



## **PROJETO DE LEI Nº 241//XV/1.<sup>a</sup>**

### ***Criminaliza novas condutas atentatórias dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis, procedendo à alteração do Código Penal***

---

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer relativamente ao Projeto-Lei n.º 241/XV/1.<sup>a</sup>, apresentado pela Deputada do Partido Pessoas Animais Natureza (PAN) que procede à alteração do Código Penal, modificando a redação dos seus artigos 11.º e 184.º e aditando os artigos 201.º-A a 201.º-D, com vista à criminalização de novas condutas praticadas contra pessoas especialmente vulneráveis.

#### **I. Enquadramento – objeto do projeto de Lei**

A exposição de motivos da iniciativa em apreço começa por assinalar o flagelo da violência contra pessoas idosas, *comum em contexto de violência doméstica*, citando relatórios da Organização Mundial de Saúde e o relatório do ano 2020 da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima.

Cita, ainda, a Estratégia de Proteção ao Idoso, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, para sinalizar que a mesma «*reconheceu que, apesar de existir um “quadro global muito positivo em matéria de proteção penal dos*



*direitos dos idosos”, seria necessário assegurar-se um reforço dessa protecção por via da punição penal de práticas “das quais existe conhecimento empírico e que assentam na exploração da especial vulnerabilidade dos idosos em situação de incapacidade”». Mais concretamente, é salientado o objetivo da referida Estratégia de alteração do Código Penal, no sentido de criminalizar «comportamentos que atentem contra os direitos fundamentais dos idosos, tais como o abandono de idosos em hospitais ou a denegação de acolhimento de idosos em instituições destinada ao seu internamento, e de prever como circunstância agravante dos crimes de injúria e difamação o facto de serem dirigidos a pessoa particularmente indefesa, em razão de idade, deficiência, doença ou gravidez» – assinalando que, decorridos seis anos da definição da Estratégia, tais alterações ao Código Penal não se efetivaram.*

A exposição de motivos refere ainda a protecção e promoção dos direitos das pessoas idosas como um dos objetivos estratégicos para o Ministério Público definidos para o triénio 2022-2024, bem como a inclusão dos «*crimes praticados contra idosos, pessoas com deficiência e outras pessoas vulneráveis na lista de crimes de prevenção prioritária [prevista na Lei n.º 55/2022, de 27.08], atendendo à dignidade dos bens jurídicos tutelados e à necessidade de proteger as potenciais vítimas*».

Sinaliza, de seguida, o caminho evolutivo revelado pelas alterações introduzidas ao Código Penal, mormente pela Lei n.º 59/2007, no sentido do «*reforço da tutela penal das pessoas em situação de vulnerabilidade e particularmente das pessoas idosas, nomeadamente nas previsões específicas relativas a estas pessoas nos tipos de crimes de maus tratos (artigo 152.º-A) e de violência doméstica (artigo 152.º), e de um agravamento - pelo facto de se tratar de uma vítima particularmente indefesa em razão da idade - nos crimes de ofensa à integridade física (artigo 145.º, número 2),*



*de ameaça e coacção (artigo 155.º, número 1 alínea b)), de sequestro (artigo 158.º, número alínea e)), de roubo (artigo 210.º, número 2 alínea b)) e de burla (artigo 218.º, número 2 alínea c))».*

É neste quadro que o PAN pretende introduzir alteração no quadro jurídico-penal destinada à *promoção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e em especial das pessoas idosas*.

Neste contexto, para além do agravamento dos crimes contra à honra, quando praticados contra pessoas idosas, pretende o partido proponente introduzir novo capítulo no Código Penal, dedicado aos crimes contra vítimas especialmente vulneráveis, onde pretende «*punir penalmente e de forma autónoma o abandono de pessoa vulnerável, a denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento, o aproveitamento de pessoa idosa e a discriminação no acesso a bens e serviços*».

\*

## **II. Análise<sup>1</sup>**

### **II.1. Agravação da pena aplicável aos crimes contra a honra**

Tal como já havia anunciado, o projeto de Lei introduz no artigo 184.º a agravação das molduras penas dos crimes de difamação, de injúria e de publicidade e calúnia para os casos em que *a vítima for uma pessoa com mais de 65 anos*.

---

<sup>1</sup> Consigna-se que o presente parecer decorre da informação elaborada pela Dr. Inês Robalo, assessora da PGR, com o conhecimento do Gabinete da Família, da Criança, do Jovem, do Idoso e contra a Violência Doméstica, tendo merecido e acolhido os seus contributos.



