



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## PROJECTO DE LEI N.º 252/VIII

### PROTECÇÃO LABORAL CONTRA O TERRORISMO PSICOLÓGICO OU ASSÉDIO MORAL

As sociedades contemporâneas e, em particular, o modelo social europeu, têm atribuído cada vez mais importância à protecção dos direitos dos trabalhadores, nomeadamente os direitos atinentes à sua dignidade e integridade psíquicas. A União Europeia tem atribuído grande importância a esta matéria, regulamentando-a nos seus mais diversos aspectos. Vários Estados membros avançaram já com projectos de lei ou alteraram a legislação laboral existente, no sentido de se ter em conta o fenómeno específico do chamado *mobbing*, «assédio moral» ou «terrorismo psicológico» exercido nos locais de trabalho.

Assim, e sem mais considerandos, os Deputados abaixo assinados apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

**(Objecto)**

1 — A presente lei estabelece as medidas gerais de protecção dos trabalhadores contra o terrorismo psicológico ou assédio moral, entendido como degradação deliberada das condições físicas e psíquicas dos assalariados nos locais de trabalho, no âmbito das relações laborais. O atentado contra a dignidade e integridade psíquica dos assalariados constitui uma agravante a tais comportamentos.

2 — Por degradação deliberada das condições físicas e psíquicas dos assalariados nos locais de trabalho entendem-se os comportamentos dolosos dos empregadores,

conduzidos pela entidade patronal e/ou seus representantes, sejam eles superiores hierárquicos, colegas e/ou outras quaisquer pessoas com poder de facto para tal no local de trabalho.

3 — Os actos e comportamentos relevantes para o objecto da presente lei caracterizam-se pelo conteúdo vexatório e pela finalidade persecutória e/ou de isolamento, e traduzem-se em considerações, insinuações ou ameaças verbais e em atitudes que visem a desestabilização psíquica dos trabalhadores com o fim de provocarem o despedimento, a demissão forçada, o prejuízo das perspectivas de progressão na carreira, o retirar injustificado de tarefas anteriormente atribuídas, a despromoção injustificada de categorias anteriormente atribuídas, a penalização do tratamento retributivo, o constrangimento ao exercício de funções ou tarefas desqualificantes para a categoria profissional do assalariado, a exclusão da comunicação de informações relevantes para a actividade do trabalhador, a desqualificação dos resultados já obtidos. Estes comportamentos revestem-se de um carácter ainda mais gravoso quando envolvem desqualificação externa (para fora do local de trabalho) dos trabalhadores, através do fornecimento de informações erradas sobre as suas funções e/ou as suas categorias profissionais e de desconsiderações e insinuações prejudiciais à sua carreira profissional e ao seu bom nome.

## Artigo 2.º

### **Anulabilidade dos actos discriminatórios**

1 — Os actos e decisões atinentes às alterações das categorias, funções, encargos ou mesmo as transferências, atribuíveis à degradação deliberada das condições físicas e psíquicas dos assalariados nos locais de trabalho são anuláveis a pedido da vítima.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Artigo 3.º

#### **Regime sancionatório**

1 — O(s) autor(es) dos actos de terrorismo psicológico ou assédio moral são condenados a uma pena de um a três anos de prisão ou, em alternativa a uma coima de cinco milhões de escudos (5 000 000\$00).

2 — O atentado contra a dignidade e integridade psíquica dos assalariados constitui uma agravante a tais comportamentos, sendo neste caso a pena agravada para dois a quatro anos de prisão ou, em alternativa, a uma coima de vinte milhões de escudos (20 000 000\$00).

3 — A entidade patronal e/ou os superiores hierárquicos dos autores materiais dos actos de terrorismo psicológico e/ou assédio moral incorrem solidariamente nas sanções previstas para estes, quando estejam de qualquer modo envolvidos numa tal estratégia, de forma activa, como ordenantes ou encorajantes, ou passiva, tendo conhecimento dos factos e nada tendo feito para os impedir.

### Artigo 4.º

#### **Regulamentação**

O Governo deve proceder, no prazo de 90 dias, à regulamentação das disposições da presente lei necessária à sua boa execução.

