NOTA TÉCNICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Projeto de Lei n.º 59/XV/1.ª (BE)

Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (55.ª alteração ao Código Penal)

Data de admissão: 29 de abril de 2022

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Ana Cláudia Cruz e Liliane Sanches da Silva (DAC), Lia Negrão (DAPLEN), Luís Silva (BIB), Maria João Godinho e Filipa Paixão (DILP)

Data: 25.05.2022

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa legislativa visa alterar a natureza dos crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, tornando-os crimes públicos.

Entendem os proponentes que os crimes sexuais, particularmente, o crime de violação, carregam, indubitavelmente, a marca de género, já que atingem, sobretudo, mulheres e crianças, revelando o Relatório Anual de Segurança Interna de 2020 (RASI) a predominância de arguidos do género masculino e de vítimas do género feminino.

Apresentam os números de queixas apresentadas pelo crime de violação entre 2015 e 2020, num total de 2 285, considerando que a diminuição de queixas verificada em 2020 não permite afirmar uma tendência para a redução, atendendo ao contexto de pandemia vivido.

Alertam para o facto de, no crime de violação, a ascendência do agressor sobre a vítima e as relações de poder se verificarem de forma especialmente intensa, notando que a maioria dos agressores faz parte das relações familiares ou de proximidade das vítimas, e, por isso, defendendo que não pode ficar na esfera de decisão da vítima a investigação e acusação criminal.

Mencionam a Petição n.º 14/XV/1.ª - *Urgência em legislar no sentido da conversão do crime de violação em crime público*, na qual se friza o receio de retaliação do agressor e a própria estigmatização social, bem como o risco de impunidade do agressor e continuidade da prática ilícita; e recordam que as dúvidas agora suscitadas em relação à consagração destes ilícitos penais como crimes públicos foram já colocadas a propósito da aprovação do crime de violência doméstica como crime público, prendendo-se com preocupações quanto à intervenção na vida privada, e defendem que os efeitos negativos podem ser superados através da melhoria dos processos de investigação e julgamento, ressalvando que não se trata de uma atitude paternalista, nem de retirar autonomia à mulher, mas de desbloquear situações dramáticas de modo a preservar uma verdadeira autonomia das mulheres e a afirmação da sua dignidade como seres humanos.

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 (CP), o terceiro contendo uma norma revogatória dos n.os 2, 4 e 5 do artigo 178.º do CP e o último determinando o início de vigência da lei a aprovar.

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento)[1], que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa 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, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

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

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 27 de abril de 2022, acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género. Foi admitido e baixou na

[1] Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias (1.ª) a 29 de abril, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, no mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa – «Consagra os crimes de violação, de coação sexual e de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência como crimes públicos (55.ª alteração ao Código Penal)» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário[2], embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

De acordo com o n.º 1 do artigo 6.º da referida lei, «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».

A iniciativa propõe a alteração do CP, indicando, no título e no artigo 1.º, proceder à sua quinquagésima quinta alteração, e elencando, no artigo 2.º, os diplomas que lhe introduziram alterações.

No entanto, tratando-se de alterações a um código, tem-se entendido que o cumprimento daquela norma da lei formulário poderá conduzir a resultados indesejáveis, prejudicando a segurança jurídica[3] e a desejável concisão e simplicidade da redação de atos legislativos. Com efeito, a lei formulário foi aprovada e publicada

[2] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

[3] A numeração da alteração introduzida e a listagem dos diplomas que alteraram o ato em causa pode dar azo a 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 em simultâneo várias alterações em curso, por via de lei ou decreto-lei, 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).

num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, que disponibiliza atualmente a informação em causa de forma acessível, gratuita e universal.

Assim, e sem prejuízo de os proponentes pretenderem manter o texto respetivo, parece ser desaconselhável a indicação do elenco de diplomas que procederam a alterações (ou o número de ordem da alteração), nos casos em que as iniciativas incidam sobre códigos, «leis» ou «regimes» gerais, «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Não obstante, ressalve-se que, da consulta ao *Diário da República Eletrónico* resulta ser esta, em caso de aprovação, a quinquagésima sexta alteração ao CP (e não quinquagésima quinta), pelo que se aconselha a correção desta informação, caso os autores pretendam mantê-la.

