



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 250/XIV/1ª – CACDLG/2021

Data: 31-03-2021

NU: 673582

**ASSUNTO: Parecer sobre os Projetos de Lei n.º 701/XIV/2.ª (IL) e n.º 702/XIV/2.ª
(Ninsc CR).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo aos **Projetos de Lei n.º 701/XIV/2.ª (IL) – “Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos”, e n.º 702/XIV/2.ª (Ninsc CR) – “Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual”**, tendo sido aprovado por unanimidade, na ausência do PAN e do DURP do CH, na reunião de 31 de março de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O VICE PRESIDENTE DA COMISSÃO

(José Magalhães)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.^a (IL) – Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos

Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.^a (NinscCR) – Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O deputado único representante da **Iniciativa Liberal** tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.^a – Consagra**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos.

A deputada não inscrita **Cristina Rodrigues** tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o **Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.ª – Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual.**

O projeto de lei n.º 701/XIV/2.ª deu entrada em 24 de Fevereiro de 2021, foi admitido no mesmo dia, e por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

O projeto de lei n.º 702/XIV/2.ª deu entrada em 24 de Fevereiro de 2021, foi admitido a 1 de Março de 2021, e por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

Por anúncios de 25 de Fevereiro de 2021 e de 3 de Março de 2021, foi a signatária deste parecer designada como relatora do parecer relativo a cada uma das iniciativas legislativas, tendo ficado decidida a elaboração de parecer conjunto tendo em conta a similitude de propósitos e de soluções dos projetos de lei.

Ambos os Projeto de Lei foram apresentado nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

Foram solicitados, a 3 de Março de 2021, pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados. Na presente data, foram já recebidos todos os pareceres, podendo ser consultados a todo o tempo na página do processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente.

A discussão na generalidade do projeto de lei n.º 701/XIV/2.ª está agendada para o próximo dia 15 de Abril.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação das iniciativas

Nos exactos termos da nota técnica relativa ao projeto de lei n.º 701/XIV/2.ª (IL), “a iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a natureza dos crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, tornando-os crimes públicos e propondo, para o efeito, a alteração do n.º 1 do artigo 178.º do Código Penal, que determina que a abertura de procedimento criminal pela prática destes crimes depende de queixa.

Tendo em conta o propósito anunciado de tornar crimes públicos os crimes de coação sexual e de violação, afastando, portanto, a necessidade de apresentação de queixa para que se dê início ao procedimento criminal, o presente projeto de lei propõe também a revogação do n.º 2 do artigo 178.º, uma vez que esta norma é, em si mesma, uma exceção ao regime que faz depender de queixa a abertura de procedimento criminal pela prática daqueles crimes e, por esse motivo, perderia a utilidade no caso de aprovação desta iniciativa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No que concerne ao artigo 178.º do Código Penal, é ainda proposta a revogação dos seus n.ºs 4 e 5, relativos à suspensão provisória do processo por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, dando-se nota na exposição de motivos de que *«esta é uma matéria processual e que já se encontra plasmada no Código de Processo Penal»*.

Versando sobre a matéria da suspensão provisória do processo, a iniciativa em apreço pretende igualmente alterar a redação dos artigos 281.º e 282.º do Código de Processo Penal. Quanto ao artigo 281.º, propõe-se a alteração da redação do n.º 8, fazendo depender a suspensão provisória do processo, determinada pelo Ministério Público tendo em conta o interesse da vítima, da manifestação de concordância da vítima maior de 16 anos ou, se de idade inferior, do seu representante legal. O proponente pretende igualmente aditar ao artigo um novo n.º 9, que consagre a possibilidade da suspensão provisória do processo poder ser determinada a requerimento da vítima de crime de coação sexual, de violação ou de abuso de pessoa incapaz de resistência não agravado pelo resultado, desde que o faça de forma livre e esclarecida, que se obtenha a concordância do juiz de instrução e do arguido, e que se verifiquem os demais requisitos genéricos para a aplicação da suspensão provisória do processo, isto é, a ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza e a ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza. A alteração prevista para o artigo 282.º pretende alargar a possibilidade de determinação da suspensão provisória do processo até cinco anos aos processos que envolvam crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, bem como aos que envolvam os crimes de coação sexual, de violação ou de abuso de pessoa incapaz de resistência não agravado pelo resultado”.

Já quanto ao Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.ª (NinscCR), como se refere na respectiva nota técnica, “a presente iniciativa legislativa visa atribuir natureza de crime público a todos os crimes previstos na Secção I – Crimes contra a liberdade sexual - do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Capítulo V do Código Penal, relativo aos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual. Nesse sentido, é proposta a revogação dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 178.º do Código Penal, fazendo com que a inexistência de queixa não obste à abertura de procedimento criminal no caso dos seguintes crimes: coação sexual (artigo 163.º), violação (artigo 164.º), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º), fraude sexual (artigo 167.º), procriação artificial não consentida (artigo 168.º) e importunação sexual (artigo 170.º)”.

I c) Enquadramento legal

Os crimes contra a liberdade sexual encontram-se previstos no Capítulo V do Título I do Livro II do Código Penal. Estão tipificados os seguintes ilícitos criminais: Crime de coação sexual (artigo 163.º); Crime de violação (artigo 164.º); Crime de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º); Crime de abuso sexual de pessoa internada (artigo 166.º); Crime de fraude sexual (artigo 167.º); Crime de procriação artificial não consentida (artigo 168.º); Crime de lenocínio (artigo 169.º); Crime de importunação sexual (artigo 170.º). A estes ilícitos seguem-se os crimes contra a autodeterminação sexual e, por último, encontram-se, ainda, disposições relativas ao agravamento das penas (artigo 177.º), bem como disposições relativas à queixa (artigo 178.º).

Quando o preceito legal que prevê o tipo de crime nada diz, o crime é público e a notícia do mesmo é suficiente para a instauração do processo criminal, correndo o procedimento mesmo contra a vontade do titular dos interesses ofendidos. Por seu turno, quando se requer uma queixa da pessoa com legitimidade para a exercer, o crime é semi-público e torna-se admissível a desistência da queixa. Por fim, o crime é particular quando, além da queixa é necessário que a pessoa com legitimidade para tal se constitua assistente no processo criminal e que, oportunamente, deduza acusação particular.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O procedimento criminal pelos crimes de coação sexual (artigo 163.º), violação (artigo 164.º) e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º), depende de queixa, salvo se forem praticados contra menor ou deles resultar suicídio ou morte da vítima, caso em que o crime é público e a simples notícia do crime é suficiente para se iniciar o processo criminal (n.º 1 do artigo 178.º). Todavia, na sua redação actual e por força de alteração legislativa ocorrida em 2015, nos termos do n.º 2 do artigo 178.º, “quando o procedimento pelos crimes previstos nos artigos 163.º e 164.º depender de queixa, o Ministério Público pode dar início ao mesmo, no prazo de seis meses a contar da data em que tiver conhecimento do facto e dos seus autores, sempre que o interesse da vítima o aconselhe”.

O artigo 178.º sofreu diversas alterações ao longo do tempo, sendo que, para o que a este parecer interessa, é especialmente relevante a alteração introduzida pela Lei n.º 83/2015, de 4 de setembro, que aditou o atual n.º 2 e reenumerou os seguintes, garantindo ao Ministério Público a possibilidade de, no caso dos crimes previstos e punidos pelos artigos 163.º e 164.º dependentes de queixa, poder dar início ao procedimento criminal, se o interesse da vítima o impuser. Admitiu-se, por esta via, a possibilidade de instauração de procedimento criminal independentemente da existência de queixa, nos crimes de coação sexual e de violação, mas sempre em função do critério primordial que é o interesse da vítima. Até à data, foram recebidos os pareceres da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior da Magistratura, bem como do Conselho Superior do Ministério Público sobre ambas as iniciativas legislativas em apreço sendo unânimes e absolutamente claros na apresentação de argumentos contrários à atribuição de natureza pública a estes crimes.

No Parecer da Ordem dos Advogados relativo ao projeto de lei n.º 701/XIV/2.ª (IL), no que respeita à alteração da natureza dos crimes sob o ponto de vista da promoção processual, depois de serem aduzidos vários argumentos, conclui-se sem margem para dúvidas: “entendemos que os crimes previstos nos artigos 163.º, 164.º e 165.º deverão conservar a sua natureza de crimes semipúblicos, mantendo-se, em consequência, a actual



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

redacção dos números e 1 e 2 do artigo 178.º do Código Penal”. E, no mesmo Parecer, rechaça-se a alteração do regime jurídico da suspensão provisória do processo, chegando a afirmar-se que “nenhuma razão assiste para a alteração proposta no Projeto de Lei em análise”. Também o Parecer do Conselho Superior da Magistratura evidencia as dificuldades inerentes às opções feitas no projeto de lei n.º 701/XIV/2.ª (IL): “vê-se com dificuldade que se retire à vítima (...) o poder de decidir sobre o início da ação penal, sendo-lhe perfeitamente legítimo preferir o esquecimento à estigmatização a que normalmente está associado este tipo de processos. A imposição da “vontade” do Estado na revelação do crime e na perseguição criminal do agressor, obrigando a vítima a participar num processo contra a sua vontade, pode gerar mais danos do que aqueles que visa evitar”. E retoma-se, neste Parecer, a referência a uma pronúncia prévia da APAV de que *“a experiência prática, de atendimento diário a vítimas de crime, diz-nos que um número considerável de vítimas de crimes sexuais não deseja denunciar o crime ou prosseguir com o procedimento penal, seja porque pretende simplesmente esquecer o que aconteceu ou então para evitar passar por um processo de exposição pública da sua intimidade perante as autoridades judiciais e policiais”*. Repristina-se, também, argumentação já invocada no parecer anterior, relativo ao projeto de lei n.º 250/IV/1ª (BE), de que *“a atribuição de natureza pública aos crimes em causa poderá mesmo ter o efeito perverso de inibir a vítima de pedir ajuda junto das entidades que lhe podem dar apoio com receio de que o crime seja denunciado contra a sua vontade, apoio esse que pode revelar-se essencial não só para a sua recuperação física e psicológica como até, e eventualmente, para se alcançar a sua colaboração ativa na perseguição do agressor”*. Conclui-se que *“a solução consagrada no nosso ordenamento jurídico mostra-se equilibrada do ponto de vista dos interesses em causa”*. Diversamente do que sucede no Parecer da Ordem dos Advogados, considera-se que, no que respeita à suspensão provisória do processo, não merecem objecções as alterações propostas para os artigos 281.º e 282.º do Código de Processo Penal.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No que respeita ao Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.ª, os Pareceres não são menos críticos e os argumentos são próximos. No Parecer da Ordem dos Advogados conclui-se que “ponderando o interesse público na perseguição criminal do agressor, a descoberta da verdade material, a protecção das vítimas de crimes sexuais, mas também a necessidade de respeitar a sua esfera de intimidade, a sua vontade, que não deve ser desconsiderada, no que respeita à iniciativa do procedimento, afigura-se que o actual regime é o que se apresenta mais coerente com o bem jurídico tutelado e o que melhor salvaguarda os interesses em questão (...). Por último, no que respeita ao cumprimento do estabelecido na Convenção de Istambul, não cremos que do referido texto resulte a imposição de atribuição de natureza pública a todos os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, sendo que o regime vigente se apresenta equilibrado e conforme com o instituído no artigo 27.º da mencionada Convenção”. Também o Parecer do Conselho Superior se afasta do proposto nesta iniciativa legislativa, retomando argumentos invocados anteriormente a propósito de iniciativas semelhantes, nomeadamente aquele que sublinha a possibilidade de a outorga de natureza pública a estes crimes ter “o efeito perverso de inibir a vítima de pedir ajuda junto das entidades que lhe podem dar apoio com receio de que o crime seja denunciado contra a sua vontade”. Reitera-se, ademais, que “a alteração legislativa ora proposta também não é reclamada pela Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adotada em Istambul”.

Tendo o Conselho Superior do Ministério Público optado por uma pronúncia conjunta, transcrevem-se algumas partes elucidativas da posição deste órgão relativamente às iniciativas em apreço:

“Conforme foi defendido em anteriores pareceres do Conselho Superior do Ministério Público sobre iniciativas legislativas que procuravam tornar públicos determinados crimes (...), a solução híbrida que resulta do previsto no nº2 do artigo 178º mostra-se, a nosso ver,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

como solução equilibrada, com vista a salvaguardar os concretos interesses da vítima e o interesse geral de perseguição penal do facto.”

No concernente à suspensão provisória do processo, o CSMP vem manifestar-se no sentido de entender que “(...) consideramos que a determinação da suspensão provisória do processo, ao abrigo do atual n.º 8 do citado artigo 281.º atenderá não só aos interesses da criança ou do jovem vítima de crime, como deverá já considerar, também, a sua vontade ou opinião, tendo em conta a respetiva idade e maturidade.” Pois, “não obstante se reconhecer que as iniciativas legislativas em análise, em geral, pretendem dar resposta a preocupações comuns de proteção efetiva das vítimas, verifica-se, em sínteses, que as soluções apresentadas necessitam, nomeadamente, a nosso ver, de melhor ser ponderadas à luz dos efetivos interesses das vítimas e dos princípios da autonomia e do respeito pela vontade das vítimas.”

