

# Estudo nacional sobre necessidades das pessoas LGBTI e sobre a discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais

Sandra Palma Saleiro (organizadora),  
Nelson Ramalho, Moisés Santos de Menezes  
Jorge Gato (perito convidado)



Estudo nacional sobre  
necessidades das pessoas **LGBTI**  
e sobre a discriminação  
em razão da orientação sexual,  
identidade e expressão de género  
e características sexuais

Sandra Palma Saleiro (organizadora),  
Nelson Ramalho, Moisés Santos de Menezes  
Jorge Gato (perito convidado)



**CIG**

---

Podem ser reproduzidos pequenos excertos desta publicação, sem necessidade de autorização, desde que se indique a fonte.

O conteúdo deste livro não exprime necessariamente a opinião da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.

## FICHA TÉCNICA

*Titulo:* Estudo Nacional sobre as necessidades das pessoas LGBTI e sobre a discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais

*Autoria:* Sandra Palma Saleiro (organizadora); Nélson Ramalho, Moisés Santos de Menezes e Jorge Gato (perito convidado)

*Colaboração:* Sara Franco da Silva, Bernardo Malcatanho Machado e Júlia Neves

*Preparação da edição:* Gabinete de Apoio para a Igualdade e não Discriminação (GIND), Divisão de Documentação e Informação (DDI)

*Capa, paginação, impressão e acabamento:* Lusoimpress.com

*Tiragem:* 350 exemplares

*Depósito Legal:* 499538/22

*ISBN:* 978-972-597-435-3 (Impresso)  
978-972-597-436-0 (PDF)

© CIG, abril, 2022

COMISSÃO PARA A CIDADANIA E A IGUALDADE DE GÉNERO

[www.cig.gov.pt](http://www.cig.gov.pt)

Rua Almeida Brandão, 7, 1200-602 Lisboa – Portugal

Tel.: (+351) 217 983 000 | Fax: (+351) 217 983 098

E-mail: [cig@cig.gov.pt](mailto:cig@cig.gov.pt)

Delegação do Norte

R. Ferreira Borges, 69, 3.º F, 4050-253 Porto – Portugal

Tel.: (+351) 222 074 370 | Fax: (+351) 222 074 398

E-mail: [cignorte@cig.gov.pt](mailto:cignorte@cig.gov.pt)

---

# Índice

Nota Prévia.....	5
Introdução.....	7
<b>1. Discriminação contra Pessoas LGBTI+:</b>	
<b>Uma Revisão de Literatura nacional e Internacional .....</b>	<b>9</b>
1.1. Identidades sexuais e de género LGBTI+.....	9
1.1.1. Carácter multidimensional.....	10
1.1.2. Desenvolvimento, fluidez e interseccionalidade .....	12
1.2. Preconceito e discriminação contra pessoas LGBTI+: questões conceptuais.....	15
1.2.1. Da homofobia à cisheteronormatividade.....	15
1.2.2. Stress minoritário e discriminação estrutural .....	18
1.3. Discriminação em diversos contextos .....	19
1.3.1. Discriminação na escola.....	19
1.3.2. Discriminação no emprego .....	27
1.3.3. Discriminação nos serviços de saúde .....	31
1.3.4. Religião .....	34
1.4. Discriminação ao longo da vida .....	35
1.4.1. Adolescência .....	35
1.4.2. Relacionamentos íntimos .....	36
1.4.3. Parentalidade .....	37
1.4.4. Pessoas mais velhas .....	41
1.5. Síntese final .....	44
<b>2. Discriminação em função da Orientação Sexual, Identidade</b>	
<b>    e Expressão de Género e Características Sexuais e Necessidades das Pessoas LGBTI+ .....</b>	<b>47</b>
2.1. Discriminação em função da OIEC.....	51
2.1.1. Panorama dos direitos LGBTI+ em Portugal: Legislação e Políticas Públicas.....	54
2.1.2. Discriminação em função da OIEC na perspetiva das entidades representativas das pessoas LGBTI+ e/ou que trabalham com as pessoas LGBTI+.....	65
2.1.3. Principais contextos e espaços de discriminação .....	84
Comunidade LGBTI+ .....	106
2.1.4. Discriminação e violência em função da OIEC. Uma leitura a partir das estruturas de atendimento às vítimas LGBTI+.....	107
Violência familiar .....	114
Violência na intimidade.....	118
Obstáculos à denúncia da violência doméstica por parte das pessoas LGBTI+.....	121
2.2. Principais necessidades das pessoas LGBTI+ .....	124
2.2.1. Necessidades ao nível da saúde.....	126

2.2.2. Necessidades ao nível da educação .....	136
2.2.3. Necessidades ao nível da habitação, apoio à autonomização e estruturas residenciais. 145	
2.2.4. Necessidades ao nível do emprego.....	152
2.2.5. Necessidades ao nível da visibilidade e representatividade.....	157
<b>3. O Enquadramento Jurídico dos Crimes de Ódio</b>	
<b>contra Pessoas LGBTI+ .....</b>	<b>165</b>
3.1. Crimes de ódio .....	166
3.1.1. Definir o crime de ódio.....	166
3.1.2. Impacto dos crimes de ódio .....	168
3.2. Crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ .....	169
3.2.1. Definir o crime de ódio contra pessoas LGBTI+ .....	169
3.2.2. Preconceito e discriminação contra pessoas LGBTI+.....	171
3.2.3. A situação das pessoas LGBTI+ no contexto europeu.....	173
3.2.4. A situação das pessoas LGBTI+ em Portugal.....	177
3.2.5. A criminalidade participada e investigada: Factos e números de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ em Portugal.....	180
3.3. Os Crimes de ódio no direito internacional .....	191
3.3.1. Diretrizes das Nações Unidas .....	192
3.3.2. Diretrizes da OSCE .....	196
3.3.3. Diretrizes do Conselho da Europa .....	201
3.3.4. Diretrizes da União Europeia.....	209
3.4. O enquadramento jurídico dos crimes de ódio em Portugal.....	218
3.4.1. Os crimes de ódio no direito penal .....	220
3.4.2. O estatuto das vítimas.....	226
3.4.3. Crimes de ódio: crime autónomo ou circunstância agravante?.....	228
<b>4. Discriminação e vitimização em função da Orientação Sexual, Identidade e Expressão</b> <b>de Género e Características Sexuais e Necessidades das pessoas LGBTI+:</b>	
<b>Principais Conclusões e Recomendações para as Políticas Públicas .....</b>	<b>235</b>
Principais conclusões .....	235
Recomendações para o governo português .....	238
No âmbito da discriminação em função da OIEC e das necessidades das pessoas LGBTI+ ...	238
No âmbito dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+.....	246
<b>Bibliografia .....</b>	<b>251</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>301</b>

---

## Capítulo 3

# O Enquadramento Jurídico dos Crimes de Ódio contra Pessoas LGBTI+

Nélson Ramalho & Moisés Santos de Menezes

Os crimes de ódio são, desde há alguns anos, um assunto de preocupação para as autoridades nacionais e internacionais por serem uma forma extrema de preconceito contra pessoas ou grupos que partilham características de identidade comuns. Este tipo de crimes negam a individualidade e dignidade humana das vítimas e violam gravemente os direitos e liberdades fundamentais consagrados na constituição dos estados democráticos.

A urgência no cumprimento destes direitos e liberdades conduziu, por isso, à necessidade de: *(i)* compreender mais aprofundadamente o fenómeno dos crimes de ódio, as suas características e impactos para as vítimas diretas e também para as suas comunidade e, em maior escala, para toda a sociedade; *(ii)* conhecer as diretrizes internacionais em matéria de crimes de ódio, designadamente da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), do Conselho da Europa e da Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA na língua inglesa), e *(iii)* identificar eventuais lacunas e fragilidades no ordenamento jurídico português com vista ao seu aperfeiçoamento e adoção de políticas e medidas eficazes no combate ao ódio e à discriminação.

Com vista à concretização destes objetivos, procedeu-se a uma operação metodológica combinada que envolveu a articulação de diferentes métodos de recolha de informação através, nomeadamente:

- (a) *da análise documental*, que permitiu a exploração conceptual inicial sobre os crimes de ódio e, em particular, os crimes de ódio com motivação homofóbica e/ou transfóbica (foco do presente estudo); a sistematização das recomendações dos organismos europeus sobre este fenómeno; bem como a análise do enquadramento jurídico português em matéria de crimes de ódio;
- (b) *de entrevistas informais e semiestruturadas* a responsáveis de organizações da sociedade civil – como a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) e a Associação de Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo (ILGA Portugal) – e das forças de segurança pública – em particular, da Polícia Judi-

ciária (PJ), da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR) – dado registarem e/ou acompanharem situações de violência contra pessoas LGBTI+, possibilitando aceder às perceções institucionais sobre este tipo de crimes e às dificuldades sentidas na operacionalização da sua intervenção. As entrevistas tiveram também a pretensão de averiguar a presença/ausência de registos de denúncias de crimes de ódio por razões de orientação sexual, identidade de género e características sexuais nestas organizações;

- (c) *da análise de dados estatísticos* por forma a ajudar a compreender as características e dimensão do fenómeno dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ no contexto nacional e internacional. Para a recolha dos dados, em Portugal, contou-se com o apoio de entidades governamentais estratégicas, como a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) e a Procuradoria-Geral da República (PGR), para a emissão de cartas de recomendação e correios eletrónicos direcionados às organizações da sociedade civil e forças de segurança pública acima identificadas, bem como ao Ministério Público a solicitar colaboração no presente estudo através da disponibilização de dados.<sup>1</sup> Destaca-se que estas solicitações tiveram em conta as particularidades das instituições e respostas oferecidas pelas mesmas.<sup>2</sup>

### 3.1. Crimes de ódio

#### 3.1.1. Definir o crime de ódio

O termo “crime de ódio” tende a referir-se, em termos gerais, a atos criminosos motivados pelo ódio e intolerância em relação a grupos específicos de pessoas. Embora não exista uma definição universal que configure este tipo de crime, estando esta dependente do ordenamento jurídico de cada país, a OSCE tem feito uso oficial deste termo desde 2003 para se referir a determinadas condutas que atendam a dois critérios:

- a) constituírem um ilícito penal;

<sup>1</sup> As cartas de recomendação além de apresentarem os objetivos do estudo, enfatizavam a importância das instituições participarem no mesmo, destacando-o como parte dos objetivos do plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais (PAOIEC).

<sup>2</sup> Às forças de segurança pública foi solicitado, por exemplo, dados provenientes dos autos de denúncia e/ou autos de notícias e ao Ministério Público solicitados dados provenientes dos inquéritos criminais respeitantes a denúncias de violência homofóbica e/ou transfóbica presentes nos diferentes Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) do território nacional.

<sup>3</sup> Embora o uso oficial do termo tenha sido realizado, pela primeira vez, na reunião do Conselho Ministerial em Maastricht em 2003 (OSCE/CM, 2003), o mesmo já tinha sido utilizado pela OSCE na reunião de Genebra de 1991, na qual os Estados-membros expressaram a sua preocupação com os crimes baseados em preconceito, discriminação, hostilidade ou ódio (OSCE/ODHIR, 2008, p. 12).

b) serem motivadas por preconceito baseado numa característica específica da vítima (OSCE/ODIHR, 2014).

Quer isto dizer, em primeiro lugar, que os crimes de ódio exigem a ocorrência de uma conduta criminal, podendo esta ser cometida através de ameaças, intimidações, agressões verbais/insultos, roubos, vandalismo e destruição de propriedade, violência física, espancamentos, violação, agressão sexual, tortura, homicídio ou qualquer outra prevista no ordenamento jurídico do país onde esta ocorreu. Daqui se depreende a dificuldade de delimitação do conceito por, na sua génese, abarcar uma diversidade de atos criminosos. A APAV alerta para o facto do critério de infração enquadrável do ponto de vista penal poder revelar-se problemático na medida em que determinadas condutas e comportamentos, por não estarem legalmente previstas (como é o caso de muitas formas de discurso de ódio onde não existe ameaças ou incitamento à violência), não se podem configurar como crime de ódio, ainda que sirvam as mesmas funções ao/a autor/a do crime.

Em segundo lugar, o crime deverá ser cometido com base em ideias negativas preconcebidas, assunções preconceituosas, intolerância ou ódio em relação a uma ou mais pessoas ou bens em razão da sua ligação, laços, afiliação, apoio ou associação – real ou percebida – a um determinado grupo que compartilha características comuns (também designadas por “características protegidas”), como seja a raça, a cor da pele, a origem étnica ou nacional, a ascendência, a religião, a orientação sexual, a identidade de género, a deficiência física ou psíquica, ou outras. Ou seja, o/a autor/a do crime seleciona intencionalmente a vítima devido às suas características pessoais, sejam elas imutáveis (etnia, deficiência, orientação sexual, etc.) ou fundamentais (religião, hábitos culturais, etc.). Embora se reconheçam diferenças nas jurisdições nacionais quanto às características protegidas que devem, ou não, ser incluídas nas leis que tipificam crimes de ódio, as características acima indicadas são frequentemente reconhecidas pela legislação internacional de direitos humanos.

Os crimes de ódio, ao envolverem um ataque às características de identidade social dos sujeitos – e, por isso, considerados “crimes de identidade” – afetam sobretudo indivíduos de grupos específicos, muitos deles já historicamente estigmatizados e marginalizados, como é o caso das pessoas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo; das minorias étnicas (afrodescendentes, Roma e outros); das minorias religiosas (sobretudo muçulmana); da comunidade LGBTI+ ou das pessoas com diversidade funcional. Os crimes tendem, assim, a ser cometidos por racismo, xenofobia, intolerância religiosa, homofobia, transfobia, capacitismo, entre outros fatores de discriminação. Contudo, pessoas ou património associado – ou mesmo percebido como pertencente – a um determinado grupo (como defensores dos direitos humanos, centros comunitários, campos de refugiados, locais de culto, lojas, habitações familiares, etc.) também podem ser



alvo de intolerância, discriminação, violência ou destruição<sup>4</sup> porque, ao contrário de outros crimes, “as vítimas de crimes de ódio são selecionadas com base no que representam, e não em quem são” (OSCE/ODIHR, 2014, p. 16). E, como tal, os crimes de ódio são suscetíveis de afetar não apenas bens jurídicos individuais, nomeadamente a saúde, a integridade física e psíquica, a honra, a liberdade e a vida, mas também bens jurídicos coletivos pertencentes à comunidade na qual a vítima se insere.

O preconceito é, pois, o elemento que distingue os crimes de ódio de outros crimes. Porém, a palavra “ódio” tem sido contestada por académicos/as e especialistas por conduzir à perceção de que, para ser considerado um crime de ódio, o sujeito autor do crime deve inevitavelmente manifestar sentimentos de antipatia e hostilidade para com a vítima. Esta conotação emocional atribuída à palavra “ódio” pode prejudicar o entendimento sobre o crime e, inclusive, o próprio processo judicial na medida em que oculta motivações não ligadas, em exclusivo, ao ódio. O/A autor/a do crime pode, por exemplo, agir por inveja, ciúme, animosidade ou desejo de aprovação social. Não é, tanto, a presença de ódio por parte do/a autor/a do crime que caracteriza os crimes de ódio, mas sim, a seleção da vítima com base num preconceito sobre as características do grupo ao qual ela pertence (ou aparenta pertencer). Por essa razão, a utilização dos termos “crimes motivados por preconceito” ou “crimes discriminatórios” podem ser úteis para descrever, com maior clareza, que os crimes de ódio são uma forma extrema de discriminação e hostilização em relação a um determinado grupo social.

Todavia, embora as discussões conceptuais sobre crimes de ódio se centrem maioritariamente na motivação preconceituosa, na atualidade, alguns/mas autores/as têm vindo a alertar para a rigidez na determinação dos grupos sociais minoritários passíveis de serem vítimas deste tipo de crime e a necessidade do seu alargamento por forma a incluir as pessoas com o potencial de serem agredidas por serem percebidas simplesmente como “diferentes” e vulneráveis, como é o caso das pessoas idosas, sem-abrigo ou trabalhadoras do sexo (APAV, 2018, p. 12).

### ***3.1.2. Impacto dos crimes de ódio***

Os crimes de ódio possuem características específicas que os diferenciam de outro tipo de crimes violentos, nomeadamente, pelo seu impacto junto das *vítimas diretas* e indiretas, sejam elas amigos/as, familiares, vizinhos/as, grupos ou comunidades de pertença, instituições ou outras.

A evidência científica tem mostrado que o impacto socio-emocional e psicológico dos incidentes motivados pelo ódio ou preconceito nas vítimas diretas é maior do que noutros tipos de crimes (Kees et al., 2016). Estas vítimas, ao serem afetadas na sua

---

<sup>4</sup> A pichação, por exemplo, é uma forma muito comum de destruição do património, por via da inscrição de insultos, mensagens ou símbolos de teor discriminatório em muros, paredes, edifícios ou monumentos.

integridade física e psíquica, saúde e/ou liberdade, tendem a manifestar sintomas de mal-estar psicológico mais graves e prolongados (ansiedade, nervosismo, dificuldade de concentração, perturbação do sono, medo e insegurança), assim como maior risco de desenvolver perturbações do foro mental associadas à depressão, ansiedade e stress pós-traumático (Iganski e Lagou, 2015; Kees et al., 2016; McDevitt et al., 2001). A exposição a incidentes de violência tende a favorecer, também, o surgimento de comportamentos altamente limitadores na sua mobilidade espacial (Dzelme, 2008). Ao acreditarem que determinados locais, ruas, cidades ou mesmo países possam ser perigosos, as vítimas evitam-nos por temerem novos episódios de violência. Esses comportamentos de evitamento, ainda que ajudem a reduzir o sentimento de insegurança, afetam a qualidade de vida. Estas vítimas podem também sentir dificuldades na aceitação das próprias características (a sua etnia, cor da pele, nacionalidade, religião, orientação sexual, identidade de género, etc.) que estiveram na base do crime. Além destes aspetos relacionados com o funcionamento psicológico e emocional, a vitimação pode ter consequências nas capacidades motoras (e.g. lesões físicas potencialmente incapacitantes), financeiras (e.g. destruição total ou parcial de propriedade, despesas médicas, etc.) ou sociais (e.g. alteração das rotinas, dificuldade nas interações sociais, isolamento social, etc.) das vítimas.

As agressões motivadas pelo ódio são também suscetíveis de afetarem vítimas indiretas. Este tipo de crimes tende a transmitir uma “mensagem” aos elementos do grupo ou comunidade ao qual a vítima direta pertence, de que os incidentes não são aleatórios, mas motivados pelas características pessoais de que são portadores, permitindo formular a perceção de que as agressões são intencionalmente dirigidas ao grupo, sendo a vítima apenas a sua representação. As agressões transmitem, assim, uma mensagem aos elementos do grupo de que não são desejados (quer por quem perpetra o crime, quer pela sociedade em geral), e nem estão seguros, criando um sentimento de medo e insegurança generalizada. Por receio de novos crimes praticados contra outros membros do grupo, pode surgir uma resposta na qual a comunidade se fecha sobre si própria, não permitindo, por vezes, que os seus membros usufruam de um ambiente diverso e multicultural. O impacto coletivo dos crimes de ódio, torna-o mais grave do que os crimes não motivados pelo preconceito ou ódio (OSCE/ODIHR, 2014, p. 16).

## **3.2. Crimes de ódio contra pessoas LGBTI+**

### ***3.2.1. Definir o crime de ódio contra pessoas LGBTI+***

Os crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ são atos criminosos motivados pelo preconceito contra a orientação sexual, identidade e expressão de género ou as características sexuais. Esses crimes têm como alvo, sobretudo, pessoas LGBTI+, mas também pessoas percebidas como tal. Isto significa que não é a pertença efetiva à comunidade LGBTI+ que determina que a vítima seja escolhida como alvo de um crime de ódio. Os

estereótipos de gênero e sexuais do/a autor/a do crime podem levá-lo/a a atribuir significados a determinados símbolos ou características como sendo pertencente à comunidade LGBTI+ (e.g.: pessoas que expressam a masculinidade ou feminilidade não conforme o gênero atribuído podem ser percebidas como homossexuais ou pessoas trans sem o ser). Da mesma forma, o/a autor/a do crime pode praticar atos contra pessoas, locais ou bens por apresentarem uma ligação, associação ou afiliação, real ou percebida, à comunidade LGBTI+ (e.g.: organizações da sociedade civil ou grupos de defesa dos direitos LGBTI+).

Na tentativa de delimitação do conceito de crimes de ódio e, em particular, do conceito de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+, surgem, com frequência, termos que lhe estão direta ou indiretamente relacionados pelo que importa desde já proceder à sua clarificação para um melhor entendimento acerca do fenómeno.

- *Incidentes de ódio contra pessoas LGBTI+* são atos ou manifestações de intolerância motivados pelo preconceito contra a orientação sexual, a expressão e identidade de gênero ou as características sexuais que não integram a definição de crimes de ódio por (a) não constituírem uma infração penal nos termos do Código Penal vigente, (b) não existirem evidências suficientes para a constituição de prova do ato criminal, ou (c) não existirem evidências suficientes para a constituição de prova da motivação preconceituosa. O uso indevido de pronomes, o bloqueio ao acesso a casa de banho a pessoas trans ou insultos em salas de aula ou eventos desportivos, por exemplo, pode ser considerado um incidente de ódio se a ofensa não justificar uma sanção criminal (Perry e Framey, 2019, p. 67).
- *Discurso de ódio contra pessoas LGBTI+* refere-se a expressões negativas, divulgadas publicamente em formato oral ou escrito (por via de panfletos, grafiteagem, afixação de cartazes, utilização da imprensa e de sítios web ou colocação de mensagens na internet fora do âmbito de grupos fechados) com o propósito de provocar ou incitar atos de violência, difamação, injúria ou ameaça a pessoas ou grupos de pessoas em razão da sua orientação sexual, expressão e identidade de gênero ou características sexuais. Declarações proferidas por representantes políticos, religiosos ou de opinião pública que provoquem a difamação de uma pessoa gay; a publicitação e comentários que incitam à violência contra pessoas LGBTI+ nas redes sociais (equiparando-as a animais ou evocando a pena de morte para estas, por exemplo); a realização de insultos na via pública; ou os abusos verbais em aplicações de encontros, por exemplo, podem ser consideradas como discurso de ódio. Em Portugal, e como veremos adiante, esta conduta encontra-se prevista no n.º 2 do artigo 240.º do Código Penal e é punida com pena de prisão de seis meses a cinco anos. Noutros contextos europeus, o discurso de ódio pode não constituir um crime de acordo com a legislação local.