Em caso de aprovação, a iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, 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 ao início de vigência, o artigo 4.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não parece suscitar outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O CP[4] dedica aos crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual o Capítulo V do Título I (Crimes contra as pessoas) da Parte Especial, dividido em duas secções que compreendem, respetivamente:

[4] Diploma consolidado (a partir do Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março) retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 12/05/2022.

- os crimes contra a liberdade sexual (secção I): coação sexual (artigo 163.º), violação (artigo 164.º), abuso sexual de pessoa incapaz de resistência (artigo 165.º), abuso sexual de pessoa internada (artigo 166.º), fraude sexual (artigo 167.º), procriação artificial não consentida (artigo 168.º), lenocínio (artigo 169.º) e importunação sexual (artigo 170.º);

- os crimes contra a autodeterminação sexual (secção II): abuso sexual de crianças (artigo 171.º), abuso sexual de menores dependentes ou em situação particularmente vulnerável (artigo 172.º), atos sexuais com adolescentes (artigo 173.º), recurso à prostituição de menores (artigo 174.º), lenocínio de menores (artigo 175.º), pornografia de menores (artigo 176.º), aliciamento de menores para fins sexuais (artigo 176.º-A) e organização de viagens para fins de turismo sexual com menores (artigo 176.º-B).

O referido capítulo compreende ainda uma secção III, que contém disposições comuns aos crimes acima referidos sobre agravação (artigo 177.º), queixa (artigo 178.º) – cuja alteração se propõe na iniciativa objeto da presente nota técnica - e inibição do poder paternal e proibição do exercício de funções (artigo 179.º).

Recorde-se a este propósito que, quanto à natureza procedimental, os crimes podem ser públicos, semipúblicos ou particulares, sendo públicos todos os crimes relativamente aos quais a lei nada disponha quanto à necessidade de queixa ou acusação do ofendido. Sendo um crime público, a notícia do mesmo é suficiente para que as autoridades judiciárias ou policiais iniciem o processo criminal e uma eventual desistência da vítima não impede a prossecução do processo. São crimes semipúblicos aqueles em que a lei requer uma queixa da pessoa com legitimidade para a exercer, sem o que o procedimento criminal não pode ser iniciado; nestes casos, é admissível a desistência da queixa, que determina o fim do procedimento criminal. Por fim, um 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.

Nos termos da redação atual do artigo 178.º do CP, o procedimento criminal pelos crimes de coação sexual, violação, abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, fraude sexual, procriação artificial não consentida e importunação sexual depende de queixa, a não ser quando a vítima seja menor ou deles resulte suicídio ou morte da vítima. Ou

seja, estes tipos de crimes podem ser públicos ou semipúblicos, dependendo da idade da vítima e das consequências para a sua vida. Há, contudo, uma especificidade relativa aos crimes de coação sexual e de violação: se o interesse da vítima o aconselhar, o Ministério Público pode sempre dar início ao procedimento, no prazo de seis meses a contar da data em que tiver tido conhecimento do facto e dos seus autores.
Também o crime de atos sexuais com adolescentes é público ou semipúblico em função das consequências para a vida da vítima: se dele resultar suicídio ou morte da vítima não carece de queixa.

O artigo 178.º prevê também que, em qualquer dos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menor não agravados pelo resultado, o Ministério Público, tendo em conta o interesse da vítima, pode determinar a suspensão provisória do processo (que pode ir até 5 anos) com a concordância do juiz de instrução e do arguido e desde que não tenha sido aplicada anteriormente medida similar por crime da mesma natureza (n.os 4 e 5).

