



PROJETO DE LEI N.º 906/XIV/2.ª (NINSC CRISTINA RODRIGUES), QUE GARANTE O CUMPRIMENTO DA CONVENÇÃO DE ISTAMBUL REFORÇANDO A PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS EM CASO DE ASSÉDIO SEXUAL

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 906/XIV/2.ª, da autoria da Senhora Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, *que garante o cumprimento da Convenção de Istambul reforçando a proteção das vítimas em caso de assédio sexual.*

*

A iniciativa legislativa apresentada, e principiando pela análise da respetiva exposição de motivos para melhor tentar compreender os propósitos do projeto, reconhece que, após a revisão de 2015, o artigo 170.º, do Código Penal, o legislador acrescentou, ao elenco das condutas mencionadas na norma, a formulação de propostas de teor sexual. No entanto, ao estabelecer que apenas se encontram abrangidas as propostas de teor sexual, esta norma não criminaliza todas as condutas que podem configurar situações de assédio sexual, nomeadamente o denominado assédio de rua.

Considera a proponente 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.”*



A 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.

Basta pensarmos, por exemplo, nos casos em que estas expressões são ditas a raparigas menores, o que infelizmente acontece com frequência. É certo que o impacto da utilização de expressões de conteúdo sexual, como os exemplos acima mencionados, é maior quando se trata de mulheres mais jovens ou adolescentes. E, como é óbvio, em particular quando estão em causa mulheres mais jovens, o intuito daquele que profere comentários de índole sexual é o de intimidar ou humilhar o outro, o que justifica porque é que estes comportamentos são frequentemente cometidos contra raparigas, nomeadamente adolescentes, que têm uma menor capacidade para lidar e/ou responder a estes comentários.

Na perspetiva de acréscimo de razões justificativas da proposta, na exposição de motivos acrescenta-se para a finalidade da incriminação pretendida: (...) Depois, não se pode dizer que a utilização destas expressões não importuna o outro ou não condiciona a sua liberdade sexual. Não podemos esquecer que as mulheres são as principais vítimas de situações de assédio sexual e que muitas são sujeitas a comentários ou propostas de natureza sexual desde tenra idade. Por isso, situações como esta são suscetíveis de provocar, nomeadamente, a perda de autoestima e transformar a forma como se percebe o outro, o que pode condicionar a criação de laços afetivos futuros e, desta forma, limitar a sua liberdade sexual.

Aditando razões relacionadas com a verificação de concretos danos causados por essas mesmas condutas: De facto, os estudos demonstram que o assédio tem impactos físicos e psicológicos que não podem ser desvalorizados.

E é especificamente elencado o assédio na sua dimensão laboral (...) a Ordem dos Psicólogos considera que este cria perturbações significativas nas relações profissionais, interpessoais e familiares e tem consequências para a saúde física e psicológica, que podem incluir, nomeadamente, stress, ansiedade, raiva, irritação, humilhação e desespero;



diminuição da autoestima e autoconfiança; dificuldade e perturbações de sono; problemas alimentares; depressão; consumo excessivo de álcool/drogas; diminuição da satisfação com a vida e do bem-estar; diminuição da satisfação laboral e do rendimento e oportunidades profissionais e, ainda, problemas físicos como problemas gastrointestinais, alterações cardiovasculares e problemas respiratórios.

Infelizmente, os estudos já realizados demonstram que os números do assédio sexual em Portugal são expressivos e superiores aos que se verificam na média dos países europeus. De acordo com dados divulgados pela CITE, em 2015, o assédio sexual foi referido por 12,6% das pessoas inquiridas, dos quais 14,4% eram mulheres e 8,6% homens. Estes dados também demonstram que o assédio sexual no local de trabalho é com maior frequência da autoria de homens e afecta mais frequentemente mulheres até porque, como bem menciona a CITE, “o mundo do trabalho não está imune a uma ordem de género e uma ideologia de género que reproduz desigualdades entre homens e mulheres.”.

De acordo com o Estudo “As mulheres em Portugal, hoje – Quem são, o que pensam e o que sentem”, da Fundação Francisco Manuel dos Santos, divulgado em 2019, 16% das mulheres inquiridas declararam ter sido vítimas de assédio sexual, destacando-se as situações de “insinuações sexuais/Atenção sexual não desejada” (piadas ou comentários ofensivos sobre o corpo/aspecto; olhares insinuantes ofensivos; propostas indesejadas de carácter sexual, etc.) e “contacto físico não desejado” (tocar, apalpar, beijar, etc.).

Assim, dado que estas situações continuam a ocorrer com frequência, em particular no que diz respeito a jovens adolescentes, consideramos fundamental que a legislação penal seja alterada por forma a abranger condutas ainda não previstas que configuram situações de assédio sexual.

De facto, apesar de considerarmos que a alteração ao Código Penal feita em 2015, que incluiu no crime de importunação sexual a formulação de propostas de teor sexual, foi um passo importante, entendemos que o legislador deveria ter ido mais longe, criminalizando,



igualmente, as situações em que são proferidas expressões de cariz sexual, ainda que não consubstanciem propostas, garantindo assim que se encontram abrangidas pela norma todas as situações de assédio de rua.

