

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Do incitamento ao ódio e à violência contra forças e serviços de segurança

Tiago Fernandes Leal

Estudo Teórico

Trabalho Final do 5.º Curso de Comando e Direção Policial

Lisboa, 27 de fevereiro de 2023



Resumo

O presente estudo teve como propósito analisar se a criminalização do incitamento ao ódio e à violência contra forças e serviços de segurança através de uma alteração ao art. 240.º do Código Penal português é uma formulação necessária, adequada ou coerente com o posicionamento do ordenamento jurídico em Portugal. A dificuldade na operacionalização de conceitos e a dialética entre o direito à liberdade de expressão, a dignidade humana e o direito à igualdade dão azo a discussão, com argumentos a favor ou contra posições incriminatórias. Revelou-se premente analisar as implicações sobre a eventual extensão da proteção legal ao grupo profissional das forças e serviços de segurança e sobre que bens jurídicos se pretendem proteger. Concluiu-se que apesar de a criminalização se tratar sempre de uma opção de política criminal, existe uma lógica racional fundadora do art. 240.º do Código Penal, respeitada ao longo da evolução da norma até à sua redação atual, sugerindo que opções alternativas de política criminal e/ou administrativa se afigurem mais adequadas.

Palavras-chave: discurso de ódio, incitamento à violência, liberdade de expressão, polícia

Abstract

The purpose of the present study was to analyse whether the criminalisation of incitement to hatred and violence against law enforcement agents through an amendment to the article 240.º of the portuguese Criminal Code is a necessary, adequate, or even a coherent formulation according to the alignment of the portuguese legal system. The difficulty in operationalising concepts and the dialectics between the right to freedom of expression, human dignity and the right to equality arises discussion, with arguments in favour or against incriminating standing points. An analysis of the implications over the possible extension of legal protection to law enforcement agents, as a professional group, and what kind of legal good is to be protected have both become core subjects to stress out. It was concluded that although criminalisation is always a criminal policy option, there is a rational logic underlying the foundation of the article 240.º of the portuguese Criminal Code, which has been complied throughout the evolution of the norm until its current wording, suggesting that alternative criminal and/or administrative policy options may be more appropriate.

Keywords: freedom of expression, hate speech, incitement to violence, police

Índice

Resumo	iii
Abstract.....	iv
Introdução.....	1
I. Estado de Arte	2
1. Contextualização teórica.....	2
a. Ódio, discurso de ódio e crimes de ódio.....	2
b. A liberdade de expressão e os outros direitos.....	4
c. As características protegidas	5
d. A proteção de grupos profissionais: o caso das forças e serviços de segurança	7
e. O bem jurídico protegido.....	9
2. Hipóteses teóricas e método	11
II. Perspetivas.....	12
1. Implicações da tendência expansionista.....	12
2. Subsídios para a identificação do bem jurídico a proteger.....	13
Conclusão	16
Referências	19

Introdução

Segundo a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa e o seu Gabinete de Direitos Humanos e Instituições Democráticas (Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights [OSCE/ODHIR], 2022a) a pandemia COVID-19 apresentou um potencial de impacto negativo sobre comunidades mais vulneráveis, designadamente no agravamento de questões raciais discriminatórias e de ódio. No mesmo sentido, a Comissão Europeia (CE, 2020, p. 3) alerta que “apesar dos esforços dos Estados-Membros da UE, os crimes de ódio na UE estão a aumentar”. Também no contexto nacional, através da aprovação do *Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025*, o governo português reconhece que a pandemia “exacerbou as desigualdades estruturais e agravou a discriminação e o incitamento ao ódio e à violência” (Resolução de Conselho de Ministros, 2021).

O incitamento ao ódio e à violência contra grupos vulneráveis é uma das formas de manifestação mais visível e repudiável do fenómeno discriminatório. Afeta gravemente a dignidade humana, implicando um impacto negativo na vítima, mas também numa dimensão coletiva perante a sociedade (OSCE/ODHIR, 2022b). Apesar da extensa literatura e de vários estudos produzidos nas últimas décadas sobre discriminação e discurso de ódio, as referidas temáticas, invariavelmente, têm-se debatido contra dificuldades de natureza conceptual na definição consensual de conceitos relacionados com os grupos vulneráveis alvo de discriminação, nomeadamente quanto aos conceitos de racismo, raça, etnia, grupos vulneráveis, entre outros. Segundo Jerónimo (2004, p. 784), referindo-se ao racismo, aquelas dificuldades podem ser explicadas como o resultado de “construções pouco elaboradas, generalizações grosseiras, estereotipadas (...) entre o ‘saber popular’, transmitido de geração em geração, adquirindo sempre renovado vigor em tempos de crise e insegurança”, resultantes de um “carácter complexo e multimodal das formas sociais de rejeição da alteridade” (p. 787).

A maioria dos estados democráticos tem adotado políticas e instrumentos legais para combater a discriminação e o incitamento ao ódio e à violência que convergem na proteção de determinados grupos. Hodiernamente, a sua maioria estabelece um quadro legal que visa a proteção de grupos identificados por características específicas, designadamente, a raça, orientação sexual, identidade de género, sexo, género, religião, idade ou deficiência. Porém, existem quadros legislativos mais abrangentes que optam por ampliar o conceito de grupo

vulnerável a outras características identificativas, nomeadamente, em função da filiação e ideologia políticas (Associação Portuguesa de Apoio à Vítima [APAV], 2018).

A delimitação do conceito de grupo vulnerável tem sido objeto de discussão e revisão constantes, revelando ao longo da história uma tendência para se estender a outros grupos da sociedade que se identificam por outras características como, por exemplo, a condição da idade, de sem-abrigo, ou até mesmo de grupos profissionais, incluindo polícias.

Com base numa revisão da literatura científica e documentação existentes sobre o tema, o objeto de estudo do presente trabalho procura estabelecer a contextualização teórica e uma análise crítica na identificação de dificuldades, problemáticas e tendências, designadamente no que diz respeito à operacionalização de conceitos e ao posicionamento do ordenamento jurídico português perante o fenómeno de incitamento ao ódio e à violência contra forças e serviços de segurança.

I. Estado de Arte

1. Contextualização teórica

a. Ódio, discurso de ódio e crimes de ódio

O primeiro desafio do presente estudo consiste no estabelecimento de um recorte mínimo dos domínios teórico e concetual necessários à discussão sobre o incitamento ao ódio e à violência contra forças e serviços de segurança. O desenvolvimento de uma abordagem exaustiva e aprofundada aos conceitos ligados à temática de ódio está para além do escopo do presente trabalho. Todavia, procurou-se abordar os conceitos de ódio, do discurso de ódio e, adiante, as suas implicações com direitos, liberdades e garantias fundamentais.

A discussão sobre o conceito de ódio e de outros com este relacionados, *maxime* discurso de ódio e liberdade de expressão, tem sofrido flutuações de intensidade diferente ao longo da história. Com efeito, tem-se verificando uma tendência para o despertar de crítica e reflexão no rescaldo de acontecimentos historicamente marcantes e mediáticos como, por exemplo, o caso dos ataques terroristas nos Estados Unidos da América (EUA), em 11 de setembro de 2001, que causaram um impacto negativo em minorias religiosas (Chakraborti & Garland, 2009). Segundo Chakraborti e Garland (2009) o conceito de ódio tem uma natureza fluída, emotiva e concetualmente ambígua, podendo assumir diferentes significados para diferentes pessoas. A sua natureza fluída aliada a um fator histórico catalisador (Bleich, 2011) fomentam a disparidade de representações de ódio em diferentes contextos e sociedades, facto que pode explicar a diversidade de abordagens na contenda

entre liberdade de expressão e discursos de ódio em países de todo o mundo, incluindo nas modernas democracias. Essa característica poderá ser também apontada como uma das causas pelas quais ao longo das últimas décadas se consolidaram significativas diferenças doutrinárias nos domínios sociológico e legal, consubstanciadas numa abordagem tendencialmente liberal, premente na sociedade dos EUA, por oposição a uma postura moderada e tendencialmente reguladora, presente na maioria das sociedades democráticas europeias (Bleich, 2011; Kahn, 2018). Não se pretende aqui distinguir detalhadamente entre correntes académicas e legais, mas sublinhar a amplitude dos termos em discussão e a amálgama vocabular utilizada em torno do tema (Strani et al., 2016).