Este artigo sofreu diversas alterações desde a revisão do CP em 1995. Na sua redação originária, era concedida ao Ministério Público a possibilidade de dar início ao processo criminal quando a vítima fosse menor de 12 anos, caso existissem razões de interesse público, situação alargada para menor de 16 anos com a Lei n.º 65/98, de 2 de setembro, que, além disso, substituiu as razões de interesse público pelo interesse da vítima nessa tomada de decisão. Depois a Lei n.º 99/2001, de 30 de agosto, reformulou o artigo, passando, designadamente, a incluir-se nas situações em que o procedimento criminal não depende de queixa, além do suicídio ou morte da vítima, os casos em que o agente tenha a seu cargo a vítima, menor de 14 anos, ou tenha sobre ela o poder paternal, tutela ou curatela; além disso, previa-se, neste último caso, a possibilidade de suspensão provisória do processo, pelo período máximo de 3 anos.

Em 2007, com a Lei n.º 59/2007, de 15 de setembro, passa a não depender de queixa o procedimento por crime contra menor, independentemente da idade, e é aditado um novo requisito para a suspensão provisória do processo - a concordância do juiz. A Lei n.º 83/2015, de 4 de setembro, aditou o atual n.º 2 e renumerou os seguintes, atribuindo ao Ministério Público a possibilidade de, no caso dos crimes previstos e punidos pelos artigos 163.º (coação sexual) e 164.º (violação), poder dar início ao procedimento

criminal. Foi esta lei que conferiu ao artigo 178.º a sua redação atual, já que a Lei n.º 101/2019, de 1 de outubro, apenas alterou a sua localização sistemática para a então aditada Secção III.

Refira-se ainda que o Grupo de Peritos para o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (GREVIO) do Conselho da Europa, no seu relatório de avaliação da implementação por Portugal das medidas preconizadas na Convenção de Istambul[5], publicado em janeiro de 2019, identificou alguns domínios prioritários nos quais as autoridades portuguesas deveriam tomar medidas complementares para cumprirem plenamente as disposições desta Convenção, nomeadamente adaptar a legislação ao disposto no artigo 55.º da mesma, em particular relativamente a toda a violência física e sexual. O artigo 55.º prevê que os Estados-Parte devem assegurar que as investigações ou o processamento deste tipo de infrações não dependam inteiramente de uma denúncia ou de uma queixa da vítima, se tiverem sido cometidas total ou parcialmente no seu território, e que o processo possa prosseguir mesmo que a vítima retire a sua declaração ou queixa.

Finalmente, dá-se nota de que, de acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna 2020, a maioria de detenções por crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual teve por base os crimes de abuso sexual de menor, violação e pornografia de menor.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

Nos termos do disposto do artigo 2.º do Tratado da União Europeia[6] (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*

[5] Adotada em 2011 e entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2014; Portugal foi o terceiro Estado-Membro do Conselho da Europa e o primeiro da União Europeia a ratificar esta Convenção, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 13/2013, ambos de 21 de janeiro

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

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*.

O artigo 83.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[7] (TFUE) prevê 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.

Cumpre também aludir à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia[8], que prevê, nos seus artigos 1.º e 3.º, o dever de respeito e proteção da dignidade do ser humano, e o direito à sua integridade, física ou mental.

A Resolução do Parlamento Europeu, de 26 de outubro de 2017, sobre a luta contra o assédio sexual e os abusos sexuais na UE[9] exortou o Conselho a adotar a cláusula «passerelle» e a identificar todas as formas de violência de género como domínios de criminalidade. Adicionalmente, 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*.

[7] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF
[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR
[9] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2018_346_R_0026&from=PT

Destaca-se, ainda, a adesão da União Europeia e dos seus Estados-Membros[10] à Convenção de Istambul para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica[11] de 2011, que representa o seu comprometimento e empenho contra quaisquer manifestações de género contra mulheres. A Convenção prevê diversas condutas especialmente gravosas, definidasnos 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 no artigo 36.º (Violência sexual, incluindo violação), e reconhece *que a natureza estrutural da violência contra as mulheres é baseada no género*, pelo que este instrumento é aplicável a todas as formas de violência contra às mesmas, *incluindo a violência doméstica, que afeta desproporcionalmente as mulheres*, valendo tanto em situações de paz como em momentos de conflito armado.

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[12] 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

[10] Nem todos os Estados-Membros da União Europeia ratificaram a Convenção de Istambul, uma vez que tal ato depende da regras previstas nos ordenamentos nacionais.
[11] https://rm.coe.int/168046253d
[12] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0029

seres humanos[13], crianças vítimas de exploração sexual e pornografia infantil[14] e vítimas de terrorismo[15].

