PROJETO DE LEI Nº 743/XV/1.ª

Cria o tipo legal de crime de assédio sexual e de assédio sexual qualificado, reforçando a proteção legal das vítimas

---

OBJETO DA INICIATIVA

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 743/XVI/1.ª, da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, que *cria o tipo legal de crime de assédio sexual e de assédio sexual qualificado, reforçando a proteção legal das vítimas*.

A iniciativa legislativa em apreço não é inovadora face ao seu conteúdo fundamental, qual seja o de introduzir modificações ao crime de importunação sexual em ordem a que possa conter uma ampliação do seu tipo objetivo para o denominado assédio sexual, em todas as suas modalidades de atuação não contempladas atualmente pela norma.

Assim, importa dar nota das seguintes iniciativas já analisadas em pareceres emitidos por este CSMP:

a) Projeto de Lei n.º 852/XIV/2.ª

b) Projeto de Lei n.º 906/XIV/2ª

c) Projeto de Lei n.º 36/XV/1.º

Vejamos o que nos parece mais significativo da respetiva exposição de motivos, para melhor tentar compreender os propósitos do projeto e, além disso, compreender se se justifica empreender análise inovadora face às posições anteriormente afirmadas nas iniciativas de conteúdo similar.

Assim,

O assédio sexual é uma realidade cada vez mais exposta na sociedade, que atravessa gerações, assume múltiplas formas e é exercida em contextos diversos. Constituindo uma das muitas manifestações da violência contra as mulheres, os atos de assédio sexual invadem a vida das suas vítimas, desde os ambientes laborais e académicos, ao mundo digital, ao simples facto de utilizar transportes públicos ou de andar na rua.

No campo laboral, já em 2016, o estudo promovido pela Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, intitulado "Assédio sexual e moral no local de trabalho em Portugal", concluiu que as mulheres são as principais vítimas de assédio moral (16,7%) e de assédio sexual (14,4%) no local de trabalho. Referiu, ainda, que 12,6% da população ativa em Portugal já sofreu pelo menos uma vez durante a sua vida profissional uma forma de assédio sexual no trabalho.

Da mesma forma, um estudo da OIT concluiu que a violência e o assédio no trabalho afetaram mais de uma em cada cinco pessoas, sendo que as mulheres jovens são duas vezes mais suscetíveis do que os homens jovens de ser vítimas de assédio e violência sexual e que, no caso das mulheres migrantes, a probabilidade é duas vezes superior à das outras mulheres.

Por seu turno a APAV revelou que quase 2 em cada 10 pessoas admitiu ter sido vítima de assédio sexual no local de trabalho, sendo a larga maioria mulheres (88%). Adianta, agora, que as denúncias de assédio sexual e moral cresceram mais de 150% nos últimos quatro anos, estimando que os números reais sejam seguramente mais elevados.

A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência, que vincula o Estado português, define Assédio sexual como "qualquer tipo de

comportamento indesejado de natureza sexual, sob forma verbal, não verbal ou física, com o intuito ou o efeito de violar a dignidade de uma pessoa, em particular quando cria um ambiente intimidante, hostil, degradante, humilhante ou ofensivo", exortando os Estados Partes a adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para assegurar este tipo de comportamento seja passível de sanções penais ou outras sanções legais.

Ora, o certo é que quase dez anos volvidos desde a entrada em vigor da Convenção de Istambul no ordenamento jurídico português, e apesar de todos os avanços e recuos que houve nesta matéria, o assédio sexual é uma realidade que, não obstante conhecida, ainda não mereceu o devido reconhecimento por parte do poder político.

Neste campo, há muito que a realidade ultrapassou a lei, não podendo o debate político e teórico paralisar a ação legislativa acerca da criminalização do assédio sexual quando todos os dias surgem novas vítimas. Também há muito que o mundo judiciário reclama legislação que venha colmatar este vazio legal, que clarifique e ponha fim aos esforços interpretativos e subjetividades por parte de quem tem que aplicar a lei. Não há, aqui, qualquer precipitação legislativa.