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

As iniciativas legislativas em apreciação versam essencialmente sobre a opção legislativa relativa à natureza de certos crimes sob o ponto de vista da promoção processual, defendendo-se para os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência a natureza de crimes públicos, coerente com o princípio da oficialidade que rege a promoção processual. Tendo a Relatora do presente Parecer ficado antes incumbida da apreciação do Projeto de Lei n.º 250/XIV/1ª (BE), cujos propósitos eram semelhantes, opta-se por deixar vertida neste parecer a opinião em moldes próximos do entendimento sustentado naquele Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 250/XIV/1ª



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(BE) e também na monografia *O Direito Processual Penal Português em Mudança – Rupturas e Continuidades*¹.

O princípio da *oficialidade* vale de modo pleno relativamente aos crimes públicos, mas conhece as limitações decorrentes da consagração generosa da necessidade de queixa do ofendido para a instauração do procedimento criminal e, com menor frequência, da exigência de acusação particular para a sujeição do caso a julgamento².

Tais desvios à oficialidade têm sido explicados fazendo apelo a vários critérios, nomeadamente a menor gravidade de certos ilícitos, a qual tornaria desnecessária a intervenção punitiva estadual se o ofendido a não reclamar, supondo-se ainda que o reduzido desvalor da conduta não causa significativo abalo comunitário. Mas, por outro lado e mesmo em crimes mais graves, a exigência de queixa configura-se ainda como um reconhecimento da autonomia da vontade do ofendido em não ver expostas no processo penal questões que, por serem eminentemente atinentes à sua intimidade ou à sua privacidade, poderiam com a sua revisitação num processo penal indesejado levar a uma intensificação ou a uma revisitação da ofensa. Ou seja: os crimes particulares em sentido amplo não são, necessariamente, apenas os crimes menos graves. Haverá casos em que se poderá entender que, apesar da manifesta gravidade do crime, a existência do processo criminal deverá depender da queixa do ofendido, mormente porque um processo

¹ Cfr. Cláudia CRUZ SANTOS, *O Direito Processual Penal Português em Mudança – Rupturas e Continuidades*, Almedina: 2020, sobretudo p. 103 ss.

² Na opinião de José de FARIA COSTA, a existência de crimes particulares em sentido estrito é “um dos afloramentos mais expressivos e sintomáticos do horizonte do consenso” (ideia que pode ser, pelo menos até certo ponto, aplicável aos crimes semi-públicos). Todavia, julga-se que, diversamente do que sucede com a suspensão provisória do processo ou com o processo sumaríssimo, esse consenso ocorre de certo modo “à margem” do processo penal. A especificidade desse consenso inerente aos crimes particulares é vista pelo Autor também como “um reforço da componente vitimológica na apreciação e realização da justiça” – é reconhecido por José de FARIA COSTA, (in *Comentário Conimbricense do Código Penal*, Tomo II, Dir. Jorge de Figueiredo Dias, comentário do art. 207.º CP, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 124).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

indesejado lhe causará uma desproporcionada vitimização secundária e porque o seu interesse na modelação da resposta ao crime é preponderante face ao interesse comunitário na punição.

A opção sobre a natureza processual de vários crimes voltou a ser objecto de controvérsia político-criminal, a propósito de crimes como a coacção sexual e violação, relativamente aos quais se vem assistindo a uma tendência para o fortalecimento da componente pública ainda que, paradoxalmente, com o argumento da necessidade de protecção da vítima concreta.

Quanto aos crimes de coacção sexual e de violação, passou desde 2015 a dispor-se no número 2 do artigo 178.º do Código Penal que “quando o procedimento pelos crimes previstos nos artigos 163.º e 164.º depender de queixa, o Ministério Público pode dar início ao mesmo, no prazo de seis meses a contar da data em que tiver tido conhecimento do facto e dos seus autores, sempre que o interesse da vítima o aconselhe”³.

De forma propositadamente simplificada, pode afirmar-se que um crime deve ser público quando o interesse comunitário na persecução penal se sobrepuser ao interesse do concreto ofendido na existência ou não de um processo penal e que, pelo contrário, um crime deverá ser particular em sentido amplo sempre que se dever outorgar preponderância à vontade do ofendido quanto à existência do processo penal, secundarizando o interesse comunitário. *Sob este enfoque, parece paradoxal que, para protecção dos interesses das vítimas adultas de crimes de coacção sexual e de violação, se outorgue ao crime uma natureza pública.* Pior: acredita-se que há vários motivos para recear que esta se revele uma opção contraproducente à luz dos interesses das vítimas destes crimes.

Não é por se ver nos crimes contra a liberdade sexual crimes menos graves que se optou por fazer depender de queixa o procedimento criminal – com algumas excepções, nomeadamente quando

³ Esta redacção foi introduzida pela Lei n.º 83/2015, de 5 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

tais crimes forem praticados contra menores. Podem existir crimes graves – como o crime de violação – em que o legislador conclui que a resposta punitiva não deve dar-se com alheamento pela vontade do ofendido, precisamente porque as características da infração e a sua atinência a espaços de intimidade são adequadas a gerar uma vitimização secundária que deve considerar-se inaceitável. A ponderação das vantagens associadas a não atribuir carácter sobretudo público a crimes como o de violação não se funda, pois, na afirmação da menor gravidade das condutas, mas sim, pelo contrário, na verificação de que tais condutas muito graves devem merecer a resposta pública alcançada através do processo penal sempre que – mas apenas quando – as vítimas o não considerarem insuportável.

No âmbito do Conselho da Europa, foi adoptada em 2011 a Convenção de Istambul – Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica⁴, aprovada através da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de Janeiro. Esta Convenção contém um conjunto de disposições que parecem indiciar uma preferência pelas soluções punitivas em detrimento de outras respostas que possam ser mais desejadas pelas vítimas, o que não deixa de ser questionável. Entre essas disposições, conta-se o artigo 48.º, sob a epígrafe “Proibição de processos alternativos de resolução de conflitos ou de pronúncia de sentença obrigatórios”: “1. As Partes deverão adoptar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para proibir os processos alternativos de resolução de conflitos obrigatórios, incluindo a mediação e a conciliação em relação a todas as formas de violência abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente Convenção” – a única interpretação que se julga cabida (e que é, para mais, coerente com o argumento literal) é que esta disposição apenas interdita os processos alternativos de resolução de

⁴ Sobre o âmbito desta Convenção e sobre a possibilidade de “levantar algumas questões de compatibilidade constitucional (...) num sistema de Direito Penal dito de intervenção mínima”, cfr. Teresa BELEZA, «“Consent – it’s as simple as a tea”: notas sobre a relevância do dissentimento nos crimes sexuais, em especial na violação”, *Combate à Violência de Género – Da Convenção de Istambul à nova legislação penal*, Coord. Maria da Conceição Cunha, Porto: Universidade Católica Editora, 2016, p. 18.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

conflitos que sejam *obrigatórios*, ou seja, não queridos pelas vítimas. Também com relevância para a ponderação de um assunto já referido – o da opção pela natureza pública ou semi-pública nos crimes tradicionalmente associados à violência contra as mulheres –, dispõe-se no artigo 55.º da Convenção de Istambul, sob a epígrafe “Processos *ex parte* e *ex officio*”, que “1. As Partes deverão garantir que as investigações das infracções 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 infracções não dependam totalmente da denúncia ou da queixa apresentada pela vítima, se a infracção 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”. A nova redacção dada ao número 2 do artigo 178.º do Código Penal – e a possibilidade de em certas situações o Ministério Público desencadear oficiosamente o processo criminal – parece salvaguardar o respeito por esta prescrição.

Em síntese: acautelada a possibilidade de, nos termos no novo n.º 2 do artigo 178.º, o Ministério Público desencadear oficiosamente o processo em nome do interesse da vítima, a manutenção da natureza semi-pública destes crimes de coacção sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência praticados contra vítimas maiores de idade parece a única solução coerente com o recorte dado ao bem jurídico que é a liberdade sexual e com o entendimento de que constitui inaceitável forma de vitimização secundária a imposição de um processo criminal indesejado por uma vítima de um destes crimes que tão flagrantemente contendem com a sua intimidade.

Na doutrina portuguesa, este é o entendimento sustentado nomeadamente por Pedro Caeiro, muito crítico quanto “à expropriação de direitos da vítima”, com o Estado a arrogar-se “o direito de se substituir às vítimas em decisões com alto potencial lesivo para as respectivas vidas”. O Autor pronuncia-se expressamente contra projetos de lei que “propõem certas soluções que representam objectivamente uma perda de direitos por parte da vítima, na medida em que – no intuito de a protegerem contra si própria – lhe retiram



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

o poder de decidir sobre a instauração do procedimento penal nos crimes de *Coacção sexual e de Violação* (...). Subjacente a estas soluções está a pressuposição – fundada – de que a vítima destes crimes se encontra muitas vezes fragilizada, quando não pressionada ou coagida, e que portanto o Estado não deve deixar totalmente nas suas mãos direitos cujo exercício, em último termo, pode impedir a administração da justiça e ser prejudicial para a própria. Todavia, a forma como o Estado pretende arrogar-se o direito de se substituir às vítimas em decisões com alto potencial lesivo para as respectivas vidas contrasta flagrantemente com o discurso de empoderamento das mesmas e de promoção da sua autonomia. Na verdade, estas propostas não nos parecem necessárias, nem legítimas”. Por outro lado, sob o enfoque dos compromissos internacionais e da avaliação a que a legislação portuguesa é objeto no âmbito do GREVIO, sublinha-se que “parece seguro que a lei portuguesa cumpre perfeitamente o segmento do artigo 55.º, n.º 1, da Convenção de Istambul, na parte em que impõe aos Estados o dever de garantir que o procedimento pelos crimes de *Coacção sexual e de Violação* não dependa inteiramente da queixa da vítima”, na medida em que, por força do novo n.º 2 do artigo 178.º do Código Penal, “a vítima nunca tem, em caso algum, um poder absoluto de impedir o início de um procedimento penal por estes crimes, e é precisamente isso que a Convenção pretende” – aduzindo-se enfaticamente que “a transformação da *Coacção Sexual e da Violação* em crimes públicos não só não é exigida pelo direito internacional como criará desnecessariamente casos de vitimização secundária, que obrigarão a vítima a participar, eventualmente muitos anos depois dos factos, de um procedimento formal que ela não deseja, e, no limite, a iniciar procedimentos penais em casos em que a própria vítima – ao invés do Ministério Público – não se auto-representa como tal”⁵.

⁵ Cfr. Pedro CAEIRO, *Observações sobre a projectada reforma do regime dos crimes sexuais e do crime de violência doméstica*, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 29, n.º 3, 2019, p. 668 ss (a publicação tem na base as observações enviadas ao Grupo de Trabalho — Alterações Legislativas — Crimes de Perseguição e Violência Doméstica, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em sentido não coincidente com a opinião crítica manifestada quanto à atribuição de natureza pública a estes crimes, quer-se deixar expressa a concordância com os propósitos manifestados no projeto de lei apresentado pelo deputado único representante da Iniciativa Liberal no que respeita à suspensão provisória do processo. Tem-se em conta a alteração do regime jurídico da suspensão provisória do processo, através da revogação dos números 4 e 5 do artigo 178.º do Código Penal, assim como a intenção de que a suspensão provisória do processo em crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado esteja sujeita à concordância da vítima ou do seu representante legal. A iniciativa legislativa almeja ainda a criação de um regime especial de suspensão provisória do processo por crimes de coação sexual, de violação ou de abuso de pessoa incapaz de resistência não agravado pelo resultado mediante requerimento livre e esclarecido da vítima.