Em 24 de junho de 2020, a Comissão apresentou uma nova Estratégia sobre os Direitos das Vítimas para 2020-2024[16], 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*[17] *e criada a Plataforma Europeia para os Direitos das Vítimas*[18]*, reunindo pela primeira vez todos os intervenientes a nível da UE no domínio dos direitos das vítimas, tendo a* Agência dos Direitos Fundamentais[19] publicado, em fevereiro, o seu primeiro inquérito à escala da UE relativo à vitimização no âmbito da criminalidade[20].

Em 22 de fevereiro de 2021, 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[21], 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*

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[22] *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.

---

[13] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:PT:PDF
[14] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011L0093
[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541
[16] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1168
[17] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/ec-coordinator-victims-rights_en
[18] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/victims-rights-platform_en
[19] https://fra.europa.eu/pt/about-fra
[20] https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fundamental-rights-survey-crime
[21] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_21_721
[22] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2018_346_R_0026&from=PT

A 24 de junho de 2020 foi apresentada a Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças[23], que visa *dar uma resposta eficaz, a nível da UE, à luta contra o abuso sexual de crianças. Fornece um quadro para o desenvolvimento de uma resposta firme e abrangente a estes crimes tanto em linha como fora de linha e define oito iniciativas para aplicar e desenvolver o quadro jurídico adequado, reforçar a resposta dos serviços de aplicação da lei e catalisar uma ação coordenada entre as várias partes interessadas em matéria de prevenção, investigação e assistência às vítimas.*

A 8 de março de 2022, foi apresentada uma Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica*, cujo objetivo é combater eficazmente a violência contra as mulheres e a violência doméstica em toda a EU, propondo-se medidas em domínios como a criminalização e sanções para as infrações relevantes, a proteção das vítimas e acesso à justiça, o apoio às vítimas, a prevenção e a coordenação e cooperação.*

Em maio de 2022, a Comissão Europeia apresentou um pacote de medidas *para prevenir e combater o abuso sexual de crianças através da Internet, que visam obrigar os prestadores de serviços a detetar, comunicar e remover os materiais relacionados com pornografia infantil nas suas plataformas.*

- **Âmbito internacional**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, os crimes de natureza sexual vêm previstos no *Título VIII do Código Penal espanhol,*[24] denominado «*Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales*». O Código Penal espanhol prevê, entre outros, os crimes de agressão sexual (*artículo 178*), violação (*artículo 179*), abuso sexual (*artículos 181* e *182*) e *acoso* sexual (*artículo 184*).

[23] Estratégia da UE para uma luta mais eficaz contra o abuso sexual das crianças
[24] Diploma consolidado retirado do portal oficial *BOE.ES*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 09/05/2022.

Este diploma agrava a moldura penal abstrata dos crimes supra referidos quando a vítima seja menor de idade ou pessoa especialmente vulnerável em função de deficiência ou de doença (*artículos 180-3*, *181-5*, *182-2* e *184-3*).

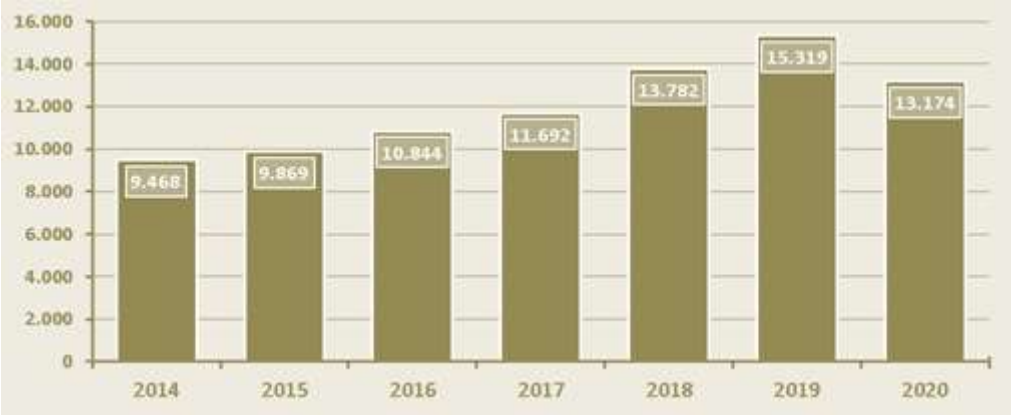
Nestes crimes, é necessária a denúncia da vítima para que se inicie o procedimento criminal, exceto se se tratar de vítima menor de idade ou com incapacidade, casos em que o *Ministério Fiscal*[25] tem competência para instaurar o procedimento. O perdão da vítima ou do seu representante legal não extinguem o procedimento criminal (*artículo 191*).

