



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 260/1.ª-CACDLG/2021
NU: 650137

Data: 31-03-2021

Assunto: Relatório Petição n.º 18/XIV/1.ª – “Legalização da prostituição em Portugal e/ou despenalização de lenocínio, desde que não seja por coação”.

Caro Presidente,

Nos termos do n.º 12 do art.º 17.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, na redação da Lei n.º 51/2017, de 13 de julho, junto tenho a honra de remeter cópia do Relatório Final da Petição n.º 18/XIV/1.ª – “Legalização da prostituição em Portugal e/ou despenalização de lenocínio, desde que não seja por coação” cujo parecer é o seguinte:

- A Petição n.º 18/XIV/1ª deve ser remetida ao Senhor Presidente da Assembleia da República para efeitos de agendamento da sua apreciação em Plenário, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º do RJEDP, por se tratar de petição coletiva com mais de 4000 subscritores.
- A primeira peticionante deverá ser notificada do teor das deliberações que vierem a ser tomadas, sendo-lhe ainda dado conhecimento da apreciação que vier a ser realizada em sessão plenária, nos termos do n.º 9 do artigo 24.º da RJEDP.
- Na medida em que a pretensão dos peticionantes pressupõe providências legislativas, deve remeter-se a petição e o relatório final que sobre ela incide aos Grupos Parlamentares, aos DURP e às Deputadas não inscritas, para o eventual exercício de iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º do RJEDP.
- A presente petição deverá ser integralmente publicada no Diário da Assembleia da República, acompanhada do relatório correspondente, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 26.º do RJEDP.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

Cumpre-me ainda informar V. Ex.ª que, de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redação que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, e 51/2017, de 13 de julho, já informei os peticionários do presente relatório, tendo-se remetido cópia aos Grupos Parlamentares e aos Deputados únicos representantes de partido e Deputadas não inscritas conforme previsto no parecer anexo.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

**PETIÇÃO N.º 18/XIV/1.ª – Legalização da Prostituição em Portugal e/ou
Despenalização de Lenocínio, desde que este não seja por coação.**

**INICIATIVA: Ana Sofia Loureiro Marques e Ana Cristina dos Santos Gomes (4004
subscritores)**

RELATÓRIO FINAL

PARTE I – Objeto e análise da petição

A Petição nº 18/XIV/1ª deu entrada na Assembleia da República em 20 de janeiro de 2020. Esta versa sobre duas temáticas interdependentes, nomeadamente a «legalização da prostituição em Portugal» e a «despenalização do Lenocínio, desde que este não seja por coação», conforme a respetiva epígrafe.

Atento o objeto da petição e a repartição de competências entre as Comissões Parlamentares, o despacho exarado, em 29 de janeiro de 2020, pelo Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado Fernando Negrão, foi o seguinte: «Para apreciação à 1.ª Comissão no que respeita ao pedido de despenalização do “Lenocínio” e à 10.ª Comissão no que respeita ao pedido de regulamentação. Acrescenta-se que a apreciação do conteúdo desta petição não pode ser levada a cabo sem uma articulação permanente entre as duas comissões enunciadas».

A presente Petição foi recebida de acordo com o preceituado no nº 3 do artigo 9º do Regime Jurídico do Direito de Petição aprovado pela Lei nº 43/90, de 10 de agosto (com as alterações introduzidas pelas Lei nº 6/93, de 1 de Março, Lei nº 15/2003, de 4 de Junho, Lei nº 45/2007, de 24 de Agosto e Lei n.º 51/2017, de 13 de julho) - RJDP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tal como consta da nota de admissibilidade, mostram-se genericamente presentes os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9º e 17º do RJDP em vigor, bem como não se verificam quaisquer causas de indeferimento liminar, previstas no artigo 12º do citado diploma.

Nos termos do texto da petição, os 4004 peticionantes pretendem que:

- A prostituição tenha «uma idade limite de iniciação - 21 anos - e que exista uma punição para as casas que aceitem e para as próprias que o tentassem fazer, bem como para clientes que procurassem»;
- Que a prostituição seja “considerada uma profissão com descontos e regalias sociais como qualquer outro trabalho, e só desta forma, pela via legal poderem laborar», sendo que “o termo a estipular para a profissão poderia enquadrar-se como Divertimento Adulto»;
- «Existência de obrigatoriedade de exames médicos de 6 em 6 meses»;
- «Obrigatoriedade de estar legal no nosso país, e em caso contrário, aí sim, constituir crime tanto para quem pratica como para quem acolhe a situação»;
- «Legalizar as Casas, visto que é nas Casas de Acompanhantes que se tem segurança para trabalhar, como higiene e segurança».

