

Memorando sobre o combate ao racismo e à violência contra mulheres em Portugal

1. O presente memorando foi elaborado com base no trabalho regular de monitorização desenvolvido pela Comissão para os Direitos Humanos do Conselho da Europa (doravante: “a Comissão”), assim como em reuniões realizadas em linha com representantes das autoridades portuguesas e de organizações da sociedade civil, realizadas entre 15 e 17 de dezembro de 2020, em substituição de uma visita ao país inicialmente prevista para novembro de 2020 e que foi necessário adiar devido a constrangimentos relacionados com a COVID-19.¹
2. O memorando aborda o crescimento do racismo e a persistência da discriminação racial no país, assim como a resposta das autoridades portuguesas a essa situação. Abrange igualmente o problema persistente da violência contra mulheres e da violência doméstica, bem como as medidas tomadas pelas autoridades portuguesas para combater tais fenómenos.
3. Os contactos via Internet incluíram reuniões com a Ministra da Justiça, Francisca Van Dunem, o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, a Ministra de Estado e da Presidência, Mariana Vieira da Silva, a Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, Rosa Monteiro, a Alta-Comissária para as Migrações, Sónia Pereira, a Presidente da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, Sandra Ribeiro e o Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita. A Comissão reuniu ainda com a Provedora de Justiça, Maria Lúcia Amaral e com representantes de várias organizações da sociedade civil. A Comissão gostaria de expressar o seu apreço pelas autoridades portuguesas em Estrasburgo e em Lisboa, pela gentil assistência na organização e facilitação das suas reuniões com os responsáveis e fica grata a todos aqueles com quem falou em Portugal, pela partilha das suas posições, conhecimento e visão.
4. O memorando começa com um panorama da situação em matéria de racismo e discriminação em Portugal (Capítulo I), incluindo o quadro jurídico e institucional (partes a e b), examinando em seguida casos de má conduta policial com motivação racial (parte c). O Capítulo II centra-se na prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, com uma primeira parte sobre o quadro institucional e desenvolvimentos recentes e uma segunda onde são salientados desafios específicos nesta matéria. Seguem-se, após cada capítulo, as conclusões e recomendações da Comissão.

I. Racismo e discriminação

a. Panorama da situação

5. Ao longo de 2020, a Comissão registou a ocorrência de um determinado número de agressões a afrodescendentes e outras pessoas percecionadas como estrangeiras, assim como a antirracistas e outros ativistas da sociedade civil portuguesa. Os incidentes culminaram, em julho de 2020, com o homicídio de Bruno Candé, cidadão português afrodescendente, morto a tiro nas ruas de Lisboa entre vitupérios raciais gritados pelo seu agressor, entretanto acusado pelo Ministério Público por homicídio com motivação racista e a aguardar julgamento.
6. No mesmo período, apareceram invetivas racistas e suásticas nas paredes de vários edifícios públicos, incluindo escolas, bem como nas paredes das instalações de certas ONG, nomeadamente a SOS Racismo. O presidente desta organização, assim como outros

¹ O presente memorando foi concluído em 10 de março de 2021.

membros de organizações da sociedade civil, receberam ainda ameaças de morte e avisos para deixarem Portugal em 48 horas, em resultado do seu posicionamento público e do seu trabalho de combate ao racismo no país, ameaças que foram também dirigidas a sindicatos e a três deputados à Assembleia da República. Em agosto teve lugar uma demonstração “estilo Ku Klux Klan” em frente da sede da SOS Racismo.² A responsabilidade por estes preocupantes acontecimentos foi reivindicada por um grupo de extrema-direita, “Nova Ordem de Avis - Resistência Nacional”. Foram igualmente comunicados por ativistas ciganos casos de assédio e ameaça, quer virtuais, quer físicos.

7. Há muito que a população de etnia cigana é visada no discurso de ódio racista, continuando, em Portugal,³ a ser rotineiramente confrontada com práticas discriminatórias, como sejam a recusa de serviço. A hostilidade generalizada resultou por vezes em incidentes de violência por parte de multidões contra a comunidade cigana: durante uma visita a Portugal em março de 2017, por exemplo, o predecessor da Comissária deplorou uma série de incidentes, incluindo ameaças, fogo posto e atentados contra a propriedade, vitimando a comunidade cigana residente numa localidade no sul do país.⁴
8. Acresce que, na arena política, é crescentemente usada retórica racista, nomeadamente pelo partido político “Chega!”, constituído em 2019, cujos representantes, segundo consta, dão frequentemente mostras de xenofobia, afrofobia e anticiganismo para concitar apoio e votos populares; graças a frequentes diatribes racistas, homofóbicas e sexistas e por vezes propostas políticas extremistas, o partido conseguiu rapidamente aumentar a sua presença no espaço público e nos debates mediáticos. Por exemplo, durante o primeiro confinamento imposto no contexto da pandemia COVID-19, em maio de 2020, o líder do “Chega!” propôs um plano especial de confinamento para as comunidades ciganas, afirmando que não respeitariam as regras de distanciamento social,⁵ tendo então sido organizado um debate sobre esta proposta discriminatória num programa de rádio.⁶ Embora o partido tenha obtido apenas um assento parlamentar nas eleições legislativas de outubro de 2019, o seu líder ficou em terceiro lugar nas eleições presidenciais de janeiro de 2021, com quase 12% dos votos.
9. De acordo com os representantes da sociedade civil com quem a Comissária falou, todos estes acontecimentos geraram uma atmosfera entre aqueles que desenvolvem trabalho de combate ao racismo e outros ativistas dos direitos humanos, que referem ter uma sensação de crescente insegurança. Referiram, em especial, um elevado recurso ao discurso de ódio e a ameaças em linha contra ativistas antirracistas que haviam denunciado atos ou discursos de caráter racista. Mencionaram também que até ao homicídio de Bruno Candê a reação das autoridades ao discurso de ódio, inclusivamente na esfera política, e aos ataques racistas havia sido limitada e algo tardia, tendendo as mesmas a minimizar a motivação racista subjacente aos ataques. Mais recentemente, a Comissária foi desagradavelmente surpreendida pela notícia de uma petição pedindo a expulsão de Portugal do Presidente da SOS Racismo,⁷ assim como pelo facto de representantes do partido político “Chega!” anunciado que apresentariam queixa-crime por alegada difamação contra o mesmo na sequência da posição crítica que manifestou por ocasião da morte de um oficial de alta patente militar português no ativo durante a guerra colonial nos anos 60 e 70.⁸

² Cf. por ex. o [Comunicado](#) da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) de 12 de agosto de 2020.

³ Cf. Conselho Consultivo da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (FCNM) [4th Opinion on Portugal](#), 2020.

⁴ Comissário para os Direitos Humanos, [Portugal: progress in participation of Roma in local decision-making should be sustained](#), 8 de março de 2017.

⁵ Cf. por ex. Notícias Ao Minuto, [Ventura apresentará plano de confinamento para ciganos mesmo sem apoios](#), 6 de maio de 2020.

⁶ Várias ONG apresentaram uma queixa por discriminação racista contra o programa de rádio, junto da ERC.

⁷ Uma petição dirigida à Assembleia da República, pedindo a expulsão de Portugal de Mamadou Ba, teve mais de 30 000 assinaturas.