Reconhecidos e condenados pela generalidade da população os comportamentos que constituem o assédio sexual, entende o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda que é mais do que tempo de lhe conferir a devida censurabilidade jurídica e dignidade penal, autonomizando-o enquanto crime próprio. Entende-se que os comportamentos tipificados no crime de "importunação sexual" são manifestamente insuficientes para fazer face à realidade do assédio sexual, sendo certo que toda a importunação sexual, constitui assédio sexual. Assim, e por melhor responder às exigências penais da atualidade, à variedade de comportamentos que se pretende criminalizar e ao bem jurídico a proteger, altera-se a epígrafe do normativo em causa e clarifica-se os concretos factos que podem consubstanciar o tipo de crime de assédio sexual. Acresce que a autonomização deste tipo legal de crime e consequente maior visibilidade no

ordenamento jurídico-penal português, tem um potencial dissuasor junto da sociedade que deve ser valorizado.

Pretende-se, ainda, estabelecer circunstâncias em que a prática de assédio sexual assume especial censurabilidade, designadamente quando se verificam relações desiguais de poder e com consequências mais gravosas na vida das vítimas.

E, com esta sustentação, propõem-se as seguintes alterações ao Código Penal:

«Artigo 170.º

Assédio Sexual

Quem importunar sexualmente outra pessoa:

- ***a)*** *Praticando ou* ***dirigindo-lhe*** *atos de carácter exibicionista,* ***pessoalmente ou através de meios digitais;***
- ***b)*** *Formulando propostas* ***ou dirigindo comentários, verbais ou não verbais****, de teor sexual; ou*
- ***c)*** *Constrangendo-a,* ***física ou verbalmente****, a contacto* ***íntimo ou*** *de natureza sexual,*

é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.»

Artigo 177.º

Agravação

1 - [...]

a) [...]; ou

b) [...]

c) [...]

2 - As agravações previstas no número anterior não são aplicáveis nos casos dos artigos ***170.º, 170.º-A****, da alínea c) do n.º 2 do artigo 169.º e da alínea c) do n.º 2 do artigo 175.º*

3 - [...]

4 - [...]

5 - [...]

6 - [...]

7 - [...]

8 – [...]"

"Artigo 170.º -A

Assédio sexual qualificado

1 - Se o assédio sexual for praticado em circunstâncias que revelem especial censurabilidade, o agente é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

2 - É suscetível de revelar a especial censurabilidade a que se refere o número anterior, entre outras, a circunstância de o agente se encontrar numa relação familiar ou de parentesco com a vítima, de coabitação, de tutela ou curatela, a condição de superior hierárquico ou de ascendência do agente inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função ou a vítima ser pessoa particularmente vulnerável, em razão de idade, deficiência, doença ou gravidez."

*

ANÁLISE

O atual crime de importunação sexual, previsto e punido pelo artigo 170.º, do Código Penal estabelece *Quem importunar outra pessoa, praticando perante ela atos*

de carácter exibicionista, formulando propostas de teor sexual ou constrangendo-a a contacto de natureza sexual, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

Por sua vez, a agravação generalizada para os crimes sexuais, contida no artigo 177.º, do Código Penal, determina:

1 - As penas previstas nos artigos 163.º a 165.º e 167.º a 176.º são agravadas de um terço, nos seus limites mínimo e máximo, se a vítima:

a) For ascendente, descendente, adoptante, adoptado, parente ou afim até ao segundo grau do agente; ou

b) Se encontrar numa relação familiar, de coabitação, de tutela ou curatela, ou de dependência hierárquica, económica ou de trabalho do agente e o crime for praticado com aproveitamento desta relação.

c) For pessoa particularmente vulnerável, em razão de idade, deficiência, doença ou gravidez.