Para tal, indicam as seguintes «medidas a tomar»:

- Proibição de início da «atividade» para menores de 21 anos e para cidadãos que se encontrem em situação ilegal no País, «com punição para quem procurar, bem como para quem permitir o trabalho no seu estabelecimento»;
- «Proibição de os sites e todos os classificados de convívio anunciarem menores de 21 anos e estrangeiros ilegais na secção de convívio ou massagem, respeitando sempre a comprovação de maioridade e legalidade no país para o efeito através de documento de identificação, exigido no ato de publicação de anúncio»;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- «Proibição da colaboração de menores de 21 anos e estrangeiros ilegais em casas de massagens, spas ou casas de Acompanhantes»;
- «Maior fiscalização por parte da polícia competente no sentido de acautelar que a legislação (proibições) são cumpridas, sem dano para quem as cumpre, só como medida de fiscalização, no entanto punir com o encerramento os estabelecimentos que ousem quebrar as proibições impostas»;
- «Obrigatoriedade de exames de 6 em 6 meses por parte de quem colabora com estes estabelecimentos, afixando-os em dossier no local»;
- «Contratos de trabalho com respetivos descontos, sendo que poderia ter uma categoria profissional estipulada de entretenimento adulto, sendo aberta atividade nas Finanças e passado recibos verdes ao dia, visto que nesta profissão se recebe diariamente»;
- «Não havendo a legalização, pelo menos a despenalização no que respeita ao Lenocínio, desde que este não seja por coação», alegando que as «Casas de Acompanhantes» proporcionam segurança e higiene para trabalhar, porquanto consideram que este «é de verdade o Mundo de quem pratica a profissão». Invocam ser um erro o encerramento dos estabelecimentos onde exercem atividade, sustentando não ser «criminosa» a atividade por estes desenvolvida /facilitada.

Sublinham, também, que as despesas de funcionamento do estabelecimento «são acarretadas pela Dona» e que «quem procura e colabora com as Casas» o faz «de livre e espontânea vontade», sendo-lhes «garantido ambiente de trabalho em segurança» bem como «estabilidade física e emocional».

Neste sentido, referem também que lhes são «proporcionadas condições que as mesmas sozinhas não conseguiriam», porquanto todas as despesas relativas ao funcionamento dos estabelecimentos (eletricidade, água, gás e segurança), ao material de higiene e à publicidade são suportadas pela «Dona de Casa».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Consequentemente, afirmam que «como em todos e quaisquer negócios tem de existir sempre uma percentagem do lucro para o proprietário», não considerando excessivos os valores cobrados, visto que a alternativa seria exercerem a atividade «na rua ou em casas sem condições de higiene», colocando a sua saúde e integridade física em risco.

Por último, questionam se a publicidade a serviços sexuais, tanto na imprensa escrita como na Internet, não constitui uma forma de lenocínio, «pois recebem dinheiro para a colocação de anúncios com cariz de comércio sexual».

Tendo em conta a circunstância de se tratar de uma petição coletiva com mais de 4000 subscritores, deu-se cumprimento ao disposto no artigo 21º do RJDP, tendo-se procedido à audição devida, cuja súmula se anexa a este relatório final.

PARTE II – Audição das Peticionárias

No dia 4 de junho de 2020, às 14 horas, teve lugar, na sala 6 do Palácio de S. Bento, a audição das primeiras subscritoras da Petição identificada em epígrafe, Ana Sofia Loureiro Marques e Ana Cristina dos Santos Gomes, conforme previsto no n.º 1 do artigo 21.º do Regime Jurídico do Exercício do Direito de Petição (aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto e alterado pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho, e 45/2007, de 24 de agosto).

Estavam presentes as Senhoras Deputadas Elza Pais (PS) e Joana Sá Pereira (PS), na qualidade de Reladoras da Petição, e as Senhoras Deputadas Cláudia Santos (PS), Isabel Moreira (PS) Lina Lopes (PSD), Sandra Cunha (BE), Alma Rivera (PCP), Inês de Sousa Real (PAN) e Joacine Katar Moreira (Ninsc).