### Artigo 5.º

#### **Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor na data da sua publicação.

Palácio de São Bento, 27 de Junho de 2000. — Os Deputados do PS: *Francisco Torres — José Barros Moura — Francisco de Assis — Barbosa de Oliveira — Medeiros Ferreiras — Strecht Ribeiro.*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**PROJECTO DE LEI N.º 252/VIII  
(PROTECÇÃO LABORAL CONTRA O TERRORISMO PSICOLÓGICO OU  
ASSÉDIO MORAL)**

**Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,  
Liberdades e Garantias**

**Relatório**

**I — Considerações introdutórias**

1 — A exposição de motivos da iniciativa legislativa em referência, da autoria de seis Deputados do Partido Socialista e que visa estabelecer medidas de protecção dos trabalhadores contra o terrorismo psicológico ou assédio moral, alerta para a importância crescente que tem assumido, na União Europeia, a protecção dos direitos dos trabalhadores, nomeadamente os direitos atinentes à sua dignidade e integridade psíquicas.

2 — Tratando-se de matéria de direito do trabalho, à partida não caberia a esta Comissão relatar o presente projecto de lei. Todavia, a baixa do mesmo a esta Comissão justifica-se em razão da proposta de disposições incriminatórias de natureza penal.

**II — Sobre a matéria objecto da iniciativa legislativa**

3 — No decurso dos anos 60, um médico sueco identificou uma forma especial de comportamento hostil persistente entre crianças de escola, que denominou de *mobbing*. No início dos anos 80, o Professor Heinz Leymann encontrou o mesmo tipo de

comportamento hostil persistente entre trabalhadores do mesmo local de trabalho. Desde então, o Professor Heinz Leymann é a maior autoridade internacional sobre *mobbing*, nos locais de trabalho.

4 — Desde 1986, o conhecimento sobre a matéria do *mobbing* - que poderíamos traduzir, como no projecto de lei, por terrorismo psicológico ou assédio moral - tem evoluído significativamente através de estudos e investigações na área da psicologia do trabalho e das organizações, que permitem hoje afirmar que se trata de um fenómeno capaz de destruir o ambiente de trabalho, diminuir a produtividade e favorecer o absentismo devido aos desgastes psicológicos que origina. Neste tipo de conflito, a vítima é sujeita a um processo contínuo e estigmatizante de violação dos seus direitos. Se persistir durante vários anos, este tipo de conflito pode, no limite, conduzir à saída do mercado de trabalho do indivíduo, quando este se vê incapacitado de encontrar emprego em razão das mazelas psicológicas sofridas no anterior emprego.

5 — Estudos recentes estimam que, na União Europeia, vários milhares de trabalhadores são vítimas deste tipo de tratamento abusivo que tem consequências desastrosas para a saúde, originando depressões, distúrbios físicos de várias ordens, conduzindo mesmo ao suicídio. Em 1996, um inquérito da União Europeia baseado em mais de 15 000 entrevistas, denunciava que 4% dos trabalhadores tinham sido submetidos a violência física no ano precedente, 2% tinham sido sujeitos a assédio sexual e 8% a alguma forma de intimidação, terrorismo psicológico, assédio moral, *mobbing* ou *bullying* (outro termo para definir o mesmo conceito).

6 — Vários estados europeus têm avançado com legislação sobre a matéria.

A iniciativa pioneira coube aos Estados escandinavos - a Suécia, a Finlândia e a Noruega - ao consagrarem na suas leis laborais garantias de protecção dos direitos dos trabalhadores, tanto à saúde física como à saúde mental. Na Alemanha e na Itália discutem-se actualmente iniciativas legislativas sobre esta matéria.

7 — Refira-se ainda que o assédio moral não está estritamente ligado à organização hierárquica, antes podendo ser exercido por colegas de trabalho - a expressão americana para esta realidade (*ganging up on someone*) é suficientemente elucidativa. Em qualquer caso, sempre pressupõe uma situação de abuso de poder, tenha ela suporte



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

legal ou meramente fáctico, funde-se ela na relação hierárquica ou na tolerância das ou cumplicidade das chefias com o agressor.

### III — As soluções propostas

8 — O projecto de lei divide-se em quatro artigos que se ocupam, sucessivamente, do objecto do diploma, da anulabilidade dos actos discriminatórios, do regime sancionatório e da remissão para ulterior regulamentação.

9 — No artigo 1.º pretende-se definir o objecto do diploma, que será o de estabelecer as medidas gerais de protecção dos trabalhadores contra o terrorismo psicológico ou assédio moral.

10 — Para além de aspectos atinentes à construção do preceito, aquilo que salta à vista, desde logo, é que a sua formulação não pode ser considerada suficientemente exacta para poder constituir um tipo legal de crime. Com efeito, o artigo 3.º vem, segundo julgamos, declarar punível com pena de prisão de um a três anos os autores dos actos de terrorismo psicológico ou assédio moral, tal qual definidos no artigo 1.º.