2 - As agravações previstas no número anterior não são aplicáveis nos casos da alínea c) do n.º 2 do artigo 169.º e da alínea c) do n.º 2 do artigo 175.º

3 - As penas previstas nos artigos 163.º a 167.º e 171.º a 174.º são agravadas de um terço, nos seus limites mínimo e máximo, se o agente for portador de doença sexualmente transmissível.

4 - As penas previstas nos artigos 163.º a 168.º e 171.º a 175.º, nos n.os 1 e 2 do artigo 176.º e no artigo 176.º-A são agravadas de um terço, nos seus limites mínimo e máximo, se o crime for cometido conjuntamente por duas ou mais pessoas.

5 - As penas previstas nos artigos 163.º a 168.º e 171.º a 174.º são agravadas de metade, nos seus limites mínimo e máximo, se dos comportamentos aí descritos resultar gravidez,

ofensa à integridade física grave, transmissão de agente patogénico que crie perigo para a vida, suicídio ou morte da vítima.

6 - As penas previstas nos artigos 163.º a 165.º, 168.º, 174.º, 175.º e no n.º 1 do artigo 176.º são agravadas de um terço, nos seus limites mínimo e máximo, quando os crimes forem praticados na presença ou contra vítima menor de 16 anos;

7 - As penas previstas nos artigos 163.º a 165.º, 168.º e 175.º e no n.º 1 do artigo 176.º são agravadas de metade, nos seus limites mínimo e máximo, se a vítima for menor de 14 anos.

8 - Se no mesmo comportamento concorrerem mais do que uma das circunstâncias referidas nos números anteriores só é considerada para efeito de determinação da pena aplicável a que tiver efeito agravante mais forte, sendo a outra ou outras valoradas na medida da pena.

*

Ora, uma análise comparativa simples, permite, desde logo, compreender que a iniciativa propõe algo que já se encontra previsto na legislação em vigor. Assim, a criação do tipo legal de *assédio qualificado*, será meramente repetitivo das circunstâncias agravantes estabelecidas no artigo 177.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Código Penal e com isso, *arriscar* uma dupla agravação pelos mesmos factos.

*

Quanto à construção e reformulação do tipo base, do artigo 170.º, alterando-se inclusive a sua denominação, de inovador cumpre apenas destacar que a pretender-se incluir a modalidade de atuação específica dos "meios digitais", será preferível deixar consagrado *por qualquer forma,* permitindo-se assim que se trate de um crime de atuação livre e não vinculada.

No mais, transcrevemos as considerações enunciadas nos nossos anteriores pareceres. Ou seja:

Além de se chamar à colação a necessidade de maior ponderação sobre se o ordenamento jurídico-penal na sua globalidade, não será já suficiente na tutela e censura penal de condutas que podem ser perfeitamente suscetíveis de integrar os tipos legais contidos nos crimes de ameaça (artigo 153.º), perseguição (154.º-A), coação sexual (163.º) e, naturalmente, o já assinalado de importunação sexual, com as agravantes que lhe são aplicáveis, conforme elenco do artigo 177.º, todos do Código Penal. [1]

Além de ainda se poder fazer menção aos crimes de injúria e de difamação, tal como se mostram consagrados nos artigos 181.º e 182.º, do mesmo diploma legal, na perspetiva da tutela de bens jurídicos sexuais da vítima.

Os conceitos de assédio e de assédio sexual já existem na ordem jurídica (n.ºs 2 e 3 do artigo 29.º, do Código do Trabalho):

Entende-se por assédio o comportamento indesejado, nomeadamente o baseado em fator de discriminação, praticado aquando do acesso ao emprego ou no próprio emprego, trabalho ou formação profissional, com o objetivo ou o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador.

