



Estratégia da Procuradoria-Geral da República

Violência Doméstica

fevereiro de 2025



ESTRATÉGIA DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PARA A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Resumo

Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República estabeleceu, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 900.º da Lei da Organização do Sistema judiciário e do artigo 19.º n.º 2 alínea s) do Estatuto do Ministério Público, os objetivos estratégicos do Ministério Público para o triénio judicial de 2025-2027, na sequência da Diretiva n.º 1/2023, de 2 de novembro, da Procuradoria-Geral da República, que conferiu efetividade às prioridades e orientações definidas pela Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto, a qual, por sua vez, definiu os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2023/2025, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio (Lei-Quadro da Política Criminal).

Na definição e concretização destes objetivos, a violência doméstica, fenómeno criminal de alarmante persistência e terríveis consequências, não pôde deixar de reclamar especial preocupação do Ministério Público, e especialmente da Procuradoria-Geral da República, evidente naquele documento.

Consciente dos constrangimentos existentes, mas também dos modelos e boas práticas já instituídos, o Ministério Público português delineou uma estratégia para a violência doméstica assente em três grandes eixos – Organização, Formação e Cooperação, a concretizar, nas suas diversas dimensões, ao longo dos próximos três anos, entre 2025 e 2027.



Enquadramento

Constituindo uma grave violação dos direitos humanos, a violência doméstica tem sido uma constante ao longo da história da humanidade e, ainda hoje, é transversal a todas as sociedades e culturas humanas.

Este fenómeno ocorre em contexto íntimo, familiar ou doméstico, e caracteriza-se pelo seu carácter relacional, sendo a proximidade existencial, real ou presumida, daí decorrente aproveitada pela pessoa agressora, deixando a vítima numa situação de especial vulnerabilidade.

A violência doméstica é um fenómeno multifacetado, porque contempla diferentes relações entre a pessoa agressora e a vítima (podem ser atuais ou ex-membros de uma família ou unidade doméstica, ou atuais ou ex-cônjuges, companheiros ou namorados, com ou sem coabitAÇÃO), sendo certo que podem também ser muito diversas as motivações, personalidade e comportamentos da pessoa agressora.

Para além do impacto sobre as vítimas, que podem sofrer uma multiplicidade de danos — físicos, psicológicos, sociais e económico-financeiros — e correm risco de vida, desfecho fatal que vezes demais se concretiza (sendo certo que uma única morte já seria demais), não são negligenciáveis os custos económicos e financeiros associados a estes crimes para a sociedade em geral, nomeadamente em despesas com cuidados de saúde e perda de produtividade, decorrente dos dias de trabalho perdidos.

As consequências da violência doméstica projetam-se no futuro, não se podendo perder de vista a violência no ciclo de vida e a transmissão intergeracional de violência.

Não sendo sempre e só violência de género, pois existem situações neutras em relação ao género, a violência doméstica, frequentemente, tem subjacente a desigualdade de géneros, e as mulheres são, continuam a ser, as suas maiores vítimas.



A violência de género consiste na violência dirigida contra uma pessoa devido à sua identidade ou expressão de género, ou que afete de forma desproporcionada pessoas de um género particular, e inclui a violência nas relações de intimidade, a violência sexual, o tráfico de seres humanos, a escravatura, o casamento forçado, a mutilação genital feminina e os chamados “crimes de honra”, sendo as mulheres e as pessoas não conformes aos papéis de género culturalmente definidos os alvos privilegiados.

Por sua vez, a violência exercida contra as mulheres abrange toda a violência dirigida contra a mulher por ser mulher ou que afeta desproporcionalmente as mulheres, incluindo-se na violência de género.

Importa notar que nestas definições o conceito mulher abrange sempre as meninas e as raparigas com menos de 18 anos.

Perante estas definições é possível observar as suas diferenças mas também as suas semelhanças e interconexões, que justificam serem estes fenómenos frequentemente objeto de tratamento conjunto.