⁸ Cf. por ex. Diário de Notícias, [Quase 15 000 pessoas exigem deportação de ativista Mamadou Ba](#), 17 de fevereiro de 2021.

10. A Comissária tomou também boa nota de um [alerta](#)⁹ de 27 de janeiro de 2021, emitido na plataforma do Conselho da Europa tendo em vista a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas, reportando um “dilúvio de insultos e ameaças em linha”, incluindo ameaças de morte, contra três jornalistas que haviam investigado e realizado reportagens sobre o partido político “Chega!”.
11. Os interlocutores da Comissária sublinharam que ao recente recrudescimento do discurso de ódio racista e dos crimes de ódio subjaz a ausência de uma revisão exaustiva da narrativa da história colonial de Portugal, que não reconhece suficientemente o legado das estruturas repressivas instauradas pelas políticas coloniais do passado e os seus inerentes vieses racistas.¹⁰ Existe claramente a necessidade de repensar nomeadamente o ensino da História assim como os manuais escolares no que toca ao colonialismo, à história da escravatura e à apresentação habitualmente feita das “descobertas do novo mundo”, a fim de questionar premissas e estereótipos enviesados, especialmente em relação a afrodescendentes.
12. De acordo com ativistas da sociedade civil, os estereótipos profundamente enraizados contribuem para perpetuar a discriminação contra afrodescendentes, mas também ciganos e outras pessoas percecionadas como estrangeiras, quer sejam ou não cidadãos portugueses. A Comissária considera que a questão mais problemática continua a ser a discriminação na habitação, continuando a registar-se concentrações de afrodescendentes, imigrantes e ciganos em determinadas áreas geográficas, frequentemente em condições precárias de habitabilidade, estimando-se ser difícil às pessoas destes grupos aceder a habitação adequada.¹¹ Os interlocutores da Comissária referem igualmente a discriminação em áreas como a educação, tendo o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, nas suas Observações Finais de 2020 sobre Portugal, manifestado a sua preocupação face às elevadas taxas de abandono escolar e às baixas taxas de emprego entre as comunidades ciganas e afrodescendentes.¹²
13. Vários dos interlocutores da Comissária deploraram ainda o facto de, nos debates públicos e na estrutura institucional existente, o racismo e a discriminação serem sobretudo vistos como um problema no contexto do trabalho relacionado com a migração, abordagem que não expressa com exatidão a plena dimensão do racismo. Essa abordagem não reconhece de forma cabal nomeadamente o facto de o racismo e a discriminação afetarem gravemente os ciganos portugueses, assim como muitos cidadãos portugueses de ascendência estrangeira, nomeadamente os afrodescendentes. Além disso, estabelecer uma correlação entre o racismo e a migração tende a limitar a consciencialização social de que o racismo é um desafio para a sociedade no seu todo e não só para os migrantes.
14. Simultaneamente, a Comissária foi informada de uma crescente sensibilização para a problemática do racismo na sociedade portuguesa, tendo sido realizada uma audição parlamentar sobre racismo e discriminação em julho de 2019. Os preocupantes desenvolvimentos supramencionados despoletaram o debate público nesta matéria. A sociedade civil mobilizou-se ativamente contra o racismo no contexto do movimento “Black Lives Matter”, tendo, por exemplo, sido realizadas grandes manifestações em Lisboa e noutras cidades em junho de 2020.
15. As autoridades portuguesas também fizeram saber à Comissária que entendem serem necessárias ações mais substantivas para combater o racismo, incluindo o racismo

⁹ Alerta “Dilúvio de insultos e ameaças em linha contra os jornalistas portugueses Pedro Coelho, José Silva e Andrés Gutierrez”, 27 de janeiro de 2021 (ainda sem reação governamental em 10 de março de 2021).

¹⁰ Cf. por ex. Open Democracy, [Portugal, colonialism and racial justice – From denial to reparation](#), Rui Braga, 31 de agosto de 2020.

¹¹ Cf. por ex. Relatório do Relator Especial sobre habitação adequada enquanto componente do direito a um adequado nível de vida, e do direito à não-discriminação neste contexto, [Missão a Portugal](#), 28 de fevereiro de 2017. Cf. ainda Conselho Consultivo da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (FCNM), 2020, *ibid*; Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), [Ser Negro na UE](#), Inquérito sobre Minorias e Discriminação, novembro de 2018; e FRA, [A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion](#), 2018.

¹² Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Observações Finais do quinto relatório periódico sobre Portugal, 28 de abril de 2020, § 12-13. Cf. também Comissário para os Direitos Humanos, 2017, *ibid*.

institucional, assim como para aumentar a sensibilização para a natureza multicultural da sociedade portuguesa. A Comissária tomou boa nota, com particular interesse, da informação sobre a preparação em curso de uma estratégia nacional de combate ao racismo, em cooperação com as organizações da sociedade civil.

b. Quadro jurídico e institucional do combate ao racismo e à discriminação

16. Em 2017 foi alterada a legislação portuguesa no sentido do seu reforço contra crimes de ódio¹³ e aprovada uma nova lei contra a discriminação,¹⁴ introduzindo nomeadamente a inversão do ónus da prova em casos de discriminação por razões de origem racial ou étnica, cor, cidadania, ascendência e lugar de origem. Além disso, Portugal ratificou em 2017 o Protocolo n.º 12 à Convenção Europeia dos Direitos Humanos que estipula uma proibição geral da discriminação.
17. Embora esta evolução tenha melhorado de forma substancial o quadro normativo de combate aos crimes de ódio racista e discriminação racial, persistem algumas lacunas no direito penal português identificadas no relatório de 2018 da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI).¹⁵ Nomeadamente não existe qualquer disposição no direito penal que estipule que a motivação racista constitui uma circunstância agravante em todos os ilícitos. A Comissária pretende igualmente salientar as recomendações da ECRI no sentido de criminalizar a discriminação racial no exercício de cargos ou funções públicas, assim como de suprimir o financiamento público a partidos políticos e organizações que promovam o racismo.
18. A Comissária foi informada por vários dos seus interlocutores de que a prática policial desconsidera persistentemente a motivação racista dos ilícitos penais, mesmo nos casos em que tal esteja especificamente criminalizado. Consequentemente, os crimes de ódio racial são raramente considerados enquanto tal pela polícia e instâncias judiciais e, por sua vez, as vítimas tendem a não denunciar crimes com motivação racial, situação igualmente sublinhada pela ECRI no seu relatório de 2018 sobre Portugal.¹⁶
19. Deste modo, continuam a ser muito poucas e pontuais as condenações por crimes de ódio ao abrigo do artigo 240.º do Código Penal sobre discriminação e incitação ao ódio e à violência, tendo a Comissária sido informada de que entre 2017 e 2019 não foi proferida, em 1.ª instância, qualquer sentença condenatória fundamentada no artigo 240.¹⁷
20. As autoridades portuguesas informaram a Comissária de que está em curso um processo de revisão legislativa do artigo 240.º do Código Penal, com o objetivo de reforçar o âmbito da proibição da incitação ao ódio. A Comissária manifesta a esperança de que essa revisão alargue ulteriormente as possibilidades de resposta judiciária aos crimes de ódio e de que o legislador tenha em conta as recomendações feitas pela ECRI quanto ao âmbito e conteúdo do artigo 240.¹⁸
21. A informação fornecida pelas organizações da sociedade aponta para baixas taxas de denúncia do discurso de ódio e para a falta de recolha de dados pelas autoridades, assim como para uma resposta, em geral, desadequada ao discurso de ódio, especialmente em linha. A Comissária foi informada pelas autoridades do lançamento iminente, durante 2021, de uma campanha de sensibilização para a disseminação em linha do discurso de ódio, com a participação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), e pretende receber informação sobre o âmbito e conteúdo da campanha, uma vez lançada, bem como, posteriormente, sobre o seu impacto.