Sem olvidar a dimensão antropossociológica do fenómeno, como ponto de partida partilha-se a conceção legalista de Albuquerque (2015) para o conceito de *ódio* enquanto “sentimento de aversão, repulsa ou repugnância de outra pessoa ou grupo de pessoas” (p. 901) que, em regra, surge “associado a manifestações de extrema violência, hostilidade ou abuso contra a identidade social de um indivíduo (APAV, 2018, p. 9).

Reconhecendo o ódio como “uma característica intrínseca tanto do discurso de ódio como dos crimes de ódio” (CE, 2021, p. 8), importa distinguir os dois conceitos. As abordagens ao conceito de discurso de ódio não reúnem consenso universal (Mihajlova et al., 2013; Schweppe, 2021), variando consoante o tipo de abordagem, seja ele legal, lexical, científico ou prático (Papcunová et al., 2021). Segundo Brown (2017) o *discurso de ódio* pode ser considerado uma forma de expressão que insulta, denigre ou difama, que promove negativamente estereótipos ou que incita ao ódio, à discriminação ou à violência contra pessoas ou grupos de pessoas com base na sua raça, religião, orientação sexual, identidade de género, deficiência, e que está intimamente ligada a sentimentos, emoções ou atitudes de ódio, desdém e desprezo. O autor considera ainda que se trata de um conceito permutável entre contextos, conteúdos de discurso, emoções, sentimentos ou atitudes, oradores e atividades, conferindo-lhe natureza sistematicamente ambígua, carregada de múltiplos significados. Características, aliás, que derivam da própria natureza fluída do conceito, identificada por Chakraborti e Garland (2009). Por essa razão, Brown (2017) prefere uma conceção ampla, evitando a limitação de definições disjuntivas que procuram listar uma miríade de fenómenos em constante evolução e que, por isso, podem torna-se incompletos. Outrossim, Howard (2019) reconhece diversidade na definição do conceito, identificando o discurso de ódio como o termo utilizado para se referir à expressão de ódio contra pessoa ou grupos específicos de pessoas num contexto particular. Porém, o autor prossegue, em linha com a ideia original de Parekh (2012), especificando três elementos constitutivos desse

discurso: direcionado contra um ou mais indivíduos facilmente identificáveis e baseado em características irrelevantes; a estigmatização do grupo-alvo, implícita ou explicitamente, atribuindo-lhe qualidades amplamente consideradas indesejáveis; finalmente, a percepção do grupo-alvo enquanto indesejável e legítimo objeto de hostilidade.

Por último, pela sua importância no sistema regional europeu de proteção de direitos humanos, destaca-se a definição adotada pelo Conselho da Europa (Council of Europe [CoE], 2022), a qual integra no discurso de ódio todo o tipo de expressão que incite, promova, divulgue ou justifique violência, ódio ou discriminação contra uma pessoa ou grupo de pessoas, ou que as denigre, em razão de reais ou presumidas características, ou condição, como a raça, cor, língua, religião, nacionalidade, origem nacional ou étnica, idade, deficiência, sexo, identidade de género e orientação sexual.

Outro termo frequentemente associado ao discurso de ódio, que não se confunde com este, diz respeito aos *crimes de ódio* enquanto conceito criminológico, resultante de um construto social, que circunscreve um particular grupo de crimes tipificados pela lei criminal (Chakraborti & Garland, 2009; European Parliament, 2020). Considerando a contestação existente sobre a utilização do termo ódio e a diversidade de ordenamentos jurídicos, “não existe uma definição única e universal de crime de ódio” (APAV, 2018, p. 9). Contudo, independentemente da conceção legal adotada, é possível identificar dois elementos comuns constituintes dos crimes de ódio: a existência de conduta prevista e punida por lei penal e a existência de motivo ou preconceito baseado numa característica real ou percebida, protegida e partilhada por um grupo, como a raça, religião, origem étnica e nacional ou qualquer outro fator comum (European Parliament, 2020; OSCE/ODHIR, 2014, 2022a, 2022b; Schweppe, 2021).

b. A liberdade de expressão e os outros direitos

A liberdade de expressão é um direito fundamental e basilar nas democracias, vital no exercício e na proteção de outros direitos (European Parliament et al., 2020; Bleich, 2011; Mihajlova et al., 2013). É um direito de duas dimensões, pois reflete o direito moral de qualquer pessoa poder manifestar livremente a sua opinião ou pensamento e de comunicar com outras, ao passo que representa também a codificação legal de um determinado ordenamento jurídico (Howard, 2019). Encontra-se consagrado na ordem do direito internacional, designadamente nos arts. 19.º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 19.º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos*, 10.º da *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* (CEDH), 11.º da *Carta de Direitos Fundamentais da União*

Europeia (entre outros tratados, convenções e instrumentos legais internacionais de relevo, que não releva aqui referir exaustivamente), e nos grandes textos fundamentais. A *Constituição da República Portuguesa* (CRP) consagra esse direito no art. 37.º, sob a epígrafe “liberdade de expressão e informação” (Lei Constitucional, 2005).

A liberdade de expressão é um direito fundamental civil e político, de expressão individual e coletiva, ao serviço da proteção de outros direitos, liberdades e garantias fundamentais, e que compreende outros direitos, nomeadamente, a liberdade de pensamento, a liberdade de consciência e de religião, a liberdade de imprensa, de radiodifusão e de comunicação nas redes sociais, o direito de informar e de expressar publicamente ideias e opiniões, o direito de ser informado, de participar na vida cultural, e o direito à privacidade (Machado & Brito, 2020; Mihajlova et al. 2013). Segundo Canotilho e Moreira (2014) os arts. 37.º e seguintes da CRP reconhecem dois conjuntos de direitos concorrentes, o direito de expressão do pensamento e o direito de informação, aos quais subjaz um corolário de “proibição de censura” (p. 574), que, todavia, não lhes confere imunidade no confronto com outros direitos. Aliás, o referencial do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) tem reconhecido “sistematicamente na jurisprudência que o direito à liberdade de expressão não impede que o direito penal responda a determinadas formas de discurso de ódio” (CE, 2021, p. 9). De facto, existem “certos limites ao exercício do direito de exprimir e divulgar livremente o pensamento, cuja infração pode conduzir a punição criminal ou administrativa (...) [de forma a] salvaguardar os direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (Canotilho & Moreira, 2014, p. 575), que legitimam restrições ao discurso de ódio quando estejam em causa direitos dos cidadãos, nomeadamente o direito à integridade moral, ao bom nome e reputação. É neste âmbito que opera a dificuldade em articular a liberdade de expressão no confronto com outros direitos, particularmente na definição dos limites dos discursos e na identificação de pessoas ou grupos de pessoas objeto de proteção especial pela lei (Badar & Florijančič, 2020).

c. As características protegidas

A definição legal de crimes de ódio requer um juízo sobre as características merecedoras de proteção legal especial (Chakraborti, 2010; Schweppe, 2012). Segundo Schweppe (2012) a identificação dos grupos-alvo vítimas de discursos de ódio e, por isso, merecedoras de proteção legal, é um processo problemático, relativo, político, histórico e culturalmente contingente.

