



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Offício n.º 325/XIII/1.ª – CACDLG/2019

Data: 10-04-2019

NU: 629649

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1178/XIII/4.ª (CDS-PP).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 1178/XIII/4.ª (CDS-PP) – “Consagra a natureza de crime público do crime de perseguição, verificadas determinadas circunstâncias agravantes, bem como a possibilidade de aplicação de medidas preventivas (47.ª alteração ao Código Penal e 31.ª alteração ao Código de Processo Penal)”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas com os votos a favor do PSD, do PS, do BE e do PCP, a abstenção do CDS-PP, na ausência do PEV, na reunião de 10 de abril de 2019 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

### PARECER

#### Projeto de lei n.º 1178/XIII/4.ª (CDS-PP)

Consagra a natureza de crime público do crime de perseguição, verificadas determinadas circunstâncias agravantes, bem como a possibilidade de aplicação de medidas preventivas (47.ª alteração ao Código Penal e 31.ª alteração ao Código de Processo Penal)

Autora: Deputada Isabel Moreira

### **PARTE I - CONSIDERANDOS**

#### **I. a) Nota introdutória**

A presente iniciativa é apresentada por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, 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, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

O Projeto de Lei deu entrada em 19 de março de 2019, foi admitido e, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) em 21 de março, data do seu anúncio em reunião plenária. A respetiva discussão na generalidade encontra-se



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

agendada para a reunião plenária do dia 16 de abril, conjuntamente com outras iniciativas sobre matéria conexa.

#### I. b) Objeto, motivação e conteúdo

A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar o Código Penal, incidindo sobre os artigos 154.º-A (*Perseguição*) e 155.º (*Agravação*), consagrando a natureza pública do crime de perseguição quando verificadas certas circunstâncias agravantes, bem como o artigo 200.º (*Proibição e imposição de condutas*) do Código de Processo Penal, alargando o âmbito de aplicação da medida de coação de proibição de contacto ao crime de perseguição.

Conforme é referido na exposição de motivos, o crime de perseguição (*stalking*) foi autonomizado na ordem jurídica portuguesa pela Lei n.º 83/2015, de 5 de agosto, que introduziu o artigo 154.º-A no Código Penal.

Refere o proponente, na exposição de motivos, que a introdução da circunstância agravante – relacionada com a prática do crime «contra cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa, de outro ou do mesmo sexo, com que o agente tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação» (alínea *f*) do n.º 1 do artigo 155.º do Projeto de Lei), caso em que a moldura penal passará para 1 a 5 anos de prisão e o crime passará a não depender de queixa – se justifica na medida em que, segundo os dados do último relatório da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), em 2017, a perseguição foi o quarto crime a registar mais vítimas e a maioria das queixas recebidas pela APAV provém de mulheres que partilham uma ex-ligação com o autor do crime.

Por outro lado – nas palavras do proponente –, é a necessidade de reforçar a tutela e a proteção das vítimas do crime de perseguição que motiva a alteração do artigo 200.º do Código de Processo Penal, de forma a permitir que as proibições e a imposição de condutas possam ser aplicadas aos indícios do crime de perseguição independentemente da respetiva moldura penal, uma vez que, de acordo com a lei em vigor, a aplicação de penas



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

acessórias de proibição de contacto com a vítima só pode acontecer preventivamente perante indícios da prática de crimes puníveis com pena de prisão de máximo superior a três anos - o que não é o caso do crime de perseguição, que prevê uma pena de prisão até três anos. Portanto, pretende-se excepcionar desse limiar mínimo as situações de fortes indícios do crime de perseguição, conclui o proponente.

A iniciativa legislativa compõe-se de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 154.º-A e 155.º do Código Penal; o terceiro a alteração do artigo 200.º do Código de Processo Penal; e o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

#### I. d) Consultas

Em 27 de março de 2019, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, à Ordem dos Advogados e à Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

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

#### PARTE II – OPINIÃO DA AUTORA

A perseguição é um crime grave, não tenhamos dúvidas. Muitas vezes, os comportamentos associados à perseguição são de natureza tal que a vítima, na autonomia que o direito lhe concede, não quer a intervenção do Estado. O que parece transparecer deste projeto de lei, como aliás do projeto de lei 1166/XIII/4.ª do CDS-PP, é a vontade, compreensível, de não deixar que a violência doméstica fique por punir. Acontece que a via da transformação de crimes que se coadunam com a natureza de semipúblicos em públicos para cumprir tal



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

desiderato ou para impedir desqualificações do crime de violência doméstica e consequentes absolvições peca por desproporcionada. A ser aprovado este projeto de lei, tal como está, como o já referido, teríamos uma série de comportamentos sem a necessidade da tutela processual que significa a desnecessidade da queixa abarcados pelo objetivo persecutório do Estado sem consideração pela vontade da vítima. A desqualificação do crime de violência doméstica em crimes de outra natureza, semipúblicos, e consequente absolvição é uma realidade que pode ser acautelada por outras formas não desproporcionais. Há juízes e juízas que lançam mão da boa jurisprudência fundada no Código Penal do século XIX segundo a qual a desqualificação de um crime – que já agora não ocorre só com a violência doméstica, donde estes projetos de lei também pecarem por não terem um olhar sistemático sobre o Código Penal – não impede que se aproveite a queixa ou elementos já constantes do processo e dá-se um prazo à vítima para se pronunciar no sentido de decidir se quer prosseguir com a ação penal.