¹³ Lei n.º 94/2017 de 23 de agosto de 2017, que altera o artigo 240.º do Código Penal, que pune quem desenvolver atividades de propaganda organizada que incitem à discriminação, ao ódio ou à violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica. O artigo 240.º pune igualmente quem, por qualquer meio destinado a divulgação, difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas pelos motivos supramencionados.

¹⁴ Lei n.º 97/2017 de 23 de agosto de 2017 sobre a prevenção e proibição de discriminação racial.

¹⁵ Comissão Europeia contra o Racismo e a Discriminação (ECRI), 5.º [Report](#) (relatório) sobre Portugal, 2018.

¹⁶ ECRI, 2018, *ibid.*, § 46-47.

¹⁷ Informação fornecida pelo Ministério da Justiça.

¹⁸ ECRI, 2018, *ibid.*, § 9.

22. Quanto ao quadro institucional de resposta à discriminação, a Comissária saúda o alargamento substancial dos poderes da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), sob tutela do Alto-Comissariado para as Migrações, permitindo-lhe responder às queixas desde a fase de investigação até à imposição de sanções. Em 2019, o número de queixas por discriminação recebidas pela CICDR (436) aumentou 26%, em comparação com o ano anterior.¹⁹ Contudo, o número de casos investigados e de sanções continua diminuto, não refletindo, deste modo, plenamente a realidade da discriminação em Portugal. Em 2019, foram abertas investigações relativamente a 22% das queixas apresentadas por discriminação racial, tendo sido decretadas pela Comissão quatro sanções.²⁰ Acresce que, tal como salientado pela ECRI e outros organismos internacionais,²¹ a CICDR continua a não gozar de total independência. Neste contexto, a Comissária regista com interesse a informação fornecida pelas autoridades no sentido de estar a ser considerada uma nova reforma da CICDR e do ACM, com o fim de reforçar o trabalho contra o racismo e a discriminação, conferindo-lhe maior visibilidade.
23. A Provedora de Justiça de Portugal recebe poucas queixas de discriminação por motivos raciais praticada por organismos públicos. Esse número é particularmente baixo no que tange aos grupos sociais mais vulneráveis e marginalizados, o que é atribuído, quer à falta de conhecimento da existência da instituição entre esses indivíduos, quer a uma deficitária capacidade de divulgação por parte da mesma. A Comissária saúda, assim, a campanha de promoção da instituição lançada no início de 2020,²² tendo em vista sensibilizar escolas, organizações da sociedade civil, autarquias locais e outras entidades relevantes que possam beneficiar do mandato de proteção dos direitos humanos cometido à entidade.

c. Racismo nas polícias

24. A Comissária teve conhecimento de relatórios que apontam para um número crescente de casos de má conduta policial com motivação racial em Portugal,²³ bem como de alegações preocupantes da infiltração das polícias por movimentos de extrema-direita, nomeadamente através de sindicatos policiais.
25. A Comissária foi ainda informada de que alguns sindicatos policiais instauraram processos judiciais por difamação, ainda não descriminalizada no ordenamento português, contra ativistas antirracistas que denunciaram episódios de alegada má conduta policial motivada por racismo.
26. Os interlocutores da Comissária reportaram ainda um crescente recurso à força nas operações policiais em zonas de elevada concentração de populações afrodescendentes, migrantes e ciganos, mencionando a frequente mobilização, nessas operações, de forças especiais e de veículos blindados, o que resulta numa crescente perceção de militarização das operações policiais e em relações cada vez mais tensas entre os residentes nessas zonas e a polícia.
27. Nos relatórios de vários organismos internacionais de direitos humanos, incluindo a ECRI, o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) e a Comissão Contra a Tortura das Nações Unidas (CAT), foi igualmente expressa preocupação face ao racismo nas polícias portuguesas.²⁴ A ECRI sublinhou, no seu relatório de 2018, que o nível de brutalidade policial contra afro-descendentes terá vindo a aumentar em anos recentes²⁵ e o CPT declarou, em

¹⁹ CICDR, Relatório Anual 2019

²⁰ Ibid. Nas quatro decisões, foram decretadas duas coimas e duas advertências. Foram ainda proferidas pela Autoridade para a Prevenção e o Combate Contra a Violência no Desporto (APVCD) mais sete sanções por discriminação racial. A ERC também proferiu 8 decisões em 12 queixas por discriminação racial recebidas em 2019.

²¹ ECRI, 2018, *ibid.* e Conselho Consultivo da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (FCNM), 2020, *ibid.*

²² Temporariamente suspensa devido à pandemia COVID-19.

²³ A informação recebida pela Comissária respeita sobretudo à Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia de Segurança Pública (PSP) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

²⁴ Comissão Contra a Tortura das Nações Unidas (CAT), [Concluding observations on the seventh periodic report of Portugal](#), 2019.

²⁵ ECRI, 2018, *ibid.*, § 56.

2020, que a prática de maus-tratos, nomeadamente contra afro-descendentes e cidadãos estrangeiros, não podia ser considerada como rara.²⁶ Nos últimos anos, têm vindo a ser comunicados com regularidade casos de violência policial contra ciganos, incluindo rusgas policiais violentas visando comunidades ciganas.²⁷

28. Neste contexto, todos os interlocutores da Comissão, provenientes da sociedade civil, deploraram a falta de reconhecimento oficial pelas autoridades, inclusivamente a nível dos altos comandos policiais, da existência de racismo dentro das polícias e da motivação racista subjacente a muitos casos de conduta imprópria.
29. A falta de uma condenação firme e pública do racismo e da discriminação dentro das polícias e a negação persistente da possível existência de mais do que casos isolados de abusos conduziram a uma perceção de impunidade desses casos com motivação racial, o que reflete uma sensação generalizada de impunidade por qualquer tipo de má conduta policial.
30. Vários organismos internacionais de direitos humanos sublinharam o não-reconhecimento sistémico do problema da má conduta nas polícias portuguesas. O CPT, no seu relatório de novembro de 2020, sublinhou que as autoridades deveriam reconhecer os maus-tratos pelos agentes policiais ocorrem, são um facto e “não são apenas praticados por alguns agentes transgressores”.²⁸
31. A Comissão foi também informada da insuficiência de formação policial – inicial e contínua – sobre a proibição do racismo e discriminação e, de forma mais geral, sobre maus-tratos, devendo os conteúdos programáticos, quer teóricos, quer práticos, quanto a estas questões ser melhorados. A comissão regista com interesse a informação recebida quanto à elaboração de um novo plano de prevenção do risco de práticas policiais discriminatórias.
32. A Comissão toma nota das condenações proferidas em maio de 2020²⁹ contra 8 dos 17 agentes policiais envolvidos num caso de graves maus-tratos infligidos a seis jovens negros, que teve lugar em 2015 no subúrbio lisboeta da Cova da Moura (Amadora). Os agentes policiais foram condenados por insultos, ofensas corporais graves, sequestro, falsas acusações e falso testemunho. A Comissão considera que estas condenações são um passo em frente no combate à impunidade por má conduta policial, embora lamente que a motivação racista dos abusos tivesse sido desconsiderada, notando ainda que, em janeiro deste ano, a Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI) ponderou a reabertura de procedimentos disciplinares contra seis dos agentes policiais condenados.³⁰
33. Por altura do diálogo realizado em linha com a Comissão, foi trazido ao debate público um caso de recurso a força excessiva por parte de agentes policiais, respeitante à morte, em março de 2020, de um cidadão ucraniano a cargo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) no aeroporto de Lisboa. A morte ocorreu após dois dias de detenção durante os quais terá sido agredido por três agentes policiais de forma repetida e mantido algemado com força excessiva a uma cadeira durante 15 horas. A Comissão foi informada de que os agentes policiais responsáveis foram detidos, está em curso procedimento criminal e foi acionado um mecanismo extrajudicial para indemnizar a família da vítima. Resulta das investigações iniciais que além dos 3 agentes diretamente responsáveis pela morte da vítima, 12 outros testemunharam os maus-tratos infligidos em vários momentos da detenção, mas nada fizeram para intervir ou reportar o sucedido, tendo agora sido indiciados.