---

[1] Veja-se o recente acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 12/04/2023, (Processo n.º 669/18.0T9GRD.C1), relatado por Alexandra Guiné, no qual se concluiu que *a conduta típica do crime de perseguição consiste em reiteradamente perseguir ou assediar outra pessoa, de forma adequada a provocar-lhe medo ou inquietação ou a prejudicar a sua liberdade de determinação, apelando-se à objectividade do homem médio para aferir se a conduta em causa é adequada a produzir a lesão, invocando-se, ainda, a individualidade das circunstâncias concretas que norteiam o ilícito, mormente as personalidades de agressor e vítima e o relacionamento entre ambos. O injustificado e progressivo esvaziamento de funções laborais pelo superior hierárquico, de forma reiterada e prolongada no tempo, sabendo que intimidava, diminuía, humilhava, segregava profissionalmente, molestava a dignidade pessoal e a saúde psíquica do trabalhador, causando-lhe assim medo e inquietação, integra o crime de perseguição, previsto no artigo n.º 154º-A do Código Penal.*

Constitui assédio sexual o comportamento indesejado de carácter sexual, sob forma verbal, não-verbal ou física, com o objetivo ou o efeito referido no número anterior.

Práticas atualmente punidas como contraordenação laboral muito grave, sem prejuízo da responsabilidade penal que a(s) conduta(s) possa(m) integrar – cf. n.º 3, do artigo 29.º, do Código do Trabalho.

Por sua vez, o artigo 40.º, da Convenção de Istambul define "Assédio sexual", como qualquer tipo de comportamento indesejado de natureza sexual, sob forma verbal, não-verbal ou física, com o intuito ou o efeito de violar a dignidade de uma pessoa, em particular quando cria um ambiente intimidante, hostil, degradante, humilhante ou ofensivo.

Finalmente, quanto à dimensão do denominado "assédio sexual de rua", saber se deve ou não ser autonomizado em termos de tutela penal fora do bem jurídico "honra".

Aludimos, por referência ao artigo de Pedro Caeiro e José Miguel Figueiredo, "a lei é clara ao exigir a formulação de propostas. Em consequência, não preenchem a factualidade típica as meras conversas de cariz sexual (...) porque não implicam qualquer proposta, ainda que efetivamente importunem o recetor.".

Acrescentam que "pela mesma razão, o tipo não abarca palavras, gestos ou expressões faciais que, com ou sem intuito de sedução, manifestem apreço ou admiração pelo destinatário da mensagem, em particular pelo seu aspeto físico, ou muito simplesmente desejo sexual ou excitação sexual, de forma mais urbana ou grosseira – aquilo que já mereceu a designação de "assédio sexual nas ruas" – mas que não envolvem, em nenhum sentido pensável, uma proposta."

De notar que estes autores utilizam como exemplo de linguagem "mais urbana" expressões como "Acreditas em amor à primeira vista ou tenho de passar por aqui outra vez?" ou "Ainda dizem que as flores não andam!" e, como exemplo de linguagem "grosseira", expressões como "Belas pernas! A que horas abrem?" ou "Queria que fosses uma pastilha elástica para te comer o dia todo".

Estes Autores mencionam, ainda, que "há outro género de dichotes que aparecem formalmente como propostas, mas que são apenas "propostas retóricas", onde o suposto "proponente" solicita ou se disponibiliza para actos de natureza sexual sem qualquer expectativa razoável de aceitação pelo destinatário (como se mostra pela linguagem colorida ou ofensiva utilizada), nem qualquer constrangimento do mesmo.

Trata-se, verdadeiramente, de provocações, obtendo o seu autor satisfação ou gratificação com a respetiva verbalização e consequente recção do(a) visado(a) (e, eventualmente, com o gáudio de outros circunstantes). Ora, tampouco nestes casos pode seriamente afirmar-se que quem pede a outra pessoa que lhe "sopre na vela", ou se dispõe a fazer-lhe "um pijaminha de cuspe" ou a "caiá-la de branco por dentro", está a "formular propostas de teor sexual". Está, quando muito, a manifestar propósitos, mas não a formular propostas.".

Ora, facilmente se compreende que as expressões acima identificadas, que os autores identificam como tendo linguagem "mais grosseira" ou que configuram "propostas retóricas" têm conteúdo sexual e são verbalizadas com o intuito de intimidar, humilhar ou ofender outrem, sendo suscetíveis de atentar contra a sua liberdade sexual.