Em suma, discorda-se da filosofia de base a este e a outros projetos que, concentrando-se apenas no crime de violência doméstica, e nas más práticas processuais, transformam em públicos crimes semipúblicos de forma desproporcionada.

### PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Projeto de Lei n.º 1178/XIII/ 4.ª (CDS-PP) cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.
2. A iniciativa legislativa ora analisada consagra a natureza de crimes público do crime de perseguição, verificadas determinadas circunstâncias agravantes, bem como a possibilidade de aplicação de medidas preventivas (quadragésima sétima alteração ao Código Penal).



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias**

3. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º n.º 1178/XIII/4ª reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

**Palácio de São Bento, 10 de abril de 2019**

**A Deputada Relatora,**

**(Isabel Moreira)**

**O Presidente da Comissão,**

**(Pedro Bacelar de Vasconcelos)**

**PARTE IV – ANEXOS**

- i. Nota técnica

### Projeto de Lei n.º 1178/XIII/4.ª (CDS-PP)

Consagra a natureza de crime público do crime de perseguição, verificadas determinadas circunstâncias agravantes, bem como a possibilidade de aplicação de medidas preventivas (47.ª alteração ao Código Penal e 31.ª alteração ao Código de Processo Penal)

Data de admissão: 21 de março de 2019

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

### Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Nuno Amorim (DILP), Luís Silva (BIB), Sónia Milhano (DAPLEN), Catarina Lopes e Margarida Ascensão (DAC)

Data: 2 de abril de 2019

## I. Análise da iniciativa

### • A iniciativa

A iniciativa legislativa *sub judice* visa alterar o Código Penal, incidindo sobre os artigos 154.º-A (*Perseguição*) e 155.º (*Agravação*), consagrando a natureza pública do crime de perseguição quando verificadas certas circunstâncias agravantes, bem como o artigo 200.º (*Proibição e imposição de condutas*) do Código de Processo Penal, alargando o âmbito de aplicação da medida de coação de proibição de contacto ao crime de perseguição.

Conforme é referido na exposição de motivos, o crime de perseguição (*stalking*) foi autonomizado na ordem jurídica portuguesa pela [Lei n.º 83/2015, de 5 de agosto](#), que introduziu o artigo 154.º-A no Código Penal.

Refere o proponente, na exposição de motivos, que a introdução da circunstância agravante – relacionada com a prática do crime «contra cônjuge, ex-cônjuge ou pessoa, de outro ou do mesmo sexo, com que o agente tenha mantido uma relação de namoro ou uma relação análoga à dos cônjuges, ainda que sem coabitação» (alínea *f*) do n.º 1 do artigo 155.º do Projeto de Lei), caso em que a moldura penal passará para 1 a 5 anos de prisão e o crime passará a não depender de queixa – se justifica na medida em que, segundo os dados do último relatório da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), em 2017, a perseguição foi o quarto crime a registar mais vítimas e a maioria das queixas recebidas pela APAV provém de mulheres que partilham uma ex-ligação com o autor do crime.

Por outro lado – nas palavras do proponente –, é a necessidade de reforçar a tutela e a proteção das vítimas do crime de perseguição que motiva a alteração do artigo 200.º do Código de Processo Penal, de forma a permitir que as proibições e a imposição de condutas possam ser aplicadas aos indícios do crime de perseguição independentemente da respetiva moldura penal<sup>1</sup>, uma vez que, de acordo com a lei em vigor, a aplicação de penas acessórias de proibição de contacto com a vítima só pode

---

<sup>1</sup> Conforme havia sido sugerido, já em 2014, pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo Instituto de Direito Penal e de Ciências Criminais da Faculdade de Direito de Lisboa

acontecer preventivamente perante indícios da prática de crimes puníveis com pena de prisão de máximo superior a três anos - o que não é o caso do crime de perseguição, que prevê uma pena de prisão até três anos. Portanto, pretende-se excepcionar desse limiar mínimo as situações de fortes indícios do crime de perseguição, conclui o proponente.

A iniciativa legislativa compõe-se de quatro artigos preambulares: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 154.º-A e 155.º do Código Penal; o terceiro a alteração do artigo 200.º do Código de Processo Penal; e o quarto determinando que o início de vigência das normas a aprovar ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O crime de perseguição foi introduzido no ordenamento jurídico na revisão de 2015 ao [Código Penal](#)<sup>2</sup> tendo em conta as obrigações assumidas pelo Estado no âmbito da [Convenção de Istambul](#)<sup>3</sup>, que tem como finalidades, de acordo com o previsto no seu artigo 1.º, entre outras, a proteção das mulheres contra todas as formas de violência, em especial a violência doméstica, contribuindo assim para a eliminação de todas as formas de discriminação e promovendo a igualdade destas com os homens.