Historicamente, a legislação sobre crimes de ódio incidiu inicialmente na proteção de características como a raça, etnia e religião, enquanto conquista dos movimentos contestatários de direitos civis na segunda metade do século XX, nos EUA, e em resultado do reconhecimento da vitimização de grupos étnicos durante a Segunda Guerra Mundial, na Europa (Pap, 2021; Schweppe, 2012). Numa segunda fase, resultante dos movimentos de contestação e ativismo de direitos civis iniciados nos anos 90, surgem outras categorias protegidas como a orientação sexual, género e a deficiência (Grattet & Jenness, 2001; Schweppe, 2012). Posteriormente, numa terceira e atual fase, ainda que a ritmos diferentes consoante os contextos sociais, académicos, políticos e legais, ferve a discussão sobre a extensão dessa proteção legal a outras características ou grupos-alvo, algumas das quais já consolidadas em alguns ordenamentos jurídicos, nomeadamente: subculturas alternativas, sem-abrigo, trabalhadores sexuais, idade, afiliação política, cidadania, estado marital, e pertença a classe social ou laboral (Birch & Ireland, 2021; Burch, 2021; Chakraborti & Garland, 2009; Chalmers & Leverick, 2017; Dombos & Udvari, 2014; Garland & Hodgkinson, 2014; Ippolito & Iglesias 2015; Pap, 2021; Perry & Scrivens, 2017; Sanders et al., 2022; Schweppe, 2012). Perante tamanha diversidade, que critérios adotar na escolha das características ou grupos protegidos? De acordo com a bibliografia consultada, procuraram-se pistas para responder à questão.

A condição prévia para os estados legislarem no domínio dos crimes de ódio não deve esquecer os seus objetivos de promover a educação dos seus cidadãos, solidariedade, coesão social e diminuição de tensões sociais, selecionando as características ou grupos merecedores dessa proteção (European Parliament et. al., 2020). Todavia, a inclusão de determinados grupos num regime protetor legal deverá ser criteriosa, pois o seu propósito simbólico pode transmitir a ideia errada de existirem grupos de cidadãos de maior valor em detrimento de outros (Chalmers & Leverick, 2017).

A escolha de características protegidas deve assentar em critérios não apenas legais que considerem lições aprendidas de um passado histórico e a marginalização e interações sociais de determinados grupos no momento da codificação legal (Chakraborti, 2010; European Parliament et. al., 2020). Segundo Olson (2017) os crimes de ódio foram originariamente concebidos para a proteção de grupos vulneráveis que historicamente tenham sofrido um tratamento discriminatório e que são identificados por uma ou mais características partilhadas por esse grupo. Numa sùmula bibliográfica, Chalmers e Leverick (2017) identificam cinco critérios de seleção de características que deverão ser atendidos de forma articulada, mas não necessariamente cumulativa: primeiro, verificar-se uma

identidade de grupo com partilha de características comuns; segundo, tratar-se de características imutáveis ou difíceis de mudar; terceiro, uma dimensão histórica de opressão e/ou discriminação sobre o grupo; quarto, o reconhecimento da diferença enquanto fator motivador da vulnerabilidade do grupo; por último, a inclusão de uma noção de injustiça sobre os grupos marginalizados pela sua diferença.

Complementarmente, segundo OSCE/ODHIR (2022b) para além da dimensão histórica devem ainda ser considerados outros critérios, tais como a contemporaneidade dos problemas e tensões sociais, o quadro legal internacional, a incidência particular de determinadas tipologias criminais e, por último, uma avaliação prática das implicações em se incluir ou excluir determinadas características.

No âmbito avaliativo, Portugal tem sido recomendado a tomar medidas que lhe permitam reportar dados confiáveis às organizações intergovernamentais, nomeadamente, sobre a forma de registo de indicadores que permitam classificar e avaliar o fenómeno: por exemplo, a forma de registo estatístico das queixas motivadas por ofensas inspiradas pelo ódio ou preconceito e os seus resultados; dos casos promovidos e investigados pelas polícias e pelas autoridades judiciárias; e das condenações finais transitadas em julgado (European Union Agency for Fundamental Rights [FRA], 2018). Em sentido semelhante, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (United Nations Human Rights Committee [UNHRC], 2020) refere preocupações sobre a forma como Portugal relata episódios de intolerância, preconceito, discursos de ódio e crimes de ódio contra os grupos vulneráveis, sobre um relativo número baixo de queixas oficiais registadas e sobre a falta de informação sobre condenações e sanções criminais aplicadas, recomendando a adoção de um sistema abrangente de recolha e registo de dados desagregados para aquele tipo de indicadores.

De facto, algumas melhorias podem ser implementadas na fase de registo, onde as polícias assumem um papel relevante: por exemplo, o aperfeiçoamento na forma de registo de crimes relacionadas com questões de ódio, através da implementação de formulários específicos ou utilização de *checkbox/flag* em formato digital nos sistemas de informação; e, através de difusão de instruções ou diretrizes específicas, para melhoria e harmonização das formas de registo (FRA, 2018).

d. A proteção de grupos profissionais: o caso das forças e serviços de segurança

Com importância central para o presente estudo, discute-se a pertença a uma classe laboral ou profissão como fator digno de proteção no âmbito de crimes de ódio,

especificamente o caso dos membros das forças e serviços de segurança, adiante preferidos pelo termo “polícias”.

Atendendo às dimensões social e política, com marcada inspiração no contramovimento *Blue Lives Matter* iniciado em 2014 nos Estados Unidos da América, tem-se levantado a discussão sobre o estatuto dos polícias enquanto grupo protegido (Fekete, 2022). Esse movimento, com reflexos em países europeus, estimulou uma narrativa de vitimização entre as forças policiais, exigindo a criação de um estatuto de grupo vulnerável e merecedor da proteção legal prevista pelos crimes de ódio, entre outras reivindicações relacionadas com melhorias de condições de trabalho e de equipamentos (Fekete, 2022; Shanahan & Wall, 2021).

Apesar de os polícias desempenharem atividades de risco real inerente à profissão (Elrich & Baier, 2016; Frade, 2017; Schouten & Brennan, 2016) e poderem partilhar uma identidade e cultura próprias (Atkinson, 2017; Poiares, 2023), Walker (2018) refere não existirem evidências que sugiram que os crimes contra os polícias não são devidamente investigados ou denunciados, e que a sua classificação como grupo vulnerável não está relacionada com questões de ódio mas sim com a sua segurança, pelo que a sua associação a crimes de ódio não será a mais adequada para alcançar os seus fins. A autora prossegue, em linha com Olson (2017), referindo que ao se especificar a inclusão dos polícias na categoria de grupo protegido corre-se o risco de excluir outras profissões de mérito semelhante. Aqui identificam-se os exemplos dos bombeiros, paramédicos e outros agentes de proteção civil. Ademais, além de se questionar o respeito pelos princípios da igualdade e da universalidade (Procuradoria-Geral da República, 2022), a profissão não integra o quesito de característica imutável ou difícil de mudar; e, quanto aos polícias em particular, estes não podem ser considerados um grupo historicamente oprimido ou marginalizado, pelo contrário (Cooper, 2020; Olson, 2017; OSCE/ODHIR, 2022b; Walker, 2018).

No quadro político português, o Projeto de Lei n.º 23/XV/1ª iniciou a discussão parlamentar sobre a criminalização do incitamento ao ódio e à violência contra os membros dos órgãos de polícia criminal e órgãos judiciais. O referido Projeto propõe um enquadramento do discurso de ódio contra os grupos profissionais ali identificados ao abrigo do crime de “discriminação e incitamento ao ódio e à violência”, previsto pelo art. 240.º do Código Penal português (Decreto-Lei n.º 48/95, 1995), como uma forma de lhes reconhecer a sua “importância fundamental num Estado de Direito, bem como para a paz social (...) [e] proteção extra dos seus membros, para que estes se sintam valorizados e, especialmente, mais seguros no desempenho das suas funções, que são de interesse público” (Projeto de Lei

n.º 23/XV/1ª, 2022, p. 4). Todavia, a discussão antecipa-se complexa, levantando-se dúvidas quanto à emergência, consternação e percepção sociais sobre o tipo de comportamentos cuja criminalização se discute. Os estudos sobre esta matéria são escassos.