Enquadrando-se na Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação — Portugal + Igual, o Plano de ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (PAVMVD), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2023, de 14 de agosto, conta com os seguintes objetivos estratégicos:

- 1 - Prevenir e erradicar a tolerância social às várias manifestações da VMVD, conscientizar sobre os seus impactos e promover uma cultura de não violência, de direitos humanos, de igualdade e não discriminação;
- 2 - Apoiar e proteger - ampliar e consolidar a intervenção;
- 3 - Intervir junto das pessoas agressoras, promovendo uma cultura de responsabilização;
- 4 - Qualificar profissionais e serviços para a intervenção;
- 5 - Investigar, monitorizar e avaliar as políticas públicas;



6 - Prevenir e combater as práticas tradicionais nefastas, nomeadamente a mutilação genital feminina (MGF) e os casamentos infantis, precoces e forçados.

Por sua vez, a Estratégia Nacional para os Direitos das Vítimas de Crime - 2024 -2028, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2024, de 5 de janeiro, conta com os seguintes eixos estratégicos, para os quais convergem os objetivos gerais e os objetivos específicos das políticas orientadas à promoção dos direitos das vítimas de crime, definindo as medidas concretas a desenvolver para a consecução da promoção dos direitos das vítimas de crime:

- 1 - Prevenção e sensibilização pública sobre o crime e a vitimação;
- 2 - Informação e acesso à justiça;
- 3 - Acesso aos serviços de apoio à vítima;
- 4 - Participação da vítima no processo penal;
- 5 - A vítima na cultura organizacional;
- 6 - Conhecimento, financiamento, monitorização e avaliação.

A Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto, definiu os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2023/2025, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio (Lei-Quadro da Política Criminal), estabelecendo como objetivos específicos da política criminal, além do mais: a) Prevenir, reprimir e reduzir a criminalidade violenta, incluindo a violência doméstica, a violência de género e os crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual; b) Promover a proteção das vítimas de crime, em particular as vítimas especialmente vulneráveis, incluindo crianças e jovens, mulheres grávidas e pessoas idosas, doentes, pessoas com deficiência e imigrantes; c) Garantir o acompanhamento e a assistência das pessoas acusadas ou condenadas pela prática de crimes e promover a sua reintegração na sociedade.

Os assinalados crimes são de prevenção e investigação prioritária, sendo também definidos como prioritários a proteção da vítima e o resarcimento dos danos por ela sofridos em resultado da prática de crime.



Neste contexto, e na sequência da Diretiva n.º 1/2023, de 2 de novembro, da Procuradoria-Geral da República, que conferiu efetividade às prioridades e orientações definidas na aludida Lei n.º 51/2023, de 28 de agosto, Sua Excelência o Conselheiro Procurador-Geral da República estabeleceu, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 900.º da Lei da Organização do Sistema judiciário e do artigo 19.º n.º 2 alínea s) do Estatuto do Ministério Público, os objetivos estratégicos do Ministério Público para o triénio judicial de 2025-2027.

Na definição e concretização destes objetivos, a violência doméstica, fenómeno criminal de alarmante persistência e terríveis consequências, não pôde deixar de reclamar especial preocupação do Ministério Público, e especialmente da Procuradoria-Geral da República, evidente naquele documento.

Conscientes dos constrangimentos existentes, mas também dos modelos e boas práticas já instituídos, o Ministério Público português delineou uma estratégia para a violência doméstica assente em três grandes eixos – Organização, Formação e Cooperação, a concretizar, nas suas diversas dimensões, ao longo dos próximos três anos, entre 2025 e 2027.



Organização

A violência doméstica assume atualmente particular destaque na atuação funcional do Ministério Público, quer na dimensão associada à direção do exercício da ação penal, quer no seu amplo poder de iniciativa para garantia do cabal exercício dos direitos das vítimas de crime, atenta a sua especial vulnerabilidade.