Resulta, desde logo, da exposição de motivos, que a intenção do legislador proponente será o reforço da proteção de vítimas vulneráveis, em particular pessoas idosas. Relembre-se que a exposição de motivos anunciava proposta de agravação perante as circunstâncias em que aqueles ilícitos são dirigidos a pessoa particularmente indefesa, em razão de idade, deficiência, doença ou gravidez.

Ora, por um lado, o texto da norma proposto não abrange todas as categorias de vítimas vulneráveis mencionadas na exposição de motivos.

Por outro lado, e de modo relevante, estabelecer um limite fixo de 65 anos de idade, na conjetura atual em que a grande maioria das pessoas que atingem este patamar etário não apresentam, em geral, particulares condições de vulnerabilidade não, será, a nosso ver, a forma mais adequada de conferir a pretendida proteção. Para além do mais, ficarão de fora outras vítimas especialmente vulneráveis que, não se encontrando naquela faixa etária, sendo ou não idosas, poderão ser portadoras de outras condições de vulnerabilidade, designadamente, deficiências.

De resto, o legislador penal há muito estabeleceu a definição legal do conceito de *vítima especialmente vulnerável*, nos seguintes termos: «*a vítima cuja especial fragilidade resulte, nomeadamente, da sua idade, do seu estado de saúde ou de deficiência, bem como do facto de o tipo, o grau e a duração da vitimização haver resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições da sua integração social*» [artigo 67.º-A, n.º 1, b) do Código de Processo Penal].



Ademais, já noutros tipos criminais se estabelece agravação pela debilidade ou especial vulnerabilidade da vítima em razão da idade, em abstrato [cfr., a título exemplificativo, os artigos 132.º, n.º 2, c); 152.º, n.º 1, d); 155.º, n.º 1, b), e 218.º, n.º 2, c), todos do Código Penal]. Técnica utilizada noutros ordenamentos próximos do nosso, como o francês – cfr., a título meramente exemplificativo, o segundo parágrafo dos artigos 222-8 e 222-12 do Código Penal Francês<sup>2</sup>.

De resto, criar uma presunção de vulnerabilidade com a fixação de uma idade certa, constitui um fator altamente perturbador de tutela de vítimas especialmente vulneráveis em função da idade. Ademais, a vingar a posição proposta no projeto em análise, haveria necessidade, por razões de coerência interna do sistema, teria de se alterar o conceito de vítima especialmente vulnerável em conformidade ou criar um conceito de pessoa particularmente indefesa, os quais, claramente, se complementam.

Por estes motivos, e por inexistir na lei penal qualquer definição de idoso<sup>3</sup>, e, em particular, por razões de unidade e coerência do sistema jurídico-penal e,

---

<sup>2</sup> Acessível em: [Paragraphe 2 : Des violences \(Articles 222-7 à 222-16-3\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/16/2016-1633).

<sup>3</sup> Definição que existe no nosso ordenamento para efeitos regulamentares, designadamente, de atribuição de pensões sociais, mas que não foi, até ao momento, transposto para o direito penal. A respeito, refira-se que a Organização Mundial de Saúde (OMS) define como idoso pessoa com 60 anos ou mais, sendo certo que a idade cronológica não é determinante para as condições de saúde e para as alterações que acompanham o envelhecimento – cfr. OMS,



bem assim, por imposição das prerrogativas constitucionais, mormente, do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, será de abandonar qualquer critério rígido em função de uma idade que não corresponde, necessariamente, a condição de vulnerabilidade, e dirigir a tutela penal reforçada às vítimas especialmente vulneráveis já cabalmente definidas no nosso ordenamento jurídico.

## **II.2. Dos crimes contra pessoas especialmente vulneráveis**

Concretizando um dos grandes objetivos anunciados da presente iniciativa, é aditado novo capítulo ao Código Penal (IX), denominado *dos crimes contra pessoas especialmente vulneráveis*, no qual são inseridos de forma inovatória os seguintes crimes:

### **«Artigo 201.º-A**

#### ***Abandono de pessoa especialmente vulnerável***

*1 - Quem tendo ao seu cuidado, à sua guarda ou sob sua responsabilidade, pessoa com mais de 65 anos ou com deficiência física ou psíquica e seja uma das pessoas abrangidas pela obrigação de alimentos nos termos do artigo 2009.º do Código Civil, e a abandonar intencionalmente em hospital, outro estabelecimento dedicado à*

---

*Active Ageing - A Policy Framework - A contribution of the World Health Organization to the Second United Nations World Assembly on Ageing, Madrid, abril de 2002 (acessível em:*