- *Discriminação contra pessoas LGBTI+* consiste numa ação ou omissão que resulte num tratamento desfavorável a pessoas ou grupo de pessoas em razão da sua orientação sexual, expressão e identidade de género ou características sexuais. A legislação portuguesa considera determinados comportamentos discriminatórios como sendo crimes e outros como sendo contraordenações, consoante a sua gravidade. A discriminação enquanto crime ocorre quando se verifica a constituição de organizações ou a divulgação ao público de materiais que incitem à discriminação (artigo 240.º do Código Penal) ou quando estamos perante crimes de ódio. A discriminação enquanto contraordenação ocorre quando uma pessoa ou grupo de pessoas LGBTI+ são impedidas de exercer os seus direitos relacionados com o acesso a bens e serviços, ao emprego e formação profissional, ao ensino, ao sistema de saúde públicos e privados, à habitação, à justiça, à segurança e proteção, entre outros (APAV, 2021).
- *Genocídio contra pessoas LGBTI+* envolve a intenção de destruir, no todo ou em parte, o grupo de pessoas com orientação sexual, identidade e expressão de género ou características sexuais não normativas. O discurso de ódio quando não questionado, pode, por exemplo, escalar e criar ambientes propícios a crimes de ódio e fomentar conflitos em larga escala que conduzam ao genocídio. Porém, o genocídio difere dos crimes de ódio por ocorrer no contexto de atos de violência generalizados e sistemáticos. Ainda que o preconceito possa estar na sua base, e que atos individuais de genocídio possam constituir crimes de ódio, as questões legislativas, investigativas e judiciais deles decorrentes são diferentes (OSCE/ODIHR, 2014, p. 24).

### **3.2.2. Preconceito e discriminação contra pessoas LGBTI+**

As pessoas LGBTI+ são frequentemente alvo de discriminação, exclusão social, violência e homicídio baseado em crenças e preconceitos que a sociedade (família, escola, religião, Estado) tem sobre elas. É a cultura cis-heteronormativa, que valoriza os relacionamentos heterossexuais e os indivíduos que se identificam, em todos os aspetos, com o género atribuído à nascença, que tende a promover a estigmatização de identidades, relações e comportamentos que não se encaixam nas normas de género e sexuais, assim como o surgimento de diferentes tipos de preconceito:

- *Homofóbico*: referente ao medo, à antipatia, à aversão ou ao ódio irracional aos homossexuais ligado, por exemplo, à “associação do comportamento dos homens gay a comportamentos comumente associados ao género feminino”, à assunção da “promiscuidade sexual como algo comum na comunidade gay”, à assunção de que “um homem homossexual é sexualmente atraído por todos os homens”, à “as-

sociação da homossexualidade à pedofilia” ou ao “recurso a expressões pejorativas e de desagrado sobre o sexo entre dois homens” (APAV, 2018, p. 30).

- *Lesbofóbico*: referente ao medo, à antipatia, à aversão ou ao ódio irracional às lésbicas ligado, por exemplo, a “estereótipos sobre o comportamento, o tipo de vestuário adotado, características de personalidade ou pela adoção de um estilo de vida mais reconhecido ao gênero masculino”, a “comentários pejorativos”, a “realização de questões indesejadas e intrusivas sobre a sexualidade” ou, em casos extremos, a “agressões sexuais, incluindo a ‘violação corretiva’” (APAV, 2018, p. 30).
- *Bifóbico*: referente ao medo, à antipatia, à aversão ou ao ódio irracional às pessoas bissexuais, ligado, por exemplo, a crenças de que as estas “estão simplesmente ‘confusas’ sobre a sua sexualidade” ou a percepções de serem “gananciosas, fraudulentas ou promíscuas” (APAV, 2018, p. 30).
- *Transfóbico*: referente ao medo, à antipatia, à aversão ou ao ódio irracional a pessoas trans e não binárias ligado, por exemplo, “a crença de que sexo e gênero devem ser tomados como sinónimos, isto é, existem somente dois gêneros (tal como a existência de dois sexos) definidos à nascença” (APAV, 2018, p. 30).
- *Interfóbico*: referente ao medo, à antipatia, à aversão ou ao ódio irracional a pessoas intersexo por estas não caberem nas combinações mais comuns dos corpos de macho e de fêmea ligado, por exemplo, ao mito de existirem apenas dois sexos “biológicos” ou “naturais” que apresentam sempre a mesma combinação.

Por uma questão de simplificação conceptual, e evitar o uso da expressão *homollesbo/bi/trans/interfobia*, é geralmente utilizado os termos *homofobia* e *transfobia* para fazer referência aos preconceitos em razão de orientação sexual e da identidade e expressão de gênero que tendem a afetar qualquer indivíduo percebido como desviante à norma cis-heterossexual dominante.

A comunidade LGBTI+ é diversa e complexa. Quer isto dizer que, embora as pessoas LGBTI+ façam parte de uma mesma comunidade, as experiências de discriminação de um determinado subgrupo podem não ser comuns às experiências de discriminação de outros subgrupos. Por exemplo, os problemas que as pessoas trans enfrentam por questões de identidade de gênero são distintos dos problemas relacionados com a orientação sexual. Para essa complexidade contribui, também, o facto de uma mesma pessoa poder pertencer a mais do que um subgrupo (por exemplo, se uma pessoa trans se considerar gay, lésbica ou bissexual). Se, além disso, uma pessoa LGBTI+ pertencer a mais do que um grupo minoritário (ser mulher lésbica e cigana; ser pessoa trans e

muçulmana; ser homem bissexual com deficiência, etc.), a experiência de discriminação em virtude da sobreposição ou interseção de vários sistemas opressivos é adensada na medida em que, além da homofobia e transfobia de que é alvo, terá de lidar com o racismo, a xenofobia, a intolerância religiosa, o capacitismo, entre outros fatores de discriminação. Por essa razão, a interseccionalidade é, hoje, uma ferramenta conceptual bastante útil para analisar as experiências da discriminação de indivíduos e/ou grupos marginalizados, dado reconhecer que os sistemas de poder não operam isolados ou independentes uns dos outros. Pelo contrário, interagem e interrelacionam-se, criando uma matriz múltipla de opressões mutuamente reforçadas. No que respeita aos crimes de ódio contra as pessoas LGBTI+, a interseccionalidade torna-se fundamental para ajudar na identificação das motivações preconceituosas que estiveram na sua origem e na compreensão da verdadeira dimensão dos seus impactos.

### ***3.2.3. A situação das pessoas LGBTI+ no contexto europeu***

As informações estatísticas sobre crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ na região do Conselho da Europa são escassas (Perry & Franey, 2019, p. 28). Porém, existem alguns relatórios internacionais que têm fornecido dados extremamente importantes sobre a prevalência deste tipo de crimes, permitindo conhecer mais aprofundadamente a situação de vulnerabilidade das pessoas LGBTI+.

O relatório *A Long Way to Go for LGBTI Equality* (FRA, 2020a) apresenta dados do inquérito levado a cabo pela FRA, em 2019, sobre as experiências de discriminação, violência, crimes de ódio e outros problemas relativos às pessoas LGBTI+ da União Europeia (UE), Macedónia do Norte e Sérvia, que contou com quase 140.000 participantes provenientes de 30 países, sendo este o maior inquérito mundial alguma vez realizado às pessoas LGBTI+. No geral, os dados mostram que pouco ou nenhum progresso foi registado desde o último estudo, realizado em 2012 (FRA, 2014), na forma como as pessoas LGBTI+ vivenciam os direitos fundamentais na sua vida quotidiana, sendo que, em algumas áreas a situação ainda piorou.

No que respeita ao *grau de abertura face à identidade LGBTI+*, o relatório evidencia que mais de metade das pessoas entrevistadas (53%) afirmou que, quase nunca ou raramente, revelam abertamente a sua orientação sexual ou identidade de género, sendo as camadas mais jovens que apresentam menor abertura: apenas 12% das pessoas de 18 a 24 anos e 5% das de 15 a 17 anos afirmaram ser muito abertas, embora se registre um menor número de jovens (18-24 anos) que se sentem compelidos/as a esconder a orientação sexual ou identidade de género no contexto escolar (41% em 2019 em comparação com 47% em 2012). A maioria de pessoas LGBTI+ (61%) afirmou evitar, sempre ou frequentemente, demonstrações de afeto em público, como por exemplo dar as mãos ao/à parceiro/a do mesmo sexo. Uma em cada três (33%) também afirmou evi-

tar, frequentemente ou sempre, certos locais por medo de agressão, ameaça ou assédio por ser LGBTI+.

No que respeita à *discriminação*, 43% das pessoas entrevistadas com mais de 18 anos sentiram-se discriminadas no ano anterior à pesquisa em diferentes áreas da vida, como o emprego, a escola ou universidade, o acesso à habitação, serviços de saúde, serviços sociais, cafés, lojas, restaurantes, bares ou discotecas, tendo as maiores taxas de discriminação sido reportadas por pessoas trans (55%) e intersexo (59%). A maioria dos/as jovens de 15 a 17 anos (53%) sentiu-se discriminada em pelo menos uma área da vida, sendo que a percentagem é ainda mais elevada para os/as jovens trans (69%) e intersexo (62%) desse intervalo etário. No contexto laboral, em particular, a discriminação é elevada: duas em cada 10 pessoas (21%) sentiram-se discriminadas nos locais de trabalho, sendo que os números sobem para 35% para as pessoas trans e 32% para as pessoas intersexo. Os dados da FRA (2020a) também revelarem que quatro em cada 10 pessoas entrevistadas (40%) que se identificaram como membros de uma minoria étnica ou tendo uma origem imigrante indicaram essas características como um motivo adicional para a discriminação (além de ser LGBTI+). Cerca de 15% indicaram a cor da pele, mais de um terço (36%) a deficiência e 28% a religião como motivos adicionais para discriminação.

Ao nível do *assédio*, 58% das pessoas LGBTI+ entrevistadas referiram ter sofrido, durante os cinco anos anteriores à pesquisa, insultos e ameaças (incluindo incidentes de natureza sexual), maioritariamente em locais públicos (ruas, praças, parques de estacionamento) (42%), redes sociais (14%) ou trabalho (7%). A maioria identificou como autoria do crime pessoas desconhecidas (52%), adolescente ou grupo de adolescentes (20%) ou alguém da escola ou universidade (14%). Dois em cada três incidentes de assédio relatados (67%) envolveram um perpetrador do sexo masculino.

Em termos de *violência*, uma em cada 10 pessoas entrevistadas (11%) indicaram terem sido agredidas física ou sexualmente por serem LGBTI+, tendo as pessoas trans e intersexo taxas mais altas: 17% e 22% respetivamente. A pesquisa verificou que as experiências de agressão física e sexual entre homens bissexuais, pessoas trans e intersexo encontrava-se fortemente relacionada com a abertura em relação à sua orientação sexual, identidade e expressão de género ou características sexuais na vida cotidiana. Quanto mais abertura demonstravam, maiores riscos de serem atacados corriam. A investigação revelou também que as agressões motivadas pelo ódio eram mais comuns entre jovens adultos/as (18 a 24 anos) (14%) e que estas diminuía com a idade, caindo para 7% entre as pessoas entrevistadas com mais de 55 anos.

Relativamente ao *preconceito e à intolerância contra as pessoas LGBTI+*, 40% das pessoas entrevistadas afirmaram ter havido, nos últimos cinco anos, uma diminuição no seu país, enquanto 36% afirmaram o seu oposto. Homens gays (42%), homens bissexuais (45%) e mulheres bissexuais (42%) perceberam melhorias ao nível do precon-

ceito e intolerância. Porém, uma menor proporção de pessoas trans (31%) e intersexo (29%) mencionou essa melhoria.

Ao nível da *satisfação com os governos*, apenas uma em cada três pessoas entrevistadas acreditava que o governo do seu país combatia efetivamente o preconceito e a intolerância contra as pessoas LGBTI+. Essa proporção era, no entanto, menor para pessoas trans (24%).

Embora 58% das pessoas LGBTI+ tenham sofrido assédio, 11% violência física ou sexual e 43% discriminação, como observado previamente, apenas uma proporção muito baixa relatou esses incidentes às autoridades policiais ou a qualquer outra organização (LGBTI+, de suporte à vítima, hospitalar, etc.): somente 14% relataram o assédio, 21% relataram a violência e 11% relataram a discriminação. Tal situação remete para taxas de denúncias de crimes de ódio muito baixas em todos os Estados-membros da UE (p. 46), permanecendo estes crimes subnotificados.

A sensação de falta de confiança das pessoas LGBTI+ nas instituições públicas e no acesso à justiça para exercerem o seu direito de proteção, denunciando os crimes motivados pelo ódio é evidenciado pela FRA (2020a, p. 37), que aponta como principais motivos para a não denúncia, a percepção de que “nada aconteceria ou mudaria” (41%), de que “não valeria a pena relatar o incidente porque está sempre a acontecer” (33%), de que “o incidente não seria levado a sério” (22%) ou o desejo de “não querer revelar a orientação sexual, a identidade de gênero ou a variação das características sexuais” (22%). Razões como a “não confiança nas autoridades” (21%), “lidei com o problema sozinho/a / com a ajuda de familiares ou amigos/as” (15%), “desconhecer como ou onde denunciar” (15%), “sentir-se muito magoado/a, traumatizado/a, stressado/a ou irritado/a para lidar ativamente com a situação” (13%) ou “medo de intimidação por parte dos sujeitos autores das agressões” (9%) foram também salientadas.

São, pois, diversas as razões que explicam o reduzido número de denúncias: i) a falta de percepção da própria vítima ou a vergonha em denunciar o crime; ii) a falta de sensibilização e, em alguns casos, a incapacidade demonstrada por parte das forças policiais para responder adequadamente a comportamentos motivados pelo ódio; iii) a falta de confiança nas autoridades e a crença na ineficácia do sistema judicial; iv) o medo de represálias; v) o desconhecimento face à lei e à língua (no caso das vítimas migrantes), assim como o estatuto legal da vítima, designadamente a sua situação de ilegalidade; vi) o receio de revitimação e do estigma dentro da própria comunidade; entre outras. Além destas razões, acrescem também os obstáculos existentes nos processos jurídicos decorrentes da dificuldade em aferir a intenção preconceituosa do/a agressor/a.

Uma vez que os crimes e incidentes de ódio tendem a não ser denunciados, acabam por passar despercebidos aos olhos das autoridades competentes, situação que conduz a uma invisibilidade. Isso reforça uma atmosfera de impunidade, produzindo uma sensação de desapontamento e desamparo nas pessoas LGBTI+. Como tal, é fundamental



encorajar as vítimas a denunciarem crimes de ódio, bem como assegurar que as autoridades policiais registem devidamente qualquer motivação preconceituosa no momento da denúncia. Isso ajudará não apenas a investigação e o julgamento dos crimes de ódio, como também fornecerá bases para um apoio mais eficaz às vítimas.

Reconhecendo a necessidade de resolver o problema da subnotificação e de assegurar uma abordagem abrangente e coordenada para combater os crimes de ódio, os 57 Estados-membros da OSCE comprometeram-se a recolher e divulgar informações consistentes e confiáveis sobre crimes de ódio, em todo o sistema de justiça criminal, da polícia aos tribunais, e a relatá-los ao Escritório da OSCE para Instituições Democráticas e Direitos Humanos (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights) (ODIHR) que, desde 2006, por decisão do Conselho Ministerial n.º 13/06, ficou incumbido de servir como um ponto de recolha de informações, estatísticas e legislação sobre crimes de ódio (OSCE/CM, 2006). Anualmente, no dia 16 de novembro – Dia Internacional da Tolerância – a ODIHR apresenta os dados disponibilizados pelos Estados-membros, organizações da sociedade civil e organizações intergovernamentais, possibilitando um maior conhecimento sobre os crimes de ódio e respetiva definição de políticas direcionadas ao seu combate e suporte personalizado para as vítimas. Até 2013, esses dados foram divulgados em formato relatório (OSCE/ODIHR, 2007, 2008, 2009a, 2010, 2011, 2012, 2013), passando, posteriormente, a serem divulgados em página de internet criada para o efeito (*OSCE/ODIHR – Hate Crime Reporting*). Nesta página, encontram-se acessíveis os dados dos anos 2016 e seguintes.

Através da sua consulta, observa-se que entre 2016 e 2020 foram reportados ao ODIHR um total de 3156 crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ (tabela 3.1). Destes crimes, 70,5% eram relativos a ataques violentos contra pessoas LGBTI+; 21,5% a ameaças e 8% a ataques contra a propriedade.

**Tabela 3.1.**

N.º de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ reportados à ODIHR

2016	2017	2018	2019	2020	Total
507	666	554	703	726	3156

Fonte: OSCE/ODIHR – Hate Crime Reporting.

Os dados oficiais de crimes de ódio relatados ao ODIHR variam amplamente de Estado para Estado. Países como a Ucrânia (532), Rússia (405), Espanha (386) ou Polónia (183) reportaram um grande número de crimes de ódio quando comparados com outros países, como a Albânia, Chipre, Islândia, Malta ou Noruega, que durante o período em análise, indicaram ter existido apenas um único crime.

Embora, entre 2016 e 2020, se verifique uma tendência crescente do número de sinalizações, continuam a existir Estados (12 no total) que não relataram ao ODIHR um único crime de ódio. Esta situação não indica, porém, ausência de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ nesses países, mas sim, que esses crimes não estão a ser reconhecidos e registados pelas autoridades policiais. Neste sentido, a OSCE tem vindo a alertar os Estados-membros que não registam, monitorizam e denunciam os crimes de ódio que eles se encontram muito aquém dos compromissos assumidos, sendo necessário resolver essas lacunas, equipando as forças de segurança com as ferramentas e conhecimentos adequados para reconhecer, registar e investigar crimes de ódio para proteger os indivíduos e comunidades e atender às necessidades das vítimas.

### **3.2.4. A situação das pessoas LGBTI+ em Portugal**

O relatório da FRA (2020a) evidencia que, no que respeita ao *grau de abertura face à identidade LGBTI+*, 65% das pessoas entrevistadas em Portugal quase nunca ou raramente assumem, de forma explícita, a sua orientação sexual ou identidade de género na vida quotidiana (na UE-28 o valor é de 53%) (p. 24).

Acho que não sou muito discriminada porque raramente tenho um relacionamento afetivo público com mulheres e não divulgo minha orientação sexual. As pessoas simplesmente presumem que sou heterossexual e não faço objeções. Só compartilho a verdade com pessoas próximas. (Portugal, mulher bissexual, 25 anos) (FRA, 2020b)

O relatório mostra, também, que 57% evita frequentemente ou sempre dar as mãos ao/à parceiro/a do mesmo sexo em público (p. 26) e que 25% evita frequentemente ou sempre determinados locais por medo de sofrer agressões, ameaças ou assédio (p. 27).

Quanto à *discriminação*, 40% das pessoas LGBTI+ em Portugal sentiram-se discriminadas em, pelo menos, uma área da vida no ano anterior ao inquérito, sendo que 20% sentiram essa discriminação no trabalho, 12% ao procurar habitação, 12% ao utilizarem os serviços de saúde ou serviços sociais e 10% ao procurar trabalho.

Relativamente às experiências de *assédio*, 46% das pessoas LGBTI+ em Portugal afirmaram ter sido ridicularizadas, provocadas, insultadas ou ameaçadas nos últimos cinco anos, quer na forma verbal (33%), na forma não-verbal (26%) ou na forma virtual (15%).

Frequentemente sinto-me desconfortável a andar na rua de mãos dadas com uma pessoa do mesmo sexo. Tenho ouvido comentários de estranhos no espaço público. Muitas vezes senti-me insegura e intimidada na rua enquanto estava com

uma pessoa do mesmo sexo e tive que ‘agir como hétero’ para evitar quaisquer conflitos. (Portugal, mulher bissexual, 21 anos) (FRA, 2020b)

Uma elevada percentagem de jovens LGBTI+ com idades entre os 15 e 17 anos (48%) também referiu já ter sofrido de assédio no contexto escolar. A maioria das pessoas LGBTI+ (57%) indicaram não ter havido razões adicionais, além da orientação sexual, da identidade de género e das características sexuais, para a ocorrência do assédio nos últimos 12 meses. Contudo, 15% identificou o “sexo”, 4% a “origem étnica” e 3% a “cor da pele” como razões complementares. A maioria indicou que o crime foi praticado por pessoas desconhecidas (55%), adolescente ou grupo de adolescentes (18%) ou alguém da escola ou universidade (14%).

Quanto à *violência*, apenas 5% das pessoas inquiridas indicou ter sofrido violência física e/ou sexual nos cinco anos anteriores à pesquisa, o que faz de Portugal o país da União Europeia-28 (UE-28) com menor percentagem de violência autorreportada (para a UE-28, é de 11%). Contudo, 1 em cada 5 pessoas trans e intersexo referiu ter sido agredida física ou sexualmente, o dobro de outros grupos LGBTI+. As pessoas inquiridas declararam que, 81% das pessoas autoras do crime do último episódio de violência física e/ou sexual eram do sexo masculino, tendo essa agressão ocorrido maioritariamente no espaço público (rua, praça, parque de estacionamento ou outro) (44%) e doméstico (15%).

O relatório da FRA (2020a) dá ainda conta que a situação das baixas taxas de denúncias em Portugal é semelhante à realidade europeia: apenas 14% das pessoas LGBTI+ que sofreram de violência física ou sexual (p. 48) e apenas 8% das pessoas LGBTI+ que sofreram de discriminação denunciaram esses incidentes (p. 36).

O Barómetro APAV – INTERCAMPUS (2019) que visou aferir a perceção da população sobre discriminação e crimes de ódio, também revelou que a orientação sexual (19%) e a identidade de género (16%) surgem como motivações principais para a ocorrência de crimes de ódio/violência discriminatória em Portugal, logo a seguir às motivações com base na cor de pele e etnia (30%). Se os dados forem agregados (35%), pode-se considerar que a prevalência das perceções sobre a discriminação em função da orientação sexual e da identidade de género em Portugal é superior à discriminação racial/étnica.