²⁶ Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e outras Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), [Relatório](#) ao Governo português sobre a visita a Portugal de 3 a 12 de dezembro de 2019, publicado em novembro de 2020, § 20.

²⁷ ECRI, 2018, *ibid*, § 50. Comissão para os Direitos Humanos, [Report of the Commissioner following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012](#). CERD – Comissão para a Eliminação da Discriminação Racial, [Concluding Observations on Portugal](#), CERD/C/PRT/CO/15-17, 31 de janeiro de 2017. A Comissão recebeu também das organizações da sociedade civil essa informação, integrada no trabalho regular de monitorização do país realizado pelos seus Serviços.

²⁸ CPT, 2020, *ibid*.

²⁹ Confirmada pelo Tribunal da Relação de Lisboa em novembro de 2020.

³⁰ Diário de Notícias, [IGAI avalia reabertura de processos disciplinares a agentes condenados da PSP de Alfragide](#), 28 de janeiro de 2021.

34. A Comissária foi informada de que, até recentemente, não tinha sido feito o suficiente para corrigir as múltiplas deficiências detetadas pela Provedora de Justiça, na sequência de várias visitas às instalações do SEF, na sua capacidade de responsável pelo Mecanismo Nacional de Prevenção ao abrigo do Protocolo Facultativo da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT). Salientou repetidamente lacunas e deficiências capazes de aumentar o risco de maus-tratos.
35. A Comissária toma nota da adoção unânime pela Assembleia da República, em janeiro de 2021, de uma resolução expressando pesar pela morte da vítima e espera que esta condenação pública se traduza em ações concretas de reforço do quadro normativo existente no que se refere à prevenção dos maus-tratos e à garantia de responsabilização por graves violações de direitos humanos por parte das polícias, em linha com as [Guidelines 2011](#) (Diretrizes de 2011) do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a erradicação da impunidade por graves violações dos direitos humanos.
36. A referida sensação de impunidade dentro das forças policiais é exacerbada pelas debilidades do sistema de investigação e de sancionamento da má conduta policial, tendo vários dos interlocutores da Comissária sublinhado inexistência de investigações efetivas a casos de má conduta policial, independentemente da alegação de motivação racista, uma preocupação expressa também pelo CPT nos seus três últimos relatórios sobre Portugal.
37. A Comissária pretende chamar especificamente a atenção para algumas das conclusões e recomendações do CPT de novembro de 2020 sobre as insuficiências existentes nos sistemas, quer de investigação da má conduta policial, quer de sanções disciplinares. Suscita especial preocupação o facto de a IGAI, que opera sob a autoridade do Ministro da Administração Interna, não satisfazer o critério de independência de um mecanismo de queixas sobre as polícias, subsistindo ainda lacunas nos seus poderes e recursos de investigação. Para além disso, o CPT lamentou o facto de não serem realizados procedimentos disciplinares paralelamente às investigações criminais, o que, em muitos casos, leva à suspensão ou desistência de sanções disciplinares. Salientou ainda serem muito poucos os casos que resultam na dedução de acusações contra agentes policiais, em grande medida devido à falta de recursos do Ministério Público, encarregue da investigação de casos de má conduta policial.
38. A Comissária toma nota de que está a ser preparada uma nova lei orgânica da IGAI, confiando que a mesma leve completamente em conta as recomendações do CPT sobre a necessidade de um organismo independente e eficaz de tratamento das queixas sobre as polícias.

Conclusões e recomendações

39. A Comissária manifesta preocupação quanto ao aumento do número de crimes de ódio com motivação racial e do discurso de ódio, mas também da discriminação, especialmente contra ciganos, afrodescendentes e pessoas percecionadas como estrangeiras em Portugal, sendo a existência de racismo nas polícias um fenómeno particularmente preocupante. Considera a Comissária que as autoridades portuguesas deveriam tomar urgentemente medidas nos seguintes campos, em ordem a remediar esta situação.

Quadro jurídico e institucional do combate ao racismo e à discriminação

40. A Comissária considera que as autoridades portuguesas deveriam intensificar a sua resposta ao racismo, nomeadamente ao discurso e crimes de ódio, adotando e implementando um plano de ação abrangente contra o racismo e a discriminação, à altura dos desafios existentes. Essa estratégia deverá ter por objetivo *inter alia* a sensibilização da sociedade portuguesa para a existência de racismo, os riscos que este fenómeno acarreta para a coesão social e o impacto devastador que tem nas pessoas e comunidades por ele afetadas; deverá ser delineada com base numa análise profunda da situação da discriminação e abranger a recolha regular de dados sobre discriminação com motivação racial e discurso e crimes de ódio racista. É igualmente crucial assegurar a disponibilização de recursos adequados para garantir uma implementação efetiva das ações planeadas.