A justificação termina com uma nota que nos parece relevante, relacionada com a congruência legitimadora a que alude o artigo 40.º, da Convenção de Istambul, que estabelece que os Estados devem assegurar que *"qualquer tipo de comportamento indesejado de natureza sexual (...) seja passível de sanções penais ou outras sanções legais."*

Para depois se distinguir a diferente razão de ser quanto à tipicidade atualmente suscetível de ser enquadrada para as condutas aludidas. Ou seja, (...) *É verdade que se pode defender que as palavras proferidas com conteúdo sexual poderiam, preenchidos os elementos típicos, ser enquadradas como crime de injúria, p. e p. nos termos do artigo 181.º do Código Penal. Contudo, na nossa opinião, nestes casos, o bem jurídico a proteger não é a honra, como acontece no crime de injúria, mas sim a liberdade sexual, pelo que devem ser expressamente previstas estas situações, para que não exista dúvida, e enquadradas no capítulo referente aos crimes sexuais.*

É assim proposta uma alteração aos artigos 170.º e 177.º ambos do Código Penal, com o intuito de criminalizar as situações em que são proferidas palavras de índole sexual e punindo estas situações com uma pena de prisão até dois anos ou com pena de multa. E, também, que a pena seja agravada caso o assédio ocorra em ambiente laboral, dado que a ocorrência destas situações é muito significativa, como ficou demonstrado, e existe, na maior parte dos casos, relações de subordinação/hierarquia, da qual o agressor se aproveita e que colocam a vítima numa situação de maior vulnerabilidade.

No entendimento da subscritora da presente iniciativa, estas alterações permitirão, por um lado, combater o medo que as pessoas têm em fazer queixa, particularmente quando estamos no âmbito das relações de trabalho, e a falta de confiança que têm na justiça por duvidarem que tal as possa ajudar. Por outro lado, passam a mensagem que a sociedade



não tolera este tipo de comportamentos, incentivando uma mudança de atitudes, prevenindo a ocorrência de situações de assédio e violência e promovendo a criação de uma sociedade igualitária.

*

ANÁLISE

A consagração do denominado crime de assédio sexual possui antecedentes legislativos, constantes do Projeto de Lei n.º 661/XII/4.^a, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, sobre o qual o Conselho Superior do Ministério Público emitiu parecer.

A iniciativa, à data, acabou por ser englobada no pacote legislativo que culminou com a aprovação da Lei n.º 80/2015, de 5 de agosto, que constituiu a trigésima oitava alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, autonomizando o crime de mutilação genital feminina, criando os crimes de perseguição e casamento forçado e alterando os crimes de violação, coação sexual e importunação sexual, em cumprimento do disposto na Convenção de Istambul.

*

Volvidos mais de 5 anos, muito recentemente, a temática ressurgiu com o Projeto de Lei n.º 852/XIV/2.^a, do Grupo parlamentar do Partido das Pessoas, dos Animais e da Natureza (PAN), o qual preconiza uma autonomização da atuação ilícita, com a proposta de criação de um novo tipo de ilícito criminal, completamente distinto do crime de importunação sexual.

Na apreciação que ali se empreendeu, optou-se por criticar a opção sistemática da criação de um novo tipo legal de crime, em detrimento de uma outra que nos parece ser suscetível de merecer um debate mais aprofundado, isto é, reconduzir sistematicamente o assédio ao tipo legal contido na importunação sexual estabelecido



no artigo 170.º, do Código Penal, aditando-lhe o que fosse entendido como necessário face aos objetivos que o projeto de lei encerra.

Ora, nessa concreta dimensão de análise, em coerência, parece-nos mais adequada a opção ora trilhada.

Naquela outra iniciativa também tivemos a oportunidade de aludir à necessidade da tipificação, face ao (...) *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. 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 da honra da vítima.*

*

Ora, é justamente aqui que reside o objeto desta iniciativa. Saber se o denominado “assédio sexual de rua” deve ou não ser autonomizado em termos de tutela penal fora do bem jurídico “honra”.

Por elucidativa a fundamentação aduzida na exposição de motivos, aludimos novamente aos exemplos ali ilustrados, por referência ao artigo de Pedro Caeiro e José Miguel Figueiredo⁽¹⁾, *“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 efectivamente importunem o receptor.”*

⁽¹⁾ CAEIRO, Pedro e FIGUEIREDO, José Miguel, “Ainda dizem que as leis não andam: reflexões sobre o crime de importunação sexual em Portugal e em Macau”, 2016, cf. https://www.researchgate.net/publication/339466676_Ainda_dizem_que_as_leis_nao_andam_refl_exoes_sobre_o_crime_de_importunacao_sexual_em_Portugal_e_em_Macau



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 aspecto 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”.

Na obra mencionada, refere-se 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 respectiva verbalização e consequente reacção 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 certa 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 pertinentes 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.º 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.º 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 tutela 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, constringendo-a a contacto de natureza sexual.

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

(...) com 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 constringimento 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.

*



Em conclusão, e considerando o exposto, a iniciativa legislativa analisada corresponde a uma legítima opção política da Senhora Deputada proponente, suscitando, todavia, as questões *supra* mencionadas no que concerne à adequação da resposta no âmbito de modificações a introduzir no artigo 170.º do Código Penal.

*

E é este o parecer do CSMP

*

Lisboa, 2021-08-19