

Projeto de Lei nr.772/XIV/2ª

Procede a uma alteração do Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo a conformidade deste diploma com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul)

Exposição de Motivos

Portugal foi o primeiro Estado-membro da União Europeia a ratificar a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica¹ (ou Convenção de Istambul, como é comumente designada e, doravante, “Convenção”), que entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2014. Este instrumento internacional reconhece que “a violência contra as mulheres é uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens que conduziram à dominação e discriminação contra as mulheres pelos homens, o que as impediu de progredirem plenamente” e que “a natureza estrutural da violência exercida contra as mulheres é baseada no género, e que a violência contra as mulheres é um dos mecanismos sociais cruciais pelo qual as mulheres são forçadas a assumir uma posição de subordinação em relação aos homens”. A Convenção estabelece como finalidades, entre outras, a de “proteger as mulheres contra todas as formas de violência, bem como prevenir, instaurar o procedimento penal relativamente à violência contra as mulheres e à violência doméstica e eliminar estes dois tipos de violência”, “contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e promover a igualdade real entre mulheres e homens, incluindo o empoderamento das mulheres” e “conceber um quadro global, bem como políticas e medidas de proteção e assistência para todas as vítimas de violência contra as mulheres e de violência doméstica”.

De acordo com o relatório elaborado pelo Grupo de Peritos sobre o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (GREVIO) do Conselho da Europa², um órgão independente de monitorização no domínio dos direitos humanos, encarregado de avaliar o desempenho das partes contratantes na implementação da Convenção de Istambul, tem-se verificado “um forte empenhamento demonstrado pelas autoridades portuguesas ao longo dos anos em combater a violência contra as mulheres, promovendo simultaneamente a igualdade entre mulheres e homens”. No entanto, sublinha-se a necessidade premente de “alcançar

¹ Pode ser acedida em: [::: Resol. da AR n.º 4/2013, de 21 de Janeiro \(pgdlisboa.pt\)](https://www.pgd.lisboa.pt/pt/resolucao-da-ar-n-4-2013-de-21-de-janeiro)

² GREVIO (2019), Baseline Evaluation Report. O resumo executivo pode ser acedido em: [Resumo-Executivo.pdf \(cig.gov.pt\)](https://www.grevio.org/pt/resumo-executivo).

progresso em políticas que combatam de maneira abrangente todas as formas de violência, em termos de prevenção, proteção e ação judicial [...]”.

Concretamente, o documento supracitado elenca as áreas prioritárias relativamente às quais se torna evidente uma inércia por parte das autoridades portuguesas e do legislador. Nesses domínios, considera-se que deverão ser implementadas medidas complementares, no sentido de garantir o cumprimento da Convenção. Entre outras, apresenta-se como essencial “alterar a legislação portuguesa de maneira a harmonizá-la com as disposições relativas aos processos ex parte e ex officio enunciadas no artigo 55º da Convenção, nomeadamente no que diz respeito a todos os crimes de violência física e sexual”.

O artigo 55º da Convenção estatui que:

“Artigo 55.º

Processos ex parte e ex officio

1. As Partes deverão garantir que as investigações das infrações previstas nos artigos 35.º, 36.º, 37.º, 38.º e 39.º da presente Convenção ou o procedimento penal instaurado em relação a essas mesmas infrações não dependam totalmente da denúncia ou da queixa apresentada pela vítima, se a infração tiver sido praticada no todo ou em parte no seu território, e que o procedimento possa prosseguir ainda que a vítima retire a sua declaração ou queixa.

2. As Partes deverão adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para assegurar, nas condições previstas no seu direito interno, que organizações governamentais e não governamentais, bem como conselheiros especializados em violência doméstica, possam assistir e ou apoiar as vítimas, se elas o solicitarem, durante as investigações e processos judiciais relativamente às infrações previstas na presente Convenção.”

Esta norma, por se referir a uma desnecessidade de o procedimento penal não depender “totalmente da denúncia ou da queixa apresentada pela vítima” indicia que o crime de violação, mesmo nos casos em que a vítima não é menor, deverá ter ser um crime público, podendo o MP prosseguir com a ação penal independentemente da vontade da vítima e considerando a sua desistência irrelevante.

Já o artigo 36º do mesmo diploma reforça o preceituado no artigo 55º, que para aquele remete. Pode ler-se:

“Artigo 36º

Violação sexual, incluindo violação

1. As Partes deverão adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para assegurar a criminalização da conduta de quem intencionalmente:

a) Praticar a penetração vaginal, anal ou oral, de natureza sexual, de quaisquer partes do corpo ou objetos no corpo de outra pessoa, sem consentimento desta última;

b) Praticar outros atos de natureza sexual não consentidos com uma pessoa;

c) Levar outra pessoa a praticar atos de natureza sexual não consentidos com terceiro.