41. As ONG antirracismo e defensoras dos direitos humanos deveriam ser estreitamente envolvidas na conceção e implementação dessa estratégia. De um modo geral, a Comissária considera que o trabalho destas organizações deveria ser devidamente valorizado e apoiado, uma vez que desempenham um importante papel na sensibilização da sociedade no que se refere ao racismo e à discriminação, podem contribuir de forma útil para o levantamento da situação e, acima de tudo, agora como uma ponte entre as comunidades em causa e as autoridades.
42. A este respeito, a Comissária nota com interesse que as autoridades portuguesas anunciaram a sua intenção de lançar em 2021 um plano de ação de combate ao racismo e à discriminação, assim como de instituir um observatório do racismo. Se concebidos de acordo com as recomendações supramencionadas, tais instrumentos poderiam contribuir com utilidade para a implementação da referida estratégia abrangente de combate ao racismo.
43. Entre as medidas a tomar, a Comissária insta nomeadamente as autoridades portuguesas a condenar de forma firme e pública todos os casos de discurso de ódio, divulgando ativamente junto da opinião pública uma mensagem de tolerância zero ao discurso de ódio numa sociedade democrática. Sendo a liberdade de expressão um valor fundamental da democracia, não pode ser exercida em desrespeito dos direitos de terceiros, acarretando deveres e responsabilidades especialmente para os líderes políticos, a comunicação social e as autoridades públicas.
44. A Comissária insta assim os líderes políticos portugueses a não tolerar nem recorrer a retórica racista, pois, caso contrário, contribuem para a trivialização e normalização do discurso de ódio racista na sociedade portuguesa. Deverá também ser promovida a apoiada de forma acrescida a autorregulação por parte da comunicação social e dos organismos públicos. A Comissária gostaria igualmente de chamar a atenção para a [Recomendação de Política Geral n.º 15](#) da ECRI, que contém orientações circunstanciadas sobre medidas de prevenção, redução e correção dos danos causados pelo discurso de ódio.
45. Quanto à discriminação racial, a Comissária considera que a estratégia que propõe acima deverá ser suficientemente abrangente para cobrir o impacto da discriminação em vários aspetos da vida, como a habitação, o emprego e o acesso a cuidados de saúde. Deverá igualmente abordar o impacto da discriminação interseccional em certas categorias de pessoas, isto é, situações em que a discriminação racial intersecta outras formas de discriminação, incluindo a discriminação com base no género, idade, origem social ou étnica, língua, religião, deficiência, orientação sexual ou identidade de género.
46. A Comissária saúda os passos substanciais dados nos últimos anos em ordem à melhoria do quadro jurídico e institucional de combate à discriminação, convidando as autoridades portuguesas a prosseguir os seus esforços com vista a garantir que a legislação civil, administrativa e penal respeita plenamente as recomendações da ECRI. Considera ser particularmente importante dar maior visibilidade às sanções em casos de discriminação, assim como racionalizar mais o trabalho da CICDR e garantir a sua plena independência: Dissociar o trabalho da CICDR do trabalho relacionado com a imigração, tornando-o mais abrangente, contribuiria significativamente para promover a sua visibilidade e eficiência.
47. Quanto à legislação penal de combate ao racismo e discriminação, incluindo discurso e crimes de ódio, as polícias e o Ministério Público deveriam adotar uma visão mais ampla do que constitui um ilícito racista, inclusivamente tendo em conta qualquer incidente percebido como racista pela vítima ou por terceiros.³¹ Essa visão permitir-lhes-ia investigar exaustivamente todas as alegações de crimes com motivação racista, em consonância com a jurisprudência consolidada do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que sublinha a importância de uma investigação célere, rigorosa e imparcial de qualquer incidente com conotação racial, de forma a reforçar continuamente a condenação social do racismo e a preservar a confiança das minorias na capacidade das autoridades de as protegerem da

³¹ Cf. ECRI, [Recomendação de política geral n.º 11](#) sobre o combate ao racismo no policiamento.

ameaça de violência racista.³² É igualmente importante que os agentes policiais, procuradores e juízes recebam formação sobre a legislação existente em matéria de combate ao racismo e à discriminação, assim como sobre a identificação e tratamento devido dos ilícitos motivados pelo ódio.

48. A Comissão entende serem necessários mais esforços para Portugal se reconciliar com violações passadas dos direitos humanos e enfrentar o enviesamento racista contra afrodescendentes herdado do passado colonial e do comércio histórico de escravos. A fim de enfrentar a afrofobia de forma mais vigorosa, é importante fornecer à sociedade narrativas que informem devidamente sobre as estruturas historicamente repressivas do colonialismo, os vieses racistas arraigados e as suas atuais ramificações. Os currículos escolares, incluindo a educação para a cidadania, constituem um instrumento especialmente útil para a consecução desse objetivo. Neste contexto, a Comissão salienta que a [Década Internacional de Afrodescendentes 2015-2024](#) oferece um quadro relevante para iniciativas estatais tendo em vista a erradicação de injustiças sociais enraizadas e o combate ao racismo e à discriminação racial de afrodescendentes. Convida as autoridades portuguesas a fazer um uso mais alargado deste quadro.
49. Notando com apreço os passos substanciais dados pelas autoridades em anos recentes no combate à discriminação dos ciganos, especialmente na área da educação e através de parcerias a nível local, a Comissão recomenda que estes esforços sejam prosseguidos e reforçados, nomeadamente para enfrentar o anticiganismo, que continua a persistir na sociedade portuguesa e no discurso público de alguns políticos.

Racismo nas polícias

50. A Comissão manifesta profunda preocupação face aos relatórios de má conduta policial com motivação racial e às alegações de infiltração de alguns segmentos das polícias por movimentos de extrema-direita. Um dos principais deveres das forças policiais é proteger os direitos humanos de todas as pessoas no país, pelo que as atitudes discriminatórias e os maus-tratos motivados pela origem ou cor da pele são não só ilegais, como minam profundamente a confiança pública nas forças policiais e instituições estatais em geral.
51. A Comissão insta as autoridades portuguesas a aplicar uma política de tolerância zero quanto a qualquer manifestação de racismo nas polícias. É especialmente crucial que os comandos policiais transmitam a mensagem inequívoca de que o racismo e a discriminação não têm lugar em forças policiais democráticas. Devem também reforçar os seus esforços de promoção de uma cultura policial que cumpra cabalmente as normas relativas aos direitos humanos e que rejeite qualquer forma de conduta imprópria.
52. A Comissão recomenda veementemente que as autoridades portuguesas tomem medidas adicionais substanciais para melhorar a formação de base e contínua dos agentes policiais, no que respeita às suas obrigações de promoção dos direitos humanos de todos e à necessidade de combater o racismo e a discriminação, uma vez que tal contribuiria para a erradicação do racismo nas polícias. Seria igualmente útil envolver as organizações de direitos humanos e antirracistas na conceção e implementação dos programas de formação dos agentes policiais, sobretudo com vista a melhorar a confiança e a reforçar a cooperação entre polícias e sociedade civil.
53. A Comissão recomenda também que as autoridades portuguesas melhorem os procedimentos de recrutamento e critérios seleção, promovam o acesso de pessoas pertencentes a grupos minoritários à polícia e a sua representação em todos os níveis de comando e, de forma mais genérica, assegurem que todos os agentes policiais dispõem de condições de trabalho adequadas e que os seus direitos socioeconómicos são devidamente protegidos.

³² Cf. por ex. [Angeleva and Iliev v. Bulgaria](#), processo n. 55523/00, Sentença de 26 de outubro de 2007, § 98 & 105.