11 — Ou seja, a indefinição do articulado proposto não permite distinguir o que é elemento objectivo do tipo (a ilicitude propriamente dita) do que é culpabilidade ou elemento subjectivo. De facto, a conduta tipicamente ilícita tanto pode consistir em «considerações, insinuações ou ameaças verbais», como pode ser o «fornecimento de informações erradas sobre as (...) funções e ou as (...) categorias profissionais» como podem ser «desconsiderações e insinuações prejudiciais à (...) carreira e bom nome profissional». Quanto ao elemento subjectivo, as alusões a uma conduta deliberada de degradação «das condições físicas e psíquicas dos assalariados», à «finalidade persecutória e de isolamento» e ao fim de «provocarem o despedimento, a demissão forçada, o prejuízo das expectativas de progressão na carreira, o retirar injustificado de tarefas anteriormente atribuídas, a penalização do tratamento retributivo, o

constrangimento ao exercício de funções ou tarefas desqualificantes para a categoria profissional do assalariado, a exclusão da comunicação de informações relevantes para a actividade do trabalhador, a desqualificação dos resultados obtidos» apontam no sentido da necessidade de previsão de uma forma de dolo específico.

12 — Contudo, a técnica legislativa que consiste em amalgamar o método utilizado (comportamento vexatório sistemático/persecutório por parte da entidade patronal e pessoas referidas no n.º 2 do artigo 1.º), os instrumentos/forma do comportamento (em suma, a degradação das condições de trabalho) e a finalidade visada (cessação da relação de trabalho ou modificação *in pejus* do estatuto do trabalhador) não nos parece ser a mais adequada. Assim sendo, se o artigo 1.º pretende constituir o tipo legal punível com as penas previstas no artigo 3.º, carece de uma profunda reformulação. Cumpre ainda referir que a utilização da expressão «assalariados» parece apontar no sentido de a conduta criminosa provir apenas da entidade patronal, o que contraria a possibilidade, também ali prevista, de a conduta poder ser imputável a outros trabalhadores. Por outro lado, expressões como «degradação deliberada», «poder de facto», «desqualificação dos resultados», «desqualificação externa (para fora do local de trabalho)», «desconsiderações e insinuações» constituem conceitos vagos e indeterminados, cuja utilização deve ser evitada na medida do possível.

13 — Isto se a intenção dos subscritores do projecto for a de criar um novo tipo legal de crime. De facto, essa intenção não é líquida, na medida em que se prevê, em alternativa à condenação em pena de prisão, a condenação no pagamento de uma coima. Ora, à pena de prisão e à condenação no pagamento de uma coima correspondem dois tipos de ilícito diferentes - o crime e a contra-ordenação, respectivamente - cuja aplicação é da responsabilidade no primeiro caso, dos tribunais e, no segundo caso, de uma entidade administrativa. Trata-se, pois, de uma impossibilidade jurídica, que viola claramente o princípio da legalidade.

14 — É certo que a previsão da responsabilidade solidária da entidade patronal parece indiciar que a vontade dos autores do projecto era a de criarem um ilícito contra-ordenacional, por só fazer sentido quando estiverem em causa sanções pecuniárias. Ou, no limite, seria a de preverem dois tipos diferentes de ilícito, conforme o desvalor





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

jurídico das condutas em causa - o que, só por si, justificaria a completa reformulação do artigo 1.º.

15 — Cabe referir, em último lugar, que a remissão para posterior regulamentação, por parte do Governo, de um diploma que estabelece sanções de carácter incriminatório pode ser entendida como violadora do princípio da legalidade consagrado no artigo 29.º n.º 3 da Constituição.

16 — E, contudo, de considerar que as dúvidas suscitadas poderão ser devidamente dilucidadas em sede de apreciação na especialidade.

### IV - Parecer

Nestes termos, os Deputados da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias são de parecer que o projecto de lei n.º 252/VIII está em condições de ser discutido na generalidade em Plenário, reservando os grupos parlamentares as suas posições para o debate.

Palácio de São Bento, 6 de Dezembro de 2000. — O Deputado Relator, *Narana Coissoró* — O Presidente, *Jorge Lacão*.

**Nota: — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade (PS, PSD, CDS-PP e PCP).**

# Relatório e parecer da Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

## Relatório

### 1 — Enquadramento

1 — O projecto de lei n.º 252/VIII, da iniciativa de seis Deputados do Grupo Parlamentar do PS, sobre «Protecção Laboral contra o terrorismo psicológico ou assédio moral», foi apresentado ao abrigo do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 130.º e 137.º do Regimento da Assembleia da República.

**Baixou à Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social por despacho de S. Ex.ª o Sr. Presidente da Assembleia da República, para emissão de relatório e parecer.**

2 — O referido projecto de lei pretende estabelecer um regime jurídico que proteja os trabalhadores contra o terrorismo psicológico ou assédio moral, entendido como degradação deliberada das condições físicas e psíquicas dos assalariados nos locais de trabalho, no âmbito das relações laborais.