A primeira subscritora explicou as motivações que conduziram à elaboração e apresentação da petição, tendo sustentado a necessidade de legalização da atividade de prostituição quando realizada em estabelecimentos, que seriam licenciados para o efeito, bem como o concomitante enquadramento desta atividade ao nível fiscal e da segurança social.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De igual modo, defendeu que a legalização da atividade deveria incluir a realização obrigatória de exames médicos para quem a desenvolva – certificado de aptidão para a profissão - e a previsão de uma idade mínima para tal atividade, 21 anos, justificando a proposta da idade mínima de 21 anos para o exercício da prostituição com motivos ligados à maturidade psicológica e com o facto de, em processo penal, ser obrigatória a assistência de um defensor em todos os atos processuais até essa idade.

Defendeu ainda a criminalização de quem procurasse ou facilitasse a prostituição de menores de 21 anos, arguindo que a legalização da atividade afastaria da mesma jovens e pessoas que estivessem em situação ilegal no país.

Para corroborar os seus argumentos, a primeira subscritora relatou situações em que a atividade era desenvolvida com total precariedade e sem qualquer segurança.

Sublinhou que, atentos os riscos inerentes ao exercício da atividade, quem a exerce deveria ser sujeito a controlo médico. Referiu que a legalização da atividade contribuiria para a diminuição dos riscos e maior segurança no exercício da atividade.

Afirmou também que não pretendia a despenalização de todas as formas de lenocínio, mas apenas da prostituição em estabelecimentos que assegurassem condições para o efeito. Lamentou a falta de apoios sociais a quem exerce a atividade e referiu que, em alguns casos, a alta rentabilidade desta atividade era um obstáculo à cessação da mesma.

PARTE III – Enquadramento Legal

Considerando o despacho exarado pelo Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado Fernando Negrão, no qual se atribuiu competência à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias no que respeita ao pedido de despenalização do “Lenocínio”, a análise da petição em apreço, feita neste Relatório, cinge-se apenas a essa dimensão da petição.

Em termos de enquadramento constitucional e legal, a Constituição da República Portuguesa consagra a dignidade da pessoa humana como pedra angular da qual



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

decorrem um vasto conjunto de direitos fundamentais, designadamente a proteção da integridade física e moral, conforme o disposto no seu artigo 25.º.

Adicionalmente, o n.º 2 do artigo 13.º da Constituição prevê que «ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual».

Como corolário da tutela constitucional conferida à dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, à inerente integridade física e moral, ao nível da legislação ordinária o lenocínio está previsto no artigo 169.º do Código Penal, que se transcreve:

«Artigo 169.º

Lenocínio

1 - Quem, profissionalmente ou com intenção lucrativa, fomentar, favorecer ou facilitar o exercício por outra pessoa de prostituição é punido com pena de prisão de seis meses a cinco anos.

2 - Se o agente cometer o crime previsto no número anterior:

- a) Por meio de violência ou ameaça grave;
- b) Através de artil ou manobra fraudulenta;
- c) Com abuso de autoridade resultante de uma relação familiar, de tutela ou curatela, ou de dependência hierárquica, económica ou de trabalho; ou
- d) Aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima;

é punido com pena de prisão de um a oito anos.»

O nosso ordenamento jurídico não considera crime o exercício da prostituição, mas não é alheio às diferentes dimensões que esta atividade pode revestir. E por isso pune quem *“profissionalmente ou com intenção lucrativa fomentar, favorecer ou facilitar o exercício por outra pessoa de prostituição”* (vide art. 169.º do Código Penal), e, não obstante, em princípio, não incriminar o cliente porquanto não atua profissionalmente ou com



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

intenção lucrativa, já o fará em contexto de tráfico de pessoas (art. 160.º do Código Penal) e no caso de prostituição de menores (art. 174.º do Código Penal).

Como sintetiza Inês Ferreira Leite¹, *«desde 1962 que o exercício da prostituição vive na clandestinidade em Portugal, embora, em 1982, se tenha descriminalizado a conduta da prostituta e do cliente. A prostituta não é punida, mas qualquer pessoa que contribua para o exercício da prostituição – mal ou bem, com boas ou más intenções –, organizando o trabalho, fornecendo um local, angariando ou controlando clientes (desde que, pelo menos a partir de 2001, tenha intenção lucrativa ou atue profissionalmente), fica sujeita à pena.»*

Durante um período temporal significativo, o Tribunal Constitucional (TC) foi-se pronunciando afirmativamente pela criminalização de *«quem, profissionalmente ou com intenção lucrativa, fomentar, favorecer ou facilitar»* a prostituição de adultos que agem de livre vontade, pese embora as distintas interpretações que vários Tribunais da Relação foram dando à legislação vigente. Todavia em março de 2020, pela primeira vez, o TC, através do seu Acórdão n.º 134/2020, pronunciou-se pela inconstitucionalidade da *«norma incriminatória constante do artigo 169.º, n.º 1, do Código Penal, por violação dos artigos 18.º, n.º 2, e 27.º, n.º 1, da Constituição»*.