54. A Comissária considera que lacunas persistentes no sistema de investigação e sancionamento da má conduta policial resultaram numa perceção de impunidade desse tipo de conduta, incluindo nos casos em que é alegada motivação racial. Recorda que as autoridades estatais estão obrigadas a combater a impunidade em casos de graves violações dos direitos humanos, a bem da justiça para as vítimas, como dissuasão de futuras violações dessa natureza e para preservar o primado do direito e a confiança pública no sistema de justiça em geral. Insta, por conseguinte, as autoridades portuguesas a garantirem que todas as investigações de má conduta policial são céleres e eficazes e que são investigados todos os casos em que for alegada motivação racista.³³
55. A Comissária exorta veementemente as autoridades portuguesas a estabelecer um mecanismo totalmente independente de queixa contra as polícias encarregue da investigação de todas as queixas de maus-tratos policiais, o que pode ser conseguido, quer por via de uma revisão substancial do atual mandato, poderes e estatuto da IGAI, a fim de garantir a sua plena independência face ao poder executivo, quer pela instituição de uma nova entidade que satisfaça os critérios de independência relevantes, para o que estão disponíveis orientações úteis no [Parecer](#) da Comissária sobre o Apuramento Independente e Eficaz de Queixas contra a Polícia.³⁴
56. A Comissária pretende ainda reiterar a recomendação do CPT no sentido de que os procedimentos disciplinares ocorram a par das investigações criminais, devendo ser instaurado um procedimento acelerado para os casos de alegados maus-tratos por agentes policiais, a fim de garantir que não há lugar a impunidade.
57. A Comissária considera ainda ser importante dotar a Provedoria de Justiça de apoio e recursos adequados para desempenhar eficazmente a sua missão, incluindo o seu mandato enquanto Mecanismo Nacional de Prevenção no quadro do OPCAT.
58. Por último, a Comissária chama a atenção das autoridades portuguesas para a [Recomendação de Polícia Geral nº 11](#) da ECRI sobre o combate ao racismo no policiamento, que preconiza medidas a tomar para melhorar a resposta policial ao racismo e para combater o racismo nas forças policiais.

II. Combate à violência contra mulheres e à violência doméstica

a. Quadro institucional e desenvolvimentos recentes

59. Portugal continua a registar elevados níveis de violência doméstica e de violência contra mulheres: em 2020, 26 mulheres morreram em contexto de violência doméstica, 27 em 2019 e 15 em 2018 e em 2017.³⁵ Em 2019, registaram-se 29 473 casos de violência doméstica, um aumento superior a 11% quando comparado com os números de 2018 e o número mais elevado desde 2010, quando a violência doméstica foi criminalizada no Código Penal.³⁶ Das vítimas, 82% eram mulheres e 85% dos casos reportados ocorreram no contexto de relações íntimas.³⁷
60. Há anos que as autoridades portuguesas demonstram o seu forte empenhamento na erradicação da violência doméstica. Desde 2009, a violência doméstica é considerada no Código Penal como crime público, pelo que o Ministério Público pode instaurar procedimentos criminais independentemente de as vítimas apresentarem queixa. As autoridades elaboraram e implementaram políticas abrangentes para enfrentar a violência contra mulheres e, de forma mais geral, fomentar a igualdade de género em Portugal. A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), responsável pela coordenação e monitorização da implementação

³³ Cf. por ex. ECtHR Registry [Factsheet on Roma and Travellers](#). Cf. também Eric Svanidze, [Effective investigation of ill-treatment, Guidelines on European standards](#), Conselho da Europa/União Europeia, 2.ª edição, 2014.

³⁴ Comissário para os Direitos Humanos, Parecer sobre o Apuramento Independente e Eficaz de Queixas contra a Polícia, 2009.

³⁵ Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), [dados](#) trimestrais sobre crimes de violência doméstica (para 2020).

³⁶ MAI, [Violência doméstica: relatório anual de monitorização](#) 2019.

³⁷ Incluindo cônjuge ou parceiro, ex-parceiro e namorado. Ibid.

das políticas de igualdade de género e dos planos de combate à violência baseada no género, goza de apoio político de alto nível uma vez que responde diretamente à Presidência do Conselho de Ministros.

61. As autoridades portuguesas expressam também de forma consistente o seu forte empenho na Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção e Combate à Violência contra Mulheres e à Violência Doméstica (Convenção de Istambul), ratificada por Portugal em 2013. O Grupo de Peritos em Ação contra a Violência contra Mulheres e Violência Doméstica (GREVIO), responsável pela monitorização da implementação da Convenção de Istambul, publicou em janeiro de 2019 uma primeira avaliação da implementação da Convenção em Portugal.³⁸ Este relatório contém conclusões e recomendações detalhadas sobre a forma de combater mais eficazmente a violência contra mulheres e a violência doméstica. A Comissária saúda o forte empenho das autoridades portuguesas na consecução dos objetivos da Convenção e na implementação das recomendações do GREVIO.
62. O Plano de Ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica está integrado numa estratégia nacional para a igualdade e não-discriminação no período 2018-2030.³⁹ A Comissária regista com interesse que Portugal adotou, nesta estratégia, uma abordagem abrangente que combina o combate à violência contra mulheres com políticas de promoção da igualdade de género e de combate aos estereótipos de género, em consonância com o princípio subjacente à Convenção de Istambul, segundo o qual fazer face às desigualdades de género e à discriminação com base no género é um corolário necessário para combater eficazmente a violência contra mulheres. Além disso e também em linha com a Convenção de Istambul, a estratégia vai para além da violência doméstica, abrangendo igualmente ações com vista à eliminação de outras formas de violência contra mulheres, como a mutilação genital feminina, os casamentos forçados e o tráfico e exploração para fins sexuais. A Comissária regista ainda que a estratégia reconhece a necessidade de se ter devidamente em conta o impacto das desigualdades de género na discriminação interseccional. Por último, a estratégia nacional abrange também a discriminação com base na orientação sexual, identidade de género e características sexuais, o que lhe confere uma abordagem inclusiva e abrangente que lhe permite enfrentar formas interrelacionadas de discriminação.
63. Com 61,3 em 100 pontos, Portugal está no 16.º lugar no Índice Europeu de Igualdade de Género, com uma pontuação 6,6 pontos abaixo da média da UE. A Comissária regista que, de acordo com este índice, a pontuação de Portugal aumentou 7,6 pontos desde 2010 e que o país está a progredir em direção à igualdade de género mais rapidamente que outros Estados-Membros da UE, tendo subido 4 lugares desde 2010.⁴⁰ Para fomentar ainda mais a igualdade de género, coloca-se ênfase específica na integração da perspetiva de género no domínio da educação, nomeadamente no que respeita às TI, bem como no domínio laboral, com particular incidência no combate à segregação laboral com base no género e na eliminação das disparidades salariais de género. A este respeito, a Comissária chama a atenção para uma do Comité Europeu dos Direitos Sociais,⁴¹ que determinou que Portugal violou a Carta Social Europeia revista por ter realizado progressos mensuráveis insuficientes na promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens no que respeita à igualdade salarial.
64. A Comissária aprecia ainda os esforços envidados pelas autoridades, ao longo dos anos, para promover uma mudança de mentalidades e aumentar a consciencialização sobre desigualdades de género e os direitos das mulheres em geral. Toma, nomeadamente, nota da abrangente [Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania](#), lançada em 2017, centrada especificamente na igualdade de género e incluindo a educação abrangente sobre sexualidade. Acredita que a educação abrangente sobre sexualidade constitui um instrumento poderoso de prevenção da violência de género e da discriminação contra mulheres. Ajuda a

³⁸ GREVIO, [Baseline Evaluation Report](#), Portugal, 2019

³⁹ Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030, [ENIND](#).

⁴⁰ EIGE Índice de Igualdade de Género 2020 – [Portugal](#).