Esta fundamentação, muito certeira quanto à identificação do problema, reconduz-nos para uma resposta que é exclusiva do ponto de vista político-criminal, e da consequente liberdade de conformação do legislador quanto às opções que entenda ser de adotar.

E essa mesma resposta é equacionada pelos autores já identificados, na obra citada. Daí que, por se concordar com a sua prudente análise, façamos, com a devida vénia, a sua integral transcrição, destacando-se alguns dos aspetos que temos por verdadeiramente cirúrgicos na própria análise deste projeto de lei.

"O movimento de revisão dos crimes sexuais iniciado em Portugal em 1995, ao ancorar a proteção penal em bens jurídicos pessoais e não em conceções sociais de moralidade sexual ou nos "costumes", constituiu uma importante dimensão da emancipação dos direitos fundamentais em matéria sexual: numa vertente negativa, tomou claro que o

direito penal não tem legitimidade para impor esta ou aquela conceção social de pudor ou de moralidade sexual; numa vertente positiva, ao erigir a liberdade e a autodeterminação sexual em bens jurídicos protegidos pelos crimes sexuais, garantiu, concomitantemente, uma maior proteção dos direitos fundamentais homólogos pelo Estado. Do mesmo passo, foi-se estabelecendo uma proteção diferencial orientada já pelo género e pela idade, tendo em atenção a prevalência da vitimização das mulheres neste domínio, bem como as especiais necessidades postas pelo livre desenvolvimento da personalidade na esfera sexual de crianças e adolescentes e a respetiva vulnerabilidade.

"o motivo próximo da alteração introduzida no crime de Importunação sexual foi o cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 40.° da Convenção de Istambul. Se essas obrigações implicam ou não o estabelecimento formal, em geral, de uma justiça de género, é uma questão aberta à discussão. Na realidade, há muito que o direito português acolhe Incriminações faticamente baseadas no género, pois essas condutas, quando praticadas contra adultos, afetam predominantemente indivíduos do sexo feminino: a generalidade dos crimes sexuais (sobretudo após a mudança de sentido da respetiva punição em 1995, que faz radicar a proteção nos portadores dos bens jurídicos) e a Violência doméstica. A eles somaram-se, recentemente, a Perseguição, o Casamento forçado e a Mutilação genital feminina.

A construção que avançámos - onde se mobilizam os crimes de Importunação sexual (na interpretação que lhe demos), coação sexual. Violação, Abuso sexual e Perseguição (bem como as tentativas de tais crimes), Ameaças e Injúrias - cumpre satisfatoriamente, segundo cremos, os deveres de proteção impostos pelo artigo 40.° da Convenção de Istambul, no respeito pelos princípios constitucionais da necessidade, proporcionalidade e subsidiariedade da lei penal, bem como pelo princípio da legalidade.

Em particular, importa sublinhar duas coisas. Por um lado, os dichotes e os chamados "piropos", urbanos ou grosseiros, verbais ou gestuais, não são "propostas", embora

possam integrar injúrias ou, mais raramente, se se verificarem os respetivos pressupostos, ameaças ou tentativas de coação sexual. Esta conclusão decorre não só do princípio da legalidade, como também da consideração do bem jurídico protegido, pois aqueles dichotes e insultos não ofendem a liberdade e a autodeterminação sexual das pessoas. Por outro lado, a formulação de (verdadeiras) propostas de teor sexual é, em princípio, uma faculdade incluída na liberdade sexual positiva, sendo irrelevante se o respetivo destinatário se sente importunado com elas. Só não será assim se se enquadrarem numa situação de constrangimento do destinatário que o agente pode não ter causado mas de que se aproveita – e nisto reside o cerne do ilícito da nova incriminação.