Se em 2004 – vide Ac. 144/2004 – o TC entendia que a esta *«perspetiva preside uma certa ideia cultural e histórica da pessoa e uma certa ideia do valor da sexualidade, bem como o reconhecimento do valor científico das análises empíricas que retratam o “mundo da prostituição”*», a verdade é que os Acórdãos que lhe foram sucedendo procuraram *«afastar a ideia de que este tipo legal de crime mais não faz do que tutelar «sentimentalismos» ou «uma ordem moral convencional particular» e se procura antes atribuir-lhe a tutela de valores mais concretos, como a «liberdade» e «uma ‘autonomia para a dignidade’ das pessoas que se prostituem»*.

Todavia, como se conclui no Acórdão 134/2020, *«Pode conceder-se que esta norma incriminatória seja adequada a tutelar a liberdade sexual, no sentido de que esta*

¹ Leite, Inês Ferreira (2016), “Prostituição, feminismo e capitalismo no debate legalização vs incriminação”, in Revista Faces de Eva, nº 35, p.98..



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

constitui um bem jurídico digno de pena e de que a conduta tipicamente descrita é objetivamente apta a abranger situações em que essa liberdade foi exposta a um perigo concreto de lesão. No entanto, a norma não resiste ao teste da necessidade: a extrema fragilidade do nexo entre a conduta que aí é descrita e o único bem jurídico que a norma poderia tutelar, acrescida do facto de a mesma abranger situações em que há até um exercício da liberdade sexual por parte de quem se prostitui, não permitem a conclusão de que tal norma seja necessária para tutelar esse direito. (...) A vigente norma incriminatória restringe um direito (à liberdade) em nome de um outro (à liberdade sexual) que pode plausivelmente não ter sido colocado em perigo concreto e ter até sido livremente exercido pelo seu titular, circunstância em que não há, portanto, carência de tutela penal.»

Contudo, mais recentemente, no Acórdão n.º 72/2021, de 27 de janeiro de 2021, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade da norma prevista no n.º 1 do art. 169.º do Código Penal, referindo que *«existe uma diferença substancial entre a mera atividade de prostituição (não punida), e a (outra) atividade que a fomenta, favorece ou facilita, deslocando a segunda do campo da mera liberdade individual para uma constelação de relações sociais muito mais complexas, e desligadas das circunstâncias referenciáveis à individualização do ato de prostituição, que é inevitavelmente próxima – demasiado próxima – de movimentos, nacional e internacionalmente organizados, cujo resultado (aqui referimo-nos ao resultado da atividade dos referidos movimentos organizados num plano superior ao de cada “empresário”), quase invariavelmente, corresponde à perpetuação de situações de diminuição da liberdade e de sujeição a um poder de facto que, as mais das vezes, escapa a qualquer controlo, visto que se exerce fora de relações formalizadas ou declaradas, as quais, uma vez iniciadas, são difíceis de quebrar ou interromper, tendendo a perpetuar-se enquanto se mantiver a respetiva “utilidade comercial”.»* Partindo desta premissa axiológica, entendeu o Tribunal que esta proximidade gera um risco socialmente inaceitável e que *«mesmo que a expressão exploração esteja fora do tipo – e, como tal, não seja facto a provar in concreto – o risco da sua materialização é suficientemente*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

forte para conter a norma dentro dos limites da proporcionalidade e, em particular, da necessidade da intervenção penal.», invocando para este efeito os anteriores entendimentos do Tribunal, em particular o vertido no Acórdão de 2004.

Sem prejuízo do que se acaba de dizer, importa realçar que o Tribunal Constitucional neste Acórdão de janeiro de 2021, que aliás regista três votos de vencidos de três Senhores Conselheiros, refere todavia que *«resulta, em suma, uma liberdade, com amplitude muito considerável, do legislador (...) em punir ou não punir os comportamentos, neste âmbito, com o que nisso vai implicado em termos de não proibição constitucional da solução adotada. Por outras palavras, “[d]ecidir se o risco implicado para a autonomia do agente que se prostitui deve ser considerado como um perigo a prevenir pela via da incriminação da exploração profissional ou com fins lucrativos da pessoa que se prostitui, é [...] uma opção que cabe dentro do poder de definição da política criminal que pertence ao legislador”»*.

