

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

22-03-2023

ASSUNTO: Projeto de Lei 599/XV/1 (PAN) - Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei 599/XV/1 \(PAN\) - Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal](#), tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do GP do CH e da DURP do PAN, na reunião de 22 de março de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS**

PARECER

Projeto de Lei n.º 599/XV/1.ª (PAN) – Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A Deputada Única Representante do Partido PAN tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 599/XV/1.ª (PAN) - **Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal.**

.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 28 de fevereiro de 2023. Foi admitido a 2 de março e, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a). O seu anúncio ocorreu na reunião Plenária do dia 2 de março de 2023, tendo a signatária deste parecer sido designada como relatora.

O Projeto de Lei foi 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 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). A iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Em 8 de março de 2023 foram solicitados pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e à APAV, podendo ser consultados a todo o tempo na página do processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente. Até ao momento em que o projeto de Parecer foi entregue não tinha sido ainda recebido qualquer Parecer.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Nos exactos termos da Nota Técnica, “a presente iniciativa legislativa visa consagrar a natureza pública dos crimes de coação sexual, de violação, de abuso sexual de pessoa

incapaz de resistência, de fraude sexual e de procriação artificial não consentida, previstos e punidos, respetivamente, pelos artigos 163.º, 164.º, 165.º, 167.º e 168.º do Código Penal (CP) e, complementarmente, prever a possibilidade de arquivamento do procedimento a requerimento da vítima (...).”

Ainda nos termos da Nota Técnica, a proponente justifica a iniciativa legislativa invocando “o artigo 55.º da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (comumente conhecida como Convenção de Istambul), que insta os Estados a garantirem que as investigações relativas a crimes contra a liberdade sexual, bem como a respetiva abertura de procedimento criminal, *não dependam totalmente da denúncia ou da queixa apresentada pela vítima*. Considerando esta norma, faz referência ao relatório de avaliação das medidas de implementação adotadas pelas autoridades portuguesas relativamente a todos os aspetos da Convenção de Istambul, elaborado pelo Grupo de peritos sobre o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica (GREVIO), no qual pode ler-se: *GREVIO urges the Portuguese authorities to amend their legislation to make it conform with the rules regarding ex parte and ex officio prosecution set out in Article 55, paragraph 1, of the Istanbul Convention, as regards in particular the offences of physical and sexual violence*. Alude ainda ao Relatório Anual de Segurança Interna referente ao ano de 2021 e cita Paulo Pinto de Albuquerque quando refere que a liberdade sexual corresponde à «esfera mais íntima da personalidade», alertando para os efeitos que este tipo de crimes pode ter sobre as vítimas - constrangimentos no momento da denúncia, revitimização, sujeição a exames médicos invasivos - e fundamenta, por esse motivo, a necessidade de atuação do Estado na prossecução do interesse da vítima, mas igualmente na garantia da punição do agressor”.

De forma sintética, a Nota Técnica informa que “a iniciativa pretende alterar a redação do artigo 178.º do CP, com vista a atribuição da natureza de crime público aos 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) e procriação artificial não consentida (artigo 168.º).

Preconiza ainda a alteração do n.º 2 do artigo 178.º, conferindo-lhe uma redação distinta da atual, porém, refere, em linha com o entendimento da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima e que visa garantir que *a vítima pode, a todo o tempo, requerer o arquivamento do processo, só podendo o Ministério Público rejeitar tal requerimento quando, de forma fundamentada, considere que o prosseguimento da acção penal é o mais adequado à defesa do interesse da vítima e que o pedido se deveu a qualquer tipo de condicionamento por parte do arguido ou de terceiro, caso em que deverá promover sempre a aplicação das medidas necessárias à sua protecção contra eventuais retaliações ou coação.*

Mais propõe a revogação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 178.º relativos à suspensão provisória do processo por crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado.

O Projeto de Lei em apreço contém quatro artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo alterando o CP, o terceiro contendo uma norma revogatória e o último determinando o início de vigência da lei a aprovar”.

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.

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 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 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, por crimes contra a liberdade sexual, mas sempre em função do critério primordial que é o interesse da vítima.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A Relatora do presente Parecer reitera a opinião vertida em Pareceres anteriores relacionados com iniciativas com propósitos semelhantes, discordando da opção de atribuir natureza pública a estes crimes.

No que respeita à outorga de natureza pública, ainda que pretensamente mitigada, julga-se conveniente uma curta revisitação da reflexão já vertida 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

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).

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 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

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

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 outorque 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 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-

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.

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 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 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.

A iniciativa legislativa em apreço, porventura reconhecendo alguma pertinência a estas considerações, procura mitigar a natureza pública que pretende ver atribuída ao crime admitindo que, depois da instauração oficiosa do processo, haja um arquivamento do processo por mero requerimento da vítima. Chama-se, porém, a atenção para a vitimização secundária decorrente da existência de um processo penal que a vítima não quer, da criação para a vítima do ónus de se manifestar contra o processo e mostrar que a sua continuação é contrária aos seus interesses, assim como o prejuízo para a credibilidade da justiça penal e para a realização da justiça por força da existência ainda que breve de processos meramente simbólicos e que redundam em arquivamentos ainda que no processo já existam indícios da prática de um crime.

PARTE III - CONCLUSÕES

A deputada única representante do Partido PAN tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 599/XV/1.ª (PAN) – Consagra a natureza pública dos crimes de violação e outros crimes contra a liberdade sexual, procedendo à alteração do Código Penal

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

2. A iniciativa legislativa *sub judice* visa outorgar natureza pública aos crimes de coação sexual, violação, abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, fraude sexual e procriação artificial não consentida e admitir o arquivamento do processo a requerimento da vítima.
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 599/XV/1.ª (PAN) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

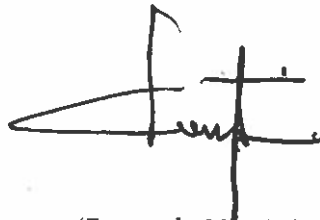
Palácio de S. Bento, 22 de março de 2023

A Deputada Relatora



(Cláudia Santos)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)