O ordenamento jurídico espanhol criminaliza igualmente a coação (*coacciones*), inserindo-o no *Título VI del Livro II* do *Código Penal Español*, denominado «*Delitos contra la libertad*», em concreto, nos *artículos* 172, 172-bis e 172-ter. O crime de coação tem, no ordenamento jurídico espanhol, natureza semipública no caso de ter sido praticado de forma leve e não tenha sido praticado contra cônjuge (atual ou anterior) ou contra pessoa com quem o infrator mantenha uma ligação íntima, exigindo-se, neste caso, que seja apresentada denúncia como condição de prosseguimento do processo penal (*artículos 171.7* e *172.3*). Nos restantes casos, o crime assume a natureza pública[26]. Há que referir, contudo, que a *Sala de lo Penal del Tribunal Supremo*, na sentença 296/2018[27], de 6 de julho de 2018, decidiu que qualquer ação que implique um contacto corporal não consentido com conotação sexual, no qual se verifique um propósito de obter satisfação sexual à custa de outro, implica um ataque à liberdade sexual dessa pessoa e, como tal, constitui um delito de abuso sexual previsto e punido pelo *artículo* 181. Quer isto dizer que, na grande maioria das vezes, o crime de coação de natureza sexual fica consumido pelo crime de abuso sexual, não sendo, deste modo, os arguidos condenados pelo primeiro, mas sim pelo segundo dos crimes referidos.

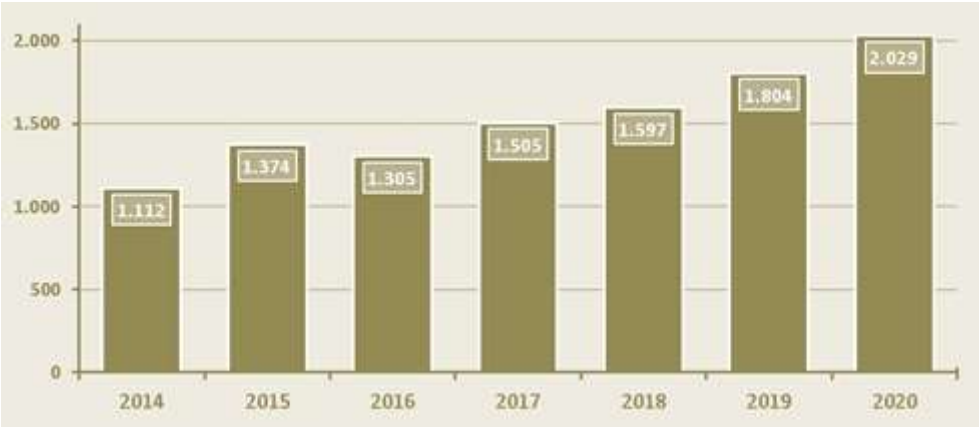
Anualmente, a *Dirección General de Coordinación y Estudios*, da *Secretaría de Estado de Seguridad*, do *Ministerio del Interior* espanhol, publica os *Informes sobre Delitos contra La Liberdad e Indemnidade Sexual en España*[28]. De acordo com a informação