Em Portugal, com base num estudo exploratório e limitado a uma amostra local, Frade (2017) procurou apurar percepções de insegurança de 37 polícias de uma esquadra na cidade do Porto, concluindo que apesar de não se verificar vitimização de polícias em número significativo, estes contactam de forma próxima com casos “resultantes de crimes de ameaça/ofensa à integridade física, furto, injúria, violência doméstica (...) que [lhes] desencadeiam problemas a nível físico, psicológico e material” (p. 65). Todavia, este estudo não explora questões de ódio associadas às ofensas contra os polícias. Já num outro estudo qualitativo realizado em Inglaterra, Mawby e Zempi (2018), com base em 20 entrevistas a polícias, apuraram que todos os intervenientes da amostra tinham experienciado crimes com motivações de ódio associadas à sua profissão. Ambos os estudos sublinham existir pouca investigação e conhecimento sobre as temáticas.

e. O bem jurídico protegido

O discurso de ódio tem assumido um papel de destaque na política comum da União Europeia (UE), tendo sido recentemente proposto pela CE (2021) o seu alargamento aos domínios de criminalidade previstos no art. 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União, com vista a harmonizar o regime jurídico e sanções penais no espaço europeu. Com efeito, considera a CE (2021, p. 3 do Anexo) que o “discurso de ódio e os crimes de ódio comprometem os direitos e valores fundamentais nos quais assenta a União, em especial a dignidade humana e a igualdade”, salientando os danos individuais, para as vítimas, e também coletivos, para a sociedade, designadamente os prejuízos para a liberdade de expressão, e para pluralismo e tolerância que promovem polarização e condicionam o discurso público e a vida democrática. Esta é, todavia, uma pretensão de difícil concretização, considerando a pluralidade de ordenamentos jurídicos dos estados-membro da UE, ainda que todos se vinculem aos seus princípios fundadores.

No contexto português importa lembrar que o recurso ao direito penal deve considerar que a “dignidade punitiva não pode ser confirmada quando se estiver perante o exercício de liberdades constitucionais como, por exemplo, a liberdade de consciência ou de expressão do pensamento” (Palma, 2021, p. 997). A este propósito verificou-se que a liberdade de expressão não é um direito ilimitado, mas contingente, admitindo restrições. Por isso, mesmo perante discursos de ódio, é necessário recordar que a criminalização não

deve ser obrigatória “como uma espécie de qualidade própria dos factos ou exigência suscitada por eles, tendo em conta que sejam concebíveis políticas criminais alternativas à punição; a manifesta desproporcionalidade das penas ante o comportamento proibido torna ilegítima a incriminação” (Palma, 2021, p. 997).

O principal desafio consiste no recorte do núcleo essencial do bem jurídico a proteger no “plano de um estado de direito constitucional (...) [apoiado na] correspondência entre os valores jurídicos e as necessidades e interesses definidos inter-relacionalmente e correspondência entre estas definições e uma realidade social avaliada extrajudicialmente no plano de Teoria da Sociedade” (Palma, 2021, p. 999). Será ainda necessário que a intervenção penal do estado respeite a lógica fundada na CRP, “funcional, de matriz teleológico-racional (...) em função da sua capacidade para dar uma resposta adequada e eficaz às necessidades de tutela suscitadas por um bem jusfundamental que o legislador se deverá decidir” (Brandão, 2017, p. 265).

Em Portugal, as ofensas associadas à discriminação e ao ódio repartem-se pela tutela administrativa, através da Lei n.º 93/2017 de 23 de agosto, e tutela penal, através do Código Penal (CP) português. Neste CP, os crimes de ódio encontram-se dispersos na codificação em tipificação própria, enquanto circunstância qualificadora de outros crimes e como critério de valoração na determinação da medida da pena, conforme ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1

Punibilidade dos crimes de ódio no Código Penal português

Artigo e epígrafe da norma	Características ou elementos protegidos	Modalidade da norma
71.º – “Determinação da medida da pena”	Sentimentos manifestados no cometimento do crime e os fins ou motivos que o determinaram	Geral e abstrata
132.º, n.º 2, al. f) – “Homicídio qualificado”		
145.º, n.º 2 – “Ofensa à integridade física qualificada”	Ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, sexo, orientação sexual ou identidade de género	Qualificadora
155.º, n.º 1, al. e) – “Agravamento” (sobre os crimes de “Ameaça” e “Coação”)		
240.º – “Discriminação e incitamento ao ódio e à violência”	Raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica	Típica

Nota. Adaptado de APAV (2018, pp. 60-70).

Estão previstos, ainda, outros crimes que apesar de não preverem expressamente motivação de ódio ou intenção discriminatória estão relacionados com questões de natureza religiosa, designadamente os crimes de “furto qualificado (al. c) do n.º 1 do art. 204.º), de dano (al. e) do n.º 1 do art. 213.º), ultraje por motivo de crença religiosa (art. 251.º) e (...) impedimento, perturbação ou ultraje a ato de culto (art. 252.º)” (APAV, 2018).

Com particular interesse, procede-se à análise do art. 240.º do CP. Apesar das suas sucessivas alterações, operadas através das Leis n.º 65/98, de 2 de setembro, 59/2007, de 4 de setembro, 19/2013, de 21 de fevereiro, e 94/2017, de 23 de agosto, para Dias (1999) o bem jurídico essencial tutelado pela norma é “a igualdade entre todos os cidadãos do mundo” (p. 575), em conformidade com os arts. 13.º e 41.º da CRP. Ainda sobre a versão anterior à reforma de 2007, Leal-Henriques e Santos (2000) referem que a norma protege, enquanto bem jurídico de interesse público, a salvaguarda da humanidade contra a discriminação, a par do interesse individual da vítima. Segundo Albuquerque (2015) trata-se da proteção da “igualdade entre todos os cidadãos, a integridade física, a honra e a liberdade de outra pessoa” (p. 900). Por fim, numa síntese sobre o art. 240.º do CP, Pereira (2022) identifica na sua redação atual a “proteção de bens jurídicos supra individuais essencialíssimos como a dignidade da pessoa humana (...), a igualdade e a não discriminação (...), para além de bens jurídicos pessoais como a vida, a integridade, a liberdade e a honra” (pp. 10-11). O autor sublinha ainda a tendência evolutiva da norma para “alargar o elenco de discriminações, que hoje compreende raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica” (Pereira, 2022, p. 8).

Por fim, vale recordar o alcance do art. 240.º do CP que visa proteger o “livre desenvolvimento da personalidade humana, sem constrangimentos que não aqueles resultantes de imposições legais” (Lamas, 2012, p. 888), justificando a sua integração sistemática no capítulo dos crimes contra a integridade cultural e integridade pessoal.

2. Hipóteses teóricas e método

A formulação do problema de investigação e das hipóteses teóricas decorre da revisão da literatura, pesquisa qualitativa e análise de documentos sobre o tema com o propósito de analisar a validade da teoria existente. Com base nos objetivos do trabalho e estado de arte alcançado, enunciou-se o seguinte problema - A criminalização do incitamento ao ódio e à violência contra polícias, através de uma alteração ao art. 240.º do Código Penal português é uma formulação adequada?

Com base no problema de investigação, formularam-se as seguintes hipóteses/questões de investigação:

H1 - Os polícias pertencem a um grupo profissional vulnerável?

H2 - São a dignidade humana e a igualdade os bens jurídicos a proteger?

II. Perspetivas

1. Implicações da tendência expansionista

Apesar da censura generalizada e consensual sobre todas as formas de ofensa com base no preconceito ou no ódio, a predisposição e tendência para o alargamento de características ou grupos protegidos no âmbito dos crimes de ódio pode apresentar vantagens em lidar com fenómenos sociais emergentes acrescentando um grau de certeza legal (CoE, 2022; European Parliament et al., 2020). Todavia, tendências expansionistas podem apresentar riscos latentes, tais como a possibilidade de minar o alcance e o propósito para o qual os crimes de ódio foram concebidos, permitindo abusos na sua aplicação e a diluição da sua mensagem simbólica de solidariedade junto dos grupos mais vulneráveis (European Parliament et al., 2020; OSCE/ODHIR, 2022b). A classificação dos polícias enquanto grupo protegido pode contribuir implicitamente para esse efeito e, no limite, desencorajar o escrutínio público da sua atividade (Walker, 2018).