Relativamente à solução actualmente consagrada no artigo 281.º, n.º 8 do Código de Processo Penal, teve já a subscritora deste Parecer a oportunidade de se pronunciar muito criticamente. Não se compreende bem, de facto, aquela solução, nos termos da qual o ministério público, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, pode determinar a suspensão provisória do processo relativo a crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, *tendo em conta o interesse da vítima mas não se exigindo a sua concordância*. Esta solução é, de resto, diversa da adoptada para a suspensão provisória do processo em casos de violência doméstica, onde se exige requerimento livre e esclarecido da vítima. Julga-se que o legislador devia ter esclarecido que tal suspensão não será possível face à discordância expressa do ofendido. Na inexistência de tal esclarecimento, acredita-se que a objectividade que rege a actuação das autoridades judiciais, tendo em conta o sentido da norma, impedirá uma suspensão provisória do

Assembleia da República, como complemento da audição que teve lugar a 31 de Maio de 2019.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

processo nos termos do n.º 8 do art. 281.º naqueles casos em que o menor ofendido pretenda a submissão do agente do crime a julgamento. De resto, mesmo a propósito das soluções “que permitem ao MP impulsionar o processo penal em crimes cujo início está dependente de queixa se o interesse da vítima o impuser”, Frederico da COSTA PINTO já considerava que “a lei consagra uma solução excepcional e bem intencionada, mas que pode ser contrária aos interesses da vítima, a diversos níveis”. E o Autor critica o facto de não se ter imposto expressamente “um dever de audição da vítima nestes casos, o que pareceria de elementar prudência”. Com a máxima importância, acrescenta Frederico da COSTA PINTO que, todavia, esse dever tem de se considerar “implícito na condição material expressa nos preceitos: só ouvindo a vítima é na realidade possível identificar os especiais interesses (da vítima e não da pretensão sancionatória assumida pelo MP) que podem ditar a promoção oficiosa do processo”. Ora, se bem se vê o problema, estas razões que impõem a audição da vítima para que o processo se promova no seu interesse, mesmo não havendo queixa, fazem-se sentir *de forma acrescida* quando está em causa a possibilidade de, num crime público que tem vítimas menores, se suspender provisoriamente o processo. Sendo esta doutrina já conhecida muito antes da revisão de 2007 do Código de Processo Penal, parece particularmente criticável a ausência de exigência expressa de concordância do ofendido (capaz de a manifestar) para a aplicação do n.º 8 do artigo 281.º CPP. Sobre a preponderância do interesse real do menor, a propósito do anterior regime previsto no n.º 4 do artigo 178.º do CP, afirmava Maria João ANTUNES que “o interesse que releva neste âmbito é o *interesse da vítima* e não, repita-se, o *interesse comunitário na perseguição de crimes*”⁶. Compreende-se bem, pois, o propósito manifestado na iniciativa legislativa de outorga de relevância expressa à manifestação de vítima que era menor aquando do cometimento

⁶ Cfr. Cláudia CRUZ SANTOS, *O Direito Processual Penal Português em Mudança – Rupturas e Continuidades*, Almedina: 2020, p. 186 ss.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do crime e que entretanto completou os 16 anos, ainda que fosse pensáveis outras formas de consagração legislativa de tal propósito, porventura preferíveis

Também a introdução de um número 9 no artigo 281.º do Código de Processo Penal, orientado para a criação de um regime especial de suspensão provisória do processo por crimes de coação sexual, de violação ou de abuso de pessoa incapaz de resistência não agravado pelo resultado *mediante requerimento livre e esclarecido da vítima* é solução que se não repudia, por se julgar que corresponde às exigências vitimológicas de ouvir a vítima e ter em conta a sua vontade naqueles casos em que a resposta punitiva do Estado é adequada a causar-lhe aquilo que antecipa como danos particularmente significativos.

Compreende-se que este mecanismo pretendesse funcionar como contrapeso para a publicização dos crimes sexuais prevista nas primeiras disposições do projeto de lei – assim, o processo penal seria instaurado por mera denúncia, podendo a vítima ser ouvida em momento posterior quanto à sua vontade de que o processo não prossiga para a fase de julgamento. Não se julga, porém, que daqui resultem vantagens, na medida em que a suspensão provisória do processo como alternativa à acusação remeteria para a fase final do inquérito a atribuição de relevância à vontade da vítima, expondo-a a uma fase processual que pode ter por indesejada e que é o inquérito. Assim, se não se crê que este regime mais facilitado de suspensão provisória do processo neutralize os problemas antes apontados à publicização destes crimes, já se admite a possibilidade de tal solução merecer reflexão autónoma, desligada daquela alteração da natureza jurídica destes crimes sob o ponto de vista da promoção processual.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O deputado único da Iniciativa Liberal tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei nº 701/XIV/2.ª (IL) – Consagra os crimes de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos.
2. A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a natureza dos crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, tornando-os crimes públicos. Além disso, visa-se ainda uma alteração do regime jurídico da suspensão provisória do processo, através da revogação dos números 4 e 5 do artigo 178.º do Código Penal. Pretende-se também que a suspensão provisória do processo em crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado esteja sujeita à concordância da vítima ou do seu representante legal. Finalmente, visa-se a criação de um regime especial de suspensão provisória do processo por crimes de coação sexual, de violação ou de abuso de pessoa incapaz de resistência não agravado pelo resultado mediante requerimento livre e esclarecido da vítima.
 3. Por sua vez a deputada não inscrita Cristina Rodrigues tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei nº 702/XIV/2.ª (NinscCR) – Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual
 4. A iniciativa legislativa *sub judice* visa atribuir a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, tornando-os crimes públicos.
 5. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei nº 701/XIV/2.ª (IL) e o Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.ª (NinscCR) reúnem os requisitos regimentais e constitucionais para serem discutidos e votados em plenário.

PARTE IV – ANEXOS



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Anexam-se as notas técnicas elaboradas pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 31 de Março de 2021

A Deputada Relatora

(Cláudia Santos)

PCP O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)

Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.ª (Ninsc CR)

Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual

Data de admissão: 1 de março de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Sónia Milhano (DAPLEN), Luís Silva (BIB), Filomena Romano de Castro e Maria João Godinho (DILP), Elodie Rocha e Vanessa Louro (DAC)

Data: 12 março de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa visa atribuir natureza de crime público a todos os crimes previstos na Secção I – Crimes contra a liberdade sexual - do Capítulo V do Código Penal, relativo aos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual.

Nesse sentido, é proposta a revogação dos n.ºs 1, 2 e 3 do [artigo 178.º](#)¹ do Código Penal, fazendo com que a inexistência de queixa não obste à abertura de procedimento criminal no caso dos seguintes crimes: coação sexual ([artigo 163.º](#)), violação ([artigo 164.º](#)), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([artigo 165.º](#)), fraude sexual ([artigo 167.º](#)), procriação artificial não consentida ([artigo 168.º](#)) e importunação sexual ([artigo 170.º](#)).

Entre os argumentos aduzidos na exposição de motivos, a proponente destaca os dados revelados pelos Relatórios Anuais de Segurança Interna entre os anos de 2017 e 2019, que demonstram o crescimento do número de participações pelo crime de violação. Em particular, invoca dados do Relatório Anual de Segurança Interna de 2019 sobre a distribuição das vítimas e dos agressores por género, concluindo que a violação é «*um crime de género, dado que as vítimas são quase sempre mulheres e os agressores quase sempre homens*». Perante este contexto, a proponente salienta a importância de reforçar a proteção das vítimas e de garantir a efetiva aplicação da lei. Na sua perspetiva, a aplicação efetiva da lei passa pela promoção do aumento do número de denúncias, para o qual considera que contribuirá a atribuição de natureza pública a este tipo de crimes. Esta posição secunda o entendimento da Associação Portuguesa de Mulheres Juristas expresso em [parecer](#)² sobre diversas iniciativas apreciadas na XIII Legislatura e que é invocado na exposição de motivos. A proponente afirma ainda que

¹ Ligação para o artigo retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

² Ligação para o parecer retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

a atribuição de natureza pública a todos os crimes contra a liberdade sexual dará cumprimento ao disposto no artigo 27.º da [Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica](#) (Convenção de Istambul), ratificada pelo Estado Português, que prevê que «*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*».

O Projeto de Lei em apreço contém quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo alterando o artigo 178.º do Código Penal, o terceiro contendo uma norma revogatória dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 178.º do Código Penal e o último determinando o início de vigência da lei a aprovar para o primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Os crimes contra a liberdade sexual encontram-se previstos no Capítulo V do [Código Penal](#)³, capítulo esse que compreende os artigos 163.º e seguintes. No Capítulo em causa encontra-se a previsão de vários crimes cujo objetivo se identifica com a proteção da liberdade sexual⁴. Encontram-se tipificados os seguintes ilícitos criminais:

- Crime de coação sexual ([163.º](#));
- Crime de violação ([164.º](#));
- Crime de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([165.º](#));
- Crime de abuso sexual de pessoa internada ([166.º](#));
- Crime de fraude sexual ([167.º](#));
- Crime de procriação artificial não consentida ([168.º](#));

³ Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

⁴ A Associação Portuguesa de Mulheres Juristas (APMJ), no [Parecer](#) enviado à 1.ª Comissão, em 27 de maio de 2019, defendeu que face ao bem jurídico em causa - liberdade sexual - «se impunha atribuir natureza pública a todas as incriminações constantes da Secção I do Capítulo V do Código Penal».

- Crime de lenocínio ([169.º](#)); e
- Crime de importunação sexual ([170.º](#));

Estão igualmente previstos os crimes contra a autodeterminação sexual como o;

- Crime de abuso sexual de crianças ([171.º](#));
- Crime de abuso sexual de menores dependentes ([172.º](#));
- Crime de atos sexuais com adolescentes ([173.º](#));
- Crime de recurso à prostituição de menores ([174.º](#));
- Crime de lenocínio de menores ([175.º](#));
- Crime de pornografia de menores ([176.º](#));
- Crime de aliciamento de menores para fins sexuais ([176.º-A](#)); e
- Crime de organização de viagens para fins de turismo sexual com menores ([176.º-B](#)).

Por último, encontram-se, ainda, disposições relativas ao agravamento das penas ([177.º](#)), bem como disposições relativas à queixa ([178.º](#)).

As molduras penais abstratas previstas para estes tipos de crimes variam entre penas de prisão de 1 mês a um ano (como no caso do crime da fraude sexual) e entre 4 anos e seis meses a 15 anos de prisão (como no caso do crime de violação com o agravamento previsto nos n.ºs 4 e 5 do [artigo 177.º](#)). Apenas para o crime de importunação sexual é prevista uma pena de multa, sendo todos os outros punidos com penas de prisão, ainda que possam ser suspensas na sua execução nos termos dos [artigos 50.º e seguintes](#).

No âmbito da suspensão de execução de penas, o tribunal pode impor ao condenado o cumprimento, pelo tempo de duração da suspensão, de regras de conduta de conteúdo positivo, suscetíveis de fiscalização e destinadas a promover a sua reintegração na

sociedade (n.º 1 do [artigo 52.º](#))^{5 6}, podendo a suspensão ser acompanhada de um regime de prova, se o tribunal o considerar conveniente e adequado a promover a integração do condenado na sociedade (n.º 1 do [artigo 53.º](#)), assentando aquele regime de prova num plano de reinserção social, executado com vigilância e apoio, durante o tempo de duração da suspensão, dos serviços de segurança social (n.º 2). O regime de prova em causa é sempre ordenado quando a condenação encontre fundamento na prática dos crimes sexuais acima elencados praticados contra menor.

Os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual são, nos termos da alínea f) do artigo 4.º e alínea h) do artigo 5.º, da [Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto](#), de prevenção e investigação prioritária, cumprindo igualmente referir o [Relatório Anual de Segurança Interna, referente ao ano de 2019](#)⁷.

Quando o preceito legal que prevê o tipo de crime nada diz, o crime é público e a notícia do mesmo é suficiente para que as autoridades judiciais ou policiais iniciem o

⁵ “I. A imposição de deveres e regras de conduta, condicionantes da pena suspensa, constitui um poder/dever, sendo quanto aos deveres condicionado pelas exigências de reparação do mal do crime e quanto às regras de conduta vinculado à necessidade de afastar o arguido da prática de futuros crimes. II. A exigibilidade de tais deveres e regras deve ser apreciada tendo em conta a sua adequação e proporcionalidade em relação com o fim preventivo visado. III. A regra de conduta consistente no não cometimento de quaisquer infrações rodoviárias, nomeadamente, de carácter contraordenacional, pela sua extensão e implicação no direito de deambulação do arguido, é utópica, desproporcionada e desadequada face aos fins preventivos de reintegração do agente e sua socialização e de proteção dos bens jurídicos que implica o afastamento do arguido da prática de crimes.” – Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, no âmbito do [proc. n.º 129/14.8GAVLC.P1](#)
<url=http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/00ac8ba28a8d545880257e84002ee5ff?OpenDocument>

⁶ “I. O regime regra nos casos de condenação de um agente pela prática do crime em causa [violência doméstica], em pena de prisão suspensa na sua execução, será o da sua subordinação à observância de regras de conduta, ou ao acompanhamento de regime de prova, mas sempre se incluindo regras de conduta de proteção da vítima. O que redundará, em outras palavras, que a não imposição de um tal regime conducente a facultar a suspensão da execução da pena de prisão, há-de ser excecional e devidamente fundamentado. II. A não imposição de um tal regime conducente a facultar a suspensão da execução da pena de prisão, há-de ser excecional e devidamente fundamentado. III. A finalidade da norma do art. 34-B) da Lei n.º 112/2009 é definir regras de proteção da parte mais débil nas relações tipificadas neste crime, acautelando, sobretudo, uma sua eficácia real. Entre elas, desde logo, o afastamento dos intervenientes.” – Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, no âmbito do [proc. n.º 1619/15.0T9GRD.C1](#)
<url=http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/61aa9370ea29bac5802582d3004dc9e6?OpenDocument>

⁷ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDA0sAAAQJ%2BleAUAAAA%3D>

processo criminal, correndo o procedimento mesmo contra a vontade do titular dos interesses ofendidos. Por seu turno, quando o preceito legal requer uma queixa da pessoa com legitimidade para a exercer, o crime é semi-público e é admissível a desistência da queixa, situação que determina o *terminus* do procedimento criminal. Por fim, o crime é particular quando, além da queixa é necessário que a pessoa com legitimidade para tal se constitua assistente no processo criminal e que, oportunamente, deduza acusação particular, sendo igualmente possível a desistência.