[25] Entidade com competências idênticas ao Ministério Público português.
[26] Para mais informações acerca da natureza pública e semipública dos crimes, consultar *La Ley Penal, Nº 116, Sección Derecho Procesal Penal*, de Francisco, Diana Marcos, disponível em *laleydigital - Documento (laleynext.es)*
[27] Sentença disponível na íntegra no portal legislativo *VLEX.ES*.
[28] Os *Informes sobre Delitos contra La Liberdad e Indemnidade Sexual en España* podem ser consultados na íntegra, no portal do *Ministerio del Interior*.

disponível no portal *Colectivo Profesional de Policía Municipal*, resulta dos referidos *Informes* que os delitos sexuais tiveram, em Espanha, a seguinte evolução:



Por seu lado, a evolução da ciberdeliquência sexual retrata-se na tabela seguinte:



FRANÇA

O *Code Pénal*[29] francês inclui uma secção dedicada às agressões sexuais, denominada «*Du viol, de l'inceste et des autres agressions sexuelles*», a qual está sistematicamente integrada no capítulo dedicado aos atentados à integridade física ou moral das pessoas físicas (*Section 3, Chapitre II, Titre II, Livre II*).

[29] Diploma consolidado, disponível no portal *LEGIFRANCE.GOUV.FR*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 09/05/2022.

Esta matéria foi recentemente alterada pela *LOI n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste*, a qual introduziu várias alterações no *Code Pénal* e no *Code de Procédure Pénale*.

Neste seguimento, o *Code Pénal* considera como agressão sexual qualquer agressão sexual cometida com violência, constrangimento, ameaça ou surpresa, bem como, nos casos legalmente previstos, a ameaça cometida por um adulto contra um menor (*article* 222-22), quer os atos criminosos sejam cometidos moral quer materialmente (*article 222-22-1*), e quer se trate de submissão a ato sexual perpetrado por terceiro ou por si próprio (*article 222-22-2*).

De acordo com o *article* 222-23, é classificado como violação todo o ato de penetração sexual, de qualquer natureza, ou ato oral-genital cometido sobre outrem por meio de violência, coação, ameaça ou surpresa, bem como qualquer ato de penetração sexual de qualquer espécie, ou qualquer ato oral-genital cometido por um adulto sobre um menor de 15 anos (*article* 222-23-1).

À instauração do procedimento criminal aplicam-se as regras previstas no *article 15-3 do Code de procédure pénale*, no caso de denúncia apresentada perante as autoridades policiais, e nos *articles 40 e seguintes* do mesmo diploma, no caso de denúncia apresentada perante procurador da república[30].

Em França, o *Observatoire national des violences faites aux femmes publiée* publica anualmente *Lettres*[31] sobre o tema da violência no seio do casal e das violências sexuais.

O *Ministère de L'Intérieur* publicou igualmente, em janeiro de 2019, o *Insécurité et délinquance en 2018 : premier bilan statistique*[32], o qual vinha acompanhado de várias fichas temáticas, uma das quais indicia sobre o tema das violências sexuais.

[30] Sobre as várias etapas do processo e recursos disponibilizados às vítimas, consular https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33891 e https://www.cours-appel.justice.fr/nancy/les-regles-generales-dun-proces-penal
[31] Disponíveis no portal governamental *ARRETONSLESVIOLENCES.GOUV.FR*.
[32] Disponível no portal do *Ministère de L'Intérieur*.

Organizações internacionais

A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica[33] foi aprovada em 11 de maio de 2011 com o objetivo de que fosse criada uma base legal comum aos países signatários, que pudesse conferir proteção às mulheres contra todas as formas de violência. A Convenção foi ainda aprovada com o objetivo de prevenir, acusar e eliminar a violência contra as mulheres e a violência doméstica. Este diploma prevê igualmente um mecanismo específico de monotorização, designado por *GREVIO (Expert Group on Action against Violence against Women and Domestic Violence)*[34], com a função de garantir a implementação efetiva das suas disposições pelos Estados signatários.