Os dados estatísticos sobre crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ em Portugal disponíveis na plataforma da OSCE/ODIHR – *Hate Crime Reporting* mostram que, entre 2016 e 2020, foram reportados ao ODIHR um total de 50 crimes (tabela 3.2), 44 reportados pela ILGA Portugal, três pela APAV e três pela ILGA Portugal e ILGA Europa em simultâneo. Dá-se conta que os dados criminais em Portugal são recolhidos a partir das três principais forças de segurança pública (PJ, PSP e GNR) e, posteriormente, comunicados ao Departamento de Estatística do Ministério da

Justiça. Porém, atendendo ao modo como os formulários de notificação de incidentes das autoridades policiais estão construídos, tornam dificultada a extração e análise de dados sobre crimes motivados por preconceito homofóbico e/ou transfóbico (cf. evidenciado no ponto 3.2.5), acabando por não ser possível saber o número de inquéritos abertos ou de arquivados condenados pelos mesmos. Com efeito, os dados estatísticos são relatados aos ODIHR por fontes não oficiais, nomeadamente organizações da sociedade civil, dadas as limitações que as forças de segurança pública apresentam na sua recolha.

**Tabela 3.2.**

N.º de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ em Portugal reportados ao ODIHR

2016	2017	2018	2019	2020	Total
-	3	-	30	17	50

Fonte: OSCE/ODIHR – Hate Crime Reporting.

Dos crimes reportados, 48% eram relativos a ataques violentos contra pessoas LGBTI+; 44% a ameaças e 8% a ataques contra a propriedade. Da totalidade dos crimes que envolveram pessoas (46), 50% das vítimas eram gays, 24% eram lésbicas, 15% eram pessoas trans, sendo que, em 11% das situações de crime desconhece-se a orientação sexual ou identidade de género das vítimas.

A título ilustrativo apresentam-se alguns dos crimes de ódio reportados ao ODIHR:

Um homem gay, brasileiro, foi pontapeado, perseguido e espancado por um grupo de três homens no terminal de uma estação fluvial por causa da sua orientação sexual. A vítima caiu no chão, bateu com a cabeça e levou outro soco, resultando na mandíbula e dentes quebrados (APAV, 2020).

Uma lésbica foi assediada, ameaçada de agressão física e submetida a insultos homofóbicos e violência psicológica pelos donos de um café localizado no mesmo prédio onde ela morava com a sua companheira (ILGA Portugal, 2020).

Cartazes com a imagem de um casal de lésbicas foram vandalizados com grafitis homofóbicos (ILGA Portugal, 2019).

Uma mulher trans foi ameaçada e agredida fisicamente num autocarro. Quando chamou a polícia, o agente que interveio também a insultou (ILGA Portugal, 2019).

Sobre a ausência de dados estatísticos de crimes de ódio motivados por preconceito homofóbico e/ou transfóbico reportados pelas forças de segurança pública, a APAV explica, em entrevista levada a cabo no âmbito do presente estudo, que as queixas podem “não ser assinaladas como ligadas a práticas discriminatórias” isto porque, por vezes, as pessoas LGBTI+ podem não explicitar claramente as motivações homofóbicas e/ou transfóbicas de uma determinada ação violenta de que foram alvo. Esta mesma situação foi reportada pela Polícia Judiciária.

[...] aqui na Polícia Judiciária, investigamos vários casos em que as vítimas sofreram, por exemplo, de ataques de membros da extrema-direita, mas numa parte inicial do processo não assumiram que tinham sido vítimas por questões homofóbicas e transfóbicas, dizem simplesmente [...]: “Olhem eu estava no Bairro Alto ou estava no Cais de Sodré e vieram três ou quatro gajos e começaram a chamar-nos nomes, agrediram-nos e bateram-nos” e apresentam queixas por *ofensas à integridade física*. Se não fizerem referência à questão homofóbica, que mostre que a motivação foi claramente homofóbica [...], o crime não será investigado e julgado com a condicional agravante homofóbica e transfóbica (Entrevista à Polícia Judiciária).

Porém, as motivações homofóbicas e/ou transfóbicas, quando denunciadas, podem também não ser tidas em conta pelas autoridades policiais nos registos de denúncias por estas não estarem totalmente sensíveis e treinadas para identificar crimes de ódio contra pessoas LGBTI+<sup>5</sup>, trazendo consequências para a investigação e sentença judicial.

### ***3.2.5. A criminalidade participada e investigada: Factos e números de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ em Portugal***

Na intenção de se conhecer o número de denúncias e inquéritos penais de crimes de ódio homofóbico e/ou transfóbico em Portugal durante os últimos cinco anos (2015 a 2020), procedeu-se a uma articulação com as forças de segurança pública (PSP, GNR

<sup>5</sup> Reconhecendo esta lacuna, o Conselho da Europa elaborou, em 2017, o manual de formação *Policimento de Crimes de Ódio Contra Pessoas LGBTI: Formação para uma Resposta Policial Profissional*. Nesse ano, um grupo de seis elementos dos órgãos de polícia criminal (Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, Polícia Judiciária) e Ministério Público recebeu formação especializada com base nesse manual durante 3 dias, em Estrasburgo. Em 2019, o manual foi traduzido para português (Perry e Framey, 2019) como resultado do trabalho conjunto entre o Conselho da Europa e a CIG. Neste seguimento, em maio desse ano foi desenvolvida, em Lisboa, a primeira ação de formação feita com base no manual, envolvendo 30 profissionais de diferentes órgãos de polícia criminal e do Ministério Público. Previamente a esta publicação, a FRA já tinha produzido, em 2016, o *Manual de Formação Policial com Base nos Direitos Fundamentais*, contendo módulos sobre “direitos humanos”, “diversidade, igualdade e não discriminação” e “boas práticas” ao nível da intervenção com crimes de ódio homofóbico e transfóbico (anexo 4 do respetivo manual) dado reconhecer a necessidade de “aumento da eficácia e do profissionalismo das forças de polícia” (p. 9), contribuindo para o reforço da confiança entre estas e a sociedade em toda a sua diversidade.

e PJ) com vista à obtenção desses mesmos dados. Todavia, o acesso a esses não se revelou fácil dadas as limitações relacionadas não só com o tipo de enquadramento jurídico dos crimes de ódio no contexto nacional, como também, e em consequência deste, a ausência de campos específicos nos autos de notícia e de denúncia que permitam uma recolha de informação célere e adequada.

Neste sentido, foi sugerido pelas autoridades policíacas que o mapeamento dos dados ocorresse por via: i) da introdução de descritores ligados à orientação sexual e identidade de género (e.g. “gay”, “transexual”, “homossexual”, “travesti”, “homofobia”, “transfobia”, etc.) nos sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal; ou ii) da pesquisa por artigos específicos do Código Penal português nas suas bases de dados. Da primeira opção, resultaria, no entanto, um grande número de registos e, dado os poucos recursos humanos das forças policíacas, o processo de “filtragem” e identificação dos casos que se consubstanciariam em possíveis crimes de ódio (que implicaria obrigatoriamente a leitura integral de todos os casos) seria praticamente impossível. A segunda opção seria a única viável, na condição de que não fosse solicitado o levantamento de denúncias e inquéritos de diferentes tipologias criminais atendendo à justificação anterior. Posto isto, embora houvesse interesse em conhecer o número total de denúncias de crimes de ódio com motivação homofóbica e/ou transfóbica contemplados em diferentes artigos do Código Penal (em particular os artigos 131.º, 132.º, 143.º, 144.º, 145.º, 153.º, 154.º e 155.º), apenas foi possível aceder às estatísticas da PSP e GNR referentes a “outros crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal”<sup>6</sup>, dos quais fazem parte o artigo 240.º (crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência). Deste levantamento resultou a identificação de apenas 14 situações entre 2015 e 2020: 13 reportados à PSP e uma à GNR (tabela 3.1.).

---

6 Na tabela de crimes utilizada pelas forças de segurança pública para produzirem as estatísticas da criminalidade participada, os crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal abarcam três descritivos: (i) Discriminação racial ou religiosa (que inclui o crime previsto no artigo 240.º do Código Penal, focado apenas nos casos de discriminação, ódio ou violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da raça, cor, origem étnica ou nacional ou religião); (ii) Tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos (que abarca os crimes previstos nos artigos 243.º e 244.º do Código Penal) e; (iii) Outros crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal (que integra os crimes previstos nos artigos 240.º e 245.º do Código Penal. Nesta tipologia são incluídos o crime de omissão de denúncia do crime de tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos, bem como os casos de discriminação, ódio ou violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa do sexo ou orientação sexual).

**Tabela 3.1.**

N.º de denúncias de crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal com motivações homofóbicas e transfóbicas reportados à PSP e GNR entre 2015 e 2020

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
N.º denúncias reportadas à PSP	0	4	1	0	2	6	13
N.º denúncias reportadas à GNR	0	0	0	0	1	0	1
Total	0	4	1	0	3	6	14

Fonte: Dados cedidos pela PSP e GNR.

As denúncias eram referentes a crimes de violência moral (injúrias e comentários homofóbicos), violência física (agressões), violência patrimonial (danos a viatura), violência psicológica (manifestação de desprezo e exclusão) e discriminação (impedimento de entrada e/ou permanência em espaços de lazer e entretenimento), tendo, nove delas sido reportadas em unidades policiais, quatro através da rádio e uma através da linha 112. A totalidade dos crimes reportados à PSP foram registados em autos de denúncias e o único caso reportado à GNR foi registado em auto de notícia.

Estas denúncias ocorreram em diferentes distritos (quatro em Lisboa, duas no Porto, duas em Aveiro e uma em Braga, Coimbra, Funchal, Ponta Delgada, Setúbal e Torres Vedras), envolvendo, no total, 23 denunciante (16 vítimas e sete não vítimas) e 14 suspeitos. Quanto ao sexo conhecido das vítimas, 11 eram do sexo masculino e cinco do sexo feminino. Em termos de orientação sexual, nove vítimas classificavam-se como gays e cinco como lésbicas, sendo que dois casos não foram especificados. Em nenhuma denúncia foram identificados dados referentes a pessoas trans e intersexo, destacando-se, assim, a homofobia como motivação central para a prática do crime.<sup>7</sup>

No que respeita à relação vítima/agressor, registou-se que nove vítimas não conheciam os/as autores/as do crime e apenas cinco tinham uma relação de proximidade com os/as mesmos/as (colegas de trabalho, ex-namorados/as, alunos/as ou inquilinos/as).

A PSP e GNR esclarece que, embora os crimes tenham sido tipificados como “outros crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal”, o seu *modus operandi* integra diferentes crimes, como “ofensa à integridade física” (art.º 143.º), “ameaça” (art.º 153.º), “difamação” (art.º 180.º), “injúria” (art.º 181.º), “discriminação” em razão da orientação sexual (art.º 240.º), entre outros.

<sup>7</sup> A ausência desta informação não representa, porém, a inexistência de discriminações e violências contra as pessoas trans e intersexo.

Do processo de recolha de dados procurou-se, também, conhecer o número de inquéritos penais investigados pela PJ a pedido do Ministério Público. Após o processo de triagem realizado pela Unidade de Investigação Criminal da PJ<sup>8</sup>, constatou-se que esta força policial procedeu, entre 2015 e 2020, à realização de 33 investigações de processos criminais com motivação homofóbica e/ou transfóbica (sete em 2015, onze em 2016, quatro em 2017, três em 2018, três em 2019 e cinco em 2020).<sup>9</sup> Esses processos encontravam-se nos Departamentos de Investigação e Ação Penal (DIAP) de 20 comarcas diferentes do território nacional, sendo as comarcas de Aveiro, Braga, Porto e Lisboa que dispunham de maior número de inquéritos penais (tabela 3.4).

---

<sup>8</sup> Este processo foi realizado com base em descritores ligados à orientação sexual e identidade de género nos sistemas de informação da PJ, seguido da leitura dos relatos dos factos contidos nas denúncias encontradas por forma a serem selecionados apenas os crimes com motivação homofóbica e/ou transfóbica.

<sup>9</sup> Este número não representa dados aproximados ou exatos dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ em Portugal. Uma vez que este tipo de crimes não são da competência exclusiva da PJ, o Ministério Público pode remeter o pedido de investigação para outra força de segurança pública ou desenvolver, por si, as diligências tidas por adequadas. Nesse sentido, os casos que a PJ investigou no período temporal em apreço (33 no total) são provenientes de denúncias realizadas junto das forças de segurança pública (PSP, GNR ou PJ) ou do Ministério Público, e que este último considerou haver necessidade de investigação.



**Tabela 3.4.**

N.º de crimes de ódio por preconceito e discriminação homofóbica e transfóbica investigados pela PJ entre 2015 e 2020

Cidade	N.º de Inquéritos	DIAP (Comarcas)	N.º de Inquéritos
Angra do Heroísmo	1	Angra do Heroísmo	1
		Estarreja	1
Aveiro	5	Águeda	1
		Aveiro	3
Braga	5	Braga	5
Coimbra	1	Coimbra	1
Guarda	1	Celorico da Beira	1
Funchal	3	Funchal	3
Leiria	2	Caldas da Rainha	2
		Loures	1
Lisboa	3	Montijo	1
		Oriente/Cascais	1
		Porto	2
Porto	4	Gondomar	1
		Paredes	1
Santarém	1	Santarém	1
Sesimbra	2	Setúbal	2
Viana do Castelo	2	Viana do Castelo	2
Vila Real	3	Vila Real	2
		Chaves	1
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>Total</b>	<b>33</b>

Fonte: Unidade de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.

Tendo em conta a identificação destes processos criminais nos diferentes DIAP, considerar-se-ia relevante aceder ao conteúdo dos mesmos a fim de serem: i) analisados os factos da denúncia; ii) confirmadas, ou não, as motivações homofóbicas e/ou transfóbica durante o processo de investigação, e; iii) averiguadas as sentenças e decisões judiciais com vista a saber se a pena do ilícito criminal teve, ou não, uma circunstância agravante. Embora a equipa de investigação tenha conseguido autorização para analisar

estes processos criminais, a diversidade de comarcas em que os mesmos se encontravam localizados, impossibilitou a prossecução do estudo dada a limitação temporal para a sua conclusão. Contudo, Reconhece-se a importância de investimento em estudos posteriores que possibilitem a realização dessa análise.

O presente levantamento está longe de traduzir, em números, a realidade da discriminação e ódio contra pessoas LGBTI+ em Portugal. Este tópico surge como uma tentativa de sistematização de dados oficiais provenientes das forças de segurança pública e, sobretudo, de tornar evidente a enorme dificuldade na sua obtenção uma vez que muitos crimes motivados por preconceito homofóbico e/ou transfóbico tendem, por via do atual enquadramento jurídico português, a ser enquadrados em distintas tipologias criminais, dificultando a obtenção de dados. O relatório estatístico disponibilizado pela GNR enfatiza precisamente esta situação, alegando que a justificação para a subnotificação dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ pode estar ligada não só às vítimas (que, pelas razões anteriormente já assinaladas, apresentam menor propensão para denunciar os episódios experienciados junto das autoridades competentes), como também à organização do sistema formal de recolha de denúncias das forças de segurança pública.

Muitas situações não são denunciadas às entidades responsáveis e forças de autoridade. A ausência de queixas pode ser justificada pela consciência de que as pessoas não vivem em ambientes seguros e tolerantes, existindo, possivelmente, uma expectativa de que pode haver discriminação e desvalorização por parte de alguns serviços ao expor ou denunciar uma situação de discriminação. Uma outra justificação pode estar relacionada com o tipo de denúncia, podendo ocorrer denúncias por outro tipo de crimes, não enquadrados no estudo, com motivação homofóbica / transfóbica. (GNR, Comandos Operacionais, 2021).

Deste modo, as queixas, ao não serem devidamente registadas, conduzem a que os indicadores oficiais de crimes e incidentes discriminatórios contra pessoas LGBTI+ em Portugal estejam sub-representados, sendo os seus números contraditórios com a realidade, ao considerarmos, por exemplo, os dados da FRA (2020a) anteriormente apresentados. Porém, o ODIHR informa que:

Portugal está a realizar esforços no sentido de melhorar a sua metodologia com o objetivo de produzir dados comparáveis, nomeadamente sobre crimes de ódio. Esses esforços incluem a implementação de normas estabelecidas pela Agência da UE para os Direitos Fundamentais e o ODIHR, em particular garantindo que um incidente seja identificado como um potencial crime de ódio nos sistemas de informação das três principais forças policiais. As estatísticas do Ministério da Justiça já permitem uma análise dos (...) crimes motivados por ódio racial ou preconceito contra a cor da pele das vítimas. A necessidade de recolher informação

sobre outras possíveis motivações preconceituosas e sobre a motivação de outros crimes já foi identificada e proposta como uma possível alteração a implementar no Citius. (OSCE/ODIHR – Hate Crime Reporting).

Na tentativa de contrariar esta invisibilidade estatística, de conhecer as principais configurações e contextos dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+, de alertar e sensibilizar as entidades públicas e privadas para esta realidade, e na sequência das orientações elaboradas pela ILGA Europe (2008) e a OSCE/ODIHR (2009b) sobre formas das organizações não-governamentais ajudarem a prevenir, responder e monitorizar os crimes de ódio, a ILGA Portugal criou, em 2013, o Observatório da Discriminação Contra Pessoas LGBTI+ na sequência da sua participação no projeto internacional *Documentation of Homophobic and Transphobic Violence*. Esta plataforma *online* tem como objetivo rececionar denúncias sobre crimes e incidentes discriminatórios contra pessoas LGBTI+ e/ou perçecionadas como tal, ocorridos em território português. Os relatórios anuais do Observatório da Discriminação mostram que, entre 2013 e 2019, foram rececionadas um total de 1388 denúncias (tabela 3.5), sendo 2014 o ano com maior número de denúncias apresentadas (339).

**Tabela 3.5.**

N.º de denúncias de crimes e incidentes discriminatórios contra pessoas LGBTI+ reportadas ao Observatório da Discriminação (2013-2019)

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
N.º de denúncias	164	339	158	179	188	186	174	1388

Fonte: Relatórios anuais do Observatório da Discriminação Contra Pessoas LGBTI+.

Da totalidade das denúncias de crimes e incidentes discriminatórios contra pessoas LGBTI+, 542 corresponderam à classificação de crimes de ódio e 646 de incidentes motivados pelo ódio de acordo com a definição proposta pela OSCE/ODIHR (tabela 3.6).

**Tabela 3.6.**

N.º de denúncias de crimes e incidentes de ódio contra pessoas LGBTI+  
reportadas ao Observatório da Discriminação (2013-2019) \*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Homicídio	0	0	1	0	0	1	0	2
Violência física extrema	37	69	3	2	2	8	2	123
Violência sexual	0	0	0	0	3	4	5	12
Agressões	0	1	11	11	4	4	12	43
Dano à propriedade	6	16	3	1	2	3	1	32
Ameaça ou violência psicológica	69	112	23	33	21	44	28	330
<b>Total crimes de ódio</b>	<b>112</b>	<b>198</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>32</b>	<b>64</b>	<b>48</b>	<b>542</b>
Discurso de ódio	0	0	39	7	11	27	3	87
Incidentes discriminatórios	146	228	21	38	41	47	38	559
<b>Total incidentes de ódio</b>	<b>146</b>	<b>228</b>	<b>60</b>	<b>45</b>	<b>52</b>	<b>74</b>	<b>41</b>	<b>646</b>
<b>Total crimes/incidentes de ódio</b>	<b>258</b>	<b>426</b>	<b>101</b>	<b>92</b>	<b>84</b>	<b>138</b>	<b>89</b>	<b>1188</b>

Fonte: Relatórios anuais do Observatório da Discriminação Contra Pessoas LGBTI+ (ILGA Portugal, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018a, 2019, 2020).

\* A ILGA Portugal (2014) justifica que o total de crimes e incidentes de ódio em 2013 e 2014 é superior ao número total de denúncias registadas porque, em algumas denúncias, foram “identificadas uma multiplicidade de crimes e/ou incidentes discriminatórios” (p. 6).

Na categoria dos *crimes de ódio*, registaram-se duas situações de homicídio, 123 de violência física extrema (e.g. espancamentos, ferimentos causados por arma ou tentativas de homicídio), 12 de violência sexual (e.g. exposição de órgãos sexuais, assédio sexual com agressão, violação ou outro tipo de violência sexual), 43 de agressões (e.g. pontapés, puxões, empurrões, arremesso de objetos, cuspidelas, cotoveladas ou tentativa de estrangulamento), 32 de danos à propriedade (e.g. pichação ou arremesso de objetos dirigido a automóvel ou habitação privada) e 330 de ameaças ou violências psicológicas (e.g. *bullying*, insultos e humilhação, *outing* e ameaças de *outing*, violência doméstica, restrição de comunicação e limitação da liberdade de movimentos, expulsão de casa e/ou espaços públicos, ameaça à integridade física, ameaças de morte ou perseguição).

Na categoria dos *incidentes motivados pelo ódio*, registaram-se 87 situações que envolveram discursos de ódio (no espaço doméstico – de figuras parentais para filhas/

os – nos espaços públicos – como a escola, transportes públicos ou locais de engate – e também em espaços *online*, através de redes sociais, *emails* ou jornais *online*) e 559 incidentes discriminatórios (e.g. recusa no acesso a bens e serviços, despedimentos).

A APAV é, também, uma das organizações da sociedade civil que, à semelhança da ILGA Portugal, tem realizado um esforço para registar e monitorizar os crimes e incidentes de ódio com motivações homofóbicas e transfóbicas. Segundo os dados que foram disponibilizados, entre 2015 e 2021 foram reportados à Rede de Gabinetes de Apoio à Vítima (Rede de GAV) e à Rede de Apoio a Vítimas Migrantes e de Discriminação (Rede UAVMD) da APAV um total de 28 situações de crimes e/ou incidentes de ódio (tabela 3.7): 17 através de atendimento telefónico, oito através de denúncia presencial, duas através de correio eletrónico e uma através da Linha Internet Segura – LIS.

**Tabela 3.7.**

N.º de denúncias de crimes e incidentes de ódio contra pessoas LGBTI+ reportados a APAV (2015-2021).

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
N.º de denúncias	1	1	4	4	5	6	7	28

Fonte: Dados cedidos pela APAV.

As denúncias ocorreram nos distritos de Lisboa (9), Setúbal (4), Vila Real (2), Faro (2), Braga (1), Leiria (1), Porto (1), Santarém (1) e outros não explicitados (7) e envolveram um total de 35 vítimas e 37 suspeitos identificados<sup>10</sup>.