O procedimento criminal pelos crimes de coação sexual ([artigo 163.º](#)), violação ([artigo 164.º](#)), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([artigo 165.º](#)), fraude sexual ([artigo 167.º](#)), procriação artificial não consentida ([artigo 168.º](#)) e importunação sexual ([artigo 170.º](#)) depende de queixa, salvo se forem praticados contra menor ou deles resultar suicídio ou morte da vítima, caso em que o crime é público e a simples notícia do crime é suficiente para as autoridades judiciais iniciarem o processo criminal (n.º 1 do [artigo 178.º](#)). Nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, onde se incluem os crimes de fraude sexual ([artigo 167.º](#)), procriação artificial não consentida ([artigo 168.º](#)) e importunação sexual ([artigo 170.º](#)), pode ser determinada a suspensão provisória do processo, considerando o interesse da vítima, que pode durar até cinco anos (n.º 4 e 5 do [artigo 178.º](#)).⁸

O [artigo 178.º](#) sofreu diversas alterações ao longo do tempo, a primeira das quais operada pela [Lei n.º 65/98, de 2 de setembro](#). Na sua redação originária, era concedido ao Ministério Público a possibilidade de dar início ao processo criminal quando a vítima dos crimes fosse um menor de 12 anos, caso existissem razões de interesse público, situação alargada para menor de 16 anos nesta alteração. Em 2001, com a alteração operada pela [Lei n.º 99/2001, de 30 de agosto](#), o artigo sofreu uma reformulação sistemática, passando a incluir, além do suicídio ou morte da vítima, passou a incluir um limite máximo a esta suspensão, reduzindo o universo de menores abrangidos - baixando a idade de 16 para 14 anos. Em 2007, com a [Lei n.º 59/2007, de 15 de setembro](#), foi aditado um requisito extra para a suspensão provisória do processo,

⁸ Sobre a suspensão provisória do processo, a Procuradoria-Geral da República emitiu a [Diretiva n.º 1/2014, de 24 de janeiro](#), na qual recomenda aos Magistrados e Agentes do Ministério Público que optem por esta modalidade, de acordo com previsto no capítulo I.

passando a ser necessária a concordância do juiz. A alteração operada pela [Lei n.º 83/2015, de 4 de setembro](#), aditou o atual n.º 2, renumerando os seguintes, garantido ao Ministério Público a possibilidade de, no caso dos crimes previstos e punidos pelos artigos 163.º e 164.º dependentes de queixa, poder dar início ao procedimento criminal. Por fim, a alteração operada pela [Lei n.º 101/2019, de 1 de outubro](#), apenas alterou a localização sistemática do artigo em análise, não tendo alterado a sua redação.

O instituto da suspensão provisória do processo, a sua duração e os seus efeitos encontram-se nos artigos [281.º](#) e [282.º](#) do [Código de Processo Penal](#).

Se o crime for punível com pena de prisão não superior a 5 anos ou com sanção diferente da pena de prisão, o Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, pode determinar, com a concordância do juiz de instrução, a suspensão do processo, mediante a imposição o arguido de determinadas injunções e regras de conduta sempre que se verificarem cumulativamente os pressupostos previstos nas alíneas a) a f) do n.º 1 do [artigo 281.º](#), nomeadamente:

- a) Concordância do arguido e do assistente;
- b) Ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza;
- c) Ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza;
- d) Não haver lugar a medida de segurança de internamento;
- e) Ausência de um grau de culpa elevado; e
- f) Ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir.

A decisão de suspensão, em conformidade com os mencionados requisitos, não é suscetível de impugnação (n.º 6). Com a [Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto](#), nos processos nos quais estão em causa crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, o Ministério Público, tendo em conta o interesse da vítima, passou determinar a suspensão provisória do processo, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que se verifiquem os pressupostos das alíneas b) e c) do n.º 1 (n.º 8).

“A discordância do Juiz de Instrução em relação á determinação do Ministério Público, visando a suspensão provisória do processo, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 281.º do Código de Processo Penal, não é passível de recurso.”⁹

A suspensão do processo pode ir até dois anos, exceto nos casos em que estejam em causa crimes de violência doméstica não agravado pelo resultado e crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, nos quais em que a suspensão pode ir até cinco anos (n.ºs 1 e 5 do [artigo 282.º](#)).

No âmbito dos crimes contra a liberdade sexual, o Relatório Anual de Segurança Interna regista, desde 2016, um aumento de participações pelo crime de violação. Assim, em 2017, foram registadas 408 participações, em 2018, 421 participações, e em 2019, 431 participações. Neste tipo legal de crime as vítimas são quase sempre mulheres e os agressores a maioria são homens. De acordo com o [Relatório Anual Segurança Interna 2019](#)¹⁰, os arguidos eram maioritariamente do sexo masculino (99,3%) e as vítimas maioritariamente do sexo feminino (91,9%). No que se refere aos arguidos, predomina o escalão etário 31-40, quanto às vítimas predomina o escalão 21-30.

A par da legislação nacional, ou seja do Código Penal, surge a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), adotada em Istambul, a 11 de maio de 2011, foi aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro](#), e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, de 21 de janeiro](#). Uma das finalidades desta convenção é «Proteger as mulheres contra todas as formas de violência, bem como prevenir, instaurar o procedimento relativamente à violência contra as mulheres e à violência doméstica e eliminar estes dois tipos de violência» (artigo 1.º, n.º 1, alínea a).

A Convenção abrange todas as mulheres e raparigas, de qualquer meio, idade, raça, religião, origem social, estatuto de migração ou orientação sexual. A Convenção

⁹ [Acórdão de uniformização do Supremo Tribunal de Justiça n.º 16/2009, de 24 de dezembro](#).

¹⁰ <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDA0sAAAQJ%2BleAUAAAA%3D>

reconhece que existem grupos de mulheres e raparigas que se encontram frequentemente em maior risco de sofrer violência e os Estados devem garantir que as suas necessidades específicas são tomadas em consideração.

Tal como mencionado na exposição de motivos da iniciativa objeto da presente nota técnica, o seu artigo 27.º prevê que «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».

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes sobre a mesma matéria ou sobre matéria conexa, – crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual –, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.ª \(IL\)](#)¹¹ - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos;*

- [Projeto de Lei n.º 672/XIV/2.ª \(Ninsc CR\)](#) - *Reforça a liberdade e autodeterminação sexual criminalizando a divulgação não consentida de fotografias ou vídeos que contenham nudez ou acto sexual;*

- [Projeto de Lei n.º 689/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Agrava as penas aplicáveis a crimes contra a autodeterminação sexual de menores cometidos por meios informáticos (53.ª alteração ao Código Penal);*

¹¹ Ligação para o Projeto de lei retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

- [Projeto de Lei n.º 250/XIV/2.ª \(BE\)](#) - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (47.ª alteração ao Código Penal)*;

- [Projeto de Lei n.º 144/XIV/1.ª \(CH\)](#) - *Agravação das molduras penais privativas de liberdade para as condutas que configurem os crimes de abuso sexual de crianças, abuso sexual de menores dependentes e actos sexuais com adolescentes e criação da pena acessória de castração química.*

Não foram identificadas petições pendentes sobre a matéria em apreço.

- **Antecedentes parlamentares**

Na atual Legislatura, com objeto conexo com o da presente iniciativa legislativa, foi apreciado o [Projeto de Lei n.º 187/XIV/1.ª \(PS\)](#) - *Procede ao reforço do quadro sancionatório e processual em matéria de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, cumprindo a Diretiva n.º 2011/93/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, e estabelece deveres de informação e de bloqueio automático de sites contendo pornografia de menores ou material conexo – que deu origem à [Lei n.º 40/2020, de 18 de agosto](#), que «reforça o quadro sancionatório e processual em matéria de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e estabelece deveres de informação e de bloqueio de sítios contendo pornografia de menores, concluindo a transposição da Diretiva 2011/93/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, alterando o Código Penal e o Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro».*

Na XIII Legislatura, foram apreciadas, sobre a mesma matéria, - crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa inconsciente ou incapaz -, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei 1155/XIII/4.ª \(PS\)](#) - *Reformula os crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa inconsciente ou incapaz no Código Penal, ao abrigo do disposto na Convenção de Istambul, e alarga o âmbito de aplicação da medida de coação de*

proibição de contacto aos crimes de ameaça, coação e perseguição (*stalking*) e o [Projeto de Lei n.º 1047/XIII/4.ª \(PAN\)](#) - Altera o Código Penal, nomeadamente o crime de violação, adaptando a legislação à Convenção de Istambul ratificada por Portugal, bem como os Projetos de Lei n.ºs [1089/XIII/4.ª \(PCP\)](#), [1105/XIII/4.ª \(BE\)](#), [1111/XIII/4.ª \(PAN\)](#), [1149/XIII/4.ª \(PSD\)](#), e [1178/XIII/4.ª \(CDS-PP\)](#), os quais deram origem à [Lei n.º 101/2019, de 6 de setembro](#), *Altera o Código Penal, adequando os crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa internada ao disposto na Convenção de Istambul, e o Código de Processo Penal, em matéria de proibição e imposição de condutas*;

- [Projeto de Lei n.º 1058/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Procede à alteração dos crimes de violação e coação sexual no Código Penal, em respeito pela Convenção de Istambul (47.ª alteração ao Código Penal), tendo caducado em 24-10-2019;

- [Projeto de Lei n.º 977/XIII/3.ª \(BE\)](#) - Altera o Código de Processo Penal, alargando as possibilidades de aplicação de prisão preventiva e limitando a aplicação da figura da suspensão provisória de processo (31.ª alteração ao Código de Processo Penal), rejeitado na generalidade, em Plenário, em 27 de outubro de 2018.

Não foram identificados antecedentes parlamentares de petições sobre matéria idêntica ou conexas com a matéria objeto do projeto de lei *sub judice*.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, ao abrigo e nos termos da alínea *b)* do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da

[Constituição](#)¹² e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)¹³ (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Refira-se ainda que, atendendo à alteração proposta ao Código Penal, a matéria objeto da presente iniciativa se enquadra na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, constituindo, assim, reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei em análise deu entrada em 24 de fevereiro de 2021, foi admitido em 1 de março, data em que, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), tendo sido anunciado em reunião Plenária no dia 3 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)¹⁴ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente

¹² As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

¹⁴ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

Assim, desde logo, cabe assinalar que o título do projeto de lei em apreciação - **«Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual»** - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei.

Tendo em consideração que visa alterar o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, a iniciativa faz menção a esse facto no seu título, conforme aconselham as regras de legística formal.

Em caso de aprovação, sugere-se, todavia, o seguinte aperfeiçoamento formal do título, de modo a indicar em primeiro lugar a alteração substancial introduzida ao diploma alterado:

«Atribui a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, alterando o Código Penal».

A iniciativa refere igualmente, no seu artigo 2.º, os diplomas que introduziram alterações anteriores ao Código Penal, desta forma dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, *in fine*, nos termos do qual “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

Há que ter em conta, todavia, que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, estando aqui em causa uma alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, atendendo ao elevado número de alterações sofridas, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a modificações anteriores.

Cabe ainda mencionar que por se tratar de uma alteração ao Código Penal não se mostra necessário contemplar a respetiva republicação, na medida em que se enquadra na exceção prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei, em anexo, sempre que *“Existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos”*.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, estabelece o artigo 4.º deste projeto de lei que a mesma aconteça no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que determina que *“Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.”*

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Nos termos do disposto do artigo 2.º do [Tratado da União Europeia](#)¹⁵ (TUE), *a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias*. Dispõe ainda o artigo 3.º que *a União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos*.

¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

A União Europeia tem registada no artigo 83.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)¹⁶ a cooperação judiciária em matéria penal, permitindo a adoção de diretivas que estabeleçam regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

Um dos domínios de possível eleição de criminalidade é o dos crimes de natureza sexual, os quais, contudo, como forma especial de violência contra mulheres e raparigas – embora não só –, continuam fora do elenco definido pelo Tratado.

A [Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de outubro de 2017, sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE](#)¹⁷ exortou o Conselho a adotar a cláusula “passerelle” e a identificar todas as formas de violência de género como domínios de criminalidade ao abrigo daquele artigo. Além disso, e em resumo, a Resolução apela ao que designa por *Tolerância zero e luta contra o assédio sexual e o abuso sexual na UE*, condenando *veementemente todas as formas de violência sexual e física ou de assédio psicológico* e lamentando *o facto de estes atos serem tolerados com demasiada facilidade, quando se tratam, de facto, de uma violação dos direitos fundamentais e de um crime grave que deve ser sancionado como tal, realçando por isso que a impunidade tem de cessar, garantindo o julgamento dos agressores*.

A [Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia](#)¹⁸, nos seus artigos 1.º e 3.º, prevê a defesa da Dignidade do Ser Humano e o Direito à Integridade, física ou mental, sendo de realçar que a UE aderiu com os seus Estados-Membros à [Convenção de Istambul para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica](#)¹⁹, de 2011, embora nem todos a tenham ainda ratificado, circunstância de que depende, na ordem interna de cada um, a vigência da Convenção.

¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2018_346_R_0026&from=PT

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

¹⁹ <https://rm.coe.int/168046253d>

A adesão da União Europeia à Convenção deve ser lida como sinal de comprometimento ou empenho contra quaisquer manifestações de género contra mulheres, bem como caminho para dotar a União no seu espaço geográfico e no mundo de instrumentos jurídicos de ação. A Convenção prevê diversas condutas especialmente gravosas, definidas pelos artigos 35.º (violência física), 36.º (violência sexual, incluindo violação), 37.º (casamento forçado), 38.º (mutilação genital feminina) e 39.º (aborto e esterilização forçados), assim como o artigo 36.º (Violência sexual, incluindo violação).

A Convenção de Istambul, portanto, agita uma via de reconhecimento jurídico transnacional, que a União sufragou, quanto à natureza da violência contra as mulheres, caracterizada como *uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens que levou à dominação e discriminação das mulheres pelos homens, privando assim as mulheres do seu pleno progresso*. Por isso, e também reconhecendo que a natureza estrutural da violência contra as mulheres é baseada no género, a Convenção aplica-se a todas as formas de violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica, que afeta desproporcionalmente as mulheres, valendo tanto em situações de paz como em momentos de conflito armado.

Além dela, com base jurídica no artigo 83.º do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns. Assim, a [Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho](#)²⁰ visa

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

garantir que as vítimas da criminalidade beneficiem de informação, apoio e proteção adequados e possam participar no processo penal.

Relativamente a certos grupos de vítimas, e com base na referida Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas, a UE adotou regras específicas, incluindo [vítimas de tráfico de seres humanos](#)²¹, [crianças vítimas de exploração sexual e pornografia infantil](#)²² e [vítimas de terrorismo](#)²³.

Ademais, o Parlamento Europeu aprovou diversas resoluções que tocam o tema da igualdade de género e combate da violência contra as mulheres, nomeadamente a [Resolução](#)²⁴ *sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE*, condenando *veementemente todas as formas de violência sexual*, insistindo na aplicação efetiva do quadro jurídico existente.

Em 24 de junho de 2020, a Comissão apresentou uma nova [Estratégia sobre os Direitos das Vítimas para 2020-2024](#)²⁵, a fim de garantir que todas as vítimas de crimes possam exercer plenamente os seus direitos, independentemente de onde o crime tenha sido cometido. Foi nomeada a *primeira coordenadora para os direitos das vítimas*²⁶ e criada a [Plataforma Europeia para os Direitos das Vítimas](#)²⁷, reunindo pela primeira vez todos os intervenientes a nível da UE no domínio dos direitos das vítimas, tendo a [Agência dos Direitos Fundamentais](#)²⁸ publicado, em fevereiro, o seu [primeiro inquérito à escala da UE relativo à vitimização no âmbito da criminalidade](#)²⁹.

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF>

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011L0093>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>

²⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2018_346_R_0026&from=PT

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1168

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/ec-coordinator-victims-rights_en

²⁷ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform_en

²⁸ <https://fra.europa.eu/pt/about-fra>

²⁹ <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-survey-crime>

Na sequência da Presidente Ursula von der Leyen ter colocado a luta contra a [violência baseada no género](#)³⁰ entre as suas [principais prioridades políticas](#)³¹ e reiterado o seu empenho nesta matéria no seu [Discurso sobre o Estado da União de 2020](#)³², a Comissão Europeia lançou, recentemente, uma [consulta pública](#)³³ sobre as melhores formas de combater a violência doméstica e a violência baseada no género, visando acolher contributos para uma iniciativa legislativa, anunciada na [Estratégia para a Igualdade de Género](#)³⁴ e prevista para o final do corrente ano.

Em 22 de fevereiro, para assinalar o Dia Europeu da Vítima de Crime, a Vice-Presidente dos Valores e Transparência, Vera Jourová, e o Comissário da Justiça, Didier Reynders, emitiram uma [declaração](#)³⁵, onde destacaram o impacto da pandemia no aumento da violência doméstica, *do abuso sexual de crianças, da cibercriminalidade e dos crimes de ódio racial e xenófobo, referindo a necessidade de reforçar a capacitação das vítimas, especialmente as mais vulneráveis, tais como as vítimas de violência baseada no género ou de crimes de ódio.*

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Os crimes contra a liberdade e identidade sexual encontram-se previstos nos [artigos 178 e seguintes](#) do [Código Penal espanhol](#)³⁶.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_en

³¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_20_1655

³³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Preventing-and-combating-gender-based-violence/public-consultation>

³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_358

³⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_21_721

³⁶ Diploma consolidado retirado do portal oficial BOE.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas são feitas para o referido portal.

Prevê o [artigo 178.](#) que quem atentar contra a liberdade sexual de outra pessoa, utilizando violência ou intimidação, será punido como autor de agressão sexual com a pena de prisão de 1 a 5 anos. Quando a agressão sexual consista em acesso carnal por via vaginal, anal ou oral ou introdução de outras partes do corpo ou objetos, o autor é punido por violação com a pena de prisão de 6 a 12 anos ([artigo 179.](#)).

De acordo com o [artigo 191.](#) para os crimes sexuais é necessária a *denúncia* do ofendido ou do seu legal representante.

Quando a vítima seja menor de idade, pessoa com incapacidade ou que necessite de especial proteção, o Ministério Público é competente para iniciar o procedimento criminal, conforme previsto no n.º 1 do artigo 191 *in fine*. De igual modo, a eventual desistência (*perdón del ofendido o del representante legal*) não extingue o procedimento criminal (n.º 2 do mesmo artigo).

FRANÇA

Em França as infrações penais dividem-se em contravenções, delitos e crimes, que seguem regimes específicos em alguns aspetos, como as medidas das penas (as contravenções são puníveis apenas com penas de multa, os delitos com penas de multa de pelo menos 3750 euros e de prisão de 2 meses a 10 anos e os crimes com penas de multa de igual montante mínimo e de prisão de 15 anos ou mais) ou os prazos de prescrição (1, 6³⁷ e 20 anos³⁸, respetivamente). Os atos ilícitos de natureza sexual são todos delitos, com exceção da violação, que é crime.

Nos termos do artigo 1 do [Code de procédure pénale](#), a ação pública para a aplicação das penas é desencadeada e exercida pelos magistrados ou pelos funcionários a quem a lei a confie, podendo também ser desencadeada pelo lesado, nas condições determinadas por aquele código. Qualquer vítima, mesmo que menor de idade, pode apresentar uma queixa, tal como as pessoas coletivas (desde que para defender os seus interesses ou na persecução dos seus objetivos), não parecendo, contudo, que tal

³⁷ Que pode chegar aos 10 ou mesmo 20 anos - por exemplo, nas *agressions sexuelles* que não a violação (delitos de natureza sexual) contra menor.

³⁸ Que pode chegar aos 30 anos em casos de certos tipos de crimes considerados particularmente graves, como terrorismo, por exemplo, ou mesmo não prescrever, como o crime de genocídio.

seja condição necessária para o início da ação penal. Em todo o caso, cabe ao Ministério Público a decisão de fazer ou não avançar o processo.

Efetivamente, o [artigo 40](#) do *Code de procédure pénale* determina que o Ministério Público recebe as queixas e denúncias e decide o seguimento a ser dado às mesmas, sendo que qualquer autoridade constituída e qualquer funcionário público que, no exercício das suas funções, adquira conhecimento de um crime ou de um delito é obrigado a notificá-lo de imediato ao Ministério Público. Este então decide dar início ao processo penal ou a procedimento alternativo ou arquivar, quando as circunstâncias o justifiquem ([artigo 40-1](#)).

Nos termos do [artigo 8](#) do mesmo código, a ação pública dos crimes de natureza sexual prescreve passado 10 anos a contar da maioridade da vítima e, para os crimes previstos nos artigos [222-12](#), [222-29-1](#) e [227-26](#) do *Code penal*, 20 anos a contar da maioridade. O mesmo código inclui um capítulo exclusivamente dedicado aos crimes de natureza sexual e à proteção das vítimas menores (artigos [706-47 e seguintes](#)).

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 3 de março de 2021, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na *Internet*.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento bibliográfico

ALMEIDA, Rute Cardoso - Do futuro da intervenção precoce e prevenção no âmbito da violência doméstica : uma reflexão sobre os objectivos da Convenção de Istambul. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 38, nº 152 (Out./Dez. 2017), p. 135-156. Cota: RP-179.

Resumo: «Neste artigo, abordamos a adaptação da ordem jurídica portuguesa à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (doravante designada por Convenção de Istambul ou Convenção), mormente no que respeita à intervenção precoce, um dos objectivos definidos na Convenção para alcançar a prevenção da ocorrência de posterior violência, sobretudo do desfecho homicídio.

Antes da análise específica de normas, debruçemo-nos, ainda que en passant, sobre o contexto, conceitos e objectivos da Convenção.»

AMNESTY INTERNATIONAL - **Right to be free from rape** [Em linha] : **overview of legislation and state of play in Europe and international human rights standards**. [S.l.] : Amnesty International, 2018. [Consult. 26 abril 2017]. Disponível na intranet da AR:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126099&img=11848&save=true>>.

Resumo: A violência sexual é um problema sistémico que se encontra espalhado por todo o mundo. Não existe nenhum país onde as pessoas vivam livres desta ameaça que afeta ambos os sexos, provocando efeitos devastadores sobre as suas vítimas. Apesar de reconhecer que toda a violência sexual, independentemente do sexo, género ou identidade de género da vítima, é importante no que respeita à violação dos direitos humanos, a presente análise debruça-se mais sobre uma forma de violência sexual, nomeadamente a violação de mulheres e raparigas, uma vez que estas são mais afetadas por este tipo de crime.

Ao longo do documento são analisados os seguintes tópicos: a legislação atual e perspectivas de novos desenvolvimentos na Europa; dificuldades no acesso à justiça; análise de dados estatísticos; normas de direitos humanos internacionais; recomendações.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS – **Crimes sexuais** [Em linha] : **jurisdição penal e processo penal**. Lisboa : CEJ, 2021. [Consult. 09 de março 2021]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133517&img=20094&save=true> >.

Resumo: «Em Fevereiro de 2020 o Centro de Estudos Judiciários organizou uma acção de formação em que procurou abordar várias vertentes da liberdade sexual, à Convenção de Istambul, ao assédio e abuso sexual no desporto, até à pornografia de crianças. Este e-book junta agora as gravações vídeo, textos e apresentações respeitantes às intervenções ocorridas naquela acção.»

CONSELHO DA EUROPA. Assembleia Parlamentar – **Manual para deputados : Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (Convenção de Istambul)**. Strasbourg : Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, 2012. 111 p. Cota: 12.36 - 395/2012.

Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.^a (Ninsc CR)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a)

Resumo: Tendo em conta o papel chave que os deputados podem ter a nível nacional na sensibilização da opinião pública, bem como o impacto direto que podem ter a nível legislativo, o presente manual visa promover entre aqueles uma maior consciencialização e compreensão sobre a Convenção de Istambul e auxiliá-los na sua promoção. Explica as principais provisões contidas na Convenção ao mesmo tempo que oferece exemplos de como podem ser introduzidas na legislação e política nacionais.

O manual oferece exemplos de legislação nacional e medidas que os Estados-Membros do Conselho da Europa já introduziram para combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica. Ilustra os tipos de leis e medidas que podem ser adotadas. Os exemplos avançados não constituem uma lista exaustiva da legislação promulgada ou das medidas tomadas por Estados-Membros.

CONSELHO DA EUROPA. Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica - **GREVIO's (baseline) evaluation report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)** [Em linha] : Portugal. Strasbourg : Council of Europe, 2019. [Consult. 19 mar. 2020]. Disponível na intranet da AR: WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126821&img=12589&save=true>>

Resumo: Este relatório fornece uma avaliação das medidas de implementação tomadas por Portugal relativamente a todos os aspetos da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Esta avaliação foi levada a cabo pelo Grupo de Peritos sobre a Ação contra a Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (GREVIO).

O relatório destaca o compromisso significativo demonstrado pelas autoridades portuguesas, ao longo dos anos, para combater a violência contra as mulheres, paralelamente aos esforços para promover a igualdade entre mulheres e homens. No entanto, enfatiza a necessidade de conferir à Comissão para a Igualdade de Género (CIG) os poderes e recursos necessários para melhorar a coordenação interministerial

e a cooperação interinstitucional como meios para assegurar o acesso igual ao apoio e reforço da proteção para todas as mulheres vítimas de violência, em todo o país.

O relatório identificou uma série de questões prioritárias que requerem uma ação adicional, por parte das autoridades portuguesas, para com as disposições da Convenção. Aponta insuficiências e recomendações, nomeadamente no que concerne ao enquadramento penal dos crimes de violação e coação sexual e a configuração do consentimento da vítima na definição dos tipos penais, bem como nas respetivas causas de agravamento de penas.

DIAS, Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva – Notas substantivas sobre crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, nº 136 (Out.-Dez. 2013), p. 59-97. Cota: RP-179.

Resumo: Neste artigo a autora analisa o tema dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual. O texto começa por tecer algumas considerações gerais sobre as características da vítima, as características do agressor e a recolha de provas na investigação. De seguida apresenta algumas particularidades dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, terminando com umas notas finais sobre o tema em análise.