Os peticionantes pretendem a despenalização do lenocínio, «desde que este não seja por coação». Atendendo ao teor da petição, bem como ao que foi referido pelas subscritoras na audição, os peticionantes não pretendem a despenalização de todas as condutas que podem ser subsumidas no tipo do lenocínio, apenas aquelas em que não haja coação.

Do mesmo modo, não pretendem a despenalização de todas as formas de lenocínio em que inexista aquela coação, mas apenas das condutas que poderão ser subsumidas neste tipo quando o fomento, favorecimento ou facilitação do exercício por outra pessoa de prostituição ocorra mediante a exploração de casa/estabelecimento destinado a esse fim, sendo a petição omissa quanto às restantes hipóteses.

Importa, por fim, referir que sobre a matéria objeto da petição existem os seguintes antecedentes parlamentares:

- Projeto de Resolução n.º 484/XII (PCP) - Recomenda ao Governo o reforço de medidas de combate ao tráfico de seres humanos e à exploração na prostituição -, o qual foi rejeitado em 15 de março de 2013;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Petição n.º 276/XIII/2.ª - Solicita a regulamentação da atividade de prostituição -, cuja apreciação foi concluída em 3 de outubro de 2018;
- Petição n.º 361/XIII/2.ª - Solicita a legalização da prostituição em Portugal -, cuja apreciação foi concluída em 3 de outubro de 2018.

À presente data não se encontra pendente qualquer iniciativa tendente à legalização/regulamentação da prostituição ou à despenalização do lenocínio.

Parte IV – Análise e Enquadramento Internacional

1. O fenómeno da Prostituição

A prostituição é um fenómeno complexo, estudado por diferentes áreas do saber, sobretudo pelas abordagens da sexologia e dos estudos de género, numa lógica interseccional de onde não podem ficar excluídas situações de grande vulnerabilidade, sobretudo em contexto de movimentos migratórios, sendo, não raras vezes, muito ténue a linha que separa prostituição do tráfico de seres humanos.

Segundo a Recomendação Geral nº 38 (2020) sobre tráfico de mulheres e crianças no contexto da migração global, do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, septuagésima sétima sessão (2020), as causas mais profundas do tráfico radicam na discriminação baseada no sexo, continuando as mulheres a ser a maioria das vítimas identificadas de tráfico a nível mundial e os perpetradores continuam a gozar de ampla imunidade. O Comité considera que o tráfico e a exploração de mulheres e raparigas é, sem dúvida, um fenómeno que tem as suas raízes numa discriminação estrutural com base no sexo na feminização da pobreza, constituindo assim uma forma de violência de género que é, frequentemente, agravada em contextos de deslocação, migração e globalização crescente da atividade económica, incluindo as cadeias globais de abastecimento, a indústria extrativa e offshore, a militarização, ocupação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estrangeira, conflitos armados, extremismo violento e terrorismo. Considera, ainda, que a definição de tráfico de pessoas vai para além das situações em que é usada a violência física ou em que a vítima é privada da sua liberdade. A análise dos relatórios dos Estados Parte tem demonstrado que o abuso de situações de vulnerabilidade e o abuso de poder são os meios mais comuns usados para cometer a prática do crime de tráfico e que as vítimas são frequentemente sujeitas a formas de exploração múltiplas. Refere, ainda, que o tráfico e a exploração sexual de mulheres e raparigas são uma violação de Direitos Humanos e pode constituir uma ameaça à paz e segurança internacionais.

Segundo alguns estudos no âmbito da prostituição feminina, existem esferas em que a prostituição assume a natureza de uma violência imposta à pessoa que se prostitui. Não basta, por isso, garantir que a pessoa que se prostitui não integra uma rede de tráfico de pessoas ou uma associação marginal de organização e exploração da prostituição para que se possa concluir pela sua liberdade no exercício desta. A prostituição é, para muito autores, uma extensão da violência e do abuso. Referir ainda que ao desenvolvimento de redes internacionais de tráfico se associa uma maior presença de mulheres migrantes na prostituição de rua, com idades mais jovens e de forma transitória, que revelam maiores indícios de controlo ou coação. As novas tecnologias tornam também mais difícil a compreensão imediata destes contextos².