Relativamente às vítimas, 22 eram do sexo masculino e 13 do sexo feminino. No que respeita à orientação sexual, 16 classificavam-se como gays, oito como lésbicas, três heterossexuais e uma bissexual (em sete casos não foi especificada a orientação sexual das vítimas). Quanto à identidade de género, quatro identificaram-se como pessoas trans (dois homens e duas mulheres trans), não havendo informação nos restantes casos. No que respeita à relação vítima/agressor, registou-se que, das 28 situações denunciadas, 12 delas as vítimas conheciam os agressores (cinco eram familiares, quatro eram vizinhos, um era ex-namorado, um ex-senhorio e um patrão da vítima), oito desconheciam os autores do crime e 15 não especificavam essa informação.

Relativamente aos suspeitos identificados, 30 eram do sexo masculino e sete do sexo feminino. Destes, sete eram heterossexuais, não havendo informação sobre os restantes suspeitos quanto à sua orientação sexual.

<sup>10</sup> Em dois casos não foi possível apurar o número de suspeitos, uma vez que o documento disponibilizado pela APAV destacava apenas a presença de “grupos de homens e mulheres” como responsáveis pelo crime ou incidente de ódio, não especificando sua quantidade.

Sobre a motivação do crime ou incidente de ódio, 23 eram de teor homofóbico, três transfóbico e duas homofóbico e transfóbico em simultâneo. Cinco delas apresentaram, ainda, em sobreposição, motivações xenófobas contra a nacionalidade das vítimas imigrantes, de nacionalidade brasileira.

Das 28 denúncias, 21 foram reportadas pelas próprias vítimas, três por denunciante não vítima, duas inicialmente por denunciante não vítima e posteriormente pelas próprias vítimas e duas de forma anónima, não havendo conhecimento do autor da denúncia. Quanto ao índice de reincidência dos crimes, dos 28 casos sinalizados, 21 tinham ocorrido mais de uma vez, sendo que, apenas em 10 destes, as vítimas tinham apresentado queixa nas forças de segurança pública (sete na PSP e dois na GNR) e Ministério da Justiça (um).

Nos relatos dos factos presentes nos históricos dos casos, verificou-se que duas vítimas alegaram ter tentado formalizar a queixa na PSP antes de contactarem a APAV, não tendo obtido êxito nessas tentativas. Num dos casos, a vítima referiu que o agente policial desconsiderou a motivação homofóbica e, no outro, a polícia alegou que a denúncia não poderia ser registada considerando a ausência de identificação dos suspeitos autores do crime.

Após a denúncia dos crimes e/ou incidentes de ódio junto da APAV, 12 situações foram encaminhadas às autoridades policiais, cinco para o Instituto da Segurança Social, I.P. para obtenção de apoio jurídico, uma para a Unidade de Apoio a Vítimas Migrantes e de Discriminação, duas para a ILGA Portugal, e uma para a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Os dados da ILGA Portugal e APAV não são, todavia, coincidentes com os dados reportados por estas ao OSCE na medida em que, segundo a ILGA Portugal, existe um desfasamento entre a data em que os dados do Observatório da Discriminação e da APAV são analisados e a data em que o OSCE requer o seu envio. Acresce o facto do OSCE também proceder a uma verificação dos dados enviados por ambas as instituições, selecionando criteriosamente aqueles que se enquadram na definição de crimes de ódio para garantir a sua qualidade e precisão.

Ainda assim, os dados do Observatório da Discriminação e da APAV, mesmo não sendo oficiais, apresentam uma relevância considerável por serem das poucas (se não, as únicas) fontes de dados atualizada no país sobre crimes e incidentes motivados pelo ódio em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género ou características sexuais.<sup>11</sup> Por esta razão, estas organizações reafirmam a importância do trabalho desen-

---

<sup>11</sup> A rede ex aequo - Associação de Jovens LGBTI+ e Apoiantes, por exemplo, no âmbito do Projeto Educação LGBTI+, também disponibiliza dados de incidentes motivados pelo ódio, utilizando como processo de levantamento relatos de entrevistas realizadas a crianças e jovens em contexto escolar (rede ex aequo, 2019, 2020). Porém, não aborda questões relacionadas com os crimes de ódio.

volvido, enfatizando, no entanto, a necessidade do poder público dispor de dados oficiais sobre crimes e incidentes de ódio com motivações homofóbicas e/ou transfóbicas.

O Observatório da Discriminação tem um impacto muito importante porque praticamente ninguém recolhe estes dados (...). E o Estado também continua (...) sem o fazer, mas usa os nossos dados como dados oficiais (...). Não tem que usar os nossos dados (...) tem que criar um sistema [oficial] de recolha de dados. (Entrevista à ILGA Portugal).

De forma a contrariar o problema da subnotificação dos crimes e incidentes de ódio com motivações homofóbicas e/ou transfóbicas, a ILGA Portugal constituiu-se, no contexto nacional, como instituição responsável pela administração do projeto UNI-FORM. Este projeto, financiado pela UE, é uma plataforma *online* de denúncias que está disponível em nove países (Portugal, Espanha, Reino Unido, Bélgica, Malta, Hungria, Letónia, Estónia e Lituânia) e que tem como objetivo possibilitar a realização de denúncias por parte de vítimas e testemunhas de crimes e incidentes de ódio sem a necessidade de se deslocarem a uma esquadra policial. As denúncias tanto podem ser anónimas como incluir dados pessoais que serão utilizados para processos de investigação formal.<sup>12</sup> Qualquer denúncia submetida será sempre rececionada pela organização LGBTI+ responsável no respetivo país (no caso português, a ILGA Portugal) e, caso a pessoa queira, poderá também ser rececionado pelas forças de segurança nacional. Deste modo, além da UNI-FORM facilitar a realização das denúncias (ampliando o acesso à mesma, em quaisquer locais e horários, via *internet*, garantindo o anonimato e a confidencialidade, evitando exposições indesejadas em relação à orientação sexual, identidade de género e características sexuais das vítimas e demais pessoas envolvidos nos casos), permite colocar diretamente em contacto organizações LGBTI+ com as forças de segurança pública nacionais com vista a “um trabalho e esforço conjunto que potencie o aumento de denúncias” e combata os crimes e incidentes de ódio contra pessoas LGBTI+ (UNI-FORM, 2021). Esta maior ligação entre vítimas, instituições LGBTI+ e forças de segurança pública (considerando a possibilidade de exercerem uma intervenção conjunta) tem a pretensão de promover uma maior sensação de confiança

12 As denúncias processam-se de forma simples através do preenchimento de oito campos: i) a localização do país onde ocorreu o incidente, ii) a seleção do tipo de denunciante (vítima ou testemunha), iii) a seleção do tipo de incidente [agressão (murros, pontapés, etc.); agressão com arma ou objeto perigoso (faca, taco de basebol, etc.); ameaça de violência; ameaças e insultos verbais; arremesso de objetos (ovos, pedras, etc.); receção de carta, *email* ou telefonema ofensivo; cuspidelas; destruição de bens pessoais, danos patrimoniais; empurrões, abanões; extorsão com danos patrimoniais; extorsão ou coação de qualquer natureza; furto ou roubo; grafiti/texto ofensivo; incitação ao ódio ou violência; incitação online ao ódio ou violência (através de *websites*, *blogs*, redes sociais, etc.); outro tipo de ameaça; stalking, perseguição; violação, violência sexual; violência doméstica ou outra], iv) a descrição do incidente, v) a localização do incidente, vi) a data do incidente, vii) a nacionalidade, e viii) o contacto preferencial (*email* ou telefone). A plataforma possibilita, ainda, a anexação de ficheiros (fotografias, relatórios clínicos ou outros).

entre as vítimas e a rede de apoio estabelecida (uma vez que a ILGA Portugal pode acompanhar continuamente esses casos, possibilitando conceder respostas a outras necessidades para além da situação de violência denunciada) e de combater a impunidade dos crimes e incidentes de ódio possibilitando um maior acompanhamento e cobrança de respostas às forças de segurança pública em todo processo de investigação criminal e sentença judicial. Todavia, a sua implementação, em Portugal, tem mostrado alguns constrangimentos e limitações. Na sequência da articulação com o Ministério da Administração Interna e com representantes das forças de segurança pública para incluir as autoridades nacionais no processo e mecanismo, facilitando a efetivação de denúncias, as forças de segurança pública recusaram colaborar com o projeto, considerando não haver necessidade de se juntarem a um mecanismo de denúncias específico (ILGA Portugal, 2018b, p. 13).

Quando o projeto foi financiado e começámos a trabalhar, as forças de segurança disseram que não tinham interesse em colaborar porque já tinham [o Portal do Sistema] Queixa Eletrónica, pelo que seria duplicar o trabalho. Mas isso não é verdade porque a Queixa Eletrónica é obrigatoriamente não anónima e isso só é possível para alguns tipos de situações [...]. Curiosamente, em Portugal, não foi possível as forças de segurança receberem as denúncias, só a ILGA é que as recebe. Mas em outros países as coisas funcionam [...]. As resistências foram exclusivamente das forças de segurança [...]. (Entrevista à ILGA Portugal).

Tal significa que, na prática, a ILGA Portugal é a única instituição do projeto que receciona e monitoriza as denúncias de crimes e incidentes de ódio dirigidas à UNIFORM uma vez que as forças de segurança não se mostraram colaborativas. Todo este cenário contribui diretamente para a invisibilidade e subnotificação dos crimes e incidentes de ódio em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais, repercutindo-se na dificuldade em se obter dados oficiais (apesar dos vários esforços para consciencializar as autoridades para este problema) e na perpetração da vitimação contra as pessoas LGBTI+. Deste modo, e tal como é evidenciado nas recomendações no final deste estudo, reforça-se a necessidade do Estado português implementar medidas que permitam registar e produzir dados de qualidade sobre este tipo de crimes, visando o conhecimento aprofundado das suas características e dimensão por forma a serem objetivadas estratégias de prevenção e combate.

### **3.3. Os Crimes de ódio no direito internacional**

O direito internacional, enquanto conjunto de normas jurídicas que regulam as relações externas, cria obrigações efetivas sobre os Estados nacionais, exigindo, por ve-



zes, a criação, alteração e/ou revogação de leis, assim como o cumprimento de obrigações internacionalmente assumidas. A construção dos ornamentos jurídicos nacionais tendem, por isso, a ser influenciados pelo direito internacional. Como tal, para uma melhor compreensão do enquadramento jurídico dos crimes de ódio em Portugal, começaremos por analisar, primeiramente, alguns instrumentos do direito internacional sobre esta matéria.

### ***3.3.1. Diretrizes das Nações Unidas***

A Carta Internacional dos Direitos Humanos, que é constituída pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Públicos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais (PIDESC), fornece a estrutura de direitos humanos das Nações Unidas (NU), que exige aos Estados a garantia de igualdade de direitos, proteção igual perante a lei e a não discriminação.

A DUDH (1948) foi o primeiro instrumento internacional a promover a universalização e indivisibilidade dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é requisito único para a titularidade de direitos, considerando que os seres humanos, ao serem dotados de unicidade existencial, têm o mesmo valor e dignidade. O artigo 1.º da DUDH afirma, desde logo, o direito à igualdade ao invocar que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. O artigo 2.º, por sua vez, defende a proibição da discriminação ao declarar que todas as pessoas podem invocar os direitos e as liberdades estabelecidos na Declaração “sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação”. A igualdade e a não discriminação perante a lei, assegurado pelo pressuposto da igual proteção da lei sem nenhuma discriminação estabelecido no artigo 7.º, que afirma que “todos são iguais perante a lei e, sem distinção, têm direito a igual proteção da lei”, constituíram-se, pois, como princípios básicos e gerais de direitos humanos, impactando fortemente na configuração do seu sistema global de proteção.

O PIDCP (1966) também reafirma os princípios da igualdade de direitos (art.º 26.º) e da não discriminação (al. 1, art.º 2.º) da DUDH, e vai para além deles, fornecendo disposições para garantir o direito à vida (art.º 6.º), que ninguém deva ser submetido a tortura nem a pena ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (art.º 7.º), sujeito à escravidão ou constringido a realizar trabalho forçado ou obrigatório (art.º 8.º), a ser preso ou detido arbitrariamente (art.º 9.º) e que todos os indivíduos privados da sua liberdade devam ser tratados com humanidade (art.º 10.º). A alínea 3) do artigo 2.º do PIDCP exige que os Estados tomem medidas legislativas, judiciais e outras apropriadas para garantir que um recurso esteja

disponível em caso de violação dos direitos e liberdades fundamentais. O Comitê de Direitos Humanos, que supervisiona a implementação do PIDCP, reforçou, em 2004, no seu Comentário Geral n.º 31, que os Estados têm ainda a obrigação de investigar as violações cometidas por atores estatais e privados contra os indivíduos (parágrafo 6-8).

Também o PIDESC (1966) consagra, na alínea 2) do artigo 2.º, a proibição da discriminação ao determinar que os Estados signatários se comprometem a garantir que os direitos nele previstos são exercidos “sem qualquer discriminação, por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social”. O Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais veio salientar, em 2009, no seu Comentário Geral n.º 20, que a orientação sexual e a identidade de género, enquanto motivos proibidos de discriminação, estão integrados na expressão “outra condição social” (em inglês *other status*) presente na alínea 2) do artigo 2.º, pelo que os Estados signatários devem assegurar que a orientação sexual e a identidade de género de uma pessoa não sejam um obstáculo para a realização dos direitos enunciado no Pacto (p. 10).

Piovesan e Kamimura (2017) referem que a Carta Internacional dos Direitos Humanos constituiu a “primeira fase” de proteção dos direitos humanos, com um foco mais genérico e abstrato, sob os princípios da igualdade formal e da proibição da discriminação, permitindo a formação de sistemas internacionais e regionais de proteção desses direitos. A “segunda fase” é marcada pela proteção específica e concreta, a partir de tratados e convenções que refletem, sobretudo, a consciência ética dos Estados em salvaguardar os direitos humanos de grupos socialmente vulneráveis, como as minorias étnico-raciais (*Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial*, 1965), as mulheres (*Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*, 1979), as crianças (*Convenção sobre os direitos da criança*, 1990), os/as trabalhadores/as migrantes (*Convenção internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias*, 1990), as pessoas com deficiência (*Convenção sobre os direitos de pessoas com deficiência*, 2006), entre outros. Esses diferentes sistemas de proteção tendem a complementar-se a fim de proporcionar a maior efetividade possível na promoção dos direitos humanos.

Embora se reconheça que, na atualidade, haja mais de 70 países que apresentam alguma forma de criminalização dos atos sexuais consentidos entre pessoas adultas do mesmo sexo ou restrições à liberdade de expressão, registo ou operação de organizações das sociedade civil em questões de orientação sexual, identidade de género e características sexuais (ILGA World, 2020), até ao momento, o consenso internacional para se avançar com uma Convenção sobre a eliminação da discriminação e violência contra as pessoas LGBTI+ é insuficiente. Ainda assim, parece haver uma preocupação emergente por parte das NU com as violações de direitos humanos e das liberdades fundamentais

baseadas na orientação sexual, identidade de gênero ou características sexuais, expressa em diferentes documentos:

- *Resoluções sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias* (NU – Assembleia Geral, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014). Afirmam a obrigação dos governos de garantir a proteção do direito à vida de todas as pessoas sob sua jurisdição, e instam os governos a investigar pronta e completamente todos os casos de homicídios cometidos por qualquer motivo discriminatório, incluindo a orientação sexual e a identidade de gênero, e a levar os responsáveis à justiça perante autoridades judiciárias competentes, independentes e imparciais.
- *Declaração sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero* (NU – Assembleia Geral, 2008). Condena as violações dos direitos humanos das pessoas LGBTI+, em particular as que são cometidas com recurso a pena de morte; execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias; tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes; prisões ou detenções arbitrárias e privação dos direitos económicos, sociais e culturais, em particular o direito à saúde (ponto 6), apelam aos mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos que se comprometam a promover e proteger os direitos das pessoas LGBTI+ (ponto 10) e instam os Estados a tomar medidas necessárias, especialmente de natureza legislativa e administrativa de proteção das pessoas LGBTI+ (ponto 11) e a assegurar que sejam conduzidas investigações sobre violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero e que os/as perpetradores/as sejam responsabilizados e levados à justiça (ponto 12).
- *Relatório sobre Leis Discriminatórias, Práticas e Atos de Violência Contra Indivíduos Baseados na Orientação Sexual e Identidade de Gênero* (NU – Conselho de Direitos Humanos, 2011). Expõe a existência de um padrão sistemático de violência e discriminação baseado na orientação sexual e identidade de gênero, no qual se inclui assassinatos; violência física e sexual; tortura; prisão e detenção arbitrária; restrições à liberdade de expressão, associação e reunião; criminalização de práticas homossexuais consensuais entre pessoas adultas; pena de morte; discriminação no emprego, nos cuidados de saúde, na educação, entre outras. O relatório expressa “grave preocupação” com o facto dos governos negligenciam frequentemente a violência e a discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero (ponto 82) e, por esse motivo, apresenta um conjunto, não exaustivo, de recomendações aos Estados partes com vista ao cumprimento das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, que incluem: (a) investigar prontamente todos os assassinatos e outros incidentes graves de violência perpetrada contra indivíduos LGBTI+; (b) adotar medidas para prevenir a tortura e outras

formas de tratamento cruéis, desumanas ou degradantes baseadas na orientação sexual e identidade de gênero, e investigar, processar e punir tais atos; (c) assegurar que ninguém seja devolvido ao território em que haja risco de vida ou ameaça à liberdade com base em perseguição baseada em orientação sexual ou identidade de gênero; (d) revogar leis de criminalização de práticas homossexuais consensuais entre pessoas adultas e garantir que leis penais não sejam utilizadas para assediar ou deter pessoas com base na orientação sexual ou identidade de gênero; (e) adotar legislação antidiscriminação que inclua a orientação sexual e identidade de gênero; (f) implementar programas de formação e sensibilização para agentes responsáveis pelo uso da força, entre outras recomendações.

- *Relatório sobre Discriminação e Violência contra Indivíduos baseada na sua Orientação Sexual e Identidade de Gênero* (NU – Conselho de Direitos Humanos, 2015). Atualiza a informação presente no relatório de 2011 e indica que, apesar dos progressos realizados pelos Estados com vista à proteção das pessoas LGBTI+ contra a violência e a discriminação, continuam a registar-se sérias violações dos direitos humanos, muitas vezes com impunidade, contra indivíduos baseadas na sua orientação sexual e identidade de gênero. O relatório alerta para um conjunto de deficiências que têm ajudado a perpetuar a violência homofóbica e transfóbica, relacionadas com “ações policiais ineficazes”, “falhas no registo de casos”, “classificações inadequadas de atos” e “investigações guiadas por estereótipos e preconceitos” (ponto 24). Refere ainda a existência de países que não dispõem de sistemas eficazes para registar e denunciar crimes e incidentes de ódio contra pessoas LGBTI+ e, onde existem, as estatísticas oficiais tendem a subestimar o número de incidentes, mascarando a verdadeira extensão da violência (ponto 25). Neste sentido, o relatório apresenta um conjunto de recomendações a serem implementadas pelos Estados com o objetivo de proteger as pessoas LGBTI+ da violência e discriminação, entre as quais se destacam: (a) a promulgação de leis de crimes de ódio; (b) a recolha e publicação de dados sobre números e tipos de incidentes de ódio; (c) a proibição do incitamento ao ódio e da violência baseada na orientação sexual e identidade de gênero; (d) a formação de agentes de forças de segurança pública para apoiar e proteger as pessoas LGBTI+; (e) a realização de investigações imediatas e completas de crimes e incidentes de ódio motivados pela orientação sexual, identidade e expressão de gênero e/ou características sexuais; entre outras.
- *Resolução 32/2. Proteção Contra a Violência e a Discriminação baseada na Orientação Sexual e Identidade de Gênero* (NU – Conselho de Direitos Humanos, 2016). Cria a função de um perito independente em proteção contra violência e discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero com a função de

avaliar a implementação dos instrumentos internacionais de direitos humanos existentes, alertar e acompanhar casos de violência e discriminação contra pessoas LGBTI+, formular recomendações e trabalhar em cooperação com os Estados a fim de promover a implementação de medidas que contribuam para a proteção das pessoas LGBTI+, entre outras.<sup>13</sup>

Embora as NU não exijam a adoção de medidas legislativas específicas para combater os crimes e incidentes de ódio contra pessoas LGBTI+, têm sistematicamente exortado os Estados para o dever de investigar, processar e punir os atos de violência motivados pelo preconceito baseado na orientação sexual, identidade e expressão de gênero e/ou características sexuais e de serem criados mecanismos de registo desses crimes, assim como dos resultados das suas investigações, processos e medidas aplicadas.

### 3.3.2. Diretrizes da OSCE

A OSCE é uma organização intergovernamental, surgida em 1975, que se encontra voltada para a promoção da segurança e cooperação na Europa e, como tal, está envolvida em questões relacionadas com o controle de armas, o contraterrorismo, estratégias de policiamento, atividades económicas e ambientais, assim como, com as *minorias nacionais* e os *direitos humanos*. Portanto, abrange uma ampla gama de aspetos político-militares, económicos e ambientais e humanos relacionados com a segurança e a cooperação. A organização é formada por 57 Estados-membros provenientes da Europa (incluindo a Federação Russa e todos os países da UE), Ásia Central e América do Norte (Canadá e Estados Unidos). Todos eles gozam de igualdade de estatuto, sendo as decisões aprovadas e acordadas por consenso numa base política, mas não juridicamente vinculativas.