LEITE, Inês Ferreira – A tutela penal da liberdade sexual. **Revista portuguesa de ciência criminal**. Lisboa. ISSN 0871-8563. A. 21, nº1 (Jan/Mar. 2011), p. 29-94. Cota: RP-514.

Resumo: Este artigo aborda a questão da tutela da liberdade sexual. Segundo a autora, é extremamente difícil fugir à contaminação do Direito pela Moral quando se estuda este tema. Assim sendo, o artigo apresenta três exemplos considerados paradigmáticos das diversas e legítimas manifestações da tutela da liberdade sexual: violação, abuso sexual de crianças e lenocínio. A diferença entre estes tipos de crime não assenta numa maior ou menor interferência da Moral no campo do Direito Penal, mas tão só nos distintos graus de lesão da liberdade sexual e nas diversas manifestações que esta comporta.

SOEIRO, Cristina – O abuso sexual de crianças : contornos da relação entre a criança e a justiça. **Sub judice : justiça e sociedade**. Lisboa. ISSN 0872-2137. Nº 26 (out.-dez. 2003), p. 21-29. Cota: RP-472.

Resumo: O presente artigo aborda a questão do abuso sexual de crianças. Nele é abordada a crescente participação das crianças no sistema de justiça e como essa participação tem vindo a exigir por parte dos diferentes profissionais uma reflexão aprofundada sobre como se pode estabelecer uma interação entre as crianças e o próprio sistema.

VINAGRE, Nuno – **Da reforma dogmática do concurso de crimes : o repensar à luz do complexo sistema dialético entre o crime de coacção sexual e o crime de violação**. 1ª ed. Coimbra : Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2011. 150 p. ISBN 978-972-32-1899-2. Cota: 12.06.8 – 124/2011.

Resumo: O presente livro corresponde, com ligeiras alterações, à Dissertação de Mestrado em Direito Penal que o autor apresentou à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2009. Nele é abordado o tema dos crimes sexuais e a importância que neste âmbito assume o conceito de *ato sexual de relevo* como uns dos *tópoi* capaz de resolver a problemática de saber se estamos perante um ou vários crimes sexuais. Na obra encontram-se desenvolvidos dois tópicos principais: o enquadramento jurídico-dogmático do concurso de crimes; e o enquadramento jurídico-dogmático do complexo sistema dialético entre o crime de coacção sexual e o crime de violação.

Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.ª (IL)

Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos

Data de admissão: 24 de fevereiro de 2021

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**
- VII. Enquadramento bibliográfico**

Elaborado por: Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Luís Silva (BIB) Nuno Amorim (DILP) Elodie Rocha e Vanessa Louro (DAC).

Data: 9 de março de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar a natureza dos crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, tornando-os crimes públicos e propondo, para o efeito, a alteração do n.º 1 do [artigo 178.º](#)⁰¹ do Código Penal, que determina que a abertura de procedimento criminal pela prática destes crimes depende de queixa².

Tendo em conta o propósito anunciado de tornar crimes públicos os crimes de coação sexual e de violação, afastando, portanto, a necessidade de apresentação de queixa para que se dê início ao procedimento criminal, o presente projeto de lei propõe também a revogação do n.º 2 do artigo 178.º, uma vez que esta norma é, em si mesma, uma exceção ao regime que faz depender de queixa a abertura de procedimento criminal pela prática daqueles crimes e, por esse motivo, perderia a utilidade no caso de aprovação desta iniciativa.

No que concerne ao artigo 178.º do Código Penal, é ainda proposta a revogação dos seus n.ºs 4 e 5, relativos à suspensão provisória do processo por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, dando-se nota na exposição de motivos de que «*esta é uma matéria processual e que já se encontra plasmada no Código de Processo Penal*».

Versando sobre a matéria da suspensão provisória do processo, a iniciativa em apreço pretende igualmente alterar a redação dos artigos [281.º](#) e [282.º](#) do Código de Processo Penal. Quanto ao [artigo 281.º](#), propõe-se a alteração da redação do n.º 8, fazendo depender a suspensão provisória do processo, determinada pelo Ministério Público tendo em conta o interesse da vítima, da manifestação de concordância da vítima maior

¹ Ligação para o artigo retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

² Salvo se forem praticados contra menor ou deles resultar suicídio ou morte da vítima.

de 16 anos ou, se de idade inferior, do seu representante legal. O proponente pretende igualmente aditar ao artigo um novo n.º 9, que consagre a possibilidade da suspensão provisória do processo poder ser determinada a requerimento da vítima de crime de coação sexual, de violação ou de abuso de pessoa incapaz de resistência não agravado pelo resultado, desde que o faça de forma livre e esclarecida, que se obtenha a concordância do juiz de instrução e do arguido, e que se verifiquem os demais requisitos genéricos para a aplicação da suspensão provisória do processo, isto é, a ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza e a ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza. A alteração prevista para o [artigo 282.º](#) pretende alargar a possibilidade de determinação da suspensão provisória do processo até cinco anos aos processos que envolvam crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, bem como aos que envolvam os crimes de coação sexual, de violação ou de abuso de pessoa incapaz de resistência não agravado pelo resultado.

Da perspetiva do proponente, o escasso número de denúncias registado fica a dever-se ao facto de as vítimas deste tipo de crimes se absterem de os denunciar, em muitos casos, pela proximidade com os agressores que são seus familiares ou conhecidos. E é por essa razão que defendem a atribuição de natureza pública, uma vez que, desta forma, «*não dependeria apenas da vítima a participação destes crimes e o necessário impulso processual*», afirmando, ainda, que impende sobre a sociedade um imperativo moral de denúncia destas situações, não ficando a participação exclusivamente dependente de vítimas emocionalmente fragilizadas. Por outro lado, com as alterações propostas em matéria de suspensão provisória do processo, o proponente enfatiza a necessidade de valorizar o papel da vítima no curso do processo criminal.

O Projeto de Lei em apreço é composto de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo que altera o artigo 178.º do Código Penal, o terceiro que altera os artigos 281.º e 282.º do Código de Processo Penal e o quarto e último que contém uma norma revogatória dos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 178.º do Código Penal.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Os crimes contra a liberdade sexual encontram-se previstos no Capítulo V do [Código Penal](#)³, capítulo esse que compreende os artigos 163.º e seguintes. No Capítulo em causa encontra-se a previsão de vários crimes cujo objetivo se identifica com a proteção da liberdade sexual. Encontram-se tipificados os seguintes ilícitos criminais:

- Crime de coação sexual ([163.º](#));
- Crime de violação ([164.º](#));
- Crime de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([165.º](#));
- Crime de abuso sexual de pessoa internada ([166.º](#));
- Crime de fraude sexual ([167.º](#));
- Crime de procriação artificial não consentida ([168.º](#));
- Crime de lenocínio ([169.º](#)); e
- Crime de importunação sexual ([170.º](#));

Estão igualmente previstos os crimes contra a autodeterminação sexual como o;

- Crime de abuso sexual de crianças ([171.º](#));
- Crime de abuso sexual de menores dependentes ([172.º](#));
- Crime de atos sexuais com adolescentes ([173.º](#));
- Crime de recurso à prostituição de menores ([174.º](#));
- Crime de lenocínio de menores ([175.º](#));
- Crime de pornografia de menores ([176.º](#));
- Crime de aliciamento de menores para fins sexuais ([176.º-A](#)); e
- Crime de organização de viagens para fins de turismo sexual com menores ([176.º-B](#)).

Por último, encontram-se, ainda, disposições relativas ao agravamento das penas ([177.º](#)), bem como disposições relativas à queixa ([178.º](#)).

As molduras penais abstratas previstas para estes tipos de crimes variam entre penas de prisão de 1 mês a um ano (como no caso do crime da fraude sexual) e entre 4 anos e seis meses a 15 anos de prisão (como no caso do crime de violação com o

³ Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

agravamento previsto nos n.ºs 4 e 5 do [artigo 177.º](#)). Apenas para o crime de importunação sexual é prevista uma pena de multa, sendo todos os outros punidos com penas de prisão, ainda que possam ser suspensas na sua execução nos termos dos [artigos 50.º e seguintes](#).

No âmbito da suspensão de execução de penas, o tribunal pode impor ao condenado o cumprimento, pelo tempo de duração da suspensão, de regras de conduta de conteúdo positivo, suscetíveis de fiscalização e destinadas a promover a sua reintegração na sociedade (n.º 1 do [artigo 52.º](#))⁴⁵, podendo a suspensão ser acompanhada de um regime de prova, se o tribunal o considerar conveniente e adequado a promover a integração do condenado na sociedade (n.º 1 do [artigo 53.º](#)), assentando aquele regime de prova num plano de reinserção social, executado com vigilância e apoio,

⁴ “I. A imposição de deveres e regras de conduta, condicionantes da pena suspensa, constitui um poder/dever, sendo quanto aos deveres condicionado pelas exigências de reparação do mal do crime e quanto às regras de conduta vinculado à necessidade de afastar o arguido da prática de futuros crimes. II. A exigibilidade de tais deveres e regras deve ser apreciada tendo em conta a sua adequação e proporcionalidade em relação com o fim preventivo visado. III. A regra de conduta consistente no não cometimento de quaisquer infracções rodoviárias, nomeadamente, de carácter contraordenacional, pela sua extensão e implicação no direito de deambulação do arguido, é utópica, desproporcionada e desadequada face aos fins preventivos de reintegração do agente e sua socialização e de protecção dos bens jurídicos que implica o afastamento do arguido da prática de crimes.” – Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, no âmbito do [proc. n.º 129/14.8GAVLC.P1](#) <url=http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/00ac8ba28a8d545880257e84002ee5ff?OpenDocument>

⁵ “I. O regime regra nos casos de condenação de um agente pela prática do crime em causa [violência doméstica], em pena de prisão suspensa na sua execução, será o da sua subordinação à observância de regras de conduta, ou ao acompanhamento de regime de prova, mas sempre se incluindo regras de conduta de protecção da vítima. O que redundará, em outras palavras, que a não imposição de um tal regime conducente a facultar a suspensão da execução da pena de prisão, há-de ser excepcional e devidamente fundamentado. II. A não imposição de um tal regime conducente a facultar a suspensão da execução da pena de prisão, há-de ser excepcional e devidamente fundamentado. III. A finalidade da norma do art. 34-B) da Lei n.º 112/2009 é definir regras de protecção da parte mais débil nas relações tipificadas neste crime, acautelando, sobretudo, uma sua eficácia real. Entre elas, desde logo, o afastamento dos intervenientes.” – Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, no âmbito do [proc. n.º 1619/15.0T9GRD.C1](#) <url=http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/61aa9370ea29bac5802582d3004dc9e6?OpenDocument>

durante o tempo de duração da suspensão, dos serviços de segurança social (n.º 2). O regime de prova em causa é sempre ordenado quando a condenação encontre fundamento na prática dos crimes sexuais acima elencados praticados contra menor. Os crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual são, nos termos da alínea f) do artigo 4.º e alínea h) do artigo 5.º, da [Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto](#), de prevenção e investigação prioritária, cumprindo igualmente referir o [Relatório Anual de Segurança Interna, referente ao ano de 2019](#)⁶.

Quando o preceito legal que prevê o tipo de crime nada diz, o crime é público e a notícia do mesmo é suficiente para que as autoridades judiciais ou policiais iniciem o processo criminal, correndo o procedimento mesmo contra a vontade do titular dos interesses ofendidos. Por seu turno, quando o preceito legal requer uma queixa da pessoa com legitimidade para a exercer, o crime é semi-público e é admissível a desistência da queixa, situação que determina o *terminus* do procedimento criminal. Por fim, o crime é particular quando, além da queixa é necessário que a pessoa com legitimidade para tal se constitua assistente no processo criminal e que, oportunamente, deduza acusação particular, sendo igualmente possível a desistência.

O procedimento criminal pelos crimes de coação sexual ([artigo 163.º](#)), violação ([artigo 164.º](#)), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência ([artigo 165.º](#)), fraude sexual ([artigo 167.º](#)), procriação artificial não consentida ([artigo 168.º](#)) e importunação sexual ([artigo 170.º](#)) depende de queixa, salvo se forem praticados contra menor ou deles resultar suicídio ou morte da vítima, caso em que o crime é público e a simples notícia do crime é suficiente para as autoridades judiciais iniciarem o processo criminal (n.º 1 do [artigo 178.º](#)). Nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, onde se incluem os crimes de fraude sexual ([artigo 167.º](#)), procriação artificial não consentida ([artigo 168.º](#)) e importunação sexual ([artigo 170.º](#)),

⁶<https://www.portugal.gov.pt/downloadficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDA0sAAAQJ%2BleAUAAAA%3D>

pode ser determinada a suspensão provisória do processo, considerando o interesse da vítima, que pode durar até cinco anos (n.º 4 e 5 do [artigo 178.º](#)).⁷

O [artigo 178.º](#) sofreu diversas alterações ao longo do tempo, a primeira das quais operada pela [Lei n.º 65/98, de 2 de setembro](#). Na sua redação originária, era concedido ao Ministério Público a possibilidade de dar início ao processo criminal quando a vítima dos crimes fosse um menor de 12 anos, caso existissem razões de interesse público, situação alargada para menor de 16 anos nesta alteração. Em 2001, com a alteração operada pela [Lei n.º 99/2001, de 30 de agosto](#), o artigo sofreu uma reformulação sistemática, passando a incluir, além do suicídio ou morte da vítima, passou a incluir um limite máximo a esta suspensão, reduzindo o universo de menores abrangidos - baixando a idade de 16 para 14 anos. Em 2007, com a [Lei n.º 59/2007, de 15 de setembro](#), foi aditado um requisito extra para a suspensão provisória do processo, passando a ser necessária a concordância do juiz. A alteração operada pela [Lei n.º 83/2015, de 4 de setembro](#), aditou o atual n.º 2, renumerando os seguintes, garantido ao Ministério Público a possibilidade de, no caso dos crimes previstos e punidos pelos artigos 163.º e 164.º dependentes de queixa, poder dar início ao procedimento criminal. Por fim, a alteração operada pela [Lei n.º 101/2019, de 1 de outubro](#), apenas alterou a localização sistemática do artigo em análise, não tendo alterado a sua redação.