Por isso, se se pretender continuar a desenvolver uma tutela penal baseada no género que especificamente proteja as mulheres e as adolescentes contra condutas que não atingem a sua liberdade (geral), nem a liberdade e autodeterminação sexual, nem a honra e consideração devida, mas que ofendem a igualdade de género, a tranquilidade das mulheres no espaço público, ou muito simplesmente o pudor e recato feminino – elevando a objeto de proteção, já não uma certa "classe sexual" de pessoas, mas a respetiva mundividência então há que pôr o problema nesses precisos termos, sem o disfarçar sob o espectro das agressões sexuais, nem invocar a proteção de uma miríade informe e evanescente de interesses, valores e bens jurídicos.

Se se concluir que se encontram ali bens jurídicos dignos de tuteia penal e carentes dessa proteção contra certas condutas (v. g., os comentários de rua não abrangidos pelas incriminações existentes, os olhares insinuantes, etc.), haverá que talhar normas adequadas a essa função.

Tudo isso faz parte do legítimo exercício do poder em democracia, mesmo que as soluções que assim vierem a alcançar-se – e que não cabe aqui antecipar – sejam materialmente erradas. O que não é legítimo é pretender acobertar programas de

educação social sob normas penais que, manifestamente, o não permitem: não basta às leis ser fermosas, devem também ser seguras.

Culminamos esta análise com uma breve citação do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 105/2013, de 20 de fevereiro de 2013, que decidiu não julgar inconstitucional a norma constante do artigo 170.º do Código Penal, na redação introduzida pela Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro, na parte em que tipifica como crime a conduta de quem importunar outra pessoa, constrangendo-a a contacto de natureza sexual.

Para tanto, com particular relevo para análise a empreender no debate desta iniciativa, ali se deixou lapidarmente fundamentado,

(...) a incriminação prevista na segunda parte do artigo 170.º do Código Penal, visa-se proteger a liberdade sexual, punindo a importunação de outra pessoa, mediante o constrangimento desta a contacto de natureza sexual.

Ou seja, o legislador entendeu que esse constrangimento a contacto de natureza sexual se traduzia numa ofensa ao bem jurídico da liberdade sexual, cujo relevo era merecedor de tutela penal, não obstante esse contacto não revestir uma gravidade idêntica ou equiparável à do "ato sexual de relevo". Estamos, assim, perante uma opção de política criminal, por parte do legislador, que entendeu que os referidos comportamentos ainda eram dotados de dignidade punitiva, sendo que a criminalização da conduta em causa não teve na sua base razões ligadas ao domínio da moral social ou da moralidade sexual, mas sim apenas a proteção da liberdade pessoal, num dos domínios em que essa liberdade se projeta.

Assim, no caso concreto, o bem jurídico tutelado pelo tipo legal de crime em causa é inquestionavelmente dotado de dignidade bastante para ser merecedor de tutela penal. Por outro, lado, embora as condutas objeto de criminalização no referido tipo legal possam estar próximas do limiar mínimo no que respeita à carência de tutela penal, não se pode esquecer que essa "menor" dignidade penal ou menor danosidade de tais

condutas encontra-se refletida na sanção prevista (pena de prisão até um ano ou pena de multa até 120 dias).

Não é, contudo, evidente que a diminuta gravidade dessas condutas seja de tal grau que se possa afirmar que a intervenção do direito penal nestes casos se revela excessiva.

Assim, e sendo certo que, nesta matéria, este Tribunal só deve censurar as soluções legislativas que forem manifestamente excessivas, há que concluir que a norma em questão não viola qualquer norma ou princípio constitucional, designadamente os princípios constitucionais da necessidade, adequação e proporcionalidade, a que devem obedecer as leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição.

CONCLUSÕES

O Projeto de Lei n.º 743/XV/1ª, apresentado para parecer do Conselho Superior do Ministério Público suscita as *supra* referidas questões, que devem merecer ponderação, em conformidade com o que se acaba de expor.

Cremos assim, que do ponto de vista substantivo e de conformidade constitucional existem razões de princípio que não permitem acolher as alterações propostas.

Eis o parecer do CSMP.

*

Lisboa, 30 de maio de 2023