[https://web.archive.org/web/20150319062526/http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who\\_nmh\\_nph\\_02.8.pdf](https://web.archive.org/web/20150319062526/http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who_nmh_nph_02.8.pdf)

*).*



*prestação de cuidados de saúde ou em instituição destinada à integração ou permanência de pessoa idosa que não se encontre licenciada, nem disponha de autorização provisória de funcionamento válida, é punido com pena de prisão de dois a cinco anos, se pena mais grave lhes não couber por força de outra disposição legal.*

*2 – Excluem-se do número anterior as situações em que o agente tenha procedido, há mais de 20 dias, a um pedido prévio de apoio dos serviços sociais para acolhimento de idosos e demonstrado a disponibilidade para colaborar com estes serviços numa solução de acolhimento.*

*3 - No procedimento criminal iniciado pelo Ministério Público relativamente ao crime previsto no presente artigo, a vítima pode, a todo o tempo, requerer o arquivamento do processo, só podendo o Ministério Público rejeitar tal requerimento quando, de forma fundamentada, considere que o prosseguimento da acção penal é o mais adequado à defesa do interesse da vítima ou quando exista fundado receio que o pedido se deveu a qualquer tipo de condicionamento por parte do arguido ou de terceiro, caso em que deverá promover sempre a aplicação das medidas necessárias à sua protecção contra eventuais retaliações ou coacção.*

### **Artigo 201.º-B**

#### ***Denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento***

*1 - Quem negar a integração ou a permanência de pessoa com mais de 65 anos ou com deficiência, em instituição pública ou privada destinada ao seu acolhimento, por recusa desta em outorgar procuração para fins de administração ou disposição dos seus bens ou em efetuar disposição patrimonial de qualquer natureza, incluindo a testamentária,*



*de valor superior ao montante das prestações devidas por essa pessoa à instituição em causa, é punido com pena de prisão até quatro anos ou com pena de multa até 640 dias se pena mais grave lhes não couber por força de outra disposição legal.*

*2 - É igualmente punida, ao abrigo do número anterior, a mera proposta de outorga de procuração ou de realização de disposição patrimonial a favor de instituição anteriormente referida como condição de integração ou permanência de pessoa com mais de 65 anos ou com deficiência.*

*3 - O procedimento criminal não depende de queixa.*

### **Artigo 201.º-C**

#### **Aproveitamento de pessoa especialmente vulnerável**

*1 - Quem com intenção de alcançar um benefício patrimonial, para si ou para terceiro, promover ou intervir na prática de um ato ou negócio jurídico que envolva pessoa com mais de 65 anos ou com deficiência física ou psíquica, que se encontre, à data, limitada ou alterada nas suas funções mentais, em termos que impossibilitem a tomada de decisões de forma autónoma ou esclarecida, desde que este facto seja notório ou conhecido do agente, sem que se mostre assegurada a sua representação legal, é punido com pena de prisão de um a cinco anos se pena mais grave lhes não couber por força de outra disposição legal.*

*2 - A tentativa é punível.*

*3 - O procedimento criminal não depende de queixa.*



## **Artigo 201.º-D**

### **Discriminação no acesso a bens e serviços**

*1 - Quem impedir ou dificultar ilegítimamente o acesso de pessoa idosa ou com deficiência, à aquisição de bens ou à prestação de serviços de qualquer natureza, em razão dessa idade ou dessa limitação, ou actuar desse modo por causa da sua ascendência, género, etnia, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, orientação sexual ou identidade de género, é punido com pena de multa até 240 dias, se pena mais grave lhes não couber por força de outra disposição legal.*

*2 - O procedimento criminal depende de queixa.»*

Em primeiro lugar, reitera-se o já assinalado a respeito da alteração que se pretende introduzir no artigo 184.º. Sendo o reforço da tutela penal dirigido às pessoas especialmente vulneráveis é, com o devido respeito, incorreto e inadequado estabelecer limite etário a partir dos 65 anos, devendo ser seguidos os critérios estabelecidos na definição legal de vítima especialmente vulnerável, prevista no citado artigo 67.º-A, nº 1, b) do Código de Processo Penal. Alteração que importaria a todos os novos tipos ora propostos que estabelecem aquele limite de idade.

Note-se que não obstante as restantes normas se referirem àquele limiar etário, o artigo 201.º-D, que estabelece o novo ilícito de *discriminação no acesso a bens e serviços*, define como vítima a pessoa idosa ou com deficiência, não sendo, a nosso ver, nem coerente com as restantes normas propostas, nem, sobretudo, com o mencionado artigo 67.º-A.