O Conselho Ministerial (CM) é o órgão central de tomada de decisões da OSCE, no qual, anualmente, os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos 57 Estados-membros se reúnem para avaliar as atividades da organização com base nos relatórios apresentados, discutir projetos de decisões e declarações com vista à sua adoção e fortalecer o diálogo sobre questões de segurança na área da OSCE. Destas reuniões têm saído im-

<sup>13</sup> No relatório inaugural (NU – Conselho de Direitos Humanos, 2017), o primeiro detentor do mandato (2016-2017), Vítit Muntarbhorn, identificou seis prioridades: (1) a descriminalização das relações consensuais entre pessoas do mesmo sexo e da identidade e expressão de gênero; (2) medidas eficazes de antidiscriminação; (3) o reconhecimento legal da identidade de gênero; (4) desestigmatização ligada à despatologização; (5) a inclusão sociocultural; e (6) a promoção da educação e empatia. O perito tailandês abordou as duas primeiras questões no seu relatório (NU – Assembleia Geral, 2017), tendo o seu sucessor, o jurista costa-riquenho Victor Madrigal-Borloz, aprofundado os restantes tópicos nos seus relatórios (NU – Assembleia Geral, 2018, 2019). O atual perito já procedeu à elaboração de outros relatórios focados na violência e a discriminação de pessoas LGBTI+ durante a pandemia Covid-19 (NU – Assembleia Geral, 2020a), nas práticas de “terapia de conversão” (NU – Assembleia Geral, 2020b) e nas leis e práticas de exclusão das pessoas trans (NU – Assembleia Geral, 2021a,b).

portantes diretrizes sobre a prevenção e combate aos crimes e incidentes de ódio contra pessoas LGBTI+, destacando-se:

- *Decisão n.º 4/03 “Tolerância e Discriminação”* (OSCE/CM, 2003). É reconhecida a necessidade dos Estados-membros combaterem os crimes de ódio como forma de assegurarem os compromissos internacionais relacionados com a promoção da tolerância e da não discriminação (ponto 8) e também a necessidade de reverem, implementarem ou fortalecerem a legislação existente relativa a crimes de ódio, assim como de cooperarem na recolha e registo de dados e estatísticas confiáveis sobre este tipo de crimes (ponto 6).
- *Decisão n.º 10/05 “Tolerância e Não Discriminação: Promover o Respeito e a Compreensão Mútua”* (OSCE/CM, 2005). É enfatizada a necessidade dos Estados se manifestarem, de forma consistente e inequívoca, contra os incidentes de ódio, particularmente no discurso político, tendo sido assumido o compromisso de empreenderem esforços para: (a) fornecer aos funcionários públicos, e em particular aos agentes policiais, treino para prevenirem e responderem adequadamente aos crimes de ódio, através da criação de programas de formação e partilha de boas práticas (ponto 5.2.); (b) recolher e registar dados e estatísticas confiáveis sobre crimes de ódio, relatando periodicamente essas informações ao ODIHR (ponto 5.5.).
- *Decisão n.º 13/06 “Combate à Intolerância e à Discriminação e Promover o Respeito e a Compreensão Mútua”* (OSCE/CM, 2006). É reforçada a necessidade dos Estados-membros promoverem a capacitação das autoridades policiais, por meio de treino e formação, para responderem de maneira mais eficaz e apropriada aos crimes de ódio, aumentar a interação positiva entre a polícia e as vítimas e encorajar a denúncia por parte das vítimas de crimes de ódio (ponto 7). Foi também reforçada a necessidade dos Estados-membros intensificarem os esforços na implementação dos seus compromissos de recolha e registo de dados e estatísticas confiáveis sobre crimes de ódio por serem essenciais à constituição de políticas eficazes e de recursos apropriados para combater este tipo de crimes (ponto 11).
- *Decisão n.º 10/07 “Tolerância e Não Discriminação: Promover o Respeito e a Compreensão Mútua”* (OSCE/CM, 2007). É reforçada a necessidade dos Estados-membros recolherem e registarem dados e estatísticas confiáveis sobre crimes e incidentes de ódio, treinar polícias e fortalecer a cooperação com a sociedade civil (ponto 2) e de aumentarem os seus esforços, em cooperação com a sociedade civil, para combater o incitamento à violência e os crimes de ódio, podendo ser

explorada a *internet* para a promoção da democracia, dos direitos humanos e da educação para a tolerância (ponto 5).

- *Decisão n.º 09/09 “Combate a Crimes de Ódio”* (OSCE/CM, 2009). Esta decisão é, porventura, um dos compromissos mais abrangentes da comunidade internacional para lidar com os crimes de ódio. A decisão expressa preocupação com este tipo de crimes em toda a região da OSCE e exorta os Estados-membros a se comprometerem a: (a) recolher e tornar públicos dados e estatísticas confiáveis sobre crimes de ódio; (b) promulgar, quando apropriado, legislação específica e adaptada para combater os crimes de ódio, prevendo penas efetivas que levem em consideração a gravidade de tais crimes; (c) tomar medidas apropriadas para encorajar as vítimas a denunciarem os crimes de ódio, reconhecendo que a sua subnotificação impede os Estados de elaborarem políticas eficientes; (d) desenvolver atividades de formação e capacitação profissional de polícias e funcionários judiciais que lidam com crimes de ódio; (e) investigar prontamente os crimes de ódio e garantir que os(as) autores(as) desses crimes são condenados publicamente; (f) fornecer acesso a aconselhamento, assistência jurídica e consular, bem como acesso efetivo à justiça às vítimas de crimes de ódio; (g) realizar esforços de sensibilização e educação dirigidos às comunidades e grupos da sociedade civil que ajudam vítimas de crimes de ódio; entre outras.
- *Crimes de Ódio: Implementação Eficaz da Legislação* (OSCE/Reunião Suplementar da Dimensão Humana, 2009). Tendo por base decisão n.º 4/03 que exorta os Estados-membros a reverem, implementarem ou fortalecerem a legislação existente relativa aos crimes de ódio, assim como o aumento da consciencialização sobre a necessidade de liderança políticas para combater os crimes de ódio, a OSCE apresenta, neste documento, algumas de recomendações para esse efeito, destacando-se:
  - a) *a criação de leis específicas para crimes de ódio*. Existe uma diversidade de abordagens jurídicas para abordar os crimes de ódio (OSCE/ODIHR, 2009c). A maior parte dos Estados não têm leis específicas para os crimes de ódio, pelo que estes são tratados ao abrigo do direito penal comum, contemplando, quando muito, o aumento de penas para os crimes motivados pelo preconceito. Porém, a OSCE recomenda fortemente o reconhecimento dos crimes de ódio como uma categoria separada de crime por considerar que as leis específicas são “mais eficazes do que o direito penal geral” (OSCE/Reunião Suplementar da Dimensão Humana, 2009, p. 5). Declara ainda que “nos Estados que possuem leis bem elaboradas, que respondem às manifestações específicas de crimes de ódio na sua comunidade, há uma probabilidade

maior de melhorar a resposta e de prevenir a escalada de crimes individuais e a sua transformação num grande problema social. Essas leis têm vários propósitos. Em primeiro lugar, indicam condenação social de crimes motivados por preconceito; em segundo lugar, indicam à vítima que a sua experiência foi reconhecida pelo Estado” (ibidem, p. 5).

b) *a melhoria das competências das autoridades para responder aos crimes de ódio.*

Os crimes de ódio são um fenómeno complexo que requer investigação específica e técnicas de acusação. As autoridades responsáveis pela aplicação da lei podem, no entanto, não revelar competências para responder adequadamente aos crimes de ódio, apresentando, por exemplo, resistências em aceitar o racismo, a homofobia, a transfobia, entre outros fatores discriminatórios como motivações para a prática de crimes. Com efeito, as vítimas e comunidades afetadas podem perder a confiança nas autoridades e manifestar menores probabilidades de procederem à denúncia dos crimes de que são alvo por temerem represálias, desconfiarem que a sua denúncia não será levada a sério pela polícia. Esta situação pode criar uma atmosfera de impunidade e, desse modo, encorajar os crimes de ódio. As autoridades necessitam, por isso, de ser treinadas e formadas para reconhecer os crimes de ódio e desenvolver competências para provar a motivação preconceituosa.

Para além das diretrizes emanadas pelo CM atrás referidas, a OSCE/ODIHR produziu um conjunto de outras recomendações e medidas práticas integradas nos seus relatórios anuais sobre crimes de ódio (2007 a 2013) no sentido de ajudar a orientar os Estados a desenvolverem esforços para cumprirem com os compromissos assumidos. No quadro 3.1, destacam-se algumas dessas recomendações, distribuídas por cinco importantes áreas de atuação.



### Quadro 3.1.

Recomendações da OSCE/ODIHR dirigidas aos Estados-membros para Prevenirem e Combaterem os Crimes de Ódio

<b>Recolha de Dados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• criar e/ou melhorar o sistema de recolha, registo e monitorização de dados sobre crimes de ódio. De modo a serem desenvolvidas respostas e políticas adequadas, esse sistema deverá separar os crimes de ódio de outro tipo de crimes e apresentar as estatísticas desagregadas por <i>tipo de motivação preconceituosa</i> e <i>tipo de ofensa criminal</i> permitindo determinar os indivíduos e grupos mais vulneráveis e a gravidade dos crimes cometidos. O sistema deverá, ainda, fornecer o número de casos relatados às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, o número de casos processados e as sentenças aplicadas;</li><li>• tornar públicos os dados sobre crimes e incidentes de ódio.</li></ul>
<b>Legislação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• adotar e/ou fortalecer a legislação para combater os crimes de ódio, garantindo a sua implementação efetiva por meio de investigação, acusação e punição.</li></ul>
<b>Órgãos de Justiça Criminal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• investigar prontamente os crimes de ódio e garantir que os/as autores/as desses crimes são condenados/as publicamente;</li><li>• conceder treino e formação às autoridades responsáveis pela aplicação da lei para as capacitar a reconhecer, registar, classificar e investigar crimes de ódio; melhorar a relação com a comunidade com o objetivo de encorajar as vítimas a relatarem os crimes de ódio; e fornecer assistência e proteção às vítimas de crimes de ódio;</li><li>• tomar medidas para encorajar as vítimas a denunciar os crimes de ódio e criar sistemas de denúncias para vítimas que não podem ou não desejam denunciar crimes de ódio diretamente à polícia ou órgãos de justiça criminal;</li><li>• fornecer segurança adequada às comunidades vulneráveis, investindo em recursos necessários para a sua proteção.</li></ul>
<b>Cooperação com a Sociedade Civil</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• desenvolver e implementar atividades e/ou programas educacionais que promovam a tolerância e a não discriminação;</li><li>• implementar medidas de prevenção e resposta a incidentes motivados pelo ódio em eventos desportivos;</li><li>• desenvolver esforços para combater o incitamento à violência na internet, nos meios de comunicação social e lideranças políticas, respeitando a liberdade de expressão, uma vez que o discurso intolerante e discriminatório pode exacerbar preconceitos existentes e criar uma sensação de aceitação social e impunidade dos seus agentes;</li><li>• criar parcerias locais entre a sociedade civil e as autoridades policiais para acompanharem incidentes de ódio relatados, servindo como um “alerta precoce” de tensões crescentes;</li><li>• incentivar e apoiar organizações da sociedade civil na prestação de assistência às vítimas.</li></ul>

**Atividades  
Programáticas**

- explorar maneiras de fornecer às vítimas de crimes de ódio aconselhamento, assistência jurídica e consular, bem como acesso efetivo à justiça;
- desenvolver iniciativas que promovam o esclarecimento e formação da população sobre a natureza e características dos crimes de ódio, a fim de aumentar a confiança nos órgãos de justiça criminal e encorajar a denúncia de crimes de ódio;
- fortalecer o papel dos organismos especializados em discriminação e promover a implementação de estratégias nacionais e planos de ação de combate aos crimes de ódio.

---

Fonte: OSCE/ODIRH (2007, 2008, 2009a, 2010, 2011, 2012, 2013).

### ***3.3.3. Diretrizes do Conselho da Europa***

O Conselho da Europa, fundado em 1949, é a principal organização de defesa dos direitos humanos no continente. Integra 47 Estados-membros, 27 dos quais são também membros da UE. Todos os Estados-membros do Conselho da Europa assinaram a Convenção Europeia dos Direitos Humanos – CEDH (1950), estabelecendo o compromisso de respeitar e assegurar o reconhecimento e aplicação dos direitos e liberdades fundamentais nela enunciadas.

Do conjunto desses direitos e liberdades, que foram sendo alargados por sucessivos protocolos, a CEDH prevê o direito à vida (art.º 2.º), a proibição de tortura, a tratamentos desumanos ou degradantes (art.º 3.º), a proibição da escravatura e trabalho forçado (art.º 4.º), o direito à liberdade e à segurança (art.º 5.º), o direito ao respeito pela vida privada e familiar (art.º 8.º), o direito à liberdade de reunião e de associação (art.º 11.º), assim como o direito à igualdade e não discriminação (art.º 14.º), enunciando que o gozo dos direitos e liberdades reconhecidas na Convenção “deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no *sexo*, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou *qualquer outra situação*” (pp. 13-14, itálico nosso).

Tal significa que os Estados-membros, ao ratificarem a CEDH, estão incumbidos de assegurar que este conjunto de direitos e liberdades sejam implementados a nível nacional. E, como tal, deverão produzir leis, medidas e políticas necessárias para garantir a plena execução da CEDH, assim como constituir um sistema de recurso para reagir a alegadas violações de direitos e liberdades. Caso esse sistema, porventura, for considerado inexistente ou inadequado, as vítimas poderão recorrer ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) para ver assegurado os seus direitos e liberdades na medida em que cabe ao TEDH emitir julgamentos sobre possíveis violações à CEDH e determinadas medidas corretivas aos Estados-membros a fim de efetivarem os compromissos assumidos.

Tendo por base o guia prático do Conselho da Europa (2015), destinado a informar os agentes públicos sobre as obrigações dos Estados-membros decorrentes da

CEDH, o quadro 3.2 destaca os principais direitos relacionados com os crimes de ódio e sistematiza as obrigações dos Estados-membros para o cumprimento dos direitos e liberdades, adaptada às pessoas LGBTI+.

### Quadro 3.2.

#### Obrigações dos Estados-Membros Decorrentes da CEDH

<b>Art.º 2.º</b> <b>Direito à vida</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros estão obrigados a adotar um conjunto de medidas preventivas para proteger as pessoas LGBTI+ da violência de terceiros (adoção de medidas legislativas, de proteção de testemunhas e informadores, entre outras);</li><li>• Os Estados-membros estão obrigados a investigar a ocorrência de mortes (a investigação deve ser iniciada automaticamente pelas autoridades e deve ser conduzida de forma rápida e eficaz).</li></ul>
<b>Art.º 3.º</b> <b>Proibição da tortura, tratamentos desumanos e degradantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros estão obrigados a prevenir práticas de tortura e tratamentos desumanos e degradantes de pessoas LGBTI+ através da adoção de medidas legislativas e regulamentares;</li><li>• Os Estados-membros estão obrigados a realizar investigações independentes, efetivas e rápidas em casos de alegada violação do artigo 3.º.</li></ul>
<b>Art.º 4.º</b> <b>Proibição da escravidão e do trabalho forçado</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros estão obrigados a investigar situações de escravidão ou trabalho forçado de pessoas LGBTI+.</li></ul>
<b>Art.º 5.º</b> <b>Direito à Liberdade e à segurança</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros estão obrigados a proteger pessoas LGBTI+ contra a privação de liberdade arbitrária.</li></ul>
<b>Art.º 8.º</b> <b>Direito ao respeito da vida privada e familiar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros estão obrigados a adotar medidas destinadas a garantir o respeito da vida privada e familiar de pessoas LGBTI+, não apenas nas relações entre o Estado e os indivíduos, mas também no âmbito das relações dos indivíduos entre si.</li></ul>
<b>Art.º 11.º</b> <b>Liberdade de reunião e de associação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros estão obrigados a proteger as pessoas e grupos LGBTI+, que exercem o seu direito de reunião (pública e privada) e participação em marchas e manifestações pacíficas, contra a violência praticada por contramanifestantes.</li></ul>
<b>Art.º 14.º</b> <b>Proibição da discriminação</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros estão obrigados a assegurar que as pessoas LGBTI+ não sofram tratamentos diferenciados em razão da sua orientação sexual, identidade de género ou características sexuais.</li></ul>

Fonte: Conselho da Europa (2015).

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, que é composta por vários representantes individuais de cada um dos 47 Estados-membros, tem tido um papel relevante no controlo dos compromissos assumidos em matéria de direitos LGBTI+. Desde 1981 tem aprovado um conjunto de recomendações e pareceres<sup>14</sup> que, embora não sejam vinculativas para os Estados-membros, têm um papel declaratório junto do Conselho de Ministros para afirmação desses direitos.

Tendo presente estas recomendações, assim como as preocupações sobre a violação dos direitos das pessoas LGBTI+ apresentadas pelo Comissário para os Direitos Humanos (2009a,b,c)<sup>15</sup>, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou, em 2010, pela primeira vez, uma recomendação aos Estados-membros “sobre medidas para o combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género” [CM/Rec(2010)5], na qual inclui medidas específicas de combate aos crimes e discurso de ódio contra pessoas LGBTI+. Essa Recomendação, embora não seja juridicamente vinculativa por não se tratar de uma Convenção, baseia-se solidamente nas obrigações internacionais e europeias de direitos humanos com carácter jurídico obrigatório para os Estados-membros. Por conseguinte, os Estados-membros têm o dever de implementar as suas medidas.

A Recomendação CM/Rec(2010)5 é constituída por três partes: i) o preâmbulo, que apresenta o contexto da sua adoção e os princípios e instrumentos de direito internacional de direitos humanos pelos quais ela se rege; ii) as recomendações dirigidas aos Estados-membros; e iii) o anexo, que estabelece as medidas específicas para que se assegure o efetivo gozo de direitos humanos e se combatam as violações desses mesmos direitos.

No que respeita às recomendações dirigidas aos Estados-membros, o Comité de Ministros recomendou aos Governos que: (a) Revissem as medidas legislativas em vigor para eliminar qualquer situação de discriminação fundada na orientação sexual ou identidade de género; (b) Introduzissem medidas eficazes de combate a este tipo de discriminação e, se for caso disso, prevejam sanções para as infrações, assim como a atribuição de uma compensação adequada às vítimas; (c) Garantissem que as vítimas de

<sup>14</sup> Veja-se, por exemplo, a *Recomendação 924 (1981)* sobre a discriminação de homossexuais; o *Parecer n.º 216 (2000)* sobre o Protocolo n.º 12 à CEDH; a *Recomendação 1470 (2000)* sobre a situação de asilo e imigração de gays e lésbicas e seus/suas parceiros/as; a *Recomendação 1474 (2000)* sobre a situação de gays e lésbicas nos Estados-membros; a *Recomendação 1635 (2003)* sobre gays e lésbicas no desporto; o *Documento 11956 (2009)* sobre os direitos dos casais homossexuais; a *Resolução 1728 (2010)* e a *Recomendação 1915 (2010)* sobre a discriminação com base na orientação sexual e identidade de género; a *Recomendação 2021 (2013)* sobre o combate à discriminação com base na orientação sexual e identidade de género; a *Resolução 2048 (2015)* sobre a discriminação contra pessoas trans na Europa; a *Resolução 2054 (2015)* sobre igualdade e não discriminação no acesso à justiça; a *Resolução 2097 (2016) - ponto 4.18.* sobre o acesso à escola e educação para todas as crianças; a *Recomendação 2116 (2017)* sobre a eliminação da discriminação contra as pessoas intersexo; a *Resolução 2239 (2018)* sobre a vida privada e familiar, entre outras.

<sup>15</sup> Preocupações essas que se têm estado presentes em discursos e publicações posteriores (ver Conselho da Europa – Comissário de Direitos Humanos, 2011, 2015a,b, 2016).

discriminação tenham acesso aos meios jurídicos eficazes disponibilizados pelas autoridades nacionais competentes; e (d) Assegurassem que a recomendação fosse traduzida e disseminada tanto quanto possível.

O anexo à Recomendação CM/Rec(2010)5, por sua vez, enuncia um conjunto de medidas a serem implementadas pelos Estados-membros a fim destes assegurarem o efetivo gozo de direitos humanos das pessoas LGBTI+ e combaterem as violações desses mesmos direitos. Essas medidas encontram-se integradas em doze áreas de atuação<sup>16</sup> sendo que, no quadro 3.3, serão apresentadas apenas as medidas diretamente relacionadas com os “crimes de ódio e outros incidentes motivados pelo ódio” e os “discursos de ódio”, inscritas no ponto 1 do anexo, referente ao “direito à vida, à segurança e à proteção contra a violência”.

---

<sup>16</sup> A saber: (i) “direito à vida, à segurança e à proteção contra a violência”; (ii) “liberdade de associação”; (iii) “liberdade de expressão e de reunião pacífica”; (iv) “direito ao respeito pela vida privada e familiar”; (v) “emprego”; (vi) “educação”; (vii) “saúde”; (viii) “habitação”; (ix) “desportos”; (x) “direito de pedir asilo”; (xi) “estruturas nacionais de direitos humanos” e (xii) “discriminação múltipla”.

### Quadro 3.3.

Medidas Propostas no Anexo à Recomendação CM/Rec(2010)5 no âmbito do Direito à Vida,  
à Segurança e à Proteção Contra a Violência

#### “Crimes de ódio” e outros incidentes motivados pelo ódio

- Os Estados-membros deverão assegurar a realização de investigações eficazes, rápidas e imparciais a alegados casos de crimes e outros incidentes nos quais se suspeite razoavelmente que a orientação sexual ou a identidade de gênero da vítima tenha sido um dos motivos do/a autor/a do crime, prestando particular atenção à investigação de crimes alegadamente cometidos por autoridades responsáveis pela aplicação da lei e guardas prisionais, e que os/as seus/suas responsáveis sejam punidos/as a fim de evitar a impunidade;
- Os Estados-membros deverão adotar medidas para assegurar que as vítimas e as testemunhas de “crimes de ódio” ou de outros incidentes motivados pelo ódio associado à orientação sexual ou identidade de gênero sejam encorajadas a denunciar estes crimes e incidentes;
- Os Estados-membros deverão adotar medidas para assegurar que membros das forças de segurança e do sistema judicial disponham de competências para identificar tais crimes e proporcionar assistência adequada às vítimas e testemunhas;
- Os Estados-membros deverão adotar as medidas para garantir a segurança e a dignidade das pessoas LGBTI+ em estabelecimentos prisionais ou que se encontrem, de qualquer outra forma, privadas da sua liberdade e adotar, em particular, medidas de proteção contra as agressões físicas, violação e outras formas de abuso sexual, quer cometidas por outros/as reclusos/as quer por funcionários/as prisionais. Devem também ser adotadas medidas que protejam e respeitem a identidade de gênero das pessoas trans;
- Os Estados-membros deverão assegurar a recolha e análise de dados sobre a prevalência e a natureza dos “crimes de ódio” e incidentes motivados pelo ódio ligados à orientação sexual ou à identidade de gênero.