⁴¹ Comité Europeu dos Direitos Sociais, Decisão Substancial (Queixa n.º 136/2016), *Mulheres Universitárias Europeias vs. Portugal*. Queixas semelhantes foram também apresentadas contra 14 outros Estados-Membros, para mais informação cf. [Factsheet](#) “Direito a Salário Igual: disparidade salarial de género persiste ainda na Europa”.

difundir mensagens firmes de promoção da igualdade entre mulheres e homens, a promover papéis de género não-estereotipados e a educar as pessoas no que toca ao respeito mútuo, consentimento nas relações sexuais, resolução não violenta de conflitos nas relações interpessoais e respeito pela integridade física, como estipulado na Convenção de Istambul.⁴²

65. Mais especificamente sobre o tema da violência doméstica, a Comissária louva as medidas específicas tomadas pelas autoridades no contexto da pandemia de COVID-19 com vista a assegurar que as vítimas de violência doméstica, especialmente em tempos de confinamento, tenham acesso a apoio e proteção.⁴³ Essas medidas incluem a disponibilização de novas linhas de ajuda, que fornecem aconselhamento sobre segurança e informação sobre serviços existentes, assim como uma nova linha de SMS e um novo endereço de correio eletrónico a que as vítimas podem recorrer para pedir ajuda. A Polícia lançou um programa de deteção precoce de pessoas em risco e instituiu procedimentos de resposta de emergência, tendo sido alargados os períodos máximos de estadia em abrigos de acolhimento e mantidas abertas todas as instalações. Foi ainda amplamente divulgada informação em oito línguas, em locais públicos e lojas, sobre o apoio às vítimas de violência doméstica, tendo a sociedade civil instituído uma rede de contactos para mulheres que precisem de apoio durante o confinamento.

b. Desafios específicos relacionados com a prevenção e combate à violência contra mulheres e à violência doméstica

66. Na sequência das reuniões que realizou em linha com representantes da sociedade civil e com as autoridades, a Comissária gostaria de sublinhar alguns desafios subsistentes, tal como identificados também nas conclusões e recomendações do GREVIO, no seu relatório relativo à primeira avaliação da implementação da Convenção em Portugal.⁴⁴
67. Os interlocutores da Comissária manifestaram sérias apreensões quanto aos níveis persistentemente baixos de condenações por violência doméstica, sublinhando que as investigações sobre violência doméstica são, com frequência, insuficientemente exaustivas, resultando em ulterior inação em muitos casos de violência contra mulheres e de violência doméstica. A Comissária nota que em 2019 foi deduzida acusação em apenas cerca de 16% dos casos em que foram abertas investigações, não tendo havido lugar a ações posteriores em cerca de 60% dos casos.⁴⁵ Para além disso, a violência doméstica, tal como proibida no artigo 152.º do Código Penal, considerada muitas vezes apenas de forma subsidiária em procedimentos penais quando comparada com crimes mais graves (como a violação), o que resulta num número limitado de acusações por violência doméstica e na escassa visibilidade destes crimes na jurisprudência. Esta preocupação foi sublinhada no relatório de 2019 do GREVIO, que deplorava igualmente o frequente recurso a suspensões de instâncias e de penas. Em 2019, as penas de prisão aplicadas foram suspensas em 90% dos casos.⁴⁶ Todos estes fatores contribuirão para uma sensação de impunidade dos autores de violência doméstica, o que, segundo as organizações da sociedade civil, tem levado a um aumento desses casos no último decénio. Para além disso, esse clima não encoraja as vítimas a denunciar incidentes.
68. A Comissária regista, tendo em conta as informações que recebeu, que o baixo número de condenações e o número limitado de sentenças de prisão radicam nos persistentes estereótipos de género contra as mulheres nalguns sectores do poder judicial, no que respeita às vítimas de violência doméstica, assim como na falta de uma abordagem da violência contra mulheres com base no género. Apesar do número crescente de ações de formação sobre violência doméstica e sobre violência contra mulheres disponibilizadas, nos últimos anos, a agentes policiais e magistrados, as vítimas podem ainda ver-se confrontadas com situações em que são olhadas com desconfiança, ou em que se parte do princípio de que mentem ou de

⁴² Cf. Comissária para os Direitos Humanos, [Human Rights Comment](#) sobre: Uma educação em sexualidade abrangente protege as crianças e contribui para tornar a sociedade mais segura e inclusiva (tradução [portuguesa](#)).

⁴³ Cf. [Council of Europe Gender Equality webpage](#) sobre medidas tomadas pelos Estados-Membros para mitigar o impacto da crise COVID 19 sobre os direitos das mulheres.

⁴⁴ GREVIO, 2019, *ibid*.

⁴⁵ Sistema de Segurança Interna: Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2019.

⁴⁶ MAI, Relatório Anual de Monitorização 2019, *ibid*.

que são responsáveis pelo que lhes aconteceu devido ao seu comportamento ou conduta passada, tal como o demonstram algumas recentes sentenças controversas.⁴⁷

69. As perspetivas enviesadas não são apenas aparentes nos casos de violência contra mulheres e violência doméstica, parecem, de forma mais genérica, também espelhar estereótipos persistentes e mais generalizados no que respeita aos direitos das mulheres e à igualdade de género. Foi esse o entendimento seguindo numa [sentença](#) de 2017 do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), que decretou o incumprimento por Portugal do artigo 4.º (proibição da discriminação) combinado com o do artigo 8.º da Convenção (direito à vida privada), num processo em que o Tribunal da Relação tinha reduzido o nível da indemnização decretada a favor de uma mulher por danos à sua saúde (complicações ginecológicas) na sequência de erro médico, fundamentando essa decisão de redução na alegada “vida sexual limitada devido à sua idade (mais de 50 anos)” e na sua alegada necessidade limitada de assistência doméstica a tempo inteiro uma vez que, vista a idade dos seus dois filhos, “provavelmente apenas necessitaria de cuidar do seu marido”. Na perspetiva do Tribunal Europeu, tais considerações “demonstra[va]m os preconceitos prevaletentes nos meios judiciais portugueses”.⁴⁸
70. Além disso, o GREVIO lamentou uma persistente falta de compreensão assente no género da violência contra as mulheres no trabalho de certas entidades que disponibilizam proteção e serviços de apoio às vítimas, assim como a falta de abordagens com base nos direitos humanos e centradas na proteção das vítimas, apesar da existência, desde 2016, de normas mínimas para a prestação de serviços especializados de apoio. As organizações de direitos das mulheres enfatizaram a necessidade de mais apoio financeiro e de mais cooperação com as autoridades, em ordem à implementação de políticas de combate à violência contra mulheres.
71. Outro tema preocupante, para o qual a Comissária gostaria de chamar especial atenção, prende-se com o estatuto das crianças que presenciam violência doméstica e que muitas vezes não serão consideradas vítimas, uma vez que o impacto considerável que sobre elas tem a violência contra mulheres parece não ser plenamente reconhecido, o que na prática conduz a ausência de proteção e problemas para a sua segurança, especialmente no que se refere às medidas sobre direitos de visita ou guarda de menores. Os interlocutores da Comissária descreveram casos em que a criança podia ser chamada a testemunhar em procedimentos judiciais, que resultam na condenação do pai violento que depois tem que visitar, em cumprimento de decisões do tribunal de família sobre direitos de visita. São igualmente descritos casos em que mulheres vítimas de violência foram consideradas inaptas para exercer a guarda dos filhos, devido ao impacto da violência doméstica sobre elas.
72. A Comissária nota com interesse que estão a ser preparadas alterações à legislação sobre violência doméstica, com o fim de conferir o estatuto de vítima às crianças que presenciam violência doméstica, de modo a avaliar da melhor forma as suas necessidades de proteção e regulamentar em consonância as responsabilidades parentais.⁴⁹ Foi ainda informada da existência, desde 2016, de um mecanismo de revisão de casos de feminicídios para identificar melhor possíveis falhas no sistema de prevenção e conceber novos instrumentos de prevenção.⁵⁰
73. Foi trazida à atenção da Comissária informação que indica que, apesar do importante papel desempenhado pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, há uma persistente falta de coordenação na implementação do plano de ação contra a violência contra mulheres e contra violência doméstica. Foi nomeadamente manifestada preocupação face aos diferentes níveis de empenho local e subsequente falta de consistência na implementação de medidas legislativas e práticas, o que resulta, a nível nacional, num acesso desigual a medidas de apoio e proteção por parte das vítimas de violência. A Comissária foi, por exemplo,

⁴⁷ Cf. GREVIO, 2018, *ibid.*, § 177; cf. por ex. [PÚBLICO](#), 9 de março de 2019.