De acordo com o artigo 34.º deste instrumento de direito internacional, «as Partes deverão adotar as medidas legislativas ou outras que se revelem necessárias para assegurar a criminalização da conduta de quem intencionalmente ameaçar repetidamente outra pessoa, levando-a a temer pela sua segurança», que veio a suceder com a criação do crime de «perseguição» no elenco dos crimes contra a liberdade pessoal, desta feita com o aditamento do [artigo 154.º-A](#).

Sobre a temática do crime de perseguição, a [Resolução 1962 \(2013\)](#) da [Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa](#) refere que cerca de 10% da população europeia

---

<sup>2</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial do Diário da República Eletrónico.

<sup>3</sup> Através da Resolução da Assembleia da República n.º 4/2013, de 21 de janeiro.

tem sido ou virá a ser afetada pela perseguição (*stalking*) e que a grande maioria das vítimas são mulheres. Apesar do seu impacto dramático sobre as vítimas causando angústia, ansiedade ou medo, o *stalking* ainda não é amplamente reconhecido como uma ofensa criminal. A citada Resolução também menciona que a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Doméstica (Convenção de Istambul) pode contribuir para reforçar o quadro jurídico da luta contra as situações de perseguição. Importa ainda salientar que esta Resolução 1962 (2013) do Conselho da Europa exorta os Estados-Membros a introduzir o *stalking* no seu ordenamento jurídico como um crime específico, organizando ações de formação para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, e manter um registo em situações de *stalking* e de recursos suficientes para a criação e funcionamento de serviços de apoio às vítimas de perseguição, bem como organizar campanhas de sensibilização na luta contra a violência focando a prática do *stalking*, incluindo o *cyberstalking*.

Com o aditamento, pela [Lei n.º 83/2015, de 5 de agosto](#), do [artigo 154.º-A](#) ao Código Penal criou-se, assim, o crime de perseguição, em cumprimento da orientação do Conselho da Europa e da obrigação decorrente da assinatura da Convenção de Istambul, mantendo este, até agora, a sua redação originária.

De acordo com o supracitado preceito, «quem e modo reiterado, perseguir ou assediar outra pessoa, por qualquer meio, direta ou indiretamente, de forma adequada a provocar-lhe medo ou inquietação ou a prejudicar a sua liberdade de determinação, é punido com pena de prisão até 3 anos ou pena de multa, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal», prevendo-se também a punibilidade da tentativa (n.º 2). O crime de perseguição é semipúblico, dependendo de queixa (n.º 4)<sup>4</sup>. É igualmente prevista a possibilidade de aplicação de sanções acessórias de proibição de contacto com a vítima e a obrigação de frequência de programas específicos de prevenção de condutas típicas de perseguição (n.º 3), acrescendo à pena prevista no n.º 1. À aplicação destas sanções acrescentam ainda as previstas nos artigos [66.º a 69.º](#),

---

<sup>4</sup> A jurisprudência tem vindo a pronunciar-se no sentido de que a agravação, prevista no artigo 155.º n.º 1, aplicável aos crimes previstos nos artigos 153.º a 154.ºC, como é o caso do crime em análise, assumindo, neste caso, natureza pública. [AC. TRL, proc. n.º 361/12.9GAMTA.L1-5, de 19 de maio de 2015.](#)

podendo apenas ser aplicadas na sentença condenatória e em conjunto com a pena principal.

A propósito do crime de «*stalking*», decidiu o Tribunal da Relação do Porto, no âmbito do [Processo n.º 91/14.7PCMTS.P1](#), ainda anterior à criação do crime de forma autónoma, que o mesmo se caracteriza como «uma perseguição prolongada no tempo, insistente e obsessiva, causadora de angústia e temor, com frequência motiva pela recusa em aceitar o fim de um relacionamento». Esta definição vai ao encontro do que, em 2015, ficou autonomizado como crime no artigo 154.º-A do Código Penal, tendo como elementos objetivos: a ação do agente por qualquer meio; a adequação da ação a provocar na vítima medo, inquietação ou prejudicar a sua liberdade de determinação; a ação ser reiterada; e, como elemento subjetivo, o dolo (em qualquer modalidade referida no [artigo 14.º](#) do Código Penal).<sup>5</sup> Trata-se de um crime onde o bem jurídico tutelado é a paz jurídica da pessoa perseguida, a sua tranquilidade e a ausência de medo e inquietação, tratando-se de um crime de perigo.