O instituto da suspensão provisória do processo, a sua duração e os seus efeitos encontram-se nos artigos [281.º](#) e [282.º](#) do [Código de Processo Penal](#).

Se o crime for punível com pena de prisão não superior a 5 anos ou com sanção diferente da pena de prisão, o Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento do arguido ou do assistente, pode determinar, com a concordância do juiz de instrução, a suspensão do processo, mediante a imposição o arguido de determinadas injunções e regras de conduta sempre que se verificarem cumulativamente os pressupostos previstos nas alíneas a) a f) do n.º 1 do [artigo 281.º](#), nomeadamente:

- a) Concordância do arguido e do assistente;

⁷ Sobre a suspensão provisória do processo, a Procuradoria-Geral da República emitiu a [Diretiva n.º 1/2014, de 24 de janeiro](#), na qual recomenda aos Magistrados e Agentes do Ministério Público que optem por esta modalidade, de acordo com previsto no capítulo I.

- b) Ausência de condenação anterior por crime da mesma natureza;
- c) Ausência de aplicação anterior de suspensão provisória de processo por crime da mesma natureza;
- d) Não haver lugar a medida de segurança de internamento;
- e) Ausência de um grau de culpa elevado; e
- f) Ser de prever que o cumprimento das injunções e regras de conduta responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir.

A decisão de suspensão, em conformidade com os mencionados requisitos, não é suscetível de impugnação (n.º 6). Com a [Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto](#), nos processos nos quais estão em causa crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, o Ministério Público, tendo em conta o interesse da vítima, passou a determinar a suspensão provisória do processo, com a concordância do juiz de instrução e do arguido, desde que se verifiquem os pressupostos das alíneas b) e c) do n.º 1 (n.º 8).

“A discordância do Juiz de Instrução em relação á determinação do Ministério Público, visando a suspensão provisória do processo, nos termos e para os efeitos do n.º1 do artigo 281.º do Código de Processo Penal, não é passível de recurso.”⁸

A suspensão do processo pode ir até dois anos, exceto nos casos em que estejam em causa crimes de crime de violência doméstica não agravado pelo resultado e crime contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravado pelo resultado, nos quais em que a suspensão pode ir até cinco anos (n.ºs 1 e 5 do [artigo 282.º](#)).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, se encontram pendentes sobre a mesma matéria ou sobre matéria conexa, –

⁸ [Acórdão de uniformização do Supremo Tribunal de Justiça n.º 16/2009, de 24 de dezembro.](#)

crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual -, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 702/XIV/2.ª \(Ninsc CR\)](#) ⁹ - *Altera o Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual;*
- [Projeto de Lei n.º 672/XIV/2.ª \(Ninsc CR\)](#) - *Reforça a liberdade e autodeterminação sexual criminalizando a divulgação não consentida de fotografias ou vídeos que contenham nudez ou acto sexual;*
- [Projeto de Lei n.º 689/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) - *Agrava as penas aplicáveis a crimes contra a autodeterminação sexual de menores cometidos por meios informáticos (53.ª alteração ao Código Penal)*
- [Projeto de Lei n.º 250/XIV/2.ª \(BE\)](#) - *Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (47.ª alteração ao Código Penal);*
- [Projeto de Lei n.º 144/XIV/1.ª \(CH\)](#) - *Agravação das molduras penais privativas de liberdade para as condutas que configurem os crimes de abuso sexual de crianças, abuso sexual de menores dependentes e actos sexuais com adolescentes e criação da pena acessória de castração química.*

Não foram identificadas petições pendentes sobre a matéria em apreço.

- **Antecedentes parlamentares**

Na presente Legislatura, com objeto conexo com o objeto da presente iniciativa legislativa, foi apreciado o [Projeto de Lei n.º 187/XIV/1.ª \(PS\)](#) - *Procede ao reforço do quadro sancionatório e processual em matéria de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores, cumprindo a Diretiva n.º 2011/93/UE, do*

⁹ Ligação para o Projeto de lei retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, e estabelece deveres de informação e de bloqueio automático de sites contendo pornografia de menores ou material conexo – que deu origem à [Lei n.º 40/2020, de 18 de agosto](#), que «reforça o quadro sancionatório e processual em matéria de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e estabelece deveres de informação e de bloqueio de sítios contendo pornografia de menores, concluindo a transposição da Diretiva 2011/93/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, alterando o Código Penal e o Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro».

Na XIII Legislatura, foram apreciadas, sobre a mesma matéria, - de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa inconsciente ou incapaz -, as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei 1155/XIII/4.ª \(PS\)](#) - Reformula os crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa inconsciente ou incapaz no Código Penal, ao abrigo do disposto na Convenção de Istambul, e alarga o âmbito de aplicação da medida de coação de proibição de contacto aos crimes de ameaça, coação e perseguição (*stalking*) e o [Projeto de Lei n.º 1047/XIII/4.ª \(PAN\)](#) - Altera o Código Penal, nomeadamente o crime de violação, adaptando a legislação à Convenção de Istambul ratificada por Portugal, bem como os Projetos de Lei n.ºs [1089/XIII/4.ª \(PCP\)](#), [1105/XIII/4.ª \(BE\)](#), [1111/XIII/4.ª \(PAN\)](#), [1149/XIII/4.ª \(PSD\)](#), e [1178/XIII/4.ª \(CDS-PP\)](#), os quais deram origem à [Lei n.º 101/2019, de 6 de setembro](#), *Altera o Código Penal, adequando os crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa internada ao disposto na Convenção de Istambul, e o Código de Processo Penal, em matéria de proibição e imposição de condutas;*

- [Projeto de Lei n.º 1058/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Procede à alteração dos crimes de violação e coação sexual no Código Penal, em respeito pela Convenção de Istambul (47.ª alteração ao Código Penal), tendo caducado em 24-10-2009;

- [Projeto de Lei n.º 977/XIII/3.ª \(BE\)](#) - Altera o Código de Processo Penal, alargando as possibilidades de aplicação de prisão preventiva e limitando a aplicação da figura da suspensão provisória de processo (31.ª alteração ao Código de Processo Penal), rejeitado na generalidade, em Plenário, em 27 de outubro de 2018.

Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.ª (IL)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Não foram identificados antecedentes parlamentares de petições sobre matéria idêntica ou conexas com a matéria objeto do projeto de lei *sub judice*.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do Partido Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)¹⁰ e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que a iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Refira-se ainda que, atendendo à alteração proposta ao Código Penal, a matéria objeto da presente iniciativa se enquadra na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, constituindo, assim, reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei em análise deu entrada, foi admitido em 24 de fevereiro de 2021, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na

¹⁰ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), tendo sido anunciado em reunião plenária no dia 25 de fevereiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)¹¹ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título do projeto de lei em apreciação - «Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei, embora deva ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação.

A presente iniciativa visa alterar o Código Penal. Ora, segundo as regras de legística formal «o título de um ato de alteração deve identificar o diploma alterado»¹², por questões informativas e no sentido de tornar clara a matéria objeto do ato normativo.

Assim, em caso de aprovação do diploma, sugere-se a seguinte alteração ao título:

«Consagra como públicos os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, alterando o Código Penal»

Refira-se ainda que o artigo 1.º (objeto) da iniciativa em análise refere proceder à quinquagésima terceira alteração ao Código Penal, elencando, neste artigo, os diplomas que lhe introduziram alterações, no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

¹¹ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

¹² Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

Note-se, todavia, que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, estando em causa uma alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, atendendo ao elevado número de alterações sofridas, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a modificações anteriores.¹³

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita à entrada em vigor, se iniciativa não contém norma de entrada em vigor, pelo que, sendo aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «na falta de fixação do dia, os diplomas (...) entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação».

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

¹³ A identificação do número de ordem de alteração e o elenco dos diplomas que alteraram o ato em causa pode originar incorreções relativamente a alterações anteriores, desde logo pela potencial aplicação, em atos anteriores, de critérios divergentes quanto ao que se considerem alterações (revogações, suspensão de eficácia de ato, normas interpretativas de outras normas, etc.) que podem, por sua vez, servir de base para a informação a incluir em atos posteriores, o que poderá perpetuar eventuais erros e, assim, prejudicar a segurança jurídica. Por outro lado, o mesmo diploma pode ter várias alterações em simultâneo, por via de lei ou decreto-lei (o que, no caso do Código Penal, é bastante frequente acontecer), cuja publicação pode dar origem a vários atos de alteração com a mesma numeração de ordem de alteração (correta em todos os casos, uma vez que no início do procedimento legislativo não se poderia levar em conta as outras alterações entretanto também publicadas).

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Nos termos do disposto do artigo 2.º do [Tratado da União Europeia](#)¹⁴ (TUE), *a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias*. Dispõe ainda o artigo 3.º que *a União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos*.

A União Europeia tem registada no artigo 83.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)¹⁵ a cooperação judiciária em matéria penal, permitindo a adoção de diretivas que estabeleçam regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

Um dos domínios de possível eleição de criminalidade é o dos crimes de natureza sexual, os quais, contudo, como forma especial de violência contra mulheres e raparigas – embora não só –, continuam fora do elenco definido pelo Tratado.

A [Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de outubro de 2017, sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE](#)¹⁶ exortou o Conselho a adotar a cláusula “passerelle” e a identificar todas as formas de violência de género como domínios de criminalidade ao abrigo daquele artigo. Além disso, e em resumo, a Resolução apela ao que designa por *Tolerância zero e luta contra o assédio sexual e o abuso sexual na UE*, condenando *veementemente todas as formas de violência sexual e física ou de assédio*

¹⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2018_346_R_0026&from=PT

psicológico e lamentando o facto de estes atos serem tolerados com demasiada facilidade, quando se tratam, de facto, de uma violação dos direitos fundamentais e de um crime grave que deve ser sancionado como tal, realçando por isso que a impunidade tem de cessar, garantindo o julgamento dos agressores.

A [Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia](#)¹⁷, nos seus artigos 1.º e 3.º, prevê a defesa da Dignidade do Ser Humano e o Direito à Integridade, física ou mental, sendo de realçar que a UE aderiu com os seus Estados-Membros à [Convenção de Istambul para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica](#)¹⁸, de 2011, embora nem todos a tenham ainda ratificado, circunstância de que depende, na ordem interna de cada um, a vigência da Convenção.

A adesão da União Europeia à Convenção deve ser lida como sinal de comprometimento ou empenho contra quaisquer manifestações de género contra mulheres, bem como caminho para dotar a União no seu espaço geográfico e no mundo de instrumentos jurídicos de ação. A Convenção prevê diversas condutas especialmente gravosas, definidas pelos artigos 35.º (violência física), 36.º (violência sexual, incluindo violação), 37.º (casamento forçado), 38.º (mutilação genital feminina) e 39.º (aborto e esterilização forçados), assim como o artigo 36.º (Violência sexual, incluindo violação).

A Convenção de Istambul, portanto, agita uma via de reconhecimento jurídico transnacional, que a União sufragou, quanto à natureza da violência contra as mulheres, caracterizada como *uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens que levou à dominação e discriminação das mulheres pelos homens, privando assim as mulheres do seu pleno progresso*. Por isso, e também reconhecendo que a natureza estrutural da violência contra as mulheres é baseada no género, a Convenção aplica-se a todas as formas de violência contra as mulheres,

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

¹⁸ <https://rm.coe.int/168046253d>

incluindo a violência doméstica, que afeta desproporcionalmente as mulheres, valendo tanto em situações de paz como em momentos de conflito armado.

Além dela, com base jurídica no artigo 83.º do TFUE, o *Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.* Assim, a [Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho](#)¹⁹ visa garantir que as vítimas da criminalidade beneficiem de informação, apoio e proteção adequados e possam participar no processo penal.

Relativamente a certos grupos de vítimas, e com base na referida Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas, a UE adotou regras específicas, incluindo [vítimas de tráfico de seres humanos](#)²⁰, [crianças vítimas de exploração sexual e pornografia infantil](#)²¹ e [vítimas de terrorismo](#)²².