\*

### **A) Direito Comparado**

Em termos de direito comparado, no plano internacional, encontramos no Brasil normas penais que se aproximam do ora proposto, no Estatuto do Idoso, aprovado pela Lei n.º 10.741/2003. O artigo 97.º deste diploma pune criminalmente quem *«deixar de prestar assistência à pessoa idosa, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, em situação de iminente perigo, ou recusar, retardar ou dificultar sua assistência à saúde, sem justa causa, ou não pedir, nesses casos, o socorro de autoridade pública»*. Já o tipo penal previsto no artigo 98.º da mesma Lei (na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 14.423, de 2022) pune quem *«abandonar a pessoa idosa em hospitais, casas de saúde, entidades de longa permanência, ou congêneres, ou não prover suas necessidades básicas, quando obrigado por lei ou mandado»*.

Na Europa, encontra-se a incriminação do abandono, em qualquer lugar, de pessoa incapaz de se proteger por causa da idade ou do estado físico ou mental, no artigo 223-3 do Código Penal francês<sup>4</sup>. A pena abstratamente aplicável atinge, no seu limite máximo, os cinco anos de prisão e multa até € 75.000,00.

---

<sup>4</sup> Cujá redação original é a seguinte: *«Le délaissement, en un lieu quelconque, d'une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son état physique ou psychique est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende»* [cfr. [Section 2 : Du délaissement d'une personne hors d'état de se protéger \(Articles 223-3 à 223-4\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)].



Por sua vez, o Código Penal austríaco, pune, nos seus artigos 92.º e 93.º quem infrinja angústia física ou psíquica a pessoa vulnerável que tenha a seu cuidado, quem negligencie grosseiramente os seus deveres de cuidado e quem, de forma dolosa ou negligente, expuser pessoa vulnerável a risco de morte ou ofensa corporal considerável ou danos à saúde<sup>5</sup>.

O abandono, em qualquer lugar, de pessoa vulnerável em razão da idade, de doença ou de deficiência é, igualmente, punido na Bélgica, com pena agravada para os casos em que tenha resultado ofensa grave<sup>6</sup>. O abandono é, ainda, tutelado no ordenamento belga do seguinte modo: é punido quem abandonar o pai, a mãe,

---

<sup>5</sup> Versão original do Código acessível em: [RIS - Código Penal - Lei federal consolidada, versão de 11.02.2022 \(bka.gv.at\)](#).

<sup>6</sup> É o que prevê o artigo 423.º do Código Penal belga, cuja redação em vigor é a seguinte: «§ 1er. Seront punis d'un emprisonnement de un mois à trois ans et d'une amende de vingt-six [euros] à trois cents [euros], ou d'une de ces peines seulement, ceux qui auront délaissé ou fait délaissé, dans un lieu quelconque, un mineur ou [1 une personne dont la situation de vulnérabilité en raison de l'âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale était apparente ou connue de l'auteur des faits]1. <L 2000-06-26/42, art. 2, En vigueur : 01-01-2002>

§ 2. Si par suite du délaissement, la personne visée au § 1er est demeurée gravement mutilée, souffre d'une maladie paraissant incurable ou a perdu l'usage absolu d'un organe, les coupables seront punis d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de cinquante [euros] à trois cents [euros], ou d'une de ces peines seulement. <L 2000-06-26/42, art. 2, En vigueur : 01-01-2002>

§ 3. Si le délaissement a causé la mort de la personne visée au § 1er, les coupables seront punis de la réclusion de cinq ans à dix ans.»

Acessível em:

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi\\_a1.pl?DETAIL=1867060801%2FF&caller=list&row\\_abandonid=1&numero=2&rech=4&cn=1867060801&table\\_name=L0I&nm=1867060850&la=F&dt=CODE+PENAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi\\_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains++%27CODE%27%26+%27PENAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=41&imgcn.y=12](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi_a1.pl?DETAIL=1867060801%2FF&caller=list&row_abandonid=1&numero=2&rech=4&cn=1867060801&table_name=L0I&nm=1867060850&la=F&dt=CODE+PENAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains++%27CODE%27%26+%27PENAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=41&imgcn.y=12).



o adotivo ou outro ascendente vulnerável, embora não o tenha deixado só, e se recuse a recebê-lo de volta ou que se recuse a contribuir para o seu sustento quando o tenha confiado a um terceiro ou quando tenha sido confiado a terceiro por decisão judicial<sup>7</sup>.