O [artigo 155.º](#)<sup>6</sup> funciona como um complemento dos artigos anteriores, convertendo em crimes agravados os crimes previstos nos artigos anteriores, incluindo o de perseguição, em função da existência de circunstâncias justificadoras de uma censura penal mais forte, nomeadamente quando praticado:

- Com ameaça de crime a que corresponda uma pena superior a 3 anos de prisão;
- Contra pessoa particularmente indefesa;
- Contra entidade pública;

---

<sup>5</sup> Ainda sobre este crime, o Tribunal da Relação de Guimarães, no âmbito do [Processo n.º 332/16.6PBVCT.G1](#), de 5 de junho de 2017, referiu que comete este ilícito o arguido quem “com dolo directo, de forma reiterada, contactava telefonicamente a ofendida, a horas diversas, perturbando quer o seu desempenho profissional, quer o seu descanso; deslocava-se ao seu local de trabalho, procurando encontrar-se com ela; entregava quase diariamente no local de trabalho de ofendida cartas e sacas de papel com embrulhos dentro para serem entregues àquela; deslocava-se, com frequência, à residência da ofendida, ora para colocar bilhetes no pára-brisas do seu automóvel, ora aguardando a sua chegada, quer à porta da entrada do prédio, quer à porta da garagem, ora, então, rondando-a, para controlar a sua rotina diária; agindo com o propósito de provocar à ofendida medo e prejudicar e limitar os seus movimentos, bem sabendo que desse modo a lesava na sua liberdade pessoal, como pretendeu e conseguiu.”

<sup>6</sup> Este artigo sofreu três alterações operadas pelas Leis n.ºs [65/98, de 2 de setembro](#), [59/2007, de 4 de setembro](#) e [83/2015, de 5 de agosto](#).

- Por funcionário com grave abuso de autoridade; e
- Por determinações de ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo, pela orientação sexual ou pela identidade de género da vítima.

Aos suspeitos de crimes, após a sua constituição como arguido (n.º 1 do [artigo 192.º](#)), podem ser aplicadas medidas de coação. Estas traduzem-se em medidas processuais que condicionam a liberdade do arguido visando garantir que este seja contactado sempre que necessário, evitar a repetição da atividade criminosa e ainda a produção de certos efeitos processuais.

Uma vez que a liberdade das pessoas só pode ser limitada pelas medidas de coação e de garantia patrimonial previstas na lei, o [Código de Processo Penal](#) prevê as seguintes:

- O Termo de Identidade e Residência ([artigo 196.º](#));
- A Caução ([artigo 197.º](#));
- A Obrigação de apresentação periódica ([artigo 198.º](#));
- A Suspensão do exercício de funções, de profissão e de direitos ([artigo 199.º](#));
- A Proibição de permanência, ausência e contactos ([artigo 200.º](#));
- A Obrigação de permanência na habitação, vulgarmente conhecida como prisão domiciliária ([artigo 201.º](#)); e
- A Prisão preventiva ([artigo 202.º](#)).

A aplicação das medidas de coação pressupõe sempre a sua necessidade e a sua adequação às exigências preventivas do caso concreto, bem como a proporcionalidade relativamente à gravidade do crime, consubstanciada na sanção deste.

O [artigo 200.º](#) do Código de Processo Penal relativo à medida de coação «proibição e imposição de condutas» sofreu três alterações operadas pelas Leis n.ºs [59/98, de 25 de agosto](#), [48/2007, de 29 de agosto](#), e [24/2017, de 24 de maio](#), e aplica-se, em abstrato, a todos os arguidos sobre os quais recaiam fortes indícios da prática de crimes dolosos com uma pena de prisão máxima superior a 3 anos. Uma das condutas cuja proibição é prevista é a de não contactar determinadas pessoas ou não frequentar certos lugares

ou certos meios (alínea *d*) do n.º 1). Tendo em conta que o crime de perseguição tem uma moldura penal máxima de 3 anos, esta medida de coação nunca se poderia aplicar a este, exceto no caso de agravamento no qual a pena máxima passa para 5 anos (n.º 1 do artigo 155.º do Código Penal).

Cumpra ainda mencionar o sítio na *Internet* da [Equipa de Análise Retrospectiva de Homicídio em Violência Doméstica](#) (EARHVD), o sítio na *Internet* do [Ministério Público](#) e o sítio na *Internet* da [Associação Portuguesa de Apoio à Vítima](#).

## II. Enquadramento parlamentar

### . Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se se encontram pendentes sobre a matéria em apreciação as seguintes iniciativas legislativas:

- Projeto de Lei n.º 1155/XIII/4.<sup>a</sup> (PS) - [Reformula os crimes de violação, coação sexual e abuso sexual de pessoa inconsciente ou incapaz no Código Penal, ao abrigo do disposto na Convenção de Istambul, e alarga o âmbito de aplicação da medida de coação de proibição de contacto aos crimes de ameaça, coação e perseguição \(stalking\)](#).
- Projeto de Lei n.º 1149/XIII/4.<sup>a</sup> (PSD) - [32.ª Alteração ao Código de Processo Penal, permitindo a aplicação da medida de coação de proibição e imposição de condutas quando houver fortes indícios da prática do crime de perseguição](#).
- Projeto de Lei n.º 1111/XIII/4.<sup>a</sup> (PAN) - [Altera o Código Penal, nomeadamente o crime de perseguição, permitindo a aplicação da medida preventiva de proibição de contacto com a vítima](#).
- Projeto de Lei n.º 1105/XIII/4.<sup>a</sup> (BE) - [Possibilita a aplicação de imposição de condutas ou a proibição de contacto quando há fortes indícios da prática do crime de perseguição \(33.ª alteração ao Código de Processo Penal\)](#).