3 — De acordo com os autores do projecto de lei vários Estados da União Europeia já consagraram, na sua legislação laboral, a regulamentação do «*mobbing*» (denominação anglo-saxónica para o assédio moral ou terrorismo psicológico). Este fenómeno tem, aliás, adquirido uma importância crescente face às novas formas de organização do trabalho.

### II — Objectivos do regime jurídico a estabelecer

4 — Nos termos do disposto no artigo 2.º; os actos discriminatórios praticados pela entidade patronal contra o trabalhador e visando a degradação deliberada da sua condição física e/ou psíquica, são anuláveis a pedido da vítima.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — No artigo 3.º estabelece-se um regime sancionatório para os autores de terrorismo psicológico ou assédio moral, que podem ser condenados a penas de prisão (de 2 a 14 anos ou de 1 a 3 anos, consoante se verifique ou não a existência de uma circunstância agravante: o atentado contra a dignidade e integridade psíquica dos assalariados) ou, em alternativa, a coimas de 5 000 000\$00 ou 20 000\$00.

### III — Resultados da discussão pública

6 — O presente projecto de lei foi submetido a discussão pública pelo prazo de 30 dias, de 26 de Outubro a 24 de Novembro de 2000, tendo sido recebidos dois pareceres, um da UGT e outro da CGTP-IN.

7 — Relativamente ao parecer enviado pela UGT, refira-se que esta se manifesta claramente a favor da presente iniciativa legislativa, como actualização do princípio da tutela da dignidade da pessoa humana, e mais especificamente, da dignidade do trabalhador. Chama, porém, a atenção para a importância do trabalho já produzido em varias instâncias internacionais e comunitárias neste domínio, nomeadamente, pelo grupo *ad-hoc* sobre «Violência no Trabalho» do Comité Consultivo para a Segurança, Higiene e Protecção da Saúde no Local de Trabalho da Comissão Europeia.

**8 — Considera, ainda, que a expressão «terrorismo psicológico» não é a melhor, por ser demasiado restritiva, enquanto a violência no trabalho apresenta diversas gradações.**

9 — Por outro lado, frisa que a violência no trabalho, quer se consubstancie num comportamento físico ou psicológico, deve integrar um mesmo tipo de ilícito, devendo a designação escolhida explicitar essa opção. Aliás, o próprio projecto não distingue, na previsão e na estatuição, terrorismo psicológico de assédio moral.

10 — Para além disso, a UGT defende a necessidade de uma distinção, que poderá envolver a distinção entre crime e contra-ordenação laboral. Também invoca a

necessidade de, em casos mais graves, estabelecer que o ónus da prova cabe à entidade empregadora.

**11 — Em relação ao artigo 2.º a UGT discorda da sanção prevista para a invalidada dos actos em causa, preferindo a sanção mais grave, que é a nulidade.**

12 — Também suscita algumas dúvidas quanto à posterior regulamentação do diploma pelo Governo.

13 — Por seu lado, a CGTP-IN também se manifestava a favor da criação de um regime específico de protecção contra o assédio moral nos locais de trabalho.

14 — Chama a atenção para a necessidade de adoptar definições claras e precisas, discordando de que o atentado contra a dignidade e a integridade psíquica seja tido como mera agravante dos comportamentos abusivos, visto que aquele é parte integrante e essencial das próprias condutas abusivas em que se manifesta o assédio moral.

15. Discorda, também, da referência aos «comportamentos dolosos» (n.º 2 do artigo 1.º) e, no que respeita ao n.º 3 do artigo 1.º, entende que ele estabelece alguma confusão entre os actos e comportamentos em que se manifesta o assédio e os objectivos visados com o assédio.

**16 — Finalmente, manifesta-se contra a ambiguidade do regime sancionatório previsto, considerando que o assédio moral deveria ser tipificado como crime e punido como tal, e chama a atenção para algumas omissões, tais como o facto de não ser prevista qualquer reparação para as vítimas de assédio moral e de não se prever um regime de prova.**

#### **IV - Parecer**

A Comissão de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social é do seguinte parecer:

**a) O projecto de lei n.º 252/VII preenche os requisitos constitucionais e legais para subir ao Plenário da Assembleia da República para apreciação e votação;**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

b) Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições para o Plenário da Assembleia da República.

Palácio de São Bento, 5 de Dezembro de 2000. — O Deputado Relator, *Artur Penedos*.

*Nota:* — O relatório e o parecer foram aprovados por unanimidade.