Entre as medidas previstas, está a determinação prevista no artigo 36.º, nos termos da qual os Estados signatários devem diligenciar no sentido de incorporarem nos seus ordenamentos jurídicos normas suscetíveis de garantir a criminalização, entre outros, de atos intencionais de introdução vaginal, anal ou oral de partes do corpo ou objetos, de natureza sexual e não consensual, bem como, de quaisquer práticas sexuais não consensuais. Estas medidas legislativas a incorporar internamente pelos Estados signatários deveriam ainda aplicar-se à relação entre cônjuges ou parceiros, fossem estes atuais ou anteriores.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, sobre mesma matéria, se encontra pendente apenas a Petição n.º 14/XV/1.ª - *Urgência em legislar no sentido da conversão do crime de violação em crime público*[35], a qual aguarda

[33] Disponível no portal oficial do Conselho da Europa em *www.coe.int*.
[34] Informação sobre o *GREVIO*, Disponível no portal oficial do Conselho da Europa em *www.coe.int*.
[35] 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.

decisão sobre a sua admissibilidade na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na Legislatura anterior foram apreciadas, com o mesmo objeto, as seguintes iniciativas:

- O Projeto de Lei n.º 772/XIV/2.ª (Ninsc JKM) - *Procede a uma alteração do Código Penal, atribuindo a natureza de crime público aos crimes de coação sexual, violação e abuso sexual de pessoa incapaz de resistência, garantindo a conformidade deste diploma com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul),* o Projeto de Lei n.º 771/XIV/2.ª (PAN) - *Consagra a natureza pública dos crimes de violação, de coacção sexual, de fraude sexual, de abuso sexual de pessoa incapaz de resistência e de procriação artificial não consentida e alarga os prazos de prescrição de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual de menores e do crime de mutilação genital feminina, procedendo à alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal* e o 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*, os quais foram rejeitados, em votação na generalidade, na reunião Plenária, de 02.06.2021, com os votos contra do PS, do PSD, do PCP e do PEV, a abstenção do BE e a favor do CDS-PP, do PAN, do CH, do IL e das Senhoras Deputadas não inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira; e
- O 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* e o 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)*, os quais foram rejeitados, em votação na generalidade, na reunião Plenária, de 15.04.2021, com os votos contra do PS, do PSD, do PCP e do PEV e a favor do BE, do CDS-PP, do PAN, do CH, do IL e das Senhoras Deputadas não inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Quando se proceder à distribuição da iniciativa e nomeação do respetivo relator, a Comissão poderá promover a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público e da Ordem dos Advogados, bem como o contributo da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

A serem solicitados e emitidos, os pareceres serão disponibilizados no *site* da Assembleia da República na página eletrónica da iniciativa.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet*.

VII. 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, é inconclusivo quanto ao resultado da valoração de impacto de género, sendo que, à luz do referido no artigo 10.º do referido diploma, atendendo a que, na presente iniciativa legislativa, a perspetiva da igualdade de género é o eixo central das normas, tendo como finalidade a promoção da igualdade entre homens e mulheres, dir-se-á que se verifica um impacto transformador de género.

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

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. 07 abril 2021]. Disponível em WWW:<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 perspetivas 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.

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 auxilia-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 em 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.

LOPES, José Mouraz ; MILHEIRO, Tiago Caiado – **Crimes sexuais : análise substantiva e processual**. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2019. Cota: 12.06.8 – 15/2020.

Resumo: «Ainda que os atos sexuais não tenham sofrido profundas alterações, o entendimento diferenciado da sociedade e das suas normas sobre o modo como são praticados e em que circunstâncias, tem vindo, constantemente, a mudar, com repercussões muito impressivas no domínio da sua regulação social e, concretamente no domínio penal.

Na história recente do direito penal, o tratamento dogmático da criminalidade sexual tem sido extraordinariamente mutante.
O presente trabalho comporta uma abordagem jurídica das questões relacionadas com a criminalidade sexual numa perspetiva integrada que abrange uma dimensão criminológica, uma dimensão substantiva, nomeadamente um comentário aos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual e uma dimensão processual, condicionada pela especificidade que o tratamento da criminalidade sexual comporta.»

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 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.

Nota: Atendendo ao tema em causa, não é possível apresentar toda a bibliografia relevante disponível na coleção da Biblioteca Passos Manuel, resumindo-se este contributo a alguns dos documentos mais recentes nesta área. Para uma informação bibliográfica mais completa deverá ser consultado o catálogo da Biblioteca.