- Projeto de Lei n.º 1089/XIII/4.ª (PCP) - [Altera o Código de Processo Penal prevendo a imposição de condutas ou a proibição de contacto quando há fortes indícios de prática de crime de perseguição \(Procede à 39.ª alteração ao Código de Processo Penal\)](#).

Sobre matéria conexa, de referir que se encontram pendentes as seguintes iniciativas legislativas:

- [Projeto de Lei n.º 1183/XIII/4.ª \(BE\)](#) - Protege as crianças que testemunhem crimes de violência doméstica e torna obrigatória a recolha de declarações para memória futura no decorrer do inquérito (6.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica e à proteção e à assistência das suas vítimas)

- [Projeto de Lei n.º 1166/XIII/4.ª \(CDS-PP\)](#) - Consagra a natureza de crimes públicos dos crimes de ameaça e de coação, adequando-os ao crime de violência doméstica (quadragésima sétima alteração ao Código Penal)

- [Projeto de Lei n.º 1165/XIII/4.ª \(CDS-PP\)](#) - Assegura formação obrigatória aos magistrados em matéria de igualdade de género e de violência doméstica (3.ª alteração à Lei n.º 2/2008, de 14 de janeiro)

- [Projeto de Lei n.º 1152/XIII/4.ª \(PCP\)](#) - Reforça os mecanismos legais de proteção das vítimas de violência;

- [Projeto de Lei n.º 1151/XIII/4.ª \(PSD\)](#) - 6.ª Alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas;

- [Projeto de Lei n.º 1148/XIII/4.ª \(PSD\)](#) - 32.ª Alteração ao Código de Processo Penal, impedindo a recusa de depoimento por parte da vítima de violência doméstica e proibindo a suspensão provisória dos processos por crime de violência doméstica;

- [Projeto de Lei n.º 1147/XIII/4.ª \(PSD\)](#) - 47.ª Alteração ao Código Penal, criando restrições à suspensão da execução da pena de prisão nos processos por crime de violência doméstica e elevando a moldura penal deste crime;

- [Projeto de Lei n.º 1113/XIII/4.ª \(PAN\)](#) - Determina uma maior proteção para as crianças no âmbito de crimes de violência doméstica;

- [Projeto de Lei n.º 1047/XIII/74.ª \(PAN\)](#) - Altera o Código Penal, nomeadamente o crime de violação, adaptando a legislação à Convenção de Istambul ratificada por Portugal;

E, ainda, os seguintes projetos de resolução:

Nº	Título	Data	Autor
<b>XIII/4 - Projeto de Resolução</b>			
<a href="#">2040</a>	Recomenda ao Governo a criação de gabinetes de apoio e informação à vítima de violência doméstica	2019-03-15	CDS-PP
<a href="#">2033</a>	Recomenda ao Governo que seja criado um Código de Conduta adaptado à Convenção de Istambul visando a adequada cobertura noticiosa de casos de violência doméstica impedindo um expectável efeito contágio	2019-03-11	PAN
<a href="#">1998</a>	Recomenda ao Governo o incremento de medidas que permita a melhoria da capacidade de resposta a situações de violência doméstica	2019-02-20	PAN
<a href="#">1976</a>	Recomenda ao Governo a urgente concretização de medidas para a prevenção e combate à violência doméstica	2019-02-07	PSD

Consultada a mencionada base de dados (AP) não se identificou qualquer petição pendente sobre a mesma matéria.

### III. Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Nas XIII e XII Legislaturas foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas relativas ao crime de perseguição:

Nº	Título	Data	Autor	Publicação
<b>XIII/3 - Projeto de Lei</b>				
PJL 977	<a href="#">Altera o Código de Processo Penal, alargando as possibilidades de aplicação de prisão preventiva e limitando a aplicação da figura da suspensão provisória de processo (31.ª alteração ao Código de Processo Penal)</a>	2018-08-13	BE	<a href="#">[DAR II série A 150 XIII/3 2018-08-13 pág 5 - 7]</a>

Nº	Título	Data	Autor	Publicação
<b>XII/4 - Projeto de Lei</b>				
PJL 663	<a href="#">Cria o tipo legal de perseguição no Código Penal</a>	2014-09-19	BE	<a href="#">[DAR II série A 5 XII/4 2014-09-19 pág 46 - 48]</a>