#### “Discursos de Ódio”

- Os Estados-membros deverão adotar as medidas para combater todas as formas de expressão, nomeadamente na comunicação social e na internet, que possam ser suscetíveis de incitar, difundir ou promover o ódio ou outras formas de discriminação contra as pessoas LGBTI+;
- Os Estados-membros deverão sensibilizar as autoridades e instituições públicas de se absterem de prestar declarações que legitimem esse ódio ou discriminação;
- Os Estados-membros deverão encorajar os/as funcionários/as públicos/as e outros/as representantes estatais a promover a tolerância e o respeito pelos direitos humanos das pessoas LGBTI+ sempre que dialoguem com representantes chave da sociedade civil, incluindo a comunicação social, organizações desportivas, organizações políticas e comunidades religiosas.

Fonte: Conselho da Europa (2010).

No seguimento das recomendações do Comité de Ministros, a ILGA Portugal procedeu, em 2012 e 2018, à elaboração de relatórios de monitorização da sua implementação pelo Estado português com o objetivo de, por um lado, analisar o progresso das autoridades portuguesas competentes, documentando as medidas adotadas e as que permanecem por adotar<sup>17</sup> e, por outro, de contribuir para os processos de revisão da Recomendação CM/Rec(2010)5, elaborados pelo Comité Diretor dos Direitos Humanos (CDDH) do Conselho da Europa em 2013 e 2019, para se obter uma perspetiva mais ampla sobre a aplicação efetiva da Recomendação em todos os Estados-membros.

Tendo por base o último processo de revisão sobre a implementação da Recomendação, o CDDH refere que, apesar dos progressos verificados ao nível do reconhecimento dos direitos das pessoas LGBTI+, continuam a registar-se problemas de diversa ordem que dificultam o cumprimento do direito à vida, à segurança e à proteção contra a violência. De entre esses problemas, destaca o facto:

- dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ continuarem a estar subnotificados;
- de alguns sistemas de recolha de dados continuarem a deixar a determinação do motivo do crime para a apreciação da aplicação da lei;
- da desagregação de dados permanecer ainda muito limitada, tornando-se difícil avaliar a real dimensão e natureza dos crimes de ódio contra pessoas LGBTI+;
- da inexistência de orientações específicas sobre procedimentos de recolha de dados de crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ direcionadas para as autoridades policiais;
- da implementação da legislação sobre crimes de ódio por razões de orientação sexual, identidade e expressão de género e características sexuais continuar a necessitar de melhorias adicionais;
- das competências dos membros das forças de segurança e do sistema judicial para identificar crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ e proporcionar assistência adequada às vítimas e testemunhas continuarem a ser inexpressivas uma vez que a formação e treino nesta área é, muitas vezes, opcional e os currículos formativos tendem a não incluir os problemas específicos da população LGBTI+. Além disso, a implementação da formação está, muitas vezes, dependente de recursos da sociedade civil ou apoio internacional;

---

<sup>17</sup> O anexo 2 sistematiza o progresso alcançado em Portugal e fornece uma visão do *status quo* sobre a proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTI+ no contexto nacional.

- do número de investigações sobre crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ continuar a ser baixo e os procedimentos de investigação tenderem a ser tratados internamente pelas unidades policiais, levantando a possíveis conflitos de interesse. Apenas alguns Estados-membros estabeleceram unidades especiais para a investigação de crimes de ódio motivados pela orientação sexual, identidade de género e características sexuais;
- dos riscos de violência contra pessoas LGBTI+ em estabelecimentos prisionais tenderem a ser avaliados de forma avulsa de acordo com as necessidades de segurança e proteção de cada caso;
- dos estabelecimentos prisionais não preverem diretrizes sobre procedimentos para lidar de forma adequada com pessoas trans em situação de detenção;
- da formação específica dos funcionários/as prisionais para lidar com as questões LGBTI+ estarem subdesenvolvidas;
- das vítimas de crimes de ódio continuam a apresentar dificuldades em aceder aos sistemas de justiça;
- dos discursos de ódio contra pessoas LGBTI+ nas redes sociais ter aumentado;
- das declarações homofóbicas e transfóbicas de funcionários públicos, figuras públicas, políticos e líderes religiosos raramente serem sancionadas;
- dos documentos, como códigos de ética, não incluírem necessariamente um texto específico sobre a responsabilidade das autoridades públicas de se absterem de fazer declarações que possam legitimar o ódio contra pessoas LGBTI+ (Conselho da Europa – CDDH, 2019, pp. 27-31).

Vale também destacar que, em 2011, o Conselho da Europa elaborou um tratado histórico, estabelecendo compromissos juridicamente vinculativos para prevenir todas as formas de violência contra as mulheres e a violência doméstica, proteger as suas vítimas e punir os seus agressores. A *Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica* – também conhecida como Convenção de Istambul – entrou em vigor em 2014, e está atualmente ratificada por 34 Estados-membros, incluindo Portugal, que se comprometeram a prevenir, proteger, processar criminalmente e eliminar a violência contra as mulheres e a violência doméstica, por reconhecê-las como violações dos direitos humanos e como formas de discriminação (art.º 3.º) que minam os direitos e liberdades fundamentais sobre os quais o Conselho da Europa é constituído.



O n.º 3 do artigo 4.º da referida Convenção (“Direitos Fundamentais, Igualdade e Não-Discriminação”) insta os Estados-membros a implementarem todas as disposições da presente Convenção sem qualquer tipo de discriminação, inclusive com base na orientação sexual ou identidade de género. O Relatório Explicativo da Convenção (Conselho da Europa, 2011b) esclarece que as pessoas LGBTI+ também podem ser alvo de violência doméstica (parágrafo 53) e, até, crimes de ódio dentro do lar, pelo que deverão ser abrangidas pela Convenção.

Para além da proibição de discriminação, o n.º 3 do artigo 12.º (“Obrigações Gerais”) exige que os Estados-membros tenham em conta as “necessidades específicas das pessoas tornadas vulneráveis por circunstâncias particulares”, as quais incluem, segundo o Relatório Explicativo (parágrafo 87), mulheres grávidas e mulheres com filhos/as pequenos/as, pessoas com deficiência, prostitutas, pessoas pertencentes a minoria étnicas, migrantes e refugiados/as, pessoas seropositivas, sem-abrigo, LGBTI+, entre outras.

Para efeitos da implementação da Convenção, os Estados-membros comprometem-se a:

- recolher dados estatísticos desagregados e apoiar a investigação sobre todas as formas de violência cobertas pelo âmbito de aplicação da Convenção, assegurando que todas as informações recolhidas sejam postas à disposição do público (art.º 11.º);
- tomar medidas legislativas ou outras necessárias para prevenir todas as formas de violência (art.º 12.º), como campanhas e programas de sensibilização (art.º 13.º), ações de educação e formação no sistema de ensino (art.º 14.º), formação de profissionais que lidam com as vítimas ou responsáveis pelos atos de violência (art.º 15.º), programas preventivos de intervenção e tratamento (art.º 16.º), entre outras;
- tomar medidas legislativas ou outras necessárias para proteger todas as vítimas de qualquer ato de violência (art.º 18.º), como informação adequada e atempada sobre serviços de apoio e medidas legais (art.º 19.º), acesso a serviços – jurídicos, psicológicos, sociais, de saúde, habitacionais, educativos, formativos, profissionais – que facilitem o seu restabelecimento (art.º 20.º), assistência em matéria de queixas individuais/coletivas (art.º 21.º), acesso a serviços de apoio especializado (art.º 22.º), alojamentos temporários (art.º 23.º), linhas de ajuda telefónica (art.º 24.º), apoio para as vítimas de violência sexual (art.º 25.º), proteção e apoio para crianças testemunhas (art.º 26.º), entre outras;
- tomar medidas legislativas ou outras necessárias para proporcionar às vítimas recursos civis contra o/a autor/a da infração ou autoridades estatais (art.º 29.º),

ações de compensação pelos danos causados (art.º 30.º) ou criminalização dos comportamentos violentos (art.º 33.º a 41.º);

- tomar medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar que as infrações e circunstâncias agravantes (que integram os crimes contra pessoas LGBTI+), sejam puníveis por sanções efetivas, proporcionais e dissuasoras (art.º 45.º e 46.º);
- tomar medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar a eficácia da investigação e do processamento das infrações (art.º 49.º);
- tomar medidas legislativas ou outras necessárias para assegurar a avaliação do risco de letalidade, da gravidade da situação e do risco de repetição da violência (art.º 51.º);
- tomar medidas legislativas ou outras necessárias para proteger os direitos e interesses das vítimas (art.º 56.º).

A violência baseada no género assume muitas formas, contemplando não só as mulheres como também as pessoas LGBTI+. Estas últimas tendem a constituir-se uma população particularmente vulnerável à violência por combinarem fatores de preconceito ligados a noções estereotipadas de papéis e comportamentos de género e sexuais. Deste modo, a Convenção de Istambul constitui-se uma das respostas mais abrangentes e detalhadas para os Estados-membros combaterem a violência de género.

### ***3.3.4. Diretrizes da União Europeia***

A União Europeia (EU), enquanto união económica e política de 27 Estados-membros, funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos. De forma a contribuir decisivamente para afirmar esses valores numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade, mas também de os defender de quem os queira suprimir, procedeu, no final de 2007, a uma reestruturação significativa das suas normas de funcionamento com a assinatura do Tratado de Lisboa (Assembleia da República, 2008). Com efeito, a UE passou a ser regulada por três documentos com o mesmo valor jurídico e que, combinados, constituem a base jurídica da UE, sendo estes: i) o Tratado da União Europeia (TUE); ii) o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); e iii) a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, embora assente na CEDH e noutros instrumentos europeus e internacionais, é inovadora de várias formas, nomea-

damente porque inclui, entre outros aspetos, a deficiência, a idade e a orientação sexual como motivos de discriminação proibidos.<sup>18</sup>

O n.º 3 do artigo 4.º do TUE refere que os Estados-membros devem tomar todas as medidas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados e abster-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da UE. Para garantir que os valores da UE são respeitados, o artigo 7.º do TUE prevê um mecanismo para determinar a existência e, eventualmente, sancionar “violações graves e persistentes” a esses valores por parte de um Estado-membro. Esse mecanismo – recentemente acionado pela primeira vez em relação à Polónia e à Hungria por violação dos direitos LGBTI+ – envolve várias fases e, com o novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito (Comissão Europeia, 2004), exige a realização de relatórios anuais sobre o Estado de direito dos Estados-membros<sup>19</sup>.

Com o objetivo de manter e desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça para todas as pessoas na UE, a 28 de Novembro de 2008, foi adotado a Decisão-Quadro 2008/913/JAI do Conselho, relativa à luta por via do direito penal contra certas formas e manifestações de racismo e xenofobia, obrigando todos os Estados-membros a rever a sua legislação e a tomar medidas necessárias para assegurar que as infrações de carácter racista e xenófobo sejam punidas com sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas. Esta Decisão-Quadro é uma das primeiras respostas oficiais da UE para combater os crimes e discursos de ódio.

No que respeita a manifestações homofóbicas e transfóbicas, a Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) – organismo da UE, criado em 2007, que presta serviços de aconselhamento, fundamentado e independente, às instituições da UE (Parlamento Europeu, Comissão Europeia e Conselho da União Europeia) e respetivos Estados-membros sobre questões relacionadas com direitos fundamentais (em especial, no que diz respeito à discriminação, vítimas de crime, acesso à justiça, racismo e xenofobia, migrantes e requerentes de asilo) contribuindo para alimentar o debate, as políticas e a legislação nessas matérias e tornar as ações de proteção dos direitos fundamentais mais eficazes – tem alertado a UE para a necessidade de criação de “legislação semelhante a aplicar ao discurso de ódio e aos crimes de ódio homofóbicos e transfóbicos, para que a população LGBTI+ passe a gozar de proteção em todos os Estados-membros” (FRA, 2009a, p. 2). Mas, até então, a UE continua a não dispor de legislação que criminalize discurso de ódio e os crimes de ódio contra as pessoas LGBTI+.

---

<sup>18</sup> A Carta dos Direitos Fundamentais foi inicialmente proclamada em 2000 e, na sequência de alterações que lhe foram introduzidas, foi novamente proclamada em 2007. Porém, só entrou em vigor com a adoção do Tratado de Lisboa, em 1 de setembro de 2009.

<sup>19</sup> Os primeiros relatórios foram publicados em 2020 e estão disponíveis para consulta em: [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_pt](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pt)

A FRA tem, desde a sua criação, elaborado uma grande quantidade de relatórios que documentam a discriminação e a violência contra as pessoas LGBTI+ na UE (2009b,c, 2014, 2020a), realizado ações de divulgação e sensibilização, e produzido importante documentação sobre crimes de ódio (2012, 2016a,b, 2018, 2019a,b, 2021), procurando ajudar a UE a enfrentar com eficácia este problema. Como tal, e em resposta à grave preocupação com o facto das pessoas LGBTI+ constituírem um grupo vulnerável, que continua a ser vítima de perseguição, discriminação, *bullying* e maus-tratos, frequentemente envolvendo formas extremas de violência, incluindo tortura e assassinatos, as instituições da UE têm desenvolvido diferentes iniciativas com vista a proteger as pessoas LGBTI+ de crimes e incidentes de ódio, destacando-se:

- A aprovação, em 2007, da Resolução sobre a homofobia na Europa (UE, 2007) que, diante da preocupação sobre a proliferação de discursos de ódio e outras séries de eventos preocupantes contra a população LGBTI+ (como a proibição pelas autoridades locais de realização de marchas pela igualdade e do orgulho LGBTI+, o uso por líderes políticos e líderes religiosos de linguagem inflamatória ou ameaçadora ou discurso de ódio, e o fracasso da polícia em assegurar proteção adequada contra manifestações violentas por parte de grupos homofóbicos, mesmo quando estes interrompem manifestações pacíficas, entre outros), reitera que os Estados-membros têm o dever de assegurar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos das pessoas LGBTI+, exortando-os a implementarem legislação tendente a pôr cobro à violência e discriminação;
- A adoção, em 2013, de um conjunto de orientações para promover e proteger os direitos humanos das pessoas LGBTI+, focadas em quatro áreas prioritárias: (i) a descriminalização e combate a leis e políticas discriminatórias; (ii) a promoção da igualdade e da não discriminação; (iii) o combate à violência LGBTI-fóbica; e (iv) apoio e proteção para defensores dos direitos humanos (UE, 2013a);
- A adoção, em 2016, de um código de conduta para prevenir e combater a propagação do discurso ilegal de incitação ao ódio em plataformas *online*, tendo estabelecido colaboração com diferentes empresas de tecnologias de informação como o *Facebook*, o *Microsoft*, o *Twitter*, o *YouTube*, o *Instagram*, o *Snapchat*, o *Dailymotion*, o *Jeuxvideo.com*, o *TikTok*, o *LinkedIn*, ou outras (UE, 2016);
- A apresentação, em 2018, da Recomendação 2018/951 relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento (que, em diversos Estados-membros, abrangem o crime de ódio e o discurso de ódio, determinando as suas funções, entre elas, no âmbito assistencial às vítimas (receção e tratamento de denúncias individuais ou coletivas; prestação de aconselhamento jurídico, parti-

ciação em atividades de mediação e conciliação; representação dos autores das denúncias em tribunal, entre outras), da recolha de dados e produção de relatórios sobre discriminação; da divulgação de recomendações e da promoção da igualdade. A Recomendação determina também que organismos para a igualdade de tratamento deverão dispor de recursos necessários para desempenharem com eficácia as suas funções e conseguirem assegurar a possibilidade de receção de denúncias oralmente, por escrito e *on-line*, assim como assegurar que o acesso às instalações e o procedimento de reclamação seja simples e gratuito (UE, 2018);

- A adoção, em 2020, da primeira “Estratégia para a igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ 2020-2025” (UE, 2020a), que define uma série de medidas específicas, distribuídas em torno de quatro pilares principais: (i) combater a discriminação; (ii) garantir a segurança; (iii) construir sociedades inclusivas; e (iv) liderar os esforços em prol da igualdade das pessoas LGBTI+ em todo o mundo. No domínio da segurança, a UE comprometeu-se a reforçar a proteção das pessoas LGBTI+ contra os crimes e os discursos de incitamento ao ódio (apresentando a intenção de alargar a lista de “crimes reconhecidos pela UE” a fim de abranger os crimes homofóbicos e transfóbicos) (ponto 2.1), a reforçar as medidas para combater o discurso de ódio *online* contra as pessoas LGBTI+ (ponto 2.2.) e a denunciar os crimes de ódio contra as pessoas LGBTI+ e a partilhar boas práticas (ponto 2.3.);
- A aprovação, em 2020, da primeira “Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas 2020-2025” (UE, 2020b) a fim de garantir que todas as vítimas da criminalidade, incluindo vítimas LGBTI+ de crimes de ódio, possam invocar plenamente os seus direitos, independentemente do local da UE ou das circunstâncias em que o crime foi cometido. A estratégia assenta em dois objetivos – capacitar as vítimas da criminalidade e trabalhar em conjunto com todos os atores relevantes para os direitos das vítimas – e define uma série de ações distribuídas em cinco prioridades: (i) comunicação eficaz com as vítimas e um ambiente seguro para as vítimas denunciarem os crimes de que são alvo; (ii) melhorar o apoio e a proteção concedidos às vítimas mais vulneráveis; (iii) facilitar o acesso das vítimas à indemnização; (iv) reforçar a cooperação e a coordenação entre todos os intervenientes pertinentes; e (v) reforçar a dimensão internacional dos direitos das vítimas.

A UE encontra-se, deste modo, empenhada em desenvolver esforços para prevenir e combater os crimes de ódio, em todas as suas formas, incluindo os que são motivados por razões da orientação sexual, da identidade de género e características sexuais. Nesse

sentido, tem vindo a aprovar um conjunto de atos legislativos, aplicáveis a todos os Estados-membros, para combater tais crimes e proteger as vítimas. Entre eles, evidencia-se:

*Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004*

Na sequência da adoção da Decisão-Quadro 2001/220/JAI que permite que as vítimas da criminalidade solicitem uma indemnização justa e adequada ao/à autor/a da infração pelos prejuízos que sofreram, independentemente do local da UE onde a infração foi cometida, foi adotada a Diretiva 2004/80/CE (UE, 2004) que estabelece um sistema de cooperação entre Estados-membros a fim garantir que o acesso à indemnização às vítimas da criminalidade em situações transfronteiras, ou seja, às vítimas de um crime num Estado-membro diferente daquele em que têm a sua residência. Esse sistema deverá garantir que as vítimas de um crime doloso violento, causador de danos graves na saúde física ou mental, possam recorrer a uma autoridade no seu Estado-membro de residência para apresentar o seu pedido de indemnização (art.º 1.º), que deverá ser paga, por adiantamento, pela autoridade competente do Estado-membro em cujo território foi praticado (art.º 2.º). Esta Diretiva estabelece que os Estados-membros devam criar ou designar uma ou mais autoridades responsáveis pelos pedidos de indemnização (art.º 3.º) – sendo, no contexto nacional, a responsabilidade do Ministério Público e órgãos de polícia criminal – devendo estas fornecer orientações e informações às vítimas sobre a possibilidade de pedirem aquela indemnização, das formalidades a observar, do prazo a cumprir e das provas a apresentar (art.º 5.º).<sup>20</sup>

*Diretiva 2011/99/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011*

A Diretiva 2011/99/EU (UE, 2011) estabelece medidas que visam proteger as vítimas, ou potenciais vítimas, de atos criminosos, impondo à pessoa causadora de perigo uma ou mais das seguintes proibições ou restrições (art.º 5.º): (a) proibição de entrar em certas localidades ou lugares ou em zonas definidas em que a pessoa protegida resida ou em que se encontre de visita; (b) a proibição ou regulação do contacto, sob qualquer forma, com a pessoa protegida, inclusive por telefone, correio eletrónico ou normal, fax, ou quaisquer outros meios; ou (c) a proibição ou regulação da aproximação à pessoa protegida a menos de uma distância prescrita.<sup>21</sup> Segundo o artigo 6.º, estas medidas de

<sup>20</sup> O regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos encontra-se, no caso português, enquadrado na Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, e cujos pedidos são avaliados pela Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes (Ministério da Justiça), criada para o efeito.

<sup>21</sup> De forma a completar estas medidas de proteção em *matéria penal*, o Regulamento n.º 606/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (UE, 2013b) veio estabelecer as regras para o reconhecimento das medidas de proteção em *matéria civil* aplicadas a processos transfronteiriços.

proteção apenas podem ser emitidas a pedido da pessoa protegida que decidir permanecer ou já permaneça noutro Estado-membro.<sup>22</sup>

*Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012*

A Diretiva 2012/29/UE (UE, 2012), também conhecida como Diretiva dos Direitos das Vítimas, estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção de todas as vítimas da criminalidade, independentemente do seu estatuto de residência, do momento e do local onde o crime foi cometido. Estas normas são vinculativas para todos os Estados-membros, podendo estes, caso pretendam, ir além delas, reforçando-as através da adoção de leis e políticas a fim de proporcionar um maior nível de proteção às vítimas. Os considerandos 9, 17 e 56 da respetiva Diretiva referem que estas normas deverão ser também aplicadas às vítimas de crimes por razões de orientação sexual e identidade de género, pelo que as pessoas LGBTI+ encontram-se abrangidas pelas mesmas.

A Diretiva obriga a que Estados-membros assegurem às vítimas um conjunto de direitos relacionados com o acesso a serviços de apoio (art.º 3.º a 9.º), a participação no processo penal (art.º 10.º a 17.º) e a proteção (art.º 18º a 24.º). O quadro 3.4, sistematiza alguns desses direitos considerados de maior relevância:

---

<sup>22</sup> Portugal transpôs a presente Diretiva para a ordem jurídica interna por via da Lei n.º 71/2015, de 20 de julho, que estabelece o regime jurídico da emissão e transmissão entre Portugal e os outros Estados-membros da UE de decisões que apliquem medidas de proteção.