⁴⁸ *Processo Carvalho Pinto de Sousa Morais*, n.º 17.484/15, sentença de 25/10/2017.

⁴⁹ [Projecto de Lei](#) n. 630/XIV.

⁵⁰ Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica: [EARHVD \(mai.gov.pt\)](#). A equipa é composta por representantes nomeados pelos Ministérios relevantes e pelas polícias.

informada de que algumas autarquias locais têm relutância em implementar planos individuais de segurança, elaborados para vítimas de violência doméstica.

74. A Comissão gostaria de sublinhar adicionalmente certas lacunas na lei e na prática relativamente aos crimes sexuais, nomeadamente à violação. A definição de violação constante do Código Penal português enfatiza, há muito, o uso de coação para que o crime seja qualificado como violação. Consequentemente, os tribunais portugueses, para condenar os autores, tendem a exigir prova da resistência da vítima. Em 2015, foi alterada a definição de crimes sexuais, incluindo a violação, a fim de melhorar a sua conformidade com a Convenção de Istambul. No entanto o GREVIO deplora que a conduta criminosa (violação/crime sexual) continue a ser qualificada pela utilização do verbo “constranger”. Em 2019, uma reforma subsequente veio limitar mais o significado de violência, ameaça, etc. na definição da violação/crime sexual. Não obstante, a Comissão regista que o termo “constranger” (constrangimento) permaneça, na definição alterada em 2019 de violação e de crimes sexuais, para qualificar a conduta criminosa, o que, de acordo com as ONG, perpetua a expectativa de que, para que um crime seja considerado violação, é necessário que as vítimas expressem a sua falta de consentimento.
75. Neste contexto a Comissão pretende reiterar a posição do GREVIO de as muito baixas taxas de denúncia e condenação por crimes de violação revelam a necessidade premente de a legislação sobre violação colocar firmemente a tónica na ausência de consentimento da vítima. A criminalização de atos sexuais não consentidos é um passo essencial para o combate aos crimes sexuais, o que poderia reforçar de forma significativa as medidas já tomadas pelas autoridades portuguesas no sentido da promoção de uma mudança na abordagem judicial e assegurar uma maior responsabilização pelos crimes sexuais, constituindo igualmente um instrumento para ajudar a conseguir uma mudança de mentalidades mais ampla na sociedade, no que respeita a noções importantes como sejam a integridade física e o consentimento.

Conclusões e recomendações

76. A Comissão saúda o empenho de longa data das autoridades portuguesas em eliminar a violência doméstica e, em geral, a sua ação determinada no sentido de superar atitudes paternalistas profundamente enraizadas, assim como os estereótipos baseados no género e em trabalhar rumo à igualdade de género em todos os domínios. Esta vontade política traduziu-se, ao longo dos anos, em melhorias substanciais no quadro jurídico, assim como em ambiciosos planos de ação e campanhas de sensibilização.
77. Os níveis de violência contra mulheres continuam, não obstante, extremamente elevados em Portugal, pelo que as autoridades deveriam prosseguir os seus esforços de erradicação da violência doméstica e de outros tipos de violência contra as mulheres, levando em plena linha de conta as recomendações do GREVIO. A Comissão considera nomeadamente essencial dar passos adicionais que ponham em causa mundivisões enviesadas e atitudes paternalistas e continuar a sensibilizar a sociedade, deixando claro que a violência contra mulheres, incluindo a violência doméstica, é uma grave violação dos direitos humanos e, portanto, um crime, cujos autores devem ser responsabilizados.
78. Para que esta importante mensagem seja ouvida, a Comissão insta as autoridades a tomar medidas que assegurem que os crimes de violência doméstica sejam devidamente investigados e levados a tribunal, sendo as penas fixadas à altura da gravidade dos crimes e suficientemente dissuasoras.
79. Embora reconhecendo que a mudança de mentalidades leva tempo, a Comissão convida as autoridades a continuar a melhorar a formação dos agentes policiais, magistrados judiciais e também, de forma mais alargada, de todos aqueles que prestem serviços às mulheres vítimas de violência, com o fim de assegurar que adotam abordagens que reconheçam plenamente a natureza de género da violência contra mulheres, em linha com os princípios da Convenção de Istambul. Essas abordagens deverão ter como objetivo evitar a vitimização secundária e capacitar as vítimas, respondendo adequadamente às suas necessidades em matéria de proteção e defendendo os seus direitos.

80. A Comissária convida ainda as autoridades a assegurar que as organizações da sociedade civil que defendem os direitos das mulheres e que podem contribuir, como utilidade, para divulgar uma abordagem mais baseada nos direitos humanos no combate à violência contra mulheres, disponham de acesso adequado a fundos públicos e consigam reforçar a respetiva capacidade de trabalho neste domínio.
81. É positivo que as autoridades reconheçam a necessidade de dar passos adicionais para melhorar a coordenação da implementação da respetiva estratégia de combate à violência contra mulheres. A Comissária considera, em especial, ser necessário concentrar esforços na implementação pelas autarquias locais da legislação e das políticas sobre violência contra mulheres, de forma a assegurar, em todo o país, uma proteção idêntica dos direitos das vítimas de violência.
82. A Comissária saúda os passos recentemente dados pelas autoridades, incluindo a preparação de reformas legislativas, para garantir que as crianças que presenciam violência doméstica sejam consideradas antes de mais como vítimas e recebem a proteção adequada, nutrindo fortes esperanças que os mesmos resultem numa proteção mais eficaz dos direitos dessas crianças. A segurança e proteção de crianças que presenciaram violência doméstica, assim como das respetivas mães, deveria ser uma consideração primária dos tribunais de família aquando da tomada de decisões sobre a guarda de menores ou os direitos de visita.
83. A Comissária recomenda que as autoridades alterem ainda a definição de violação no Código Penal e assegurem que a mesma seja inteiramente baseada na ausência de livre consentimento da vítima, para o que poderiam inspirar-se nas boas práticas de outros Estados-Membros que criminalizam todos os atos sexuais não-consensuais.⁵¹ Além disso, tal como para os crimes de violência doméstica, deveriam dar passos para assegurar uma maior eficácia das acusações e sentenças no caso dos crimes sexuais.

⁵¹ Para um exemplo de boa prática, cf. [First General Report of GREVIO's activities](#), 2020, § 62.