PJL 659	<a href="#">Procede à alteração do Código Penal, criando os crimes de perseguição e casamento forçado em cumprimento do disposto na Convenção de Istambul</a>	2014-09-19	PS	<a href="#">[DAR II série A 5 XII/4 2014-09-19 pág 36 - 39]</a>
<b>XII/3 - Projeto de Lei</b>				
PJL 647	<a href="#">Altera o Código Penal, criminalizando a perseguição e o casamento forçado.</a>	2014-09-11	PSD CDS-PP	<a href="#">[DAR II série A 168 XII/3 2014-09-12 pág 7 - 11]</a>

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, foi registada a seguinte petição sobre matéria conexa:

Nº	Data	Assunto	Sit. na A.R.	N.º Assinaturas
<b>XIII/3</b>				
<a href="#">472</a>	2018-02-12	Adoção de medidas eficazes em casos de violência doméstica.	Concluída 2018-07-04	1

#### IV. Apreciação dos requisitos formais

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

A presente iniciativa é apresentada por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, 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, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O Projeto de Lei deu entrada em 19 de março de 2019, foi admitido e, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) em 21 de março,

data do seu anúncio em reunião plenária. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 16 de abril (cfr. Boletim Informativo), conjuntamente com outras iniciativas sobre matéria idêntica.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O presente projeto de lei, que «*Consagra a natureza de crime público do crime de perseguição, verificadas determinadas circunstâncias agravantes, bem como a possibilidade de aplicação de medidas preventivas (47.ª alteração ao Código Penal e 31.ª alteração ao Código de Processo Penal)*», apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário<sup>7</sup>, embora, em caso de aprovação da presente iniciativa, possa ser objeto de aperfeiçoamento.

O título da iniciativa em apreço indica que procede à quadragésima sétima alteração ao Código Penal e à trigésima primeira alteração ao Código de Processo Penal, e elenca, nos artigos 2.º e 3.º, os diplomas que lhes introduziram alterações, respetivamente, no sentido de dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Há que ter em consideração que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, “Leis Gerais”, “Regimes Gerais”, “Regimes Jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

---

<sup>7</sup> A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

Em face do exposto, em caso de aprovação da presente iniciativa, sugere-se o seguinte título:

*«Consagra a natureza pública do crime de perseguição, verificadas determinadas circunstâncias agravantes, alterando o Código Penal, e alarga a aplicação da medida de coação de proibição de contacto ao crime de perseguição, alterando o Código de Processo Penal».*

Este Projeto de Lei visa alterar o Código Penal e o Código de Processo Penal, enquadrando-se, por isso, na exceção prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, pelo que não se impõe a republicação de nenhum dos diplomas alterados.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, 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 à entrada em vigor, estabelece o artigo 4.º deste projeto de lei que a mesma aconteça no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei mencionada, que determina que *«Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.»*

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

## **V. Análise de direito comparado**

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A União Europeia assinou, em 2017, a [Convenção do Conselho da Europa para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica](#), também

denominada Convenção de Istambul, que prevê, no seu artigo 34.º, a criminalização da perseguição, definindo-a como a *conduta intencional de cometer atos de violência física contra outra pessoa*, devendo as Partes tomar as medidas legislativas ou outras necessárias para o efeito.

No entanto, ainda antes da assinatura da Convenção, a União dispunha de um [Regulamento](#) relativo ao reconhecimento mútuo de medidas de proteção em matéria civil, aplicável a *medidas de proteção decretadas com vista a proteger uma pessoa caso existam motivos sérios para considerar que a sua vida, integridade física ou psicológica, liberdade pessoal, segurança ou integridade sexual estão ameaçadas, designadamente de modo a impedir qualquer forma de violência baseada no género ou violência na intimidade como (...) perseguição, intimidação ou outras formas de coerção indireta*.

Pretende-se com o Regulamento em causa que as vítimas de perseguição, assédio ou violência de género às quais é garantida proteção num Estado-Membro possam usufruir de proteção equivalente noutro Estado-Membro, instituindo um mecanismo simples e célere para o reconhecimento das medidas de proteção em matéria civil decretadas.

O Regulamento complementa assim a [Diretiva 2012/29/UE](#), que estabelece as normas mínimas relativas aos direitos ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, garantindo que estas beneficiam de informação e apoio adequados.

No mesmo âmbito, também a Diretiva relativa à [decisão europeia de proteção](#) estabelece regras que *permitem a uma autoridade judicial ou equivalente de um Estado-Membro, no qual foi adotada uma medida de proteção destinada a proteger uma pessoa contra um ato criminoso de outra pessoa que possa pôr em perigo a sua vida, integridade física ou psicológica, dignidade, liberdade pessoal ou integridade sexual, emitir uma decisão europeia de proteção que permita à autoridade competente de outro Estado-Membro dar continuidade à proteção da pessoa no território deste último, na sequência de uma conduta criminosa ou alegada conduta criminosa, de acordo com a legislação do Estado-Membro de emissão*.

O tema relativo à [perseguição \(\*stalking\*\)](#) é ainda abordado diversas vezes pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), nomeadamente no que à análise da violência de género e acesso à justiça diz respeito.