**Quadro 3.4.**

Obrigações dos Estados-Membros Decorrentes da Diretiva 2012/29/UE

<b>Art.º 3.º</b> <b>Direito de compreender e de ser compreendido</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem tomar medidas adequadas para ajudar as vítimas a compreender e a serem compreendidas durante os contactos com as autoridades competentes, assegurando que a comunicação oral e escrita com a vítima seja efetuada numa linguagem simples e acessível.</li></ul>
<b>Art.º 4.º</b> <b>Direito de receber informações a partir do primeiro contacto com as autoridades competentes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem assegurar que as vítimas recebem informações (sobre os procedimentos para apresentarem denúncias, as medidas de proteção disponíveis, o acesso a aconselhamento jurídico, o tipo de apoio que podem receber e de quem, entre outras) a partir do primeiro contacto com as autoridades competentes.</li></ul>
<b>Art.º 5.º</b> <b>Direito das vítimas quando apresentam uma denúncia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem assegurar que as vítimas recebem uma confirmação por escrito da receção da denúncia formal por elas apresentada à autoridade competente, da qual conste a descrição dos elementos básicos do crime em questão.</li></ul>
<b>Art.º 7.º</b> <b>Direito a interpretação e a tradução</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem assegurar que as vítimas que não compreendam nem falem a língua do processo penal beneficiem, se assim o solicitarem, de interpretação gratuita.</li></ul>
<b>Art.º 8.º</b> <b>Direito de acesso aos serviços de apoio às vítimas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem assegurar que as vítimas e seus familiares tenham acesso gratuito a serviços confidenciais de apoio geral e especializado às vítimas que ajam no interesse destas.</li></ul>
<b>Art.º 9.º</b> <b>Apoio dos serviços de apoio às vítimas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem encorajar os serviços de apoio às vítimas a prestarem especial atenção às necessidades específicas das vítimas, devendo criar e fornecer às vítimas abrigos ou outro tipo de alojamentos provisórios adequados e apoio especializado.</li></ul>
<b>Art.º 13.º</b> <b>Direito ao apoio judiciário</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem assegurar que as vítimas tenham acesso a apoio judiciário.</li></ul>
<b>Art.º 16.º</b> <b>Direito a indemnização pelo/a autor/a do crime</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem promover medidas para incentivar os/as autores/as de crimes a indemnizarem adequadamente as vítimas.</li></ul>
<b>Art.º 18.º</b> <b>Direito a proteção</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem assegurar a aplicação de medidas para proteger as vítimas e os/as seus/suas familiares contra a vitimização secundária e repetida, a intimidação e a retaliação, bem como para proteger a dignidade das vítimas durante os interrogatórios e depoimentos.</li></ul>
<b>Art.º 20.º</b> <b>Direito a proteção durante as investigações penais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os Estados-membros devem assegurar que as inquirições das vítimas decorram sem atrasos injustificados após a apresentação da denúncia de um crime e que o seu número seja reduzido ao mínimo.</li></ul>

Fonte: Nações Unidas (2012).



A Diretiva reconhece explicitamente que as vítimas de crimes motivados pelo ódio requerem uma atenção especial, uma vez que, dada a natureza e características destes crimes, apresentam particular vulnerabilidade à vitimização secundária e repetida, à intimidação e à retaliação (considerando o n.º 3 do art.º 22.º). Com efeito, para além de lhes ser garantida a atribuição das medidas de proteção gerais (quadro 3.4), a Diretiva determina que as vítimas de crimes de ódio possam usufruir de medidas de proteção especiais, estando estas dependentes de uma avaliação individual – consentida pelas vítimas (n.º 6 do art.º 22.º) – para determinar se estão vulneráveis à vitimização secundária e repetida, à intimidação e à retaliação e para identificar as suas necessidades específicas de proteção (n.º 1 do art.º 22.º).

No que respeita às medidas especiais de proteção, a Diretiva prevê dois tipos de medidas: medidas a ser aplicadas durante a investigação penal e medidas a ser aplicadas durante o processo penal (n.º 2 do art.º 23.º). O quadro 3.5 especifica essas mesmas medidas, assim como os artigos correspondentes da Diretiva.

**Quadro 3.5.**

Medidas Específicas de Proteção para Vítimas com Necessidades Específicas de Proteção Estabelecidas na Diretiva 2012/29/UE

<b>Tipo de Medida de Proteção</b>	<b>Medidas</b>	<b>Art.º 23.º</b>
<b>Aplicadas durante a investigação criminal</b>	As inquirições à vítima devem ser realizadas em instalações concebidas ou adaptadas para o efeito	n.º 2, a)
	As inquirições à vítima devem ser realizadas por profissionais qualificados para o efeito ou com a sua assistência.	n.º 2, b)
	Todas as inquirições à vítima devem ser realizadas pelas mesmas pessoas.	n.º 2, c)
	Em determinadas circunstâncias, as inquirições de vítimas de violência sexual, violência baseada no género ou violência em relações de intimidade devem ser realizadas por uma pessoa do mesmo sexo que a vítima.	n.º 2, d)
<b>Aplicadas durante o processo penal</b>	Medidas para evitar o contacto visual entre as vítimas e os/as autores/as do crime, nomeadamente durante os depoimentos, mediante o recurso a meios adequados, como tecnologias de comunicação.	n.º 3, a)
	Medidas para permitir que a vítima seja ouvida na sala de audiências sem nela estar presente, nomeadamente através do recurso a tecnologias de comunicação adequadas.	n.º 3, b)
	Medidas para evitar inquirições desnecessárias sobre a vida privada da vítima não relacionadas com o crime.	n.º 3, c)
	Medidas para permitir a realização de audiências à porta fechada.	n.º 3, d)

Fonte: Nações Unidas (2012).

A Diretiva determina, ainda, no artigo 25.º, que os Estados-membros devem assegurar que os/as funcionários/as suscetíveis de entrar em contato com as vítimas, como técnicos/as de apoio às vítimas, agentes policiais e funcionários/as judiciais, recebem formação geral e especializada para contatarem com as vítimas, para aumentar a sensibilização em relação às necessidades das vítimas e lhes permitir tratá-las de forma não discriminatória e com respeito e profissionalismo.

Em maio de 2020, a Comissão Europeia elaborou uma avaliação sobre a aplicação da Diretiva dos Direitos das Vítimas nos diferentes Estados-membros. No relatório desenvolvido (UE, 2020c) indicou que, embora a Diretiva seja o principal instrumento

da política da UE em matéria de direitos das vítimas, a sua implementação “não é satisfatória” (p. 10). Tal deve-se, em especial, a uma transposição incompleta e/ou incorreta da Diretiva pela maioria dos Estados-membros, incluindo Portugal<sup>23</sup>, estando em curso processos de infração contra esses países (p. 3).

Pese embora à adoção de muitos instrumentos em matéria de proteção de vítimas de crimes, a UE (2020b) reconhece que “as vítimas de crimes continuam a não poder exercer plenamente os seus direitos na EU” (p. 2) na medida em que: a falta de informação dificulta o seu acesso à justiça; as vítimas estão frequentemente expostas a vitimação secundária durante o processo penal e no momento do pedido de indemnização; as vítimas de crimes quando viajam para o estrangeiro confrontam-se com dificuldades acrescidas em aceder à justiça e obter indemnizações; e as vítimas mais vulneráveis, como as vítimas de crimes de ódio, continuam a ter dificuldade em enfrentar um processo penal e fazer face às consequências do crime. A solução a este problema encontra-se, segundo a UE, numa melhor aplicação prática das normas em matérias de direitos das vítimas (ibidem, p. 2).

### 3.4. O enquadramento jurídico dos crimes de ódio em Portugal

De acordo com a OSCE/ODIHR (2014) os crimes de ódio estão, na generalidade, enquadrados em dois tipos de leis: as “leis substantivas” e as “leis de reforço de penalidades”. As “leis substantivas” são disposições legais autónomas que incluem o motivo do preconceito como um elemento integrante da definição legal do crime. Por exemplo, nalguns países, a agressão com base numa motivação racial ou religiosa é tida como um crime específico, distinto da agressão sem motivação preconceituosa. Neste tipo de leis – que, normalmente, tendem a acarretar uma penalidade maior – a motivação do crime deverá ser declarada e registada no momento da denúncia, sendo que todos os elementos do crime deverão ser provados para sustentar a condenação. Embora as leis específicas de crimes de ódio possibilitem mostrar, de forma mais explícita, a condenação da sociedade diante deste tipo de crimes, bem como recolher dados de forma mais eficaz (ibidem, p. 25), os processos penais por crimes de ódio podem ser prosseguidos na sua ausência, desde que o país contemple “leis de reforço de penalidades”. Estas leis são disposições legais que preveem o aumento de penas para crimes cometidos sob certas circunstâncias, nomeadamente, por razões preconceituo-

---

<sup>23</sup> A respetiva Diretiva foi transposta para o ordenamento jurídico nacional com a aprovação da Lei n.º 13/2015, de 04 de setembro, que procedeu à 23.ª alteração do Código de Processo Penal e aprovou o Estatuto da Vítima. A APAV (2017a), no relatório que realizou sobre a análise da implementação da Diretiva em Portugal, indica que a Lei n.º 13/2015 não correspondeu ao que era esperado, existindo muitas lacunas, omissões, insuficiências e equívocos na sua redação e, conseqüente, implementação. Deste modo, a APAV considera que, num futuro próximo, a legislação portuguesa deveria ser complementada, num esforço sério de adotar as normas padronizadas e uniformizar práticas para garantir o devido respeito pelos direitos das vítimas (p. 35).

sas. Como tal, os crimes de ódio podem constituir uma agravante penal. O aumento das penas pode ser:

- a) *geral*: aplicado a todos os crimes do Código Penal, sendo que, os motivos para o aumento da pena deverão estar claramente identificados (por norma, encontram-se redigidos nas disposições gerais do respetivo Código Penal);
- b) *específico*: aplicado a determinados crimes do Código Penal (por norma, os motivos para o aumento da pena e determinação das mesmas estão contidos em secção imediatamente após a disposição que define a infração legal).

Porém, o aumento da pena só pode ser aplicado se a motivação preconceituosa tiver sido fundamentada na fase de instrução do processo penal. Caso contrário, o crime cometido deixará de ser considerado um “crime de ódio” para passar a ser entendido como uma infração “comum” ao direito penal.

A maior parte das leis de crimes de ódio da região da OSCE, incluindo Portugal, estão enquadradas na categoria das “leis de reforço de penalidades”.

Quanto ao ordenamento jurídico português, este contempla um conjunto de normas que protegem os cidadãos de condutas baseadas no ódio e na discriminação. Desde logo, a Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece, no seu artigo 13.º, o princípio da igualdade<sup>24</sup>, existindo ainda outras disposições normativas que, associadas a este princípio, defendem o cidadão de qualquer comportamento discriminatório, sendo disso exemplo os artigos 20.º (igualdade no acesso ao direito), 24.º (direito à vida), 25.º (direito à integridade pessoal), 26.º, n.º 1 (proteção contra qualquer forma de discriminação), 27.º (direito à liberdade e à segurança), 35.º, n.º 3 (garantia de não discriminação na utilização informática), 36.º (direito a constitui família), 37.º (direito de liberdade de expressão), 46.º, n.º 4 (exceção à liberdade de associação), entre outros (Assembleia da República, 2005).

Portugal conta também com legislação contraordenacional avulsa no âmbito da discriminação dos/as cidadãos/ás. Veja-se, a título de exemplo, o Decreto-Lei n.º 111/2000, de 04 de julho, que visa a prevenção e a proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica; a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate a qualquer forma de discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem; a Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, que estabelece o regime jurídico da segurança e combate ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espetáculos desportivos, ou a Lei n.º 46/2006, de 28 de

<sup>24</sup> Embora, desde 2004, inclua expressamente a proibição da discriminação com base na “orientação sexual”, não contempla a “identidade de género” ou as “características sexuais” como elementos de não discriminação.

agosto, que proíbe e pune a discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde.

Porém, as principais disposições normativas que punem os comportamentos fundados no preconceito podem ser encontradas no Código Penal português e que serão alvo de análise no ponto seguinte.

### **3.4.1. Os crimes de ódio no direito penal**

O Código Penal português<sup>25</sup> não reconhece os crimes de ódio como uma tipologia criminal específica e, como tal, enquadra os crimes cometidos contra as características protegidas – entre as quais a orientação sexual (com a introdução da Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro) e a identidade de género (com a introdução da Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro) – em diferentes tipologias criminais com remissão para a alínea f) do n.º 2 do artigo 132.º do Código Penal, como acontece nos casos de homicídio qualificado [art.ºs 131.º e 132.º, n.º 2, al. f)], de ofensa à integridade física qualificada [art.ºs 143.º, 144.º, 145.º, n.º 1, al. a) ou c) e n.º 2 e 132.º n.º 2, al. f)], de ameaça agravada [art.ºs 153.º, 155.º n.º 1, al. e) e 132.º, n.º 2, al. f)] ou de coação agravada [art.ºs 154.º, 155.º n.º 1, al. e) e 132.º, n.º 2, al. f)], estabelecendo um agravamento da pena para os crimes motivados “por ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, *pelo sexo, pela orientação sexual ou pela identidade de género da vítima*” (itálico nosso). Os crimes que não tenham na base um dos preconceitos referidos são considerados irrelevantes para efeitos da determinação do agravamento da pena.

#### **Artigo 131.º | Homicídio**

Quem matar outra pessoa é punido com pena de prisão de 8 a 16 anos.

#### **Artigo 132.º | Homicídio qualificado**

1 – Se a morte for produzida em circunstâncias que revelem especial censurabilidade ou perversidade, o agente é punido com pena de prisão de 12 a 25 anos.

2 – É suscetível de revelar a especial censurabilidade ou perversidade a que se refere o número anterior, entre outras, a circunstância de o agente:

[...]

f) Ser determinado por ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, *pelo sexo, pela orientação sexual ou pela identidade de género da vítima*;

[...]

<sup>25</sup> Decreto-Lei n.º 48/1995 (versão à data de 24-11-2021).

### **Artigo 143.º | Ofensa à integridade física simples**

1 – Quem ofender o corpo ou a saúde de outra pessoa é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

[...]

### **Artigo 144.º | Ofensa à integridade física grave**

Quem ofender o corpo ou a saúde de outra pessoa de forma a:

- a) Privá-lo de importante órgão ou membro, ou a desfigurá-lo grave e permanentemente;
  - b) Tirar-lhe ou afetar-lhe, de maneira grave, a capacidade de trabalho, as capacidades intelectuais, de procriação ou de fruição sexual, ou a possibilidade de utilizar o corpo, os sentidos ou a linguagem;
  - c) Provocar-lhe doença particularmente dolorosa ou permanente, ou anomalia psíquica grave ou incurável; ou
  - d) Provocar-lhe perigo para a vida;
- é punido com pena de prisão de dois a dez anos.

### **Artigo 145.º | Ofensa à integridade física qualificada**

1 – Se as ofensas à integridade física forem produzidas em circunstâncias que revelem especial censurabilidade ou perversidade do agente, este é punido:

- a) Com pena de prisão até quatro anos no caso do artigo 143.º;

[...]

- c) Com pena de prisão de 3 a 12 anos no caso do artigo 144.º e do n.º 1 do artigo 144.º-A.

2 – São suscetíveis de revelar a especial censurabilidade ou perversidade do agente, entre outras, *as circunstâncias previstas no n.º 2 do artigo 132.º*.

### **Artigo 153.º | Ameaça**

1 – Quem ameaçar outra pessoa com a prática de crime contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou bens patrimoniais de considerável valor, de forma adequada a provocar-lhe medo ou inquietação ou a prejudicar a sua liberdade de determinação, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

2 – O procedimento criminal depende de queixa.

### **Artigo 154.º | Coação**

1 – Quem, por meio de violência ou de ameaça com mal importante, constranger outra pessoa a uma ação ou omissão, ou a suportar uma actividade, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

2 – A tentativa é punível.

3 – O facto não é punível:

a) Se a utilização do meio para atingir o fim visado não for censurável; ou

b) Se visar evitar suicídio ou a prática de facto ilícito típico.

4 – Se o facto tiver lugar entre cônjuges, ascendentes e descendentes, adotantes e adotados, ou entre pessoas, de outro ou do mesmo sexo, que vivam em situação análoga à dos cônjuges, o procedimento criminal depende de queixa.

### **Artigo 155.º | Agravação**

1 – Quando os factos previstos nos artigos 153.º a 154.º-C forem realizados:  
[...]

e) Por determinação da *circunstância prevista na alínea f) do n.º 2 do artigo 132.º*; o agente é punido com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias, nos casos dos artigos 153.º e 154.º-C, com pena de prisão de 1 a 5 anos, nos casos do n.º 1 do artigo 154.º e do artigo 154.º-A, e com pena de prisão de 1 a 8 anos, no caso do artigo 154.º-B.

2 – As mesmas penas são aplicadas se, por força da ameaça, da coação, da perseguição ou do casamento forçado, a vítima ou a pessoa sobre a qual o mal deve recair se suicidar ou tentar suicidar-se.

Os artigos acima identificados entendem, de forma inequívoca, que o preconceito gerador de “ódio” – conceito adotado pelo legislador penal português bastante próximo ao preconizado pela OSCE/ODIHR – é uma circunstância para o agravamento da pena do crime. Porém, o Código Penal contempla outros crimes que, embora não façam referência expressa ao ódio, contêm elementos que a ele dizem respeito, nomeadamente as “convicções políticas, religiosas ou filosóficas”, a “filiação partidária ou sindical”, a “vida privada” ou a “origem étnica” (cf. art.º 193.º, art.º 204.º, n.º 1, al. c); art.º 213.º n.º 1, al. e); art.º 251.º e art.º 252.º).

O artigo 71.º do Código Penal português determina que qualquer crime pode ter a sua pena aumentada, dentro dos limitados definidos na lei, em razão da sua motivação. O n.º 1.º do referido artigo expõe que a medida da pena é feita “em função da culpa do agente e das exigências de prevenção” e, como tal, o tribunal deverá atender a todas as circunstâncias que depuserem a favor ou contra o agente, nomeadamente “os sentimentos manifestados no cometimento do crime e os fins ou motivos que o determinaram” (al. c), n.º 2), sendo que a sentença deverá expressar os fundamentos da medida da pena (n.º 3). Tal significa que, embora o ordenamento jurídico português não possua uma definição clara para os designados “crimes de ódio”, encontrando o seu âmbito e pressupostos repartidos por várias disposições existentes no Código Penal, os crimes que

tenham uma motivação preconceituosa podem, em teoria, ser considerados “crimes de ódio”. Todavia, esta situação – que, segundo a APAV (2020) raramente é adotada pelo juiz no momento da aplicação da pena – além de dificultar o seu enquadramento legal, concorre para o surgimento de lacunas e problemas.

As remissões para a alínea f) do n.º 2 do artigo 132.º do Código Penal que estão consagradas nos artigos 145.º e 155.º, espelha o papel basilar que esta apresenta em matéria de crimes de ódio. Porém, segundo a APAV (2018), “esse mesmo papel potencia um efeito de contágio de um conjunto de problemas que a respeito daquela podem ser suscitados” (p. 65). O legislador recorreu a um conjunto de circunstâncias presentes nas alíneas do n.º 2 do artigo 132.º para preencher os conceitos imprecisos de *especial censurabilidade ou perversidade*, consagrados no n.º 2 do artigo 145.º. No entanto, a expressão entre outras plasmada no n.º 2 dos artigos 132.º e 145.º sugere que aquelas circunstâncias não são as únicas que permitem preencher esses mesmos conceitos, nem a sua verificação – realizada por via da interpretação da expressão *suscetíveis de revelar* que consta no n.º 2 dos artigos 132.º e 145.º – consegue preencher esses conceitos.

Por forma a dar cumprimento às obrigações da Convenção de Istambul, o legislador passou, desde 2015, a consagrar na alínea e) do n.º 1 do artigo 155.º do Código Penal o ódio motivado pelo preconceito enquanto circunstância agravante dos crimes de ameaça (artigo 153.º), coação (artigo 154.º) e outras condutas ilícitas recentemente criminalizadas no panorama jurídico português: crime de perseguição (artigo 154.º-A), casamento forçado (artigo 154.º-B) e prática de atos preparatórios (artigo 154.º-C), procedendo a uma remissão para as circunstâncias presentes na alínea f) do n.º 2 do artigo 132.º do Código Penal. Esta remissão acaba por impossibilitar de serem considerados outros preconceitos geradores de ódio que não decorram daquela alínea, como a *ascendência* ou a *deficiência física ou psíquica*, tal como aprofundaremos adiante, pelo que não poderão assumir o papel de circunstância agravante.

A alínea e) do n.º 1 do artigo 155.º do Código Penal procede, como vimos, à agravação das penas dos crimes previstos nos artigos 153.º a 154.º-C. Porém, a APAV (2018) argumenta que, embora não haja dúvidas que os artigos 154.º-B e 154.º-C se constituam crimes públicos (crimes que não requerem apresentação de queixa por parte das vítimas para que o processo penal seja iniciado, bastando o Ministério Público tomar conhecimento do crime por qualquer meio), o mesmo não acontece com os crimes dos artigos 153.º, 154.º e 154.º-A. Uma vez que estes constituem crimes semipúblicos (crimes em que o Ministério Público só pode iniciar o processo penal se a vítima apresentar queixa cf. n.º 2 do art.º 153.º, n.º 4 do art.º 154 e n.º 5 do art.º 154.º-A), “a dúvida reside em saber se, uma vez agravados por efeitos do artigo 155.º, assumem a natureza de crimes públicos” (p. 72).



Acresce ainda que a disposição prevista na alínea f) do n.º 2 do artigo 132.º do Código Penal não é de aplicação direta, exigindo que aquelas circunstâncias sejam consideradas suscetíveis de revelar *especial censurabilidade ou perversidade* da ação do agente, ficando assim sempre dependentes da interpretação e valoração subjetiva das autoridades judiciárias que apreciam os factos em cada caso, existindo já, segundo entrevista realizada à Polícia Judiciária, “situações de entendimentos completamente díspares relativamente a factos praticados em circunstâncias em tudo idênticas”.

Os atos que se consubstanciam em “discurso de ódio” são os únicos que surgem em tipo penal autónomo. O crime de “discriminação e incitamento ao ódio e à violência”, que integra a lista dos crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal previstos no Título III (art.ºs 236.º a 246.º) do Livro II (Parte Especial), encontra-se consagrado no artigo 240.º do Código Penal.