O sociólogo Pierre Bourdieu, nos seus estudos sobre a *Dominação Masculina*³, salienta bem como, desde os primórdios, a ordem masculina se inscreve nos corpos através de injunções e rituais de exclusão das mulheres, afirmando que se legitimam as relações de dominação inscrevendo-as em sua natureza biológica, pelo que são, elas próprias, uma “construção social naturalizada”. A “naturalidade” de que se reveste a dominação masculina evidencia-se, de facto, pela dispensa de justificação ao impor-se como neutra.

² Leite, Inês Ferreira (2016), “Prostituição, feminismo e capitalismo no debate legalização vs incriminação”, in Revista Faces de Eva, nº35, pp.93-113.

³ Bourdieu, Pierre (1998), *La domination masculine*, ed. Seuil.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os indícios dessa “construção naturalizada” são evidentes em múltiplas dimensões da vida quotidiana associadas à desigualdade de género, pelo que a rutura com os esquemas construídos e sedimentados não é uma tarefa fácil, porque socialmente enraizada em quotidianos estereotipados da vida.

Há, assim, uma reflexão incontornável neste debate sobre prostituição: não se pode falar de paridade no exercício da prostituição, sendo infelizmente, a discussão sobre a prostituição, ainda e principalmente, uma discussão sobre a desigualdade de género. Inês Ferreira Leite⁴, refere ainda que os homens gigolôs raramente ficam expostos ao perigo ou à violência, sendo que nas histórias das mulheres que se prostituem (e em muita da prostituição masculina homossexual) estão esmagadoramente presentes o medo, o risco, a violência, a violação, a humilhação, o isolamento, a solidão decorrente do estigma social.

2. Abordagens na Europa e alguns exemplos paradigmáticos

Existem duas abordagens legislativas distintas desta problemática na Europa, segundo o estudo realizado pela Divisão de Informação Legislativa Parlamentar sobre “Prostituição na Europa – Enquadramento Internacional”⁵.

O **sistema abolicionista**, «no qual a prostituição ou parte dela é criminalizada, seja na ótica de quem a utiliza, seja na ótica de quem a prática ou de quem a fomenta, tendo este sistema grande implementação nos países da Europa»;

O **sistema regulacionista**, «no qual a prostituição não é criminalizada, mas sim aceite e regulamentada como atividade económica, sistema vulgarmente conhecido como legalização ou liberalização da prostituição, quer seja na ótica do utilizador quer na ótica do praticante».

Vejamos alguns comentários acerca de cada uma destas abordagens e os efeitos práticos de cada uma.

⁴ Leite, Inês Ferreira (2016), *ibid idem*.

⁵ Assembleia da República (2019), *Prostituição na Europa: Enquadramento Internacional*. compilação de Nuno Amorim – Divisão de Informação legislativa Parlamentar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em Portugal depois de um período em que o exercício da prostituição viveu na clandestinidade, em 1982 descriminalizou-se a conduta da pessoa que se prostitui e do cliente. Contudo qualquer pessoa que contribua para a prática da prostituição fica sujeita a uma pena. Esta forma de abolicionismo não tem surtido qualquer efeito prático na eliminação deste fenómeno, nem evitou a sua proliferação.

O debate internacional sobre *incriminação vs. legalização* tem-se centrado em dois tipos antagónicos de posicionamentos. Os que **defendem a incriminação**, defendem a incriminação do cliente, mas nunca da pessoa que se prostitui; os que **defendem a descriminalização**, defendem a descriminalização do lenocínio sem exploração, ou seja, eliminação do n.º 1 do art.º 169.º do CP, mas há ainda **quem defenda a efetiva regulamentação** da atividade.

A **tendência abolicionista** defende atualmente a incriminação do cliente; a **tendência mais liberal** aceita que a prostituição possa ser uma verdadeira *opção* de mulheres e homens e que têm apoiado as iniciativas dos/as trabalhadores/as sexuais⁶.

A primeira, exclui que a prostituição possa ser uma opção livre da mulher e exclui do discurso a prostituição masculina. Contra esta linha feminista surge uma argumentação capitalista liberal pró legalização que pretende tratar de modo neutro e absolutamente igualitário os homens e a mulheres que se prostituem, abstrai-se ainda das condições sociais, da pobreza ou da exclusão social para qualificar a opção como livre escolha; realça a contribuição fiscal que se poderia obter através dos lucros, atualmente ilícitos, da prostituição⁷.