- **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Irlanda.

**ESPANHA**

O crime de perseguição ou «*stalking*» foi introduzido no ordenamento jurídico espanhol através da [Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo](#), que alterou o [Código Penal](#)<sup>8</sup>, aditando o [artigo 172 ter](#), introduzindo-o sistematicamente na parte do código relativa aos crimes contra a liberdade, prevendo-se uma moldura penal de pena de prisão de 3 meses a 2 anos ou multa de 6 a 24 meses. O mesmo artigo prevê ainda circunstâncias agravantes, como a especial vulnerabilidade da vítima ou quando este seja praticado num contexto de violência doméstica, agravando apenas a pena de prisão no seu limite mínimo. Por se tratar de um crime contra a liberdade, podem impor-se sanções acessórias previstas no [artigo 39](#) por força do [artigo 57](#) do Código Penal.

As medidas de coação, denominadas de «medidas cautelares» encontram-se presentes na [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#)<sup>9</sup> de forma dispersa. Distinguem-se de duas formas: por um lado as medidas cautelares pessoais, que limitam o direito à liberdade individual e, por outro lado, as medidas cautelares reais, incidentes sobre o património.

As medidas cautelares pessoais são: a *citación*, a *detención*, a *prisión provisional* e a *libertad provisional*. Já as medidas cautelares reais podem ser *fianzas* e *embargos*.

---

<sup>8</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

<sup>9</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

De acordo com o [artigo 544 bis](#) deste diploma, nos casos em que se investiguem os crimes mencionados no [artigo 57](#) do [Código Penal](#), o juiz poderá, fundamentadamente quando seja necessário à proteção da vítima, impor medidas preventivas como a proibição de frequentar determinados lugares ou de comunicação com determinadas pessoas, concluindo-se assim a possibilidade de serem aplicadas as medidas preventivas.

### IRLANDA

Em janeiro de 2019<sup>10</sup>, o [Domestic Violence Act 2018](#)<sup>11</sup> entrou em vigor, solidificando a prevenção e repressão do crime de violência doméstica e dos crimes que lhe estão associados. Uma nova conduta foi criminalizada, denominada de «*coercive control*», caracterizada pelo controlo coercivo de outra pessoa, em contexto de uma relação íntima ou amorosa. (secção 39).

As medidas de proteção das vítimas neste tipo de crimes são de dois tipos: por um lado, as *safety orders* (parágrafo 6) e, por outro, as *barring orders* (parágrafo 7). As primeiras traduzem-se em ordens do tribunal que proíbem ao arguido a prática de condutas violentas ou ameaças de violência, proibindo-se, por exemplo, a frequência de determinados locais e a perseguição através de comunicações eletrónicas. Até à alteração operada pelo referido diploma, apenas aos casais que coabitavam era reconhecido do direito à *safety order* num quadro de violência doméstica ou de perseguição, tendo este direito sido alargado a todos os que têm ou tiveram uma relação íntima.

Por seu turno, as *barring orders* são em tudo semelhante às *safety orders* mas com uma maior amplitude.

No período temporal que decorre entre a vítima requer uma *safety* ou uma *barring order* e o tribunal decidir sobre a mesma, pode ser aplicada uma *protection order* que proíba o agressor de frequentar determinados locais ou de contactar com a vítima. Esta medida

---

<sup>10</sup> De acordo com o [S.I. n.º 532/2018, de 18 de dezembro](#).

<sup>11</sup> Diploma retirado da base de dados oficial [irishstatuebook.ie](#).

assume um carácter temporal limitado e produz efeitos até à decisão do tribunal sobre o mérito da *safety* ou *barring order*. No caso destas últimas, é ainda possível ao tribunal ordenar uma *interin barring order* (parágrafo 8) ou uma *emergency barring order*, idêntica à *interin barring order* mas que não obriga a vítima a satisfazer o requisito de propriedade, significando que a vítima não precisa de ser proprietária, comproprietária, arrendatária ou qualquer outro título de posse para que o agressor seja proibido de frequentar o local onde reside (parágrafo 9), tendo uma duração de máxima de 8 dias úteis. A violação destas medidas é um crime nos termos do parágrafo 33 do diploma, punível com multa e ou pena de prisão até 12 meses.<sup>12</sup>

O sítio na *Internet citizensinformation.ie*, da responsabilidade do Governo, possui uma página com [informação adicional](#) sobre o tipo de medidas cautelares, com diversa informação de cariz prático e regras aplicáveis.

