita pelo IAS, órgãos de polícia criminal ou outras entidades, por determinação do juiz de instrução criminal ou pelo Ministério Público (n.º 3);

⁸⁸ *Vd. António Manuel Abrantes, ob. cit..*



5) Quanto ao fim da suspensão, a proposta de lei determina que tal aconteça caso o arguido seja condenado em pena de prisão efectiva superior a três anos por outros crimes, praticados de forma dolosa, contra a integridade física, contra a liberdade pessoal ou contra a liberdade e autodeterminação sexuais, mesmo que o ofendido seja pessoa diferente daquele do processo por violência doméstica (esta solução baseia-se no entendimento segundo o qual a suspensão provisória do processo é uma segunda oportunidade dada ao arguido, a qual é desperdiçada com o cometimento de novos crimes graves) (n.º 4).

As especialidades introduzidas pela proposta de lei, constantes da sua versão inicial e mantidas na nova versão, visam dotar o regime sancionatório da violência doméstica de mecanismos adaptados às características deste tipo de criminalidade. O reforço da intervenção do poder público, efectuado através da atribuição de natureza pública ao crime de violência doméstica, precisa de ser compensado com soluções processuais suficientemente flexíveis que permitam uma ponderação do interesse da vítima, em termos pessoais ou familiares, aliadas à necessidade de punição de condutas inadmissíveis pela sociedade e pela premência de ressocialização do agressor.

Em termos formais, a nova versão da proposta de lei tentou evitar repetições e sobreposições desnecessárias entre o regime geral constante do Código de Processo Penal e o regime especial constante do articulado ora em apreço. Assim, em vez de repetir os artigos do referido Código, a proposta de lei remete para o Código, mandando aplicar, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 263.º e 264.º, para além de introduzir expressamente as especificidades consideradas adequadas.

- **Artigo 29.º – Reunião de conciliação**

Este artigo corresponde ao artigo 14.º da versão inicial da proposta de lei.

A proposta de lei estipula um mecanismo de justiça restaurativa: a possibilidade de realização de uma reunião de conciliação durante a suspensão provisória do processo penal.

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including 'cs', '美', 'Ar', and others.



A reunião de conciliação tem como objectivo fazer sentir ao arguido o desvalor da sua conduta, prevenindo assim a repetição de actos de violência doméstica. A proposta de lei estipula que a referida reunião é presidida pelo juiz de instrução criminal e conta com a presença obrigatória do arguido, do ofendido e do Ministério Público.

A nova versão do articulado eliminou a iniciativa processual do IAS nesta matéria, uma vez não lhe ser reconhecido o estatuto de sujeito processual.

- **Artigo 30.º – Consequências processuais**

Este artigo, aditado na nova versão da proposta de lei, prevê as consequências que a reunião de conciliação pode ter no processo.

A proposta de lei prevê que, no seguimento da reunião de conciliação, o Ministério Público possa propor ao juiz de instrução criminal, oficiosamente ou a requerimento do arguido, do ofendido ou do assistente, dois tipos de consequências:

- 1) O arquivamento do processo, se as finalidades da suspensão do processo e da reunião de conciliação estiverem cumpridas, já não se justificando a intervenção do Direito Penal naquele caso concreto; ou
- 2) A modificação das injunções e regras de conduta, adaptando-as à situação específica do momento e à evolução do comportamento do arguido.

- **Artigo 31.º – Alteração ao Código Penal**

A proposta de lei procede à alteração da redacção do artigo 146.º do Código Penal.

A matéria actualmente regulada no seu n.º 2 – maus tratos de cônjuge ou pessoa que vivam em situação análoga – passa a estar abrangida pela nova lei, ora em apreço. Razão pela qual esta norma é revogada pelo artigo 34.º da nova versão da proposta de lei. Esta

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美子' and several illegible signatures.



美
3
CS
y
H
A
un
j
Am
M

revogação implica um reajustamento da redacção dos n.ºs 3 e 4 do artigo 146.º, eliminando-se as remissões para o seu n.º 2.

- **Artigo 32.º – Comunicação de decisões judiciais**

Este artigo corresponde ao artigo 18.º da versão inicial da proposta de lei.

A versão inicial da proposta de lei referia-se a “decisões relativas aos crimes que envolvam actos de violência doméstica”, o que era demasiado abrangente e indeterminado. A nova redacção especifica que tipo de decisões estão sujeitas ao dever de comunicação: as que apliquem medidas de coacção; que decretem a suspensão provisória do processo e apliquem ou alterem injunções ou regras de conduta; e que ponham fim ao processo por crime de violência doméstica, seja por arquivamento do inquérito ou por decisão absolutória ou condenatória. Passou a incluir-se expressamente o Ministério Público no âmbito subjectivo deste dever.

- **Artigo 33.º – Relatório de avaliação legislativa**

O artigo 33.º da nova versão da proposta de lei prevê um mecanismo de avaliação da execução da lei ora aprovada, o qual teve como base o artigo 23.º da versão inicial da proposta de lei e o artigo 34.º da Lei n.º 5/2011 – Lei de prevenção e controlo do tabagismo.

Pretende-se com este mecanismo que as entidades envolvidas na aplicação da lei, apoiadas pelas associações com actividade na área da violência doméstica, possam ponderar os resultados dessa aplicação, sejam positivos ou negativos, bem como as insuficiências do regime legal e da política relativa à violência doméstica. O resultado dessa reflexão *pode ser – ou não –* a necessidade de revisão da lei.

Este mecanismo de avaliação legislativa evita a consagração de uma norma legal, que começa a ser comum no ordenamento jurídico da RAEM, que impõe a revisão das leis, mesmo que tal não seja necessário.



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'CS', 'J', 'A', 'An', 'am', 'jps', 'Clan', and 'M'.

- **Artigo 34.º – Revogação**

De acordo com o fundamento referido a propósito do artigo 31.º, é revogado n.º 2 do artigo 146.º do Código Penal.

- **Artigo 35.º – Entrada em vigor**

A nova versão da proposta de lei altera o período de *vacatio legis* inicialmente previsto. A versão inicial previa que a lei entrava em vigor 90 dias após a sua publicação, passando agora a prever-se 120 dias. Esta alteração visa dotar o IAS e as demais entidades envolvidas na aplicação da futura lei do tempo suficiente para realizar acções de formação, indispensáveis para um conhecimento aprofundado do novo regime legal por parte de quem o irá aplicar. Sem prejuízo da premência da nova regulamentação, considerou-se ser preferível efectuar o trabalho preparatório sem excessivas pressões temporais, considerando o grande número de pessoas envolvidas. De igual forma, este período alargado até à entrada em vigor da lei poderá ser aproveitado para campanhas de informação e sensibilização da opinião pública para o conteúdo da nova lei, para a problemática da violência doméstica e para o respeito dos direitos fundamentais, em particular da igualdade de género.

- **Ajustamentos técnico-jurídicos**

Para além dos aspectos abordados nos pontos anteriores, a Comissão considerou melhoramentos de redacção de várias normas visando o seu aperfeiçoamento técnico-jurídico, sem reflexos no conteúdo substancial das mesmas.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

V – Conclusão

Em conclusão, apreciada e analisada a proposta de lei, a Comissão:

- a) É de parecer que a versão alternativa da proposta de lei reúne os requisitos necessários para apreciação e votação, na especialidade, pelo Plenário;
- b) Sugere que, na reunião plenária destinada à votação na especialidade da presente proposta de lei, o Governo se faça representar, a fim de poderem ser prestados os esclarecimentos necessários.

Macau, 21 de Abril de 2016.

A Comissão,

Kwan Tsui Hang
(Presidente)

Ma Chi Seng
(Secretário)

Kou Hoi In



澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa

Handwritten notes in the top right corner, including the characters "第" and "3", and a signature.

Handwritten signature of Chan Melinda Mei Yi

Chan Melinda Mei Yi

Handwritten signature of Leonel Alberto Alves

Leonel Alberto Alves

Handwritten signature of Tsui Wai Kwan

Tsui Wai Kwan

Handwritten signature of Au Kam San

Au Kam San

Handwritten signature of Ho Ion Sang

Ho Ion Sang

Handwritten signature of Chan Iek Lap

Chan Iek Lap

Handwritten signature of Song Pek Kei

Song Pek Kei