Vejamos alguns exemplos paradigmáticos:

Na Suécia, a prática foi legalizada nos anos 70 e, em 1999, o ato de compra de serviços sexuais foi tornado ilegal, mas o ato de vender não. Foi o primeiro país a proibir a “compra de serviços” sexuais, mas a permitir a sua venda, sendo citado como um caso de estudo. Outros países seguiram este exemplo em anos seguintes, caso de França, em

⁶ Tavares, Manuela (2012), *Feminismos: percursos e desafios*. Alfragide: ed. Leya.

⁷ Leite, Inês Ferreira (2016), *ibid idem*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2016, e Espanha, em 2015, com *sanções* graves para os clientes que paguem a compra de sexo em “zonas de trânsito público”, entre outros. A incriminação do cliente teve um efeito útil imediato: a redução de parte da prostituição de rua, contudo parece que as condições de vida de quem exerce a prostituição pioraram significativamente.

A Holanda adotou uma solução de legalização, onde a prática da prostituição foi permitida e regulada “red-light district”. Tem-se registado uma quebra acentuada da “prostituição de rua”, contudo um relatório, de 2009, indica a presença de criminalidade altamente organizada na prostituição e que 60% a 70% das mulheres que se prostituem eram forçadas a tal por grupos criminosos. Modelo parecido foi seguido pela Alemanha com especificidade de proibição por zona que pode mudar de região para região. Verifica-se também que a legalização não implicou a eliminação de toda a clandestinidade, havendo fatores estranhos à política-criminal com relevância, principalmente no que toca ao tráfico de pessoas e à prostituição de menores.

Tanto na Suécia como na Holanda aumentou o número de mulheres estrangeiras na prostituição, o que parece coerente com o facto de se tratar de países de destino para migrantes económicos. Este aumento contradiz, porém, a ideia de que a proibição seria um mecanismo efetivo de combate ao tráfico de pessoas.

A Nova Zelândia adota um modelo diverso dos anteriores, tendo a prostituição sido legalizada em 2003. Têm seguido uma abordagem multidisciplinar abrangente da prostituição, cuja finalidade é a melhoria das condições de vida e de exercício da atividade. A grande vantagem, segundo relatórios oficiais, reside na melhoria dos direitos da pessoa que se prostitui, que mais facilmente recorre às autoridades e à justiça para fazer valer os seus direitos, encontrando-se, de modo global, mais protegida.

Deste modo, e após uma análise da insuficiência de todos os modelos, salientamos a análise da síntese feita por Inês Ferreira Leite⁸ “não se pode tratar a prostituição como se fosse qualquer outro negócio. A mera liberalização sem regras não é adequada para proteger a pessoa que se prostitui. O estigma associado à prostituição, a desigualdade

⁸ Leite, Inês Ferreira (2016), *ibid idem*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de género, e séculos de marginalização em torno desta atividade têm criado fortes relações entre a organização profissional da prostituição, o tráfico de pessoas, e as associações criminosas. Se já há um forte risco de exploração em outras áreas profissionais em que os trabalhadores são tendencialmente mais fracos do que os empregadores, este risco é muito mais elevado na prostituição e não pode ser tolerado”. Assim, qualquer solução de legislativa que venha a ser adotada deve ter em linha de conta a vulnerabilidade e a proteção dos direitos da pessoa que se prostitui.

3. Documentos Internacionais

O Estado Português subscreveu e ratificou documentos internacionais aos quais está vinculado, nomeadamente:

- *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW*, que foi ratificada pela Lei n.º 23/80, de 26 de Julho. No seu artigo 6.º é expressamente referido que “os Estados Partes tomam todas as medidas apropriadas, incluindo disposições legislativas, para suprimir todas as formas de tráfico das mulheres e de exploração da prostituição das mulheres.”

- *Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem*, de 1949, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República nº 31/91 (publicada no Diário da República, I série, de 10 de outubro de 1991). No art.º 1º, n.2, onde é expressamente referido que as Partes convencionam punir a pessoa que “explora a prostituição de uma outra pessoa, mesmo com o seu consentimento”, e, no art.º 2º, n.1, diz que convencionam igualmente punir quem “detenha, dirija ou conscientemente financia ou contribua para o financiamento de uma casa de prostituição”. Daqui decorre a punição do Lenocínio.