## VI. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 27 de março de 2019, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, à Ordem dos Advogados e à Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

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, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

## VIII. Enquadramento Bibliográfico

---

LUZ, Nuno Miguel Lima da - **Tipificação do crime de stalking no Código Penal português** [Em linha] : **introdução ao problema : análise e proposta de lei criminalizadora**. [S.l. : s.n.], 2012. [Consult. 02 abril 2019]. Disponível na intranet da AR: [WWW:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116721&img=2173&save=true>](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116721&img=2173&save=true)

Resumo: Nesta sua dissertação de Mestrado forense, o autor aborda o fenómeno do *stalking* nos EUA, na Europa e em Portugal. Como o próprio nos diz: «Tive como objectivo primeiro contribuir com uma proposta de norma, baseada nas construções legais que apresentarei mais à frente, e tendo sempre em mente os limites da nossa própria Constituição quanto às linhas definidoras da construção da lei penal. Em

segundo plano, pretendi dar a conhecer um pouco do problema que é o *stalking*, definindo os seus aspectos essenciais, para que quem pudesse ler este trabalho conseguisse ter uma ideia sólida do assunto, podendo depois tirar as suas ilações concordando ou discordando da proposta que apresentei.»

MATOS, Marlene [et al.] - **Stalking** [Em linha] : **boas práticas no apoio à vítima : manual para profissionais**. Lisboa : Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, 2011. ISBN 978-972-597-335-6. [Consult. 02 abril 2019]. Disponível na intranet da AR: [WWW:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116723&img=2328&save=true>](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116723&img=2328&save=true)

Resumo: Neste manual direcionado para profissionais da área, as autoras abordam o fenómeno do *stalking*. Como dizem as autoras: «É de tudo isto que nos fala este Manual. Da compreensão do fenómeno, mas também da sua avaliação e sobretudo da sua prevenção, para que cada vez mais vítimas, homens e mulheres, possam reagir e denunciar, pedir ajuda e reorganizar a sua vida. Em português, porque já há muito tardava. Feito por uma equipa de investigação liderada por Marlene Matos. Uma autêntica stalker do conhecimento sobre a vitimação na intimidade.»

SANTOS, Bárbara Fernandes Rito dos - **Stalking : parâmetros de tipificação e o bem-jurídico da integridade psíquica**. Coimbra : Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6733-9. Cota: 12.06 – 67/2017

Resumo: «A violência tem-se disseminado copiosamente na sociedade contemporânea e as políticas de segurança pública não têm sido suficientemente eficazes para a enfrentar. Assim, em face dos novos contornos das práticas criminosas e persistência dos infratores, há um crescente número de vítimas cujas agressões não se restringem ao âmbito patrimonial ou contra a integridade física do indivíduo, atingindo também o seu estado psicológico, suscetíveis de causar consequência irreparáveis. O universo normativo vigente, particularmente o penal, exige um excecional esforço para se ajustar às necessidades emergentes do vacilante progresso científico e tecnológico que marca o dia-a-dia do mundo contemporâneo. Esse imperativo fez com que o jurista, especialmente o penalista, deixasse de ser apenas um intérprete da lei e passasse a

dar sua contribuição para a renovação da ordem legal. De notar que a presente obra foi realizada em momento anterior à criminalização da perseguição, pela Lei n.º 83/2015, de 5 de agosto.»

**STALKING : abordagem penal e multidisciplinar** [Em linha]. Lisboa : Centro de Estudos Judiciários, 2013. (Ações de formação). ISBN 978-972-9122-30-9. [Consult. 06 out. 2014]. Disponível na intranet da AR: WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116718&img=2327&save=true>>

Resumo: O referenciado documento surge na sequência de uma ação de formação dirigida a juizes e magistrados do Ministério Público e outros profissionais forenses, tendo em vista «refletir, numa abordagem multidisciplinar, sobre a real dimensão e caracterização do stalking (perseguição pessoal), com vista à otimização dos procedimentos judiciais, incluindo o enquadramento penal e processual penal, mas também o recurso a instrumentos de avaliação do risco rigorosos e meios de proteção da vítima adequados, com referência ao seu necessário suporte processual-material».

Aborda ainda o *stalking* no quadro do Direito Europeu, Convenções do Conselho da Europa e jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

UNIÃO EUROPEIA. Agência dos Direitos Fundamentais - **Violence against women** [Em linha] : **an EU-wide survey : main results**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. [Consult. 02 abril 2019]. Disponível na intranet da AR: WWW:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=115498&img=2192&save=true>>

Resumo: O presente relatório baseia-se em entrevistas efetuadas a 42 000 mulheres dos 28 Estados-Membros da União Europeia, relativamente às suas experiências de violência física, sexual e psicológica, incluindo ocorrências de violência doméstica, *stalking* e assédio sexual, bem como do papel das novas tecnologias nas experiências de abuso vivenciadas pelas mulheres.

No referido estudo *stalking* envolve atos ofensivos ou ameaças perpetradas repetidamente pela mesma pessoa sobre uma pessoa-alvo. O capítulo 5 (p.81 a 93) apresenta os resultados do estudo relativamente à prevalência e detalhes sobre incidentes envolvendo *stalking*, incluindo informação sobre as diversas formas de perseguição. Fornece ainda uma visão de conjunto sobre os dados relativos à apresentação de queixas às autoridades, assim como das barreiras existentes relativamente à apresentação de denúncias às mesmas.