2. (...).

3. (...).”

Para além disso, importa atentar ao artigo 27º da Convenção, segundo o qual:

“Artigo 27º

Denúncia

As Partes deverão adotar as medidas que se revelem necessárias para encorajar qualquer pessoa que testemunhe a prática de atos de violência abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente Convenção, ou que tenha motivos razoáveis para crer que tal ato possa ser praticado ou que seja de prever a prática de novos atos de violência, a comunicá-los às organizações ou autoridades competentes”.

Ora, atualmente, os crimes de coação sexual (artigo 163º do Código Penal), violação (artigo 164º do Código Penal) e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165º do Código Penal) são crimes de natureza semipública, já que o procedimento criminal se encontra dependente do impulso processual (apresentação de queixa) da/o ofendida/o ou de outras pessoas (cfr. artigo 113º do Código Penal). A existência de crimes semipúblicos traduz-se numa limitação ao princípio da oficialidade, decorrente da vertente inquisitória do processo penal Português, e segundo o qual o Ministério Público tem legitimidade para promover a ação penal, não estando, à partida, sujeito a qualquer condicionante.

A consagração destes crimes como crimes de natureza pública implicaria que o Ministério Público, como entidade promotora da ação penal, tivesse o dever legal de dar início ao

procedimento criminal aquando da receção da notícia do crime por parte das autoridades policiais, independentemente da vontade da pessoa titular dos bens jurídicos ofendidos. Esta alteração de paradigma não implica que o interesse das vítimas não será acautelado no âmbito do processo-crime, mas promove, antes, “o reconhecimento de que estas [as vítimas] precisam da intervenção oficiosa do Estado, pois de outra forma será muito difícil enfrentarem sozinhas o sistema social e judicial, estando-lhes como alternativa, que não corresponde a uma decisão livre de não apresentar queixa, viver em silêncio e isolamento social, a dor e a humilhação geradas pelo crime, perpetuando-se os danos da violação.”³ Um raciocínio semelhante terá sido partilhado aquando da discussão acerca da transformação da natureza do crime de violência doméstica (de semipública para pública), há vinte anos.

Nesse sentido e concretamente quanto ao crime de violação, tipificado no artigo 164º do Código Penal, Maria Clara Sottomayor afirma que “A maior parte das vítimas de violação são mulheres jovens ou adolescentes, que tendem a não denunciar o crime por padecerem, em consequência da vitimação, de stress pós-traumático, sentimentos de impotência, vergonha e medo de retaliações, e pelo facto de a violação ocorrer num contexto familiar ou relacional. Num quadro legal, em que o bem jurídico liberdade e autodeterminação sexual é indisponível e está constitucionalmente protegido (arts. 25.º e 26.º da CRP), o Estado deve intervir, pois as mulheres raramente apresentam queixa por sentirem que os atos sexuais em que foram envolvidas, sem o seu consentimento, não serão percecionados como violação e, ainda, devido à crença de que pertencem à sua vida privada e de que são responsáveis por eles”⁴.

Rebecca Solnit⁵ apontou que a violação é frequentemente retratada como um incidente isolado, perpetrado por um agressor anómalo e provocado pelos seus impulsos incontroláveis, ou por um comportamento censurável ou descuidado da vítima. A violência sexual não é encarada como parte de um padrão, cujas causas são, essencialmente, culturais, nem como a reflexão de valores transversais de uma sociedade patriarcal que oprime e subjuga as mulheres. Verifica-se, portanto, uma privatização da violência, e a perpetuação da ideia de que a violação é uma realidade inerente e indissociável da condição de “ser mulher” e, portanto, constitui uma questão que se circunscreve à sua esfera privada.

O ordenamento jurídico português não deve ser favorável a este entendimento. Como bem declara Maria Clara Sottomayor, “A violação não pertence ao domínio da vida privada das

³ Maria Clara Sottomayor, “A Convenção de Istambul e o Novo Paradigma da Violência de Género”, Revista Ex Aequo, n.º 31, 2015, p. 115.

⁴ Maria Clara Sottomayor, ob. cit., p. 112 e 113.