- *Convenção sobre a luta contra o Tráfico de Seres Humanos*, do Conselho da Europa, de 2005, instrumento internacional que obriga os Estados signatários a disponibilizarem informações periódicas relativas à sua implementação, ratificada por Portugal a 27 de fevereiro de 2008.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- *Convenção do Conselho da Europa sobre a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica - Convenção de Istambul*, adotada em Istambul a 11 de maio de 2011, aprovada por Resolução da Assembleia da República e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.13/2013. No artº 12.º, nº1, das Obrigações gerais, refere que “as Partes deverão adotar as medidas necessárias para promover mudanças nos padrões de comportamento socioculturais das mulheres e dos homens, tendo em vista a erradicação de preconceitos, costumes, tradições e de todas as outras práticas assentes na ideia de inferioridade das mulheres ou nos papéis estereotipados das mulheres e dos homens”.

- *Agenda Global e a Plataforma de Ação de Pequim*, aprovada na IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre As Mulheres, em Pequim, 1995, nomeadamente o objetivo estratégico D.3 – eliminar o tráfico de mulheres e prestar assistência a mulheres vítimas de violência devido a prostituição e tráfico.

Por fim, referir a recente *Recomendação Geral N.º 38: sobre tráfico de mulheres e raparigas num contexto de migração global*, IV. *Recomendações do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres*, *Septuagésima sétima sessão (2020)*, que aponta caminhos para a implementação de intervenções anti-tráfico, baseadas num enfoque interseccional e transformador, do ponto de vista da dimensão de género, tendo em vista a realização dos Direitos Humanos das mulheres e raparigas, enquanto estratégia prioritária para um desenvolvimento sustentável. Desencoraja a procura que fomenta a exploração da prostituição e conduz ao tráfico de pessoas.

O Comité diz ainda que “o uso das tecnologias digitais para fins de tráfico põe especiais problemas no contexto de uma pandemia global. Com a COVID-19, os Estados Parte enfrentam um aumento do tráfico no ciberespaço, com um recrutamento acrescido para exploração sexual on-line, uma procura aumentada de material para exploração sexual de crianças e seu tráfico para fins sexuais facilitado pela tecnologia”. E, ainda, que “os Estados Parte têm a obrigação de mobilizar recursos públicos e reforçar os serviços públicos nas áreas que trabalham a favor da igualdade de género, na promoção dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Direitos Humanos das mulheres e raparigas e no seu desenvolvimento de forma sustentável, tendo em vista a redução dos fatores de risco que favorecem o tráfico. A plena realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é essencial para combater os fatores que aumentam o risco de tráfico, em particular: realizar a igualdade de género e empoderar as mulheres e as raparigas; promover a paz, a justiça, e instituições sólidas; reduzir as desigualdades; erradicar a pobreza em todas as suas formas; garantir uma educação de qualidade de forma equitativa e promover aprendizagens ao longo da vida para mulheres e raparigas; garantir vidas saudáveis e promover o bem estar de mulheres e raparigas de todas as idades; garantir o trabalho digno e a participação económica de mulheres e raparigas; e promover a inclusão de medidas relativas às alterações climáticas nas políticas para a igualdade”.

PARTE V – Parecer

Considerando a análise efetuada, deverão ser realizados os seguintes atos:

- A Petição nº 18/XIV/1ª deve ser remetida ao Senhor Presidente da Assembleia da República para efeitos de agendamento da sua apreciação em Plenário, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º do RJEDP, por se tratar de petição coletiva com mais de 4000 subscritores.
- A primeira peticionante deverá ser notificada do teor das deliberações que vierem a ser tomadas, sendo-lhe ainda dado conhecimento da apreciação que vier a ser realizada em sessão plenária, nos termos do n.º 9 do artigo 24.º da RJEDP.
- Na medida em que a pretensão dos peticionantes pressupõe providências legislativas, deve remeter-se a petição e o relatório final que sobre ela incide aos Grupos Parlamentares, aos DURP e às Deputadas não




ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

inscritas, para o eventual exercício de iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º do RJEDP.

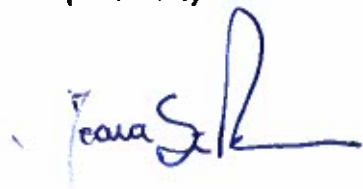
- A presente petição deverá ser integralmente publicada no *Diário da Assembleia da República*, acompanhada do relatório correspondente, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 26.º do RJEDP.

Palácio de S. Bento, 31 de março de 2021,

As Deputadas Relatoras



(Elza Pais)



(Joana Sá Pereira)

O Presidente da Comissão



(Luís Marques Guedes)