### **Artigo 240.º | Discriminação e incitamento ao ódio e à violência**

1 – Quem:

- a) Fundar ou constituir organização ou desenvolver atividades de propaganda organizada que incitem à discriminação, ao ódio ou à violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, *sexo, orientação sexual, identidade de género* ou deficiência física ou psíquica, ou que a encorajem; ou
- b) Participar na organização ou nas atividades referidas na alínea anterior ou lhes prestar assistência, incluindo o seu financiamento;  
é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

2 – Quem, publicamente, por qualquer meio destinado a divulgação, nomeadamente através da apologia, negação ou banalização grosseira de crimes de genocídio, guerra ou contra a paz e a humanidade:

- a) Provocar atos de violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, *sexo, orientação sexual, identidade de género* ou deficiência física ou psíquica;
- b) Difamar ou injuriar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;
- c) Ameaçar pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, *sexo, orientação sexual, identidade de género* ou deficiência física ou psíquica; ou
- d) Incitar à violência ou ao ódio contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, *sexo, orientação sexual, identidade de género* ou deficiência física ou psíquica;  
é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos. (itálico nosso)

O artigo 240.º encerra em si próprio uma incongruência, uma vez que prevê a sanção para quem *incitar à violência ou ódio* contra pessoa ou grupo de pessoas por causa das suas características, mas não contempla a sanção para quem *exercer essa violência*, ficando esta dependente da aplicação de outros pressupostos, que nem sempre são coincidentes. Veja-se que:

- o art.º 240.º, n.º 1, al. a) e n.º 2, al.s a) a d) refere-se a: ódio ou violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa da sua raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica;
- o art.º 132.º, n.º 2, al. f) refere-se a: ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo, pela orientação sexual ou pela identidade de género da vítima.

Verifica-se que nas disposições do artigo 240.º, n.º 1, al. a) e n.º 2, al.s a) a d) não consta o ódio ou violência exercidos com *motivações políticas* – o que constitui uma lacuna grave, se atendermos ao facto de que a maioria das organizações ou movimentos xenófobos e racistas exercem também a sua violência sobre aqueles que perfilham uma ideologia antifascista (garantida pelo Princípio da Igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP), por contraposição à ideologia neonazi (fascista) que os primeiros defendem e que a CRP proíbe expressamente no seu artigo 46.º, n.º 4 –, enquanto do artigo 132.º, n.º 2, al. f) não consta o ódio determinado pela *ascendência* ou *deficiência física ou psíquica* da vítima. Há, assim, um claro desfasamento entre os motivos determinantes do ódio que constam nos dois tipos de crimes mais centrais em matéria de crimes de ódio – o crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência (art.º 240.º), enquanto criminalização autónoma, e o crime de homicídio qualificado [art.º 132.º, n.º 2, al. f)], enquanto circunstância agravante que é reproduzida noutros tipos de ilícito criminal.

Quanto ao tipo de ilícito objetivo contante no n.º 1 do artigo 240.º, este refere-se à ação de organizações que incitem ou encorajem à discriminação, ao ódio ou à violência contra pessoa ou grupo de pessoas por causa das suas características, sendo punidos quem fundar, constituir ou participar delas. O n.º 2 do artigo 240.º exige que essa conduta seja realizada de forma pública, através de um meio destinado à sua divulgação, o que, segundo a APAV (2018), “exclui do âmbito desta norma qualquer conduta que, mesmo preenchendo uma das alíneas do n.º 2 do artigo 240º do Código Penal, ocorra uma interação entre agressor e vítima que não seja em público ou que, tendo lugar em público, não seja apta à divulgação” (p. 62). No que respeita ao tipo de ilícito subjetivo, este crime apenas pode ser punido

se o mesmo for praticado com dolo, conforme exigência constante no art.º 13.º, segunda parte, do Código Penal.

### **3.4.2. O estatuto das vítimas**

A Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro 2012, que estabelece as normas mínimas sobre os direitos, o apoio e a proteção das vítimas da criminalidade (UE, 2012) foi transposta para o ordenamento jurídico nacional com a aprovação da Lei n.º 13/2015, de 04 de setembro, que procedeu à aprovação do Estatuto da Vítima. Todavia, como referido anteriormente, a redação da Lei n.º 13/2015 apresenta vários problemas e lacunas.

Desde logo, importa realçar que, ao contrário da Diretiva 2012/29/UE, a mesma não faz qualquer menção expressa às vítimas de crimes de ódio. Ao abordar as características das vítimas, aquando da enunciação do princípio de igualdade (art.º 3.º), faz unicamente referência aos critérios de “ascendência, nacionalidade, condição social, sexo, etnia, raça, língua, idade, religião, deficiência, convicções políticas ou ideológicas, orientação sexual, cultura e nível educacional”, não contemplando o critério da “identidade de género”.

A APAV (2017a) refere que, em alguns casos, o Estatuto da Vítima “não é apenas vago e desprovido de conteúdo, mas verdadeiramente omissivo” (p. 8), pelo que elenca algumas dessas omissões. No que diz respeito ao direito à informação, o Estatuto não reconhece que as vítimas têm o direito de ser informadas sobre os contactos para o envio de comunicações relativas ao seu processo e sobre os serviços de justiça restaurativa disponíveis – aspetos mencionados nas alíneas i) e j) do artigo 4º, número 1 da Diretiva 2012/29/UE. Ainda em relação à justiça restaurativa, o estatuto da Vítima não menciona todo o conteúdo do artigo 12.º da respetiva Diretiva.

Os números 2 a 8 do artigo 7º da Diretiva 2012/29/UE, respeitante ao direito à interpretação e tradução, também não foram implementados no Estatuto da Vítima, nomeadamente no que diz respeito à tradução escrita de documentos essenciais, bem como à possibilidade de contestação de uma decisão de não tradução de um documento.

O Estatuto da Vítima também não faz qualquer referência ao direito de aceder aos serviços de apoio e ao tipo de apoio que esses serviços fornecem, previstos nos artigos 8.º e 9.º da Diretiva 2012/29/UE, com exceção do direito da vítima ser informada acerca dos serviços a que pode dirigir-se e dos tipos de apoio a que pode beneficiar. A APAV (2017a) reafirma a importância do conteúdo do n.º 2 do artigo 8.º (que aborda o direito das vítimas a serem encaminhadas pela autoridade competente que recebeu a denúncia e por outras instâncias competentes, para os serviços de apoio às vítimas) ser claramente mencionado na lei portuguesa, assim como os mecanismos de encaminha-

mento, isto porque, segundo a instituição, “informar sobre os serviços às vítimas não é o mesmo que encaminhar para os serviços às vítimas” (p. 9).

A respeito do n.º 2 do artigo 16.º da Diretiva 2012/29/UE que indica que “os Estados-membros devem promover medidas para incentivar os/as autores/as de crimes a indemnizarem adequadamente as vítimas”, a Lei n.º 13/2015 é totalmente omissa relativamente a esta questão. Embora reconheça o direito das vítimas a obter uma decisão relativa a indemnização por parte do agente do crime (art.º 16.º), não enuncia quaisquer medidas. Sobre este facto, a APAV (2017a) refere que o legislador português poderia ter importado algumas medidas já adotadas noutros Estados-membros, como o “recurso à mediação penal”, a “priorização da indemnização da vítima como medida cautelar no âmbito da suspensão provisória do processo”, a “devida informação do arguido sobre as consequências processuais positivas do pagamento de uma indemnização à vítima”, a “criação de um fundo de indemnização”, entre outras (p. 8).

No que respeita ao direito à proteção, existem várias medidas previstas na Diretiva 2012/29/UE que não são mencionadas ou devidamente explicitadas no Estatuto da Vítima. Veja-se que o conteúdo do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 13/2015 é mais restrito que o conteúdo do artigo 18.º da Diretiva e o n.º 2 do artigo 15.º não menciona o que está estabelecido no artigo 19.º da Diretiva, no que respeita à obrigação dos tribunais disporem de zonas de espera separadas para as vítimas. As medidas previstas na alínea c) do artigo 20.º da Diretiva, que se refere ao direito das vítimas poderem ser acompanhadas pelo seu representante legal e por uma pessoa da sua escolha, também não foram inseridas no Estatuto da Vítima.

Quanto ao estatuto de vítima especialmente vulnerável (art.ºs 20.º e 21.º), salienta-se a imprecisão terminológica existente entre a Diretiva e a Lei n.º 13/2015: a primeira usa a expressão “vítimas com necessidade de proteção específica” e a segunda “vítimas especialmente vulneráveis”. A APAV (2017a) salienta que a criação de um estatuto para vítimas especialmente vulneráveis (conceito subjetivo e vago) pode frustrar o objetivo da Diretiva europeia focado na supressão das necessidades específicas de proteção que algumas vítimas podem apresentar, como é o caso das pessoas LGBTI+, dado que a vulnerabilidade pode não estar relacionada com aspetos relativos à proteção da vítima, mas com outras dimensões decorrentes do impacto da vitimação.

A lógica da Diretiva assenta na existência de dois níveis de proteção: i) “proteção básica”, que abrange a grande maioria das vítimas, cujas medidas de proteção estão previstas nos artigos 19.º a 21.º da Diretiva; ii) “proteção especial”, que abrange as vítimas que revelem ser vulneráveis à vitimação secundária e repetida, intimidação e retaliação durante o processo penal, e que beneficiem não só das medidas de “proteção básica”, mas também das referidas nos artigos 23.º e 24.º da Diretiva. Para decidir qual o nível de proteção e medidas especiais de proteção a aplicar às vítimas, deve ser feita

uma avaliação individual a todas elas (art.º 22.º). Ora, o artigo 20.º do Estatuto da Vítima menciona que esta avaliação individual serve para atribuir às vítimas o documento de estatuto de vítima especialmente vulnerável, contemplando as medidas especiais de proteção que pode beneficiar. A grande crítica que se faz à lei portuguesa é que essas medidas, listadas no artigo 21.º (que, porventura, não contemplam as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 23.º da Diretiva), não devem ser aplicadas, como um todo, a todas as vítimas especialmente vulneráveis, devendo estas ser selecionadas de acordo com as suas características, a gravidade da situação e as circunstâncias dos crimes, bem como outros aspetos que podem influenciar o risco de vitimização secundária e repetida, intimidação ou retaliação. O Estatuto da Vítima ao não prever a determinação de medidas individualizadas a serem aplicadas às vítimas, está, pois, a incumprir com aquilo que é preconizado pela Diretiva europeia.

### ***3.4.3. Crimes de ódio: crime autónomo ou circunstância agravante?***

Os crimes de ódio contra pessoas LGBTI+ estão, como vimos, legalmente enquadrados no artigo 240.º do Código Penal português, que criminaliza a discriminação e o incitamento ao ódio e à violência, e na alínea f) do n.º 2 do artigo 132.º do Código Penal, que estabelece uma circunstância agravante da pena para determinados crimes. Além destes normativos, pode-se encontrar resquícios de comportamentos motivados pelo ódio na letra da lei, nomeadamente no n.º 2 do artigo 145.º do Código Penal quando o legislador faz referência expressa a comportamentos “susceptíveis de revelar especial censurabilidade ou perversidade” do agente.

Tendo em conta as lacunas, atrás identificadas, que o atual enquadramento jurídico apresenta, assim como a necessidade de salvaguardar os direitos e liberdades fundamentais das pessoas LGBTI+, crê-se ser necessário proceder a ajustes e atualizações dos normativos legais que criminalizam as condutas que têm na sua génese um fundamento discriminatório. Este é, também, o sentir das entidades consultadas, nomeadamente a APAV, a ILGA Portugal e a PJ, que reafirmam a necessidade de serem realizadas alterações no ordenamento jurídico português susceptíveis de contribuir para um aperfeiçoamento da lei.

É urgente criarmos mecanismos que permitam penalizar as pessoas quando cometem crimes motivados por questões discriminatórias (...). Temos vindo a criticar a legislação portuguesa (...) em relação aos crimes de ódio o nosso objetivo obviamente é propor melhorias (...). (Entrevista à APAV)

Existe uma diversidade de abordagens jurídicas pelas quais os crimes de ódio podem ser enquadrados (OSCE/ODIHR, 2009c). Em alguns países as condutas motivadas pelo ódio já estão tipificadas como crimes autónomos, noutras subsistem

apenas como circunstância agravante. No entanto, são ainda vários os países em que não dispõem de qualquer referência legislativa aos crimes de ódio. A opção entre a autonomização do crime de ódio ou tipificação do ódio enquanto circunstância agravante está longe de ser consensual, devendo a escolha de uma possibilidade em detrimento da outra estar relacionada com as necessidades de cada país e, conseqüentemente, do próprio ordenamento jurídico. De acordo com a OSCE/ODIHR (2009c), ambas as opções apresentam vantagens e desvantagens, as quais serão destacadas em seguida.

### *Autonomização dos crimes de ódio*

---

#### Vantagens

- O reconhecimento, no Código Penal, dos crimes de ódio como uma tipologia criminal específica permite conceder uma maior importância aos comportamentos motivados pelo preconceito no panorama legislativo, demonstrando a rejeição e condenação societal perante estes. Uma circunstância agravante poderá não ser capaz de transmitir a importância que a motivação teve na realização de determinada prática ilícita;
- A autonomização dos crimes de ódio e a atribuição de penas mais pesadas aos/às seus/suas autores/as pode conferir maior visibilidade a este fenómeno, aumentando a sensibilização pública e a consciencialização dos/as cidadãos/ãs para os comportamentos discriminatórios;
- A autonomização dos crimes de ódio permite uma adequada recolha de dados e posterior análise estatística, o que contribuirá significativamente para melhorar todo o processo de investigação criminal e sentença judicial. A construção de dados oficiais sobre os crimes de ódio ajudará a compreender a verdadeira dimensão do problema em Portugal, (facilitando também a comparação de dados entre os diferentes países), o que possibilitará uma correta distribuição de recursos para a prevenção, sensibilização e investigação dos crimes de ódio;
- A autonomização dos crimes de ódio implicaria a obrigatoriedade dos/as profissionais, nomeadamente autoridades policiais, magistrados/as e juízes/as, serem treinados/as e formados/as para conseguirem responder de forma adequada a este tipo de crimes.

#### Desvantagens

- Dificuldade em fazer prova da intenção do/a autor/a do crime porque, através do seu comportamento, nem sempre é possível inferir o que está reservado no seu íntimo. Contudo, esta dificuldade poder surgir no âmbito de qualquer tipo de crime e não apenas nos crimes com motivações discriminatórias;
- A autonomização dos crimes de ódio implica a verificação do ódio (enquanto fundamento que justifica o comportamento do/a autor/a do crime), exigindo prova dessa motivação. A sua falta levará ao não preenchimento dos requisitos legalmente exigidos para a condenação do crime, resultando na não acusação do/a arguido/a ou na sua absolvição. Porém, caso o ódio seja encarado como circunstância agravante e na eventualidade de não se conseguir provar a intenção discriminatória ou o ódio no comportamento do/a autor/a do crime, este/a poderá ser punido/a apenas pelo crime principal, não se recorrendo à agravação da pena concretamente aplicável. Desta forma, não se colocará em risco a acusação e eventual condenação do/a arguido/a.

---

Fonte: APAV (2018).

### *O ódio como circunstância agravante*

Vantagens	<p>A incorporação das circunstâncias agravantes é, aparentemente, um caminho mais fácil a seguir dado tratar-se de uma legislação em vigor no Código Penal, não resultando em excessivas alterações legislativas, mas apenas em pequenos aditamentos cirúrgicos às diversas normas;</p> <p>As circunstâncias agravantes podem ser aplicadas à maioria dos crimes previstos e punidos pela lei penal, neutralizando-se o perigo potencialmente causado pela autonomização dos crimes de ódio que passa por serem deixados de fora condutas importantes por ser impossível autonomizar todos os tipos criminais que os comportamentos motivados pelo ódio podem constituir. Para tal, deverão ser pensadas quais as condutas previstas e punidas que poderão comportar tal agravação da pena.</p>
Desvantagens	<p>Associar o ódio enquanto agravante a um outro crime resulta numa natural obrigatoriedade em condenar o agente pelo crime principal, podendo esta circunstância cair caso a prova não seja suficiente para a criminalização pela ofensa que deu origem ao processo judicial;</p> <p>O não reconhecimento dos crimes de ódio como uma tipologia criminal específica conduz, na maioria das situações, a um tratamento inadequado por parte do sistema de justiça penal, podendo as autoridades responsáveis pela investigação criminal falhar na investigação das alegações de que o crime foi motivado por preconceito;</p> <p>O ódio não é uma circunstância agravante para todos os crimes constantes do Código Penal, pelo que surge a dificuldade em decidir quais os crimes que serão agravados pela motivação do ódio;</p> <p>A inexistência de mecanismos de registo da possível motivação baseada no preconceito e a insuficiente investigação dessa motivação podem conduzir os tribunais a não fazer uso dos seus poderes de ponderação do motivo aquando da determinação da pena.</p>

Fonte: APAV (2018).

Reconhecendo a necessidade de existir um debate em torno do fenómeno dos crimes de ódio que, desejavelmente, deverá alertar não apenas o legislador, mas também a própria sociedade para a necessidade de criminalização de condutas ilícitas motivadas pelo ódio, a APAV (2017b) procedeu à apresentação de uma proposta para a alteração ao Código Penal, suscetível de contribuir para um aperfeiçoamento da lei, bem como para a redução de lacunas existentes no que concerne à criminalização das condutas discriminatórias, tendo em vista um maior acautelamento dos direitos das vítimas<sup>26</sup>. No relatório elaborado afiguram-se duas importantes alterações legislativas no ordenamento jurídico português: i) a agravação das penas aplicáveis a diversos crimes quando

<sup>26</sup> O conteúdo integral dessa proposta pode ser consultado nas páginas 29 a 41.



motivados pelo ódio; e ii) o aditamento de algumas circunstâncias ao atual artigo 240.º do Código Penal, com vista ao alargamento das condutas que podem ser enquadradas no seu âmbito.

Nas recomendações de alteração legislativa realizadas pelas APAV em 2020, a mesma reforça que deveriam ser adotadas as seguintes medidas: i) criação de tipos penais qualificados para os crimes que mais comumente são cometidos por motivo discriminatório (como, por exemplo, a violação, as ofensas à integridade física simples, a ameaça, a difamação, a injúria e o dano); ii) introdução de uma agravante geral que refira expressamente a motivação de ódio e as características protegidas (nos moldes daquela que reconhece a motivação discriminatória nos tipos penais qualificados, e que seja aplicável a todos os crimes); iii) tornar crimes semipúblicos os crimes de injúria e difamação qualificados por motivação discriminatória; e iv) alterar a redação do art.º 240.º do Código Penal para que se clarifique que as condutas ali previstas tratam da incitação à discriminação, ao ódio e à violência, o que do ponto de vista conceptual está mais próximo do discurso de ódio.

Também a ILGA Portugal reconhece a necessidade de se alterar e adequar o quadro legal vigente à realidade dos crimes de ódio, pelo que considera que o Código Penal espanhol (Ministerio de Justicia / Boletín Oficial del Estado, 2021) poderia servir de inspiração para a constituição de nova legislação atendendo à abrangência que os artigos 510.º a 521.º (crimes relativos aos direitos fundamentais e liberdades públicas) apresentam.

O que nós defendemos é que o Código Penal português deveria ser regido à luz do Código Penal espanhol, que possui uma abrangência maior para os crimes de ódio [...] (Entrevista à ILGA Portugal).

A PJ é também favorável à alteração do quadro legal e, como resposta às dificuldades detetadas no âmbito de investigações criminais realizadas ao longo dos últimos anos, apresenta um conjunto de propostas para esse efeito. Em primeiro lugar, dá conta que, de acordo com o art.º 7.º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (LOIC), que aprovou a lei de organização da investigação criminal, os crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal (no qual se inclui o crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência, definido no artigo 240.º do Código Penal) são da competência reservada da PJ (reserva absoluta), não podendo a sua investigação ser deferida a qualquer outro órgão de polícia criminal. Porém, como observado anteriormente, os designados crimes de ódio encontram-se repartidos por várias disposições existentes no Código Penal, com remissão para a alínea f) do n.º 2 do artigo 132.º. Relativamente a este aspeto, ressalva que, com exceção dos crimes de homicídio [por força do artigo 7.º, n.º 2, al. a) da LOIC], os restantes crimes não são da competên-

cia reservada da Polícia Judiciária, uma vez que não estão previstos no Título III do Livro II do Código Penal, não se verificando igualmente na maior parte dos casos as circunstâncias a que se reportam os n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º da LOIC. Quer isto dizer que, por regra, a sua investigação será da competência do órgão de polícia criminal territorialmente competente no local onde os factos ocorreram (PSP ou GNR, nos termos do artigo 6.º da LOIC). Como tal, caso a Polícia Judiciária considere que deve ter a competência reservada para a investigação de todos os crimes que sejam praticados com base numa motivação de ordem racial, religiosa, política ou gerados pela cor, origem étnica ou nacional, ascendência, pelo sexo, orientação sexual, identidade de género da vítima ou deficiência física ou psíquica, deverá providenciar pela alteração da atual letra da LOIC, por forma a corrigir esta lacuna.

Outra solução apontada passaria pela alteração da redação do artigo 240.º do Código Penal, passando este a contemplar um agravamento genérico das penas aplicadas a qualquer tipo de crime, desde que tivessem sido determinados pelas motivações acima especificadas, ainda que praticados de forma isolada ou sem qualquer relação com as ações de incitamento e apologia ali previstas.

Caso a opção não passe pela alteração da redação do artigo 240.º do Código Penal de forma a abranger todos os crimes, a Polícia Judiciária considera que: a) os conceitos previstos no artigo 240.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2, alíneas a) a d) e no artigo 132.º, n.º 2, al. f) do Código Penal deveriam ser harmonizados para serem coincidentes; b) os crimes de dano qualificado previsto no artigo 213.º, n.º 1, e o crime de injúria agravada prevista nos artigos 181.º e 184.º, deveriam igualmente contemplar a remissão para o artigo 132.º, n.º 2, alínea f) do Código Penal.

A Polícia Judiciária ousa ainda sugerir as seguintes alterações legislativas numa próxima revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal (CPP): a) inclusão de uma alínea específica no n.º 1 do artigo 202.º do CPP exclusivamente destinada à previsão de “fortes indícios de prática de crime doloso determinado por ódio ou violência racial, religiosa, política ou gerados pela cor, origem étnica ou nacional, ascendência, pelo sexo, pela orientação sexual, identidade de género da vítima ou deficiência física ou psíquica, punível com pena de prisão de máximo superior a 3 anos” (excluiria apenas os crimes menos graves – injúria e ameaça agravada); b) inclusão do crime de discriminação e incitamento ao ódio e à violência, previsto no artigo 240.º do Código Penal, no catálogo de crimes contemplado pelo n.º 1 do artigo 1.º da Lei 5/2002, de 11 de Janeiro, uma vez que prevê uma forma especial de “associação criminosa” (*fundar, constituir, participar, apoiar uma organização para...*), sendo que outras formas especiais se encontram já previstas (caso da associação criminosa para o tráfico de estupefacientes e das organizações terroristas).