⁵ Rebecca Solnit, Men Explain Things to Me, 2008.

mulheres. É uma questão de interesse público, que compete ao Estado investigar e punir. Vale, neste contexto, a máxima feminista «o que é privado é público; o que é pessoal é político». A perseguição penal dos violadores constitui um contributo decisivo para a igualdade de género e para um ambiente social em que os direitos à liberdade e à autodeterminação sexual das mulheres sejam mais respeitados, aumenta a censura social destes crimes e contribui para a recuperação psicológica das vítimas. É o Estado que se compromete com as mulheres a assumir a seu cargo a perseguição criminal dos violadores, sem deixar para as vítimas a angustiada decisão de ter, ou não, a iniciativa de apresentar queixa. Transmite-se, em simultâneo, aos violadores, a mensagem segundo a qual o clima de silêncio, que facilita a prática do crime e a impunidade, tende a terminar e que serão responsabilizados pelos seus atos. A natureza pública do crime assume, assim, uma finalidade de prevenção geral, dissuadindo os potenciais agressores da prática do crime, envolve mais as entidades competentes na investigação, e, protegendo as vítimas, potencia o aumento da colaboração destas no processo penal.”⁶

Urge, portanto, repensar um sistema que assenta, sobretudo, na culpabilização e silenciamento sistemáticos das vítimas, bem como numa ideia de impunidade para o agressor. Teresa Pizarro Beleza afirma que “é fácil compreender (...) que o sistema penal, enquanto sistema repressivo, também é desenhado por homens e para homens”. É necessário, portanto, reconstruir o modelo jurídico-penal, “desfazendo paciente e criticamente a teia de adjudicação funcional diferenciada que incessantemente parece reconstituir-se. Pensando os mecanismos de poder que o Direito gera ou encobre. Observando cuidadosamente a seletividade das regulações e desregulações. Compreendendo que o espaço público e o espaço privado, também na definição e na intervenção legal, podem ser categorias ilusórias de divisão na produção de poder e resistência. Tentando simultaneamente associar e isolar os pretextos de hierarquias discriminatórias que o sistema jurídico incentiva, perpetua ou tolera. Ou, numa perspetiva otimista, ajuda a desconstruir”.⁷

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

⁶ Maria Clara Sottomayor, ob. cit., p. 114.

⁷ Teresa Pizarro Beleza, “Anjos e Monstros – A construção das Relações de Género no Direito Penal”, Revista Ex Aequo, n.º 10, 2004.

A presente lei apresenta a quinquagésima terceira alteração do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, alterado pela Lei n.º 6/84, de 11 de Maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 101-A/88, de 26 de Março, 132/93, de 23 de Abril, e 48/95, de 15 de Março, pelas Leis n.ºs 90/97, de 30 de Julho, 65/98, de 2 de Setembro, 7/2000, de 27 de Maio, 77/2001, de 13 de Julho, 97/2001, 98/2001, 99/2001 e 100/2001, de 25 de Agosto, e 108/2001, de 28 de Novembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 323/2001, de 17 de Dezembro, e 38/2003, de 8 de Março, pelas Leis n.ºs 52/2003, de 22 de Agosto, e 100/2003, de 15 de 3 Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, e pelas Leis n.ºs 11/2004, de 27 de Março, 31/2004, de 22 de Julho, 5/2006, de 23 de Fevereiro, 16/2007, de 17 de Abril, 59/2007, de 4 de Setembro, 61/2008, de 31 de Outubro, 32/2010, de 2 de Setembro, 40/2010, de 3 de Setembro, 4/2011, de 16 de Fevereiro, 56/2011, de 15 de Novembro, 19/2013, de 21 de Fevereiro, 60/2013, de 23 de Agosto, pela Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de Agosto, pelas Leis n.ºs 59/2014, de 26 de Agosto, 69/2014, de 29 de Agosto, e 82/2014, de 30 de Dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2015, de 8 de Janeiro, e pelas Leis n.ºs 30/2015, de 22 de Abril, 81/2015, de 3 de Agosto, 83/2015, de 5 de Agosto, 103/2015, de 24 de Agosto, e 110/2015, de 26 de Agosto, 39/2016, de 19 de Dezembro, 8/2017, de 3 de Março, 30/2017, de 30 de Maio, 94/2017, de 23 de Agosto, 16/2018, de 27 de Março, 44/2018, de 9 de Agosto, 101/2019 e 102/2019, ambas de 6 de Setembro, 39/2020, de 18 de Agosto, 40/2020, de 18 de Agosto e 58/2020, de 31 de Agosto.

Artigo 2.º

Alteração ao Código Penal

É alterado o artigo 178.º do Código Penal, que passa a ter a seguinte redacção:

“Artigo 178º

(...)

1 – O procedimento criminal pelos crimes previstos nos artigos 167.º, 168.º e 170.º depende de queixa, salvo se forem praticados contra menor ou deles resultar suicídio ou morte da vítima.

2 – (Revogado).

3 – (...).

4 – (Revogado).

5 – (Revogado).”

Artigo 3.º

Norma revogatória

São revogados os artigos n.º 2, 4 e 5 do artigo 178.º do Código Penal.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 31 de março de 2021

A Deputada,

Joacine Katar Moreira