Em Espanha, a secção 3.<sup>a</sup> do capítulo III do Código Penal, dedicado aos delitos contra direitos e deveres familiares, prevê e pune diversos tipos de *abandono de pessoas com incapacidade e necessidade de especial proteção*. Em primeiro lugar, o artigo 226.º do Código Penal espanhol estabelece que quem *«dejar de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar o de prestar la asistencia necesaria legalmente establecida para el sustento de sus descendientes, ascendientes o cónyuge, que se hallen*

---

<sup>7</sup> Incriminação contida no artigo 424.º do Código Penal belga, cuja redação original prevê o seguinte:

*«Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cinquante [euros] à cinq cents [euros], ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice, s'il y a lieu, de l'application de dispositions pénales plus sévères : <L 2000-06-26/42, art. 2, En vigueur : 01-01-2002>*

*Les père ou mère ou les adoptants qui abandonnent leur enfant dans le besoin, encore qu'il n'ait pas été laissé seul, qui refusent de le reprendre ou qui refusent de payer son entretien lorsqu'ils l'ont confié à un tiers ou qu'il a été confié à un tiers par décision judiciaire.*

*[1 Les descendants en ligne directe qui abandonnent leur père, mère, adoptant ou autre ascendant dans le besoin, encore qu'il n'ait pas été laissé seul, qui refusent de le reprendre ou qui refusent de payer son entretien lorsqu'ils l'ont confié à un tiers ou qu'il a été confié à un tiers par décision judiciaire.]1*

*En cas de seconde condamnation pour une des infractions prévues au présent article, commise dans un délai de cinq ans à compter de la première, les peines pourront être doublées.»*

(acessível em:

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a1.pl?DETAIL=1867060801%2FF&caller=list&row\\_abandonid=1&numero=2&rech=4&cn=1867060801&table\\_name=L.OI&nm=1867060850&la=F&dt=CODE+PENAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi\\_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains++%27CODE%27%26+%27PENAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=41&imgcn.y=12](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?DETAIL=1867060801%2FF&caller=list&row_abandonid=1&numero=2&rech=4&cn=1867060801&table_name=L.OI&nm=1867060850&la=F&dt=CODE+PENAL&language=fr&fr=f&choix1=ET&choix2=ET&fromtab=loi_all&trier=promulgation&chercher=t&sql=dt+contains++%27CODE%27%26+%27PENAL%27and+actif+%3D+%27Y%27&tri=dd+AS+RANK+&imgcn.x=41&imgcn.y=12)).



*necesitados, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a 12 meses». Para além deste tipo criminal de incumprimento de deveres gerais de cuidado e do artigo seguinte, 227.º, sobre o incumprimento de deveres de assistência económica – cujo procedimento criminal, para ambos os casos, depende de queixa (cfr. artigo 228.º do Código Penal espanhol) – é incriminado o abandono em três patamares distintos, nos seguintes termos:*

*« Artículo 229.*

*1. El abandono de un menor de edad o de una persona con discapacidad necesitada de especial protección por parte de la persona encargada de su guarda, será castigado con la pena de prisión de uno a dos años.*

*2. Si el abandono fuere realizado por los padres, tutores o guardadores legales, se impondrá la pena de prisión de dieciocho meses a tres años.*

*3. Se impondrá la pena de prisión de dos a cuatro años cuando por las circunstancias del abandono se haya puesto en concreto peligro la vida, salud, integridad física o libertad sexual del menor de edad o de la persona con discapacidad necesitada de especial protección, sin perjuicio de castigar el hecho como corresponda si constituyera otro delito más grave.*

*Artículo 230.*

*El abandono temporal de un menor de edad o de una persona con discapacidad necesitada de especial protección será castigado, en sus respectivos casos, con las penas inferiores en grado a las previstas en el artículo anterior.*

*Artículo 231.*



1. *El que, teniendo a su cargo la crianza o educación de un menor de edad o de una persona con discapacidad necesitada de especial protección, lo entregare a un tercero o a un establecimiento público sin la anuencia de quien se lo hubiere confiado, o de la autoridad, en su defecto, será castigado con la pena de multa de seis a doce meses.*

2. *Si con la entrega se hubiere puesto en concreto peligro la vida, salud, integridad física o libertad sexual del menor de edad o de la persona con discapacidad necesitada de especial protección se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años.»<sup>8</sup>.*

Como vemos, nestes ilícitos previstos pela lei espanhola, a pena é agravada na presença de concreto e específico *perigo para a vida, a saúde, a integridade física ou a liberdade sexual do menor ou da pessoa com deficiência que necessite de proteção especial*.