1. Uma resposta robusta a este fenómeno criminal exige, desde logo, a gestão e coordenação centralizada da estratégia nas matérias relacionadas com a violência doméstica, através do Gabinete da Família, da Criança e contra a Violência Doméstica, da Procuradoria-Geral da República, mediante a adoção das seguintes medidas:
 - a. Elaborar proposta de alteração da Diretiva 5/2019, que visa dotar os magistrados do Ministério Público de orientações de atuação uniforme na área da violência doméstica, no sentido de simplificar e adequar às necessidades e dificuldades sentidas;
 - b. Preparar proposta de modelos de atuação funcional que promovam a desejável articulação entre a jurisdição criminal e a de família e crianças, sempre que existam crianças vítimas de violência doméstica;
 - c. Preparar proposta de modelos de atuação funcional que promovam a desejável articulação entre a fase do inquérito e as fases subsequentes do processo penal nos crimes de violência doméstica;
 - d. Organizar o 1.º Encontro dos GAV;
 - e. Apoiar os magistrados em situações concretas, disponibilizando toda a informação e documentação existente, inclusive jurisprudencial e doutrinal;
 - f. Promover e preparar reuniões, encontros de trabalho e ações de formação com a participação de magistrados do Ministério Público e/ou instituições com intervenção na área da violência doméstica;



- g. Identificar, estudar e elaborar documentos escritos, designadamente sob a forma de Notas Práticas, dedicadas a temáticas concretas no domínio da violência doméstica;
 - h. Organizar, compilar e divulgar jurisprudência referente a temáticas concretas no domínio da violência doméstica;
 - i. Representar a Procuradoria-Geral da República em encontros de trabalho, congressos e outras iniciativas, de âmbito nacional ou internacional, de reconhecido interesse para a atividade do Ministério Público nestas áreas;
 - j. Acompanhar regularmente a existência de candidaturas a programas nacionais e internacionais de financiamento de projetos de formação e de implementação de medidas que promovam a qualidade dos serviços;
 - k. Avaliação regular dos resultados entretanto atingidos.
2. A melhoria da resposta do Ministério e este fenómeno criminal também exige a especialização dos magistrados; a articulação entre as jurisdições criminal e de família e crianças; a articulação entre as diferentes fases do processo penal; a atuação em rede com todas as entidades que atuam no âmbito da prevenção e combate à violência doméstica; o estabelecimento de canais de comunicação céleres; o estabelecimento de procedimentos simplificados e uniformes, em especial com as forças de segurança e as CPCJ. Para tanto as medidas a adotar neste domínio serão:
 - a. Distribuição concentrada da investigação e ação penal relativa a crimes de violência doméstica:
 - i. Ponderação do modelo das SEIVD - Secções especializadas integradas de violência doméstica – na sequência das inspeções em curso, determinadas por deliberação do Conselho Superior do Ministério Público;



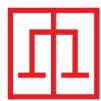
- ii. Encontrar soluções com vista a ultrapassar constrangimentos decorrentes da falta de um quadro próprio de oficiais de justiça e meios tecnológicos, tendo em vista assegurar a melhoria da qualidade dos serviços;
 - iii. Sempre que se justifique – atendendo ao volume e complexidade do serviço – ponderar a eventual criação de novas secções especializadas e integradas, bem como a distribuição concentrada de inquéritos relativos a violência doméstica e fenómenos criminais conexos.
-
- b. Adoção de medidas, nomeadamente através de instrumentos hierárquicos, que dinamizem e agilizem uma efetiva articulação entre as jurisdições criminal e de família e crianças, incluindo o estabelecimento de canais de acesso aos suportes necessários e comunicação célere.
 - c. Dinamização da Rede de Procuradores contra a Violência Doméstica (RPVD).

Formação

Para a implementação e execução da presente estratégia, é essencial dotar os magistrados do Ministério Público de conhecimentos e ferramentas adequadas para a prevenção, investigação e combate deste fenómeno.

Medidas a adotar no domínio da formação:

1. Identificação das específicas necessidades formativas em matéria de violência contra as mulheres, violência de género e violência doméstica, e apoio e proteção às vítimas, com vista a definir um plano de formação;
2. Formação específica de todos os magistrados que trabalham com casos de violência doméstica, essencialmente prática e orientadas para as necessidades de formação identificadas, e com especial enfoque na importância da articulação entre as jurisdições criminal e de família e crianças; da articulação entre as diferentes fases do processo penal; na atuação em rede com as outras entidades; e da necessidade de estabelecer canais de comunicação céleres e procedimento uniformes;
3. Formação específica avançada de todos os magistrados que têm a seu cargo a investigação e ação penal relativa a crimes de violência doméstica, essencialmente prática e orientada para as necessidades de formação identificadas;
4. Elaboração de notas práticas, manuais, textos de apoio e plataformas digitais no contexto do Ministério Público, com o objetivo de compilar, sistematizar e divulgar os conhecimentos, procedimentos e boas práticas abordadas nas ações formativas, e de fomentar o estabelecimento de procedimentos uniformes e de canais de comunicação céleres;
5. Organização, compilação e divulgação de jurisprudência referente à temática da violência doméstica;
6. Colaboração com o Conselho Superior da Magistratura, o Centro de Estudos Judiciários e outras entidades com intervenção nas áreas em questão, designadamente, Órgãos de Polícia Criminal (em especial PSP e GNR), DGRSP,



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

INMLCF, CPCJ e entidades que integram a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica ou que com ela cooperam, em ações de formação ou reuniões de trabalho conjuntas.



Cooperação

A cooperação é um eixo incontornável nesta estratégia, na medida em que a prevenção e combate destes fenómenos criminais – violência doméstica, violência de género, violência contra as mulheres e homicídios nesse particular contexto - sem esquecer o apoio e proteção às vítimas, exigem uma estratégia global e a atuação concertada de todas as entidades, estruturas e programas, numa intervenção holística, integrada e multidisciplinar, que confira coerência, unidade e segurança a todo o sistema.

Pretende-se neste eixo estreitar a cooperação entre magistrados do Ministério Público e entre estes e entidades e organizações nacionais e internacionais com intervenção nessa matéria.

Assim, as medidas a adotar neste domínio serão:

1. Participação ativa na Rede Especializada de Género (REG) da Associação Ibero-americana de Ministérios Públicos (AIAMP) e seus subgrupos de trabalho, relativos às seguintes temáticas:
 - a. Acompanhamento dos processos de adaptação do Protocolo Modelo Latino-Americano para investigação de mortes violentas de mulheres por género (femicídios);
 - b. Quantificação dos femicídios;
 - c. Femicídios e crime organizado;
 - d. Violência sexual;
 - e. Violência contra pessoas LGTBI+;
 - f. Violência digital;
 - g. Integração da abordagem de género na gestão dos Ministérios Públicos.
2. Participação ativa no Grupo de Trabalho das 72 Horas, que tem como objetivos:
 - a. O aperfeiçoamento dos mecanismos a adotar pela GNR, PSP e PJ nas 72 horas subsequentes à apresentação de denúncia por maus-tratos



cometidos em contexto de violência doméstica, designadamente através:

- i. Do acompanhamento do processo de revisão do modelo de avaliação e gestão do grau de risco da vítima e sua implementação;
- ii. Da criação, através de projetos-piloto, de redes de urgência de intervenção, tendo em vista o desenvolvimento de um modelo integrado de atuação urgente de âmbito territorial e uma avaliação e gestão integrada do risco;
- iii. Da avaliação do atual modelo de organização da intervenção dos GAV nos Departamentos de Investigação e Ação Penal;
- iv. Da revisão do manual de atuação funcional, com base na experiência existente desde a sua publicação e divulgação, integrando contributos designadamente das estruturas formativas e operacionais da GNR, da PSP e da PJ, do Centro de Estudos Judiciários e da PGR;
- v. Do acompanhamento e aperfeiçoamento da implementação do novo auto de notícia/denúncia-padrão de violência doméstica, e dos modelos de atribuição do estatuto de vítima;
- b. A promoção de formação contínua em matéria de violência contra as mulheres e violência doméstica;
3. Participação ativa no Grupo de Trabalho para o desenvolvimento da Base de Dados de Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica;
4. Participação ativa no Grupo de Trabalho sobre as dificuldades de avaliação do dano psicológico e psiquiátrico, nas vertentes judicial e pericial, no contexto de formas de violência contra as mulheres, violência de género e violência doméstica;
5. Participação ativa no Grupo de Trabalho sobre Mutilação Genital Feminina;
6. Participação ativa no Grupo de Trabalho para a prevenção e combate aos



- casamentos infantis, precoces e forçados;
7. Participação ativa na execução da Estratégia Nacional para os Direitos das Vítimas de Crime — 2024-2028, no âmbito da sua Comissão Técnica de Acompanhamento e com vista à concretização de todos os objetivos aí definidos;
 8. Apoio a projetos de outras entidades, nacionais e internacionais, na área da violência doméstica;
 9. Cooperação na criação dos novos GAV (Gabinetes de Apoio e Atendimento a Vítimas de Violência baseada no género e de violência doméstica);
 10. Monitorização do funcionamento dos GAV;
 11. Coorganização do 1.º Encontro dos GAV;
 12. Participação ativa, com a Brigada de Análise - Unidade de Informação Criminal Polícia Judiciária, no Grupo de Trabalho que procede ao acompanhamento, monitorização e validação dos homicídios ocorridos em contexto de violência doméstica;
 13. Articulação com o Departamento de Tecnologias e Sistemas de Informação da PGR na recolha e tratamento de dados estatísticos relativos ao fenómeno criminal dos homicídios em contexto de violência doméstica;
 14. Colaboração com a Equipa de Análise Retrospetiva de Homicídio em Violência Doméstica;
 15. Colaboração com a Comissão de Proteção às Vítimas de Crime;
 16. Monitorização do tratamento judiciário conferido às vítimas, especialmente às mais vulneráveis;
 17. Articulação com as entidades com intervenção nestas matérias, designadamente, Órgãos de Polícia Criminal (em especial PSP e GNR), DGRSP, INMLCF, CPCJ e entidades que integram a Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica ou que com ela cooperam, com o intuito de elaborar protocolos de atuação, de simplificar e uniformizar procedimentos e de abrir canais de comunicação mais céleres, tendo em vista a construção de



uma estratégia global e o reforço da atuação concertada, coerente, unitária, integrada, multidisciplinar e segura de todas as entidades, estruturas e programas;

18. Articulação com a academia, com vista a promover e colaborar na evolução do conhecimento e dos procedimentos relacionados com estas temáticas;
19. Contribuição na análise e produção de informações de projetos legislativos tematicamente relacionados com estas temáticas.
20. Proposta de providências legislativas para incremento da eficiência do Ministério Público, do aperfeiçoamento das instituições judiciais e da eficácia na prevenção e combate à violência doméstica, violência de género e violência contra as mulheres, bem como no apoio e proteção às vítimas, sempre que tal se justificar.



Cronograma

Os prazos propostos para implementação da presente estratégia são os seguintes:

Estratégia para a Violência Doméstica				
2025				
	1.º trimestre	2.º trimestre	3.º trimestre	4.º trimestre
Gestão e coordenação centralizada da estratégia no GFCVD da PGR	Red	Yellow	Green	Blue
Elaborar proposta de alteração da Diretiva 5/2019		Yellow	Green	
Preparar proposta de modelos de atuação que promovam a articulação entre a jurisdição criminal e a de família e crianças		Yellow		
Preparar proposta de modelos de atuação que promovam a articulação entre a fase de inquérito e as fases subsequentes do processo penal		Yellow		
Ponderação da necessidade de distribuição concentrada da investigação criminal		Yellow	Green	Blue
Dinamização da Rede de procuradores contra a violência doméstica		Yellow		Blue
Identificação das necessidades formativas	Red	Yellow	Green	
Formação específica		Yellow		Blue
Elaboração de notas práticas, manuais e textos de apoio		Yellow	Green	Blue
Organização, compilação e divulgação de jurisprudência		Yellow	Green	
Participação ativa em redes e grupos de trabalho nacionais e internacionais	Red	Yellow	Green	
Acompanhar regularmente a existência de candidaturas a programas nacionais e internacionais de financiamento de projetos	Red	Yellow	Green	Blue