Ademais, o Parlamento Europeu aprovou diversas resoluções que tocam o tema da igualdade de género e combate da violência contra as mulheres, nomeadamente a [Resolução](#)²³ *sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE*, condenando *veementemente todas as formas de violência sexual*, insistindo na aplicação efetiva do quadro jurídico existente.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029>

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF>

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011L0093>

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>

²³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2018_346_R_0026&from=PT

Em 24 de junho de 2020, a Comissão apresentou uma nova [Estratégia sobre os Direitos das Vítimas para 2020-2024](#)²⁴, a fim de garantir que todas as vítimas de crimes possam exercer plenamente os seus direitos, independentemente de onde o crime tenha sido cometido. Foi nomeada a primeira [coordenadora para os direitos das vítimas](#)²⁵ e criada a [Plataforma Europeia para os Direitos das Vítimas](#)²⁶, reunindo pela primeira vez todos os intervenientes a nível da UE no domínio dos direitos das vítimas, tendo a [Agência dos Direitos Fundamentais](#)²⁷ publicado, em fevereiro, o seu [primeiro inquérito à escala da UE relativo à vitimização no âmbito da criminalidade](#)²⁸.

Na sequência da Presidente Ursula von der Leyen ter colocado a luta contra a [violência baseada no género](#)²⁹ entre as suas [principais prioridades políticas](#)³⁰ e reiterado o seu empenho nesta matéria no seu [Discurso sobre o Estado da União de 2020](#)³¹, a Comissão Europeia lançou, recentemente, uma [consulta pública](#)³² sobre as melhores formas de combater a violência doméstica e a violência baseada no género, visando acolher contributos para uma iniciativa legislativa, anunciada na [Estratégia para a Igualdade de Género](#)³³ e prevista para o final do corrente ano.

Em 22 de fevereiro, para assinalar o Dia Europeu da Vítima de Crime, a Vice-Presidente dos Valores e Transparência, Vera Jourová, e o Comissário da Justiça, Didier Reynders,

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1168

²⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/ec-coordinator-victims-rights_en

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform_en

²⁷ <https://fra.europa.eu/pt/about-fra>

²⁸ <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-survey-crime>

²⁹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_en

³⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

³¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_20_1655

³² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12682-Preventing-and-combating-gender-based-violence/public-consultation>

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_358

emitiram uma [declaração](#)³⁴, onde destacaram o impacto da pandemia no aumento da violência doméstica, *do abuso sexual de crianças, da cibercriminalidade e dos crimes de ódio racial e xenófobo, referindo a necessidade de reforçar a capacitação das vítimas, especialmente as mais vulneráveis, tais como as vítimas de violência baseada no género ou de crimes de ódio.*

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Os crimes contra a liberdade e identidade sexual encontram-se previstos nos [artigos 178 e seguintes](#) do [código penal espanhol](#)³⁵.

Prevê o [artigo 178](#), que quem atentar contra a liberdade sexual de outra pessoa, utilizando violência ou intimidação, será punido como autor de agressão sexual com a pena de prisão de 1 a 5 anos. Quando a agressão sexual consista em acesso carnal por via vaginal, anal ou oral ou introdução de outras partes do corpo ou objetos, o autor é punido por violação com a pena de prisão de 6 a 12 anos ([artigo 179](#)).

De acordo com o [artigo 191](#), para os crimes sexuais é necessária a *denúncia* do ofendido ou do seu legal representante.

Quando a vítima seja menor de idade, pessoa com incapacidade ou que necessite de especial proteção, o Ministério Público é competente para iniciar o procedimento criminal, conforme previsto no n.º 1 do artigo 191 *in fine*. De igual modo, a eventual desistência (*perdón del ofendido o del representante legal*) não extingue o procedimento criminal (n.º 2 do mesmo artigo).

³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_21_721

³⁵ Diploma consolidado retirado do portal oficial BOE.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas são feitas para o referido portal.

FRANÇA

A queixa é o ato pelo qual um delito é relatado à justiça. Qualquer vítima, mesmo que menor de idade, pode apresentar uma queixa. As pessoas coletivas também podem apresentar queixas desde que seja para defender os seus interesses ou na persecução dos seus objetivos (artigos 1 a 10 do [Code de procédure pénale](#)³⁶).

O código, na parte legislativa, inclui um capítulo exclusivamente dedicado aos crimes de natureza sexual e à proteção das vítimas menores (artigos [706-47 e seguintes](#)). Prevê igualmente o [artigo 8](#) que a ação pública dos crimes de natureza sexual prescreve passado 10 anos a contar da maioridade da vítima e, para os crimes previstos nos artigos [222-12](#), [222-29-1](#) e [227-26](#) do [código penal](#), 20 anos a contar da maioridade. Do que foi possível apurar, não fica claro se são apenas as vítimas que podem denunciar os crimes. Cabe, no entanto, ao Ministério Público a decisão de fazer avançar o processo sempre que tem conhecimento da eventual prática de um crime.

O instituto da suspensão da execução das penas de prisão encontram-se previstas nos artigos [720-1 e seguintes](#) do [Código de Processo Penal](#), aplicando-se, em abstrato, às penas de prisão inferiores a dois anos, podendo o juiz impor ao condenando determinadas condutas.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 3 de março de 2021, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados.

³⁶ Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr. Todas as ligações eletrónicas a referencias legislativas referentes a França são feitas para o referido portal.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página](#) desta iniciativa na *Internet*.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

VII. Enquadramento bibliográfico

ALMEIDA, Rute Cardoso - Do futuro da intervenção precoce e prevenção no âmbito da violência doméstica : uma reflexão sobre os objectivos da Convenção de Istambul. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 38, nº 152 (Out./Dez. 2017), p. 135-156. Cota: RP-179.

Resumo: «Neste artigo, abordamos a adaptação da ordem jurídica portuguesa à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (doravante designada por Convenção de Istambul ou Convenção), mormente no que respeita à intervenção precoce, um dos objectivos definidos na Convenção para alcançar a prevenção da ocorrência de posterior violência, sobretudo do desfecho homicídio.

Antes da análise específica de normas, debruçemo-nos, ainda que en passant, sobre o contexto, conceitos e objectivos da Convenção.»

AMNESTY INTERNATIONAL - **Right to be free from rape** [Em linha] : **overview of legislation and state of play in Europe and international human rights standards.**

[S.l.] : Amnesty International, 2018. [Consult. 26 abril 2017]. Disponível na intranet da AR:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126099&img=11848&save=true>>.

Resumo: A violência sexual é um problema sistémico que se encontra espalhado por todo o mundo. Não existe nenhum país onde as pessoas vivam livres desta ameaça que afeta ambos os sexos, provocando efeitos devastadores sobre as suas vítimas. Apesar de reconhecer que toda a violência sexual, independentemente do sexo, género ou identidade de género da vítima, é importante no que respeita à violação dos direitos humanos, a presente análise debruça-se mais sobre uma forma de violência sexual, nomeadamente a violação de mulheres e raparigas, uma vez que estas são mais afetadas por este tipo de crime.

Ao longo do documento são analisados os seguintes tópicos: a legislação atual e perspectivas de novos desenvolvimentos na Europa; dificuldades no acesso à justiça; análise de dados estatísticos; normas de direitos humanos internacionais; recomendações.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS – **Crimes sexuais** [Em linha] : **jurisdição penal e processo penal.** Lisboa : CEJ, 2021. [Consult. 09 de março 2021]. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133517&img=20094&save=true> >.

Resumo: «Em Fevereiro de 2020 o Centro de Estudos Judiciários organizou uma acção de formação em que procurou abordar várias vertentes da liberdade sexual, à Convenção

Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.ª (IL)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

de Istambul, ao assédio e abuso sexual no desporto, até à pornografia de crianças.

Este e-book junta agora as gravações de vídeo, textos e apresentações respeitantes às intervenções ocorridas naquela acção.»

CONSELHO DA EUROPA. Assembleia Parlamentar – **Manual para deputados : Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (Convenção de Istambul)**. Strasbourg : Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, 2012. 111 p. Cota: 12.36 - 395/2012.

Resumo: Tendo em conta o papel chave que os Deputados podem ter a nível nacional na sensibilização da opinião pública, bem como o impacto direto que podem ter a nível legislativo, o presente manual visa promover entre aqueles uma maior consciencialização e compreensão sobre a Convenção de Istambul e auxiliá-los na sua promoção. Explica as principais provisões contidas na Convenção, ao mesmo tempo que oferece exemplos de como podem ser introduzidas na legislação e política nacionais.

O manual oferece exemplos de legislação nacional e medidas que os Estados-Membros do Conselho da Europa já introduziram para combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica. Ilustra os tipos de leis e medidas que podem ser adotadas. Os exemplos avançados não constituem uma lista exaustiva da legislação promulgada ou das medidas tomadas pelos Estados-Membros.

CONSELHO DA EUROPA. Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica - **GREVIO's (baseline) evaluation report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)** [Em linha] : Portugal. Strasbourg : Council of Europe, 2019. [Consult. 19 mar. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126821&img=12589&save=true>>

Resumo: Este relatório fornece uma avaliação das medidas de implementação tomadas por Portugal relativamente a todos os aspetos da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (Convenção de Istambul). Esta avaliação foi levada a cabo pelo Grupo de Peritos sobre a Ação contra a Violência contra as Mulheres e Violência Doméstica (GREVIO).

O relatório destaca o compromisso significativo demonstrado pelas autoridades portuguesas, ao longo dos anos, para combater a violência contra as mulheres, paralelamente aos esforços para promover a igualdade entre mulheres e homens. No entanto, enfatiza a necessidade de conferir à Comissão para a Igualdade de Género (CIG) os poderes e recursos necessários para melhorar a coordenação interministerial e a cooperação interinstitucional como meios para assegurar o acesso igual ao apoio e reforço da proteção para todas as mulheres vítimas de violência, em todo o país.

O relatório identificou uma série de questões prioritárias que requerem uma ação adicional, por parte das autoridades portuguesas, para com as disposições da Convenção. Aponta insuficiências e recomendações, nomeadamente no que concerne ao enquadramento penal dos crimes de violação e coação sexual e a configuração do consentimento da vítima na definição dos tipos penais, bem como nas respetivas causas de agravamento de penas.

DIAS, Maria do Carmo Saraiva de Menezes da Silva – Notas substantivas sobre crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 34, nº 136 (Out.-Dez. 2013), p. 59-97. Cota: RP-179.

Resumo: Neste artigo a autora analisa o tema dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual. O texto começa por tecer algumas considerações gerais sobre as características da vítima, as características do agressor e a recolha de provas na investigação. De seguida apresenta algumas particularidades dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, terminando com umas notas finais sobre o tema em análise.

LEITE, Inês Ferreira – A tutela penal da liberdade sexual. **Revista portuguesa de ciência criminal**. Lisboa. ISSN 0871-8563. A. 21, nº1 (Jan/Mar. 2011), p. 29-94. Cota: RP-514.

Resumo: Este artigo aborda a questão da tutela da liberdade sexual. Segundo a autora, é extremamente difícil fugir à contaminação do Direito pela Moral quando se estuda este tema. Assim sendo, o artigo apresenta três exemplos considerados paradigmáticos das diversas e legítimas manifestações da tutela da liberdade sexual: violação, abuso sexual de crianças e lenocínio. A diferença entre estes tipos de crime não assenta numa maior ou menor interferência da Moral no campo do Direito Penal, mas tão só nos distintos graus de lesão da liberdade sexual e nas diversas manifestações que esta comporta.

SOEIRO, Cristina – O abuso sexual de crianças : contornos da relação entre a criança e a justiça. **Sub judice : justiça e sociedade**. Lisboa. ISSN 0872-2137. Nº 26 (out.-dez. 2003), p. 21-29. Cota: RP-472.

Resumo: O presente artigo aborda a questão do abuso sexual de crianças. Nele é abordada a crescente participação das crianças no sistema de justiça e como essa participação tem vindo a exigir por parte dos diferentes profissionais uma reflexão aprofundada sobre como se pode estabelecer uma interação entre as crianças e o próprio sistema.

VINAGRE, Nuno – **Da reforma dogmática do concurso de crimes : o repensar à luz do complexo sistema dialéctico entre o crime de coacção sexual e o crime de violação**. 1ª ed. Coimbra : Wolters Kluwer Portugal, Coimbra Editora, 2011. 150 p. ISBN 978-972-32-1899-2. Cota: 12.06.8 – 124/2011.

Resumo: O presente livro corresponde, com ligeiras alterações, à Dissertação de Mestrado em Direito Penal que o autor apresentou à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2009. Nele é abordado o tema dos crimes sexuais e a importância que neste âmbito assume o conceito de *ato sexual de relevo* como uns dos *tópoi* capaz de resolver a problemática de saber se estamos perante um ou vários crimes sexuais. Na obra encontram-se desenvolvidos dois tópicos principais: o

Projeto de Lei n.º 701/XIV/2.^a (IL)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a)



enquadramento jurídico-dogmático do concurso de crimes; e o enquadramento jurídico-dogmático do complexo sistema dialético entre o crime de coação sexual e o crime de violação.