O artigo 232.º pune ainda a utilização de menores ou pessoas com incapacidade para a mendicidade, com agravamento da pena se, para o efeito, existir tráfico ou uso de violência, intimidação ou substâncias prejudiciais à saúde.

Para tais crimes está prevista pena acessória de *inabilitação* para o exercício das *responsabilidades parentais*, de *tutor* ou *curador* e de *acolhimento familiar*, por período de quatro a dez anos.

Visto o panorama geral nos principais ordenamentos nos quais estão já previstas normas incriminatórias semelhantes com o que se pretende introduzir no

---

<sup>8</sup> Versão integral do Código Penal espanhol acessível em: [BOE.es](http://BOE.es) - [BOE-A-1995-25444 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.](http://BOE.es/A-1995-25444)



nosso sistema penal, vejamos, agora, as concretas propostas incriminatórias do projeto de lei em análise.

### **B) Abandono de pessoas especialmente vulneráveis**

No que concretamente respeita ao novo ilícito de *abandono de pessoas especialmente vulneráveis*, e no que respeita ao bem jurídico tutelado, estará em causa a proteção de direitos fundamentais das pessoas vulneráveis, como a integridade física, psíquica, emocional e moral e, em geral, a saúde. Tratar-se-á, pois, e à semelhança de outros ilícitos como a violência doméstica, de um bem jurídico plúrimo, fundado, em última análise, na dignidade da pessoa. Por outro lado, tutela-se, de forma reforçada, a expectativa da confiança que resulta da especial ligação entre a vítima e o agente do crime.

Assim sendo, porque assim parece ser, e considerando o abandono como uma forma de violência, estamos perante um novo tipo, especial, para punição de condutas que poderiam ser já abrangidas por incriminações como a violência doméstica – caso se verificassem os demais pressupostos, como, por exemplo, a coabitação [cfr. artigo 152.º, n.º 1, d) do Código Penal]. Por outro lado, e sendo o abandono um efetivo maltrato, psíquico, poderá estar em causa a eventual prática de um crime de maus-tratos, p. e p. pelo disposto no artigo 152.º-A, n.º 1, a) do Código Penal – o qual não exige já coabitação. Anota-se, ainda, que, atenta a conduta em causa do novo tipo sob análise, poderia, ainda, ser equacionado alteração do tipo de exposição ou abandono, p. e p. pelo disposto no artigo 138.º do mesmo Código (que, atualmente, exige perigo para a vida), de modo a abarcar, igualmente, o *abandono* nos termos propostos.



Nestes termos, considera-se que as situações de *abandono* poderão já merecer tutela penal pelas disposições assinaladas (ou outras), tal como os referidos tipos se encontram redigidos ou, eventualmente, com alteração da construção dos respetivos tipos objetivos de ilícito. Ou seja, em alternativa ao tipo especial proposto, autónomo, poderá o legislador equacionar a alteração das mencionadas normas incriminadoras, por forma a poder integrar as situações de *abandono*.

Ainda assim, entendendo o legislador que, não obstante as situações de *abandono* consubstanciarem um verdadeiro maltrato, não preencherão, em todos os casos, os mencionados tipos de ilícito, ou outros, nem equacionando a alternativa acima referida, poder-se-á reconhecer a adequação da incriminação para efetiva tutela dos direitos fundamentais acima aludidos das pessoas adultas vulneráveis, através da punição proposta. Punição que se revela através da previsão de tipo de mera atividade, bastando-se com a violência (psicológica, desde logo) do abandono.

Ademais, importará relembrar, à semelhança do assinalado no parecer apresentado pelo Conselho Superior do Ministério Público sobre os projetos de Lei n.º 61/XIII/1.<sup>a</sup> e n.º 62/XIII/1.<sup>a</sup>, que a introdução de criminalização desta natureza implica séria ponderação e aprofundado conhecimento sobre a realidade de facto que lhe está subjacente. Com efeito, e como se anotou no referido anterior parecer, *«seria relevante conhecer com algum rigor quantos idosos foram abandonados nos hospitais no(s) último(s) ano, qual o tempo médio em que tal situação perdurou, quais são os principais motivos da ocorrência – por exemplo, se os idosos viviam sozinhos anteriormente ou estavam a cargo de alguém e se a recusa dos familiares se deveu a*



*falta de condições efetivas ou por motivos que podem ser dignos de censura penal – e qual o destino que lhe foi dado posteriormente (em especial, se o idoso voltou à família ou foi colocado em instituição)».*