A este propósito ressalta o caso paradigmático de *Savva Terentyev v. Russia* (2018), do TEDH, respeitante à condenação do cidadão russo por incitamento ao ódio contra polícias, após considerandos provocatórios e insultuosos sobre abuso policial publicados num blogue. Os tribunais russos julgaram e condenaram as ofensas à dignidade dos polícias com base na sua pertença a um grupo social especialmente protegido. Com isso, e considerando o contexto global dos comentários publicados, o TEHD considerou a condenação uma interferência desproporcional ao direito de liberdade de expressão previsto no art. 10.º da CEDH, alertando ainda para o perigo da discricionariedade dos estados se tornar demasiado ampla e abusiva nas formas de prossecução e aplicação da lei.

Em rigor, recordando a evolução da instituição policial ao longo da sua história ou o seu papel de representação de poder do estado, não fará qualquer sentido atribuir aos polícias um estatuto de vulnerabilidade ou de minoria oprimida (Cooper, 2020). Mesmo em democracia, os polícias gozam de proteções legais distintas dos demais cidadãos¹ e são

¹ Em Portugal, exemplo dos arts. 132.º, n.º 2, al. 1); 145.º; 155.º, n.º 1, al. c); 184.º; 187.º; 188.º; e 347.º, todos do CP.

investidos de poderes públicos, dotados de quadro legal próprio, de formação, treino e equipamentos adequados ao exercício da sua profissão (Conselho Superior da Magistratura [CSM], 2022; Olson, 2017). Uma posição de especial inferioridade seria, pois, difícil de justificar (CSM, 2022).

Em Portugal, segundo o CSM (2022, p. 6) o art. 240.º do CP tem evoluído “em linha com instrumentos jurídicos de direito internacional e europeu” respeitando a origem histórica da norma na tutela de direitos de igualdade entre grupos socialmente marginalizados e desfavorecidos, pelo que incluir polícias ou outros grupos profissionais poderá “desvirtuar o sentido e a finalidade da norma” (p. 6). Além disso, uma extensão exagerada e individualizada de proteção a grupos profissionais pode tornar-se politicamente difícil de gerir, pois abre precedente e legitima pretensões de outros (Bleich, 2011).

Rejeitar a hipótese de especial vulnerabilidade dos polícias não significa, porém, rejeitar a natureza de profissão de risco e que ofensas reiteradas contra si possam contribuir para a erosão de outros importantes valores democráticos, como a paz social, ordem e autoridade públicas.

2. Subsídios para a identificação do bem jurídico a proteger

Neste ponto de análise questiona-se qual o bem jurídico que se busca proteger com posições favoráveis à inclusão de polícias, enquanto grupo profissional, no leque de características protegidas. Estarão em causa valores que justifiquem a sua inclusão num âmbito de proteção com fundamentos históricos e tradicionais, próprios de identidades socialmente marginalizadas e diminuídas nos seus direitos? Estarão em causa valores associados à paz social, ordem e autoridade públicas, essenciais para realização plena de um Estado de Direito? Ou ainda, tratar-se-ão de valores de dimensão socioprofissional assentes na segurança e valorização materiais daqueles profissionais?

Em resposta à primeira questão alude-se à convergência dos argumentos aduzidos nos pontos anteriores e que se subsumem na seguinte ideia: os polícias não são um grupo historicamente marginalizado, nem estão sujeitos a uma posição social especialmente vulnerável, falhando, por isso, um importante quesito ou critério de seleção, na escolha de características ou grupo protegido para proteção na esfera de crimes de ódio (Chakraborti, 2010; Chalmers & Leverick, 2017; European Parliament et. al., 2020; Olson, 2017). Com efeito, à luz da sistemática do CP, será difícil integrar a profissão de polícia no âmbito do art. 240.º e dos crimes contra a integridade cultural e integridade pessoal (Lamas, 2012). Isso não significa, porém, que os polícias não possam representar um alvo propenso a ofensas

relacionadas com ódio, particularmente quando abrangidos pelas características já preconizadas pela lei (Mawby & Zempi, 2018). Todavia, esta é uma problemática ainda desconhecida que requer investigação para melhor compreensão e discussão (Ordem dos Advogados [AO], 2022; Mawby & Zempi, 2018).

Quanto à segunda questão, há que considerar a possibilidade de o incitamento ao ódio e à violência contra polícias ser um fenómeno capaz de acelerar a erosão de importantes valores da democracia e de Estado de Direito, como a ordem e autoridade públicas, na medida em que essas ofensas podem contribuir para o desenvolvimento de tensões sociais, estigmatização e descrédito da profissão e para o desenvolvimento de sentimentos de medo ou receio inibidores do pleno exercício dos seus deveres funcionais. A este propósito identificamos semelhanças com o *chilling effect* descrito por Shabbir et al. (2021) num estudo sobre violência online contra mulheres jornalistas, concluindo que o incitamento ao ódio e à violência contra jornalistas contribui para abstenção e retirada jornalística, em prejuízo da liberdade de expressão. A longo prazo, este efeito negativo pode estimular bases para outro problema relacionado com a degradação da confiança na instituição policial, nas perceções de legitimidade e na predisposição do público para a cooperação com os polícias, tornando cada vez mais difícil a sua missão (Jackson et al., 2012).

A ordem e autoridade públicas são valores distantes da finalidade originária inscrita no art. 240.º do CP que procura proteger a dignidade humana (Pereira, 2022). Aliás, aludindo à conformidade com os instrumentos jurídicos de ordem internacional, Peršak (2021) salienta a posição do Comité para Eliminação da Discriminação Racial das Nações Unidas contra a associação de crimes de ódio a questões de ordem e paz públicas, por considerar conceitos não definidos nos tratados internacionais e, como tal, inapropriados para inclusão naquele tipo de crimes.

Do exposto, a manter-se a opção do legislador pela lei criminal como resposta ao fenómeno em estudo, afigura-se mais adequado e coerente um enquadramento sistemático noutros capítulos do CP, nomeadamente dos crimes contra a autoridade pública (CSM, 2022) e contra a ordem e a tranquilidade públicas, onde se identificam, como exemplos, os tipos criminais já previstos pelos arts. 297.º, 288.º e 347.º do CP, relativos aos crimes de instigação pública a um crime, apologia pública de um crime e resistência e coação sobre funcionário, respetivamente.

Para além da ordem e autoridade públicas estão também em jogo riscos associados à degradação da coesão e estabilidade sociais tendentes a relações de tensão e contenda entre grupos (Peršak, 2022), no caso em discussão, entre a polícia e os demais.

Segundo Poiares (2023, p. 125) “o distanciamento social promovido pela regulação dos comportamentos sociais e individuais na época moderna, e que devia pacificar os relacionamentos, conduziu ao seu contrário, *i.e.*, derivou em tensões e construções preconceituosas e violentas das diferenças”. Apontando paradoxo semelhante, Behr (2016), acerca de um estudo realizado sobre a prevalência de violência contra polícias de uma cidade alemã, refere que a sociedade tem tendência a formular opinião pública sobre o aumento da violência, mesmo quando nem sempre as estatísticas oficiais apoiam essa opinião. O autor prossegue, referindo que as críticas sobre o aumento de violência são o resultado de um distanciamento entre a polícia e sociedade civil, e que essa divergência está relacionada com a perda mútua de respeito e comunicação entre a polícia e os outros grupos. Uma nota importante de Behr (2016) é dirigida ao facto de o discurso sobre a violência contra a polícia ser facilmente alimentado por episódios negativos da rotina policial, tais como os insultos, impropérios, desobediência, provocações, cuspidelas, gritos e outros atos desrespeitosos. Ainda que sejam úteis na compreensão dos fenómenos, este tipo de estudos e de análise deve ser apreciado com a devida reserva e ponderação. Apesar de podermos traçar semelhanças nas vicissitudes e dificuldades que a generalidade dos polícias enfrentam nas suas rotinas, são estudos circunscritos a realidades e contextos específicos, sujeitos a viés, pelo que a sua extrapolação para outros pode não ser adequada.

Quanto à terceira questão colocada, note-se que outro aspeto em discussão e amiúde presente na retórica do discurso político, dos sindicatos e das associações profissionais dos polícias, está relacionado com a sua segurança e valorização materiais (Fekete, 2022), os quais se entendem valores autónomos e igualmente distantes do bem ideal primário de dignidade humana que o art. 240.º do CP procura tutelar. Com esse fundamento, a inclusão de polícias enquanto grupo profissional na referida norma seria, pois, inadequada, afigurando-se outro tipo de opções uma melhor solução. Como refere Peršak (2021), a lei criminal nem sempre é a melhor ou a única resposta para o problema, podendo ser exploradas opções de âmbito contraordenacional e administrativo. De outro modo, para procurar resolver questões relacionados com a segurança dos polícias e com as suas condições de trabalho, o legislador deve encontrar soluções através de outro tipo de provisões legais que não os crimes de ódio (Walker, 2018).

Por fim, cumpre apreciar que apesar de o CP português prever um conjunto de provisões que reforçam a proteção legal dos polícias, seja no exercício das suas funções ou por causa delas, ele não está isento de crítica. Com efeito, considerando os crimes de natureza patrimonial, como os crimes de furto qualificado (al. c) do n.º 1 do art. 204.º) e de dano

qualificado (al. e) do n.º 1 do art. 213.º), verifica-se que estes apenas preveem conexão com questões de natureza religiosa, e não propriamente inspirados em motivações de ódio ou preconceito relacionados com elementos ou grupos de outra natureza habitualmente protegidos nos crimes de ódio. Assim, nestes casos, a proteção legal e censurabilidade acrescidas para questões relacionadas com raça, cor, origem étnica ou nacional, ascendência, religião, sexo, orientação sexual, identidade de género ou deficiência física ou psíquica e, evidentemente, grupos profissionais, incluindo os polícias, são reduzidas a uma livre apreciação na determinação da medida da pena, no âmbito do art. 71.º do CP. Recorda-se, como exemplo, o caso suspeito de incêndio doloso, registado em setembro de 2022, que destruiu um automóvel, propriedade de um polícia de uma esquadra policial de Vila Nova de Gaia (Panda, 2022).

Conclusão

A natureza fluída do conceito de ódio (Chakraborti & Garland, 2009; Howard, 2019) tem implicações práticas de difícil concretização na delimitação uniforme dos seus tipos de discurso e na sua regulamentação (Mihajlova et al., 2013; Schweppe, 2021). Prevalendo os princípios de soberania e de identidade própria dos estados, assinalam-se diferenças significativas nas opções e técnicas legislativas adotadas sobre os crimes de ódio nos diversos ordenamentos jurídicos, apesar do esforço de harmonização promovido pelas entidades supranacionais e regionais de influência na esfera europeia (Bleich, 2011; CoE, 2020; European Parliament, 2020). À dificuldade operativa entre conceitos acrescem dificuldades na articulação de direitos fundamentais, sejam a liberdade de expressão, a igualdade e a dignidade humana, enquanto valores essenciais em democracia (Albuquerque, 2015; Dias, 1999; Lamas, 2012; Leal-Henriques & Santos, 2000; Pereira, 2022). Constrangimentos de tempo e de limite de páginas para realização deste trabalho obstam a uma verdadeira exaustão na exploração teórica sobre o fenómeno em estudo. Todavia, procurou-se lançar as bases mínimas e necessárias à sua compreensão e discussão.

Apesar da amplitude das temáticas de ódio, discurso de ódio e crimes de ódio, o escopo do presente trabalho foi restringido ao particular do incitamento ao ódio e à violência contra polícias, procurando perceber sobre as implicações das posições favoráveis à incriminação daquele tipo de condutas e o seu cabimento no ordenamento jurídico português.

Atendendo ao elemento histórico presente na origem dos crimes de ódio (Chakraborti, 2010; Cooper, 2020; European Parliament et. al., 2020; Olson, 2017; OSCE/ODHIR, 2022b; Walker, 2018), conclui-se que grupos profissionais, incluindo

polícias, não devem pertencer ao leque restrito de grupos e características protegidas pela atual redação do art. 240.º do CP português. Pode dizer-se que a extensão abusiva das características ou grupos protegidos pela lei é suscetível de descaracterizar a norma. A esses argumentos sobrepõem-se outros não menos relevantes, e que se revelam de difícil apreciação, nomeadamente a necessidade de se avaliar a incidência particular de alguns tipos de crime ou de condutas que se pretendem criminalizar, e a avaliação prática das implicações em se incluir ou excluir determinadas características (OSCE/ODHIR, 2022b). Para isso, a montante, é necessário conhecer e caracterizar o fenómeno, preferencialmente em linha com as recomendações das organizações internacionais ou de outras plataformas de relevo na matéria das quais Portugal faça parte (FRA, 2018; UNHRC, 2020). A primeira hipótese (H1) formulada parece, pois, respondida.

Quanto à segunda hipótese (H2), julgam-se lançadas as bases para uma discussão e reflexão quanto ao bem jurídico que posições favoráveis à incriminação procuram proteger. O incitamento ao ódio e à violência contra polícias não coloca em causa apenas a sua dignidade humana mas, sobretudo, outros valores importantes para uma democracia salutar, tais como a paz, ordem e autoridade públicas. Atendendo ao enquadramento histórico e sistemático do art. 240.º do CP e ao já existente conjunto de normas do CP que reforça a proteção legal dos polícias, afigura-se mais coerente buscar amparo entre os crimes contra a autoridade pública (CSM, 2022) ou contra a ordem e a tranquilidade públicas, evitando assim fundamento na dignidade humana. Em apoio desta conclusão, segundo Marques (2012):

Dado o seu regime derogatório, conferido pela sua dimensão de *prius* axiomático, e o seu carácter inderrogável, só em última instância importa recorrer à dignidade humana. (...) O princípio da dignidade, como algo de mais originário, deve, pois, restringir-se a um papel recuado, subsidiário, devendo apenas emergir na ausência de outros princípios e de outros direitos. (p. 428)

Relembrando a “função de última ratio” (AO, 2022, p. 2) do direito penal, não se afigura prudente favorecer a criminalização sem antes explorar a viabilidade de soluções alternativas (Peršak, 2021; Walker, 2018), pois que “sendo a nossa uma época de laços débeis, o favorecimento excessivo de desejos identitários pode ter como preço a parcelização do interesse geral que se transformará assim na mera soma algébrica de interesses” (Marques, 2005, p. 168). Não obstante a legitimidade do *animus* incriminador, a escolha do bem jurídico a proteger na garantia de direitos fundamentais deve fundar-se em juízo

ponderado do legislador, pois, como alerta Maques (2005, p. 169) “eventualmente, a coberto destes direitos podem ganhar estatuto egoísmos grupais desligados dos Direitos do Homem, pode formar-se um novo corporativismo expropriador do exercício de direitos e garantias”.

O passado e o presente têm demonstrado a imprevisibilidade de desafios capazes de promover fenómenos de ódio e do seu discurso entre as sociedades, tais como crises de migração, crises económicas e sociais, polarização política, desinformação e *fake news*, e até mesmo pandemias (CE, 2021; European Parliament, 2020). Respostas fundadas no direito penal exigem máxima ponderação e impermeabilidade a discursos populistas (Poiares, 2023), sobretudo quando se equacionam direitos basilares da democracia, *maxime* liberdade de expressão, pois esta “não deve conceber-se como uma concessão do Estado” (Bravo, 2020, p. 75). Sublinha-se a importância da tolerância e do argumento como instrumentos de repressão aos discursos de ódio, uma vez que “só através do confronto público e aberto, dessas formas de expressão (...), poderemos combatê-las com alguma expectativa de demonstrar a sua falta de fundamento (...) [e evitar remetê-las] para domínios marginais onde escapam ao controlo das opiniões contrárias” (Bravo, 2020, pp. 71-72).

O presente trabalho concluiu pela atualidade do fenómeno em estudo e pela importância e necessidade em se aprofundar o seu conhecimento científico para sua melhor compreensão, sugerindo-se, a esse respeito, a exploração sobre perceções de vitimização policial e a sua relação com ofensas motivadas por ódio. Colocou em perspetiva, também, a necessidade de se adotarem critérios e mecanismos de recolha de dados sobre os incidentes de ódio registados em Portugal, que permitam configurar um quadro avaliativo transparente e abrangente, constituindo esse passo uma pré-condição recomendável na formulação de qualquer política, criminal ou não.

Referências

- Albuquerque, P. P. (2015). *Comentário do Código Penal: à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (3ª ed.). Universidade Católica Editora.
- Associação Portuguesa de Apoio à Vítima. (2018). *Manual ódio nunca mais — Apoio a vítimas de crimes de ódio*. Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.
<https://pt.scribd.com/document/479848485/APAV-Manual-Odio-nunca-mais-pdf>
- Atkinson, C. (2017). Police culture: adapting to the strains of the job. *Policing and Society*, 27(3), 314–317. <https://doi.org/jqjd>
- Badar, M., & Florijančič, P. (2020). Assessing incitement to hatred as a crime against humanity of persecution. *The International Journal of Human Rights*, 24(5), 656–687. <https://doi.org/jps4>
- Behr, R. (2016). Functions and impact of the ‘violence against the police’: Discourse on german police culture. *European Law Enforcement Research Bulletin*, 1, 44–47.
<https://bulletin.cepol.europa.eu/index.php/bulletin/article/view/133>
- Birch, P., & Ireland, J. (2021). Hate crime: Insights into the context, setting and prevalence. In P. Birch, M. Kennedy & E. Kruger (Eds.), *Australian policing: Critical issues in 21st century police practice* (1st Ed., pp. 413–428). Routledge.
<http://hdl.handle.net/10453/153177>
- Bleich, E. (2011). The rise of hate speech and hate crime laws in liberal democracies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37(6), 917–934. <https://doi.org/dh5mxh>
- Brandão, N. (2017). Bem jurídico e direitos fundamentais: entre a obrigação estadual de protecção e a proibição do excesso. In J. F. Costa et al. (Eds.), *Estudos em homenagem ao prof. doutor Manuel Da Costa Andrade* (pp.239–266). Instituto Jurídico. <https://apps.uc.pt/mypage/files/nbrandao/1462>

- Bravo, J. R. (2020). Repensar a liberdade de expressão na era digital: (ainda) um direito humano? *Revista de Direito da ULP*, 13(1), 35–75. <https://doi.org/jqh9>
- Brown, A. (2017). What is hate speech? Part 2: Family resemblances. *Law and Philosophy*, 36, 561–613. <https://doi.org/gbzp2r>
- Burch, L. (2021). Everyday hate and affective possibility: Disabled people’s negotiations of space, place and identity. *International Journal of Disability and Social Justice*, 1(1), 73–94. <https://doi.org/jps3>
- Chakraborti, N. (2010). Crimes against the “other”: Conceptual, operational, and empirical challenges for hate studies. *Journal of Hate Studies*, 8(1), 9-28. <https://doi.org/jps2>
- Chakraborti, N., & Garland, J. (2009). *Hate crime: Impact, causes and responses*. Sage Publications.
- Chalmers, J., & Leverick, F. (2017). *A comparative analysis of hate crime legislation: A report to the hate crime legislation review*. Scottish Government.
- Comissão Europeia. (2020, junho 24). *Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020-2025)* (Comunicação COM/2020/258 final). Comissão Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>
- Comissão Europeia. (2021, dezembro 9). *Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Uma Europa mais inclusiva e protetora: Alargar a lista de crimes da UE ao discurso de ódio e aos crimes de ódio* (Comunicação COM/2021/777 final). Comissão Europeia. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4d768741-58d3-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF>

- Conselho Superior da Magistratura. (2022). *Parecer n.º 2022/GAVPM/1583: Projeto de Lei n.º 23/XV/1.ª (CH)*. Conselho Superior da Magistratura.
- Cooper, F. R. (2020). Cop Fragility and Blue Lives Matter. *University of Illinois Law Review*, 2, 602–662. <https://ssrn.com/abstract=3566553>
- Council of Europe. (1950). European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: As amended by protocols nos. 11 and 14. *Council of Europe Treaty Series No. 5*. Council of Europe. <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>
- Council of Europe. (2022). *Combating hate speech: Recommendation CM/Rec (2022)16 adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132nd session of the Committee of Ministers*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/prems-083622-gbr-2018-recommandation-cm-rec-2022-16-couv-bat-a5-web-1-/1680a70956>
- Decreto-Lei n.º 48/95, de 23 de setembro. *Diário da República*, n.º 63/1995, Iª Série-A. Ministério da Justiça (Revisão e republicação do Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675#>
- Dias, J. F. (1999). *Comentário conimbricense do código penal: Parte especial: Tomo II - artigos 202.º a 307.º*. Coimbra Editora.
- Dombos, T., & Udvari, M. (2014). *Hate crimes in Hungary: Problems, recommendations and good practices: Summary report*. Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe. <https://stophatedamages.eu/wp-content/uploads/2019/10/hatecrimes2014-en.pdf>
- Ellrich, K., & Baier, D. (2016). Police officers as victims of violence: Findings of a germany-wide survey. In D. Baier & C. Pfeiffer (Eds.), *Representative studies on victimisation: research findings from Germany* (1st ed., pp. 141–162). Nomos

- Verlagsgesellschaft mbH. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv941sz3.8>
- European Court of Human Rights. (2018, august 28). *Savva Terentyev v. Russia*.
Application n. ° 10692/09. European Court of Human Rights.
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Bayer, J., & Bárd, P. (2020). *Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches: executive summary*. European Parliament.
<https://doi.org/jqjb>
- European Union. (2012). *Charter of fundamental rights of the European Union*, 26 (2012/C 326/02). European Union <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2018). *Hate crime recording and data collection practice across the EU*. Publications Office of the European Union.
<https://doi.org/jqjc>
- Fekete, L. (2022). Racism, radicalisation and Europe's 'Thin Blue Line'. *Race & Class*, 64(1), 3–45. <https://doi.org/jpsz>
- Frade, C. C. V. (2017). *Vitimação e percepção de crime e segurança, de agentes de polícia, na sua área de trabalho*. [Dissertação de mestrado, não publicada, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Fernando Pessoa]. Repositório Institucional da Universidade Fernando Pessoa. <https://doi.org/gf3g7x>
- Garland, J., & Hodkinson, P. (2014). F**king freak! What the hell do you think you look like? Experiences of targeted victimization among goths and developing notions of hate crime. *British Journal of Criminology*, 54(1), 613–631
<https://doi.org/10.1093/bjc/azu018>
- Gomes, J. J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada: Volume 1* (4ª Ed.). Coimbra Editora.
- Grattet, R., & Jenness, V. (2001). Examining the boundaries of hate crime law: Disabilities

- and the dilemma of difference. *Journal of Criminal Law & Criminology*, 91(3), 653–698. <https://doi.org/fsg9fq>
- Howard, J. W. (2019). Free speech and hate speech. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 93–109. <https://doi.org/ghrr2v>
- Ippolito, F., & Iglesias, S. S. (2015). *Protecting vulnerable groups: The European human rights framework*. Hart Publishing.
- Jackson, J., Bradford, B., Stanko, B., & Hohl, K. (2012). Just authority? Trust in the police in England and Wales (1st ed.). Willan. <https://doi.org/10.4324/9780203105610>
- Jerónimo, P. (2004). Notas sobre a discriminação racial e o seu lugar entre os crimes contra a humanidade. In A. C. Oliveira (Ed.), *Estudos em comemoração do 10º aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho* (pp.783-810). Almedina. <https://hdl.handle.net/1822/22316>
- Kahn, R. A. (2018). Rethinking the context of hate speech regulation. *First Amendment Law Review*, 14(1), 200–238. <http://scholarship.law.unc.edu/falr/vol14/iss1/6>
- Lamas, A. L. (2012). Direito penal e discriminação religiosa: subsídios para uma visão humanista. In J. Miranda (Ed.), *O direito: Ano 144.º:2012: IV* (pp. 865–907). Edições Almedina.
- Leal-Henriques, M. O., & Santos, M. J. C. S. (2000). *Código Penal anotado: Vol. 2. (art.ºs 131.º a 386.º)* (1ª Ed.). Rei dos Livros.
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. *Diário da República*, Iª Série-A, n.º 155. Assembleia da República (Sétima revisão constitucional).
- Machado, J. E. M., & Brito, I. A. S. R. (2020). Liberdade de expressão, informações falsas e figuras públicas: O perigo de manipulação da esfera do discurso público. *Revista Populus*, 8, 207–242.
- Marques, M. R. (2005). Direitos fundamentais e afirmação de identidades. *Separata da*

Revista de Economia e Sociologia, 80, 145–169.

- Marques, M. R. (2012). A dignidade humana: Mínimo invulnerável ou simples cláusula de estilo? In F. A. Correia, J. E. M. Machado & J. C. Loureiro (Eds.), *Estudos em homenagem ao prof. doutor José Joaquim Gomes Canotilho: Vol. 3. Constituição e Estado: entre teoria e dogmática* (pp.406-429). Coimbra Editora.
- Mawby, R. C., & Zempi, I. (2018). Police officers' experiences as victims of hate crime. *Policing: An International Journal*, 41(5), 526–538. <https://doi.org/gd3tnd>
- Mihajlova, E., Bacovska, J., & Shekerdjiev, T. (2013). *Freedom of expression and hate speech*. Organization for Security and Cooperation in Europe.
- Olson, L. M. (2017). Blue lives have always mattered: The usurping of hate crime laws for an unintended and unnecessary purpose. *The Scholar: St. Mary's Law Review on Race and Social Justice*, 20(1), 13–55.
<https://commons.stmarytx.edu/thescholar/vol20/iss1/2>
- Ordem dos Advogados. (2022). *Parecer da Ordem dos Advogados: Projecto de Lei n.º 23/XV/1*. Ordem dos Advogados.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2014). *Hate crime data-collection and monitoring mechanisms: A practical guide*. Office for Democratic Institutions and Human Rights.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2022a). *Democracy and human rights in the OSCE: The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights annual report 2021* (annual report). Office for Democratic Institutions and Human Rights.
https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/514462_0.pdf
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions

- and Human Rights. (2022b). *Hate crimes law: A practical guide* (2^a ed.). Office for Democratic Institutions and Human Rights.
- Palma, M. F. (2021). O mito da liberdade das pessoas exploradas sexualmente na jurisprudência do Tribunal Constitucional e a utilização concetualista e retórica do critério do bem jurídico. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 62(1), 993–1002.
- Panda, A. (2022, setembro 22). Carro de chefe da PSP incendiado em Gaia. *Jornal de Notícias*. <https://www.jn.pt/justica/carro-de-chefe-da-psp-incendiado-em-gaia-15186459.html>
- Pap, A. (2021). Neglect, marginalization, and abuse: Hate crime legislation and practice in the labyrinth of identity politics, minority protection, and penal populism. *Nationalities Papers*, 49(2), 221–239. <https://doi.org/jpsx>
- Papcunová, J., Martončík, M., Fedáková, D., Kentoš, M., Bozogánová, M., Srba, I., Moro, R. Pikuliak, M., Šimko, M., & Adamkovič, M. (2021). Hate speech operationalization: A preliminary examination of hate speech indicators and their structure. *Complex Intelligent Systems*. <https://doi.org/jpsw>
- Parekh B. (2012). Is there a case for banning hate speech? In M. Herz & P. Molnar (Eds.), *The content and context of hate speech: Rethinking regulation and responses* (pp. 37–56). Cambridge University Press.
- Pereira, R. (2022). *O crime de discriminação no Código Penal Português: Evolução e perspectivas de reforma*. <https://portuguesejewishnews.com/media/svcdz2vk/ruiperreira-o-crime-de-discriminacao.pdf>
- Perry, B., & Scrivens, R. (2017). The maturation of hate crime scholarship. In P. Bean (Ed.), *Hate crime: Critical concepts in criminology*, (pp. 1–42). Routledge.
- Peršak, N. (2022). Criminalising hate crime and hate speech at EU level: Extending the list

- of eurocrimes Under Article 83(1) TFEU. *Criminal Law Forum*, 33(1), 85–119.
<https://doi.org/10.1007/s10609-022-09440-w>
- Poiares, N. (2023). *Polícia e direitos humanos: Multiculturalismo, género, saúde mental e LGBTQIA+*. Edições Almedina, S.A..
- Procuradoria-Geral da República. (2022). *Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 23/XV/1ª (CHEGA): Criminaliza o incitamento ao ódio contra os membros dos órgãos de polícia criminal e órgãos judiciais*. Procuradoria-Geral da República.
- Projeto de Lei n.º 23/XV/1ª. (2022). *Diário da Assembleia da República*, IIª Série, n.º 5.
<https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/15/01/005/2022-04-05/1?pgs=12-15&org=PLC&plcdf=true>
- Quivy, R., & Campendhoudt, L. (2005). *Manual de investigación en ciencias sociales*. Limusa.
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 101/2021, de 28 de julho. *Diário da República*, Iª Série, 145. Presidência do Conselho de Ministros (Aprova o plano nacional de combate ao racismo e à discriminação 2021-2025 — Portugal contra o racismo).
<https://files.dre.pt/1s/2021/07/14500/0002000072.pdf>
- Sanders, T., Scoular, J., & Campbell, R. (2022). Sex work, hate crime and the criminal law. *The Journal of Criminal Law*, 86(2), 109–125.
<https://doi.org/10.1177/00220183221086679>
- Schouten, R., & Brennan, D. (2016). Targeted violence against law enforcement officers. *Behavioral Sciences & the Law*, 34(1), 608–621. <https://doi.org/f9cr2p>
- Schweppe, J. (2012). Defining characteristics and politicising victims: A legal perspective. *Journal of Hate Studies*, 10(1), 173–198.
<http://journals.gonzaga.edu/index.php/johs/article/view/183>
- Schweppe, J. (2021). What is a hate crime? *Cogent Social Sciences*, 7(1).

<https://doi.org/gn4m2t>

Shabbir, N., Posetti, J., Aboulez, N., Bontcheva, K., & Maynard, D. (2021). *The Chilling: Global trends in online violence against women journalists*. UNESCO.

Shanahan, J., & Wall, T. (2021). 'Fight the reds, support the blue': Blue Lives Matter and the US counter-subversive tradition. *Race & Class*, 63(1), 70–90.

<https://doi.org/jpsv>

Strani, K., Klein, G. B., & Hill, E. (2016). Diversity in a european context: The challenge of creating a shared critical vocabulary. In J. House & T. Kaniklidou (Eds.), *Europe in discourse: Identity, diversity, borders* (pp. 170–182). Hellenic American

University. <https://www.europeindiscourse.eu/images/EID-Conference-1-Proceedings.pdf>

United Nations General Assembly. (1966). International covenant on civil and political rights. *Treaty Series*, 999, 171. <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>

United Nations General Assembly. (2017). *Universal declaration of human rights*. United Nations Publications. <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2019/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos.pdf>

United Nations Human Rights Committee. (2020). *Concluding observations on the 5th periodic report of Portugal: Human Rights Committee*.

<https://digitallibrary.un.org/record/3861506>

Walker, S. (2018). Policing hate: The problematic expansion of Louisiana's hate crime statute to include police officers. *Louisiana Law Review*, 78(16), 1413–1445.

<https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol78/iss4/16>