A este respeito, não poderemos, ainda, esquecer que a realidade factual abrangida por esta incriminação confronta com as conhecidas dificuldades de apoio social no plano do acolhimento de pessoas idosas e com deficiência, com maior acuidade quando existe diagnóstico de doença mental. Nestes termos, a ser aprovada a norma proposta, será inevitável que sejam particularmente visadas as famílias com menos possibilidades financeiras ou sociais, as quais poderão não ter efetiva possibilidade de ter a pessoa vulnerável a cargo nem lograr vaga em instituição adequada para o seu acolhimento. Acresce que a sinalização da situação ou pedido prévio a serviços sociais para acolhimento poderá escapar às referidas famílias com menos condições socioeconómicas – e, eventualmente, menor acesso a informação. Quadro social que, conforme assinalado no citado parecer sobre os projetos de Lei n.º 61/XIII/1.<sup>a</sup> e n.º 62/XIII/1.<sup>a</sup>, *«pode suscitar questões de inexigibilidade ou atenuação da exigibilidade do comportamento lícito, reduzindo a censura do comportamento a um nível que podem tornar a intervenção penal em todos os casos de abandono, não só desproporcionada como ineficaz»*. Na verdade, avançando esta censura acrescida, porque penal, ao Estado sempre caberá, enquanto obrigação constitucional a que está vinculado, criar e proporcionar, com dignidade, as mínimas condições económicas, habitacionais e sociais, de facto, para o acolhimento das pessoas adultas vulneráveis, que, no momento atual, não conseguem ainda fixar-se nesse patamar mínimo.



Neste sentido, e à luz do princípio da intervenção mínima do direito penal, permitimo-nos recuperar, em parte, particular sinalização, efetuada no anterior parecer do CSMP, respeitante aos «*casos reconhecidamente mais graves, como serão os de simulação de uma doença do idoso precisamente tendo em vista o abandono (como será o caso dos internamentos em períodos festivos ou de férias, em que o hospital funciona como “lar temporário”), ou com omissão de informação com intenção de não poder ser contactado pelos serviços sociais*».

Por outro lado, e no que respeita ao *abandono* em instituição destinada à permanência de pessoas idosas *não licenciado*, parece-nos, poderá servir este segmento para tutelar pela via penal o que, na perspetiva administrativa, já é sancionado a título de contraordenação, no que concretamente respeita à falta de licenciamento. Ou seja, a exigência do não licenciamento introduz circunstância diferenciadora cuja relevância para tutela dos bens jurídicos identificados das próprias vítimas nos parece, pelo menos, lateral ou indireta. Melhor dizendo, não vislumbramos especiais razões para, na estrita perspetiva das vítimas, se punir o abandono em instituição destinada ao acolhimento não licenciada, excluindo-se o abandono em instituição licenciada. Se o cerne da tutela da pessoa adulta vulnerável está no *abandono*, cremos que inexistirão adequados motivos para tal destrição – ainda que o legislador pudesse, eventualmente, ponderar a ausência de licenciamento como circunstância agravante do tipo. De resto, em abstrato e na perspetiva dos direitos fundamentais da pessoa adulta vulnerável, mais relevante ainda será a ponderação sobre as condições materiais do acolhimento do que os aspetos formais do licenciamento – tutelados, em particular, pela via administrativa.



Ainda sobre este aspeto haverá que notar que o facto de o legislador utilizar o termo *instituição* deixará de fora, em face do estrito princípio da legalidade, situações de particulares que acolhem pessoas adultas sem a estrutura organizativa de uma *instituição* mas que desenvolvem essa atividade, de forma não autorizada, em residência própria ou noutra imóvel equiparado a troco de contrapartidas monetárias.

Não se discute, contudo, a valia da tutela penal que o legislador pretende introduzir, sendo esta opção de política criminal que encontrará, sem dúvida, respaldo na ordem axiológica constitucionalmente estabelecida. Porém, o modo como o tipo é construído necessitará, pelo exposto, ainda, de maior adequação e aprofundada ponderação da sua construção e delimitação jurídica, com vista à tutela que se impõe dos direitos fundamentais das pessoas adultas vulneráveis.

Sobre esta incriminação, uma última nota para referir que a possibilidade de arquivamento previsto no n.º 3 do proposto artigo 201.º-A é inovadora na perspetiva processual penal e, bem assim, da salvaguarda da autonomia da vontade das vítimas. Compreende-se que se trate de mecanismo para equilibrar a natureza pública do ilícito. Contudo, à semelhança de outros ilícitos de idêntica natureza pública e com semelhantes repercussões íntimas familiares, aquela natureza é balanceada, nomeadamente, pela possibilidade de suspensão provisória do processo, mediante requerimento da vítima. Por outro lado, o arquivamento com dispensa de pena seria uma alternativa possível e, dogmaticamente, mais alinhada com o sistema processual penal do que a norma proposta. Neste sentido, somos do entendimento que outros instrumentos processuais penais já existentes e em uso serão (mais) adequados e eficazes para aquela que parece ser a finalidade



do legislador com a solução proposta: o respeito pela vontade e autonomia das vítimas, por um lado, e a paz social e familiar, por outro.

### **C) Crime de denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento**

No que respeita aos crimes de *denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento* e de *aproveitamento de pessoa especialmente vulnerável*, cumpre assinalar, desde logo, a desnecessidade de os n.ºs. 3 dos artigos propostos 201.º-B e 201.º-C estabelecerem que o procedimento criminal não depende de queixa, na medida em que tal resulta da regra supletiva prevista no artigo 48.º do Código de Processo Penal – isto é, se o legislador nada disser, por força daquele preceito, o Ministério Público poderá dar início ao procedimento criminal independentemente da apresentação de queixa.

Tal como adianta a exposição de motivos, com a introdução do novo tipo penal de *denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento* pretende o legislador punir pela via penal o que já é sancionado com ilicitude por via de ramos do direito menos restritivos. O projeto de lei justifica a opção pela ineficácia de tal ilicitude menos gravosa, na medida em que, de acordo com o exarado na exposição de motivos, continuam a suceder «*diversos casos em que, em violação do disposto nos referidos protocolos, as instituições destinadas ao acolhimento de pessoas idosas coloquem como condição de acesso/ingresso o pagamento de jóias ou donativos de certos activos*». Ora, a ineficácia *sancionatória* de outras vias do direito não deve ser o motor da intervenção penal que, pela restrição última do direito fundamental à liberdade, é norteado por estritos princípios de proporcionalidade, necessidade e



adequação (cfr. artigo 18.º da Constituição). Motivos pelos quais tal opção legislativa poderia ser questionável, à luz dos referidos princípios, e numa lógica de intervenção penal de *ultima ratio*, não fosse o aproveitamento patrimonial que está subjacente à segunda parte do tipo. Ou seja, em causa não estará, parece-nos, a mera negação do acolhimento, mas a negação fundada na recusa da pessoa vulnerável (ou de quem a represente) a assinar disposição de carácter patrimonial, bem como, no n.º 2, a mera proposta de disposição contratual (abusiva) desta natureza.

Na verdade, tal atuação poderia enquadrar eventual crime de corrupção, na medida em que se estaria a *mercantilizar* a prática de um ato (por *funcionário*) mediante entrega de vantagem patrimonial (*indevida*) – isto, caso os funcionários de IPSS fossem considerados como funcionários para efeitos penalmente relevantes. Contudo, desde o acórdão de fixação de jurisprudência n.º 3/2020, está afastada a integração dos funcionários das IPSS no conceito de funcionário, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 386.º, n.º 1, d) do Código Penal. Nesta conformidade, poderá encontrar maior justificação a opção legislativa, de política criminal, que a presente nova incriminação pretende dar corpo, para salvaguarda não apenas dos direitos fundamentais das pessoas adultas vulneráveis, mas também, de forma lateral, e nos casos aplicáveis, da integridade das funções que o Estado confere e suporta através, designadamente, de IPSS.

#### **D) Crime de aproveitamento de pessoa especialmente vulnerável**



Por outro lado, e no que concretamente respeita à nova incriminação de *aproveitamento de pessoa especialmente vulnerável*, anota-se a sua proximidade com o tipo de burla, já punido de forma agravada quando existir aproveitamento de situação de especial vulnerabilidade da vítima [cfr. artigo 218.º, n.º 2, c) do Código Penal]. Contudo, face à diversa construção dos respetivos tipos objetivos, haverá de reconhecer que o novo tipo estará mais adequado às situações em que a vítima não estará em condições de se autodeterminar, plena e conscientemente, no exercício dos seus direitos – facto a que poderá escapar a integração objetiva no erro ou engano exigido pelo tipo criminal da burla.

Por outro lado, ao contrário do crime de usura, p. e p. pelo disposto no artigo 226.º do Código Penal, esta inovatória incriminação não faz depender o preenchimento do tipo da desproporcionalidade ou desequilíbrio da contraprestação.

Assim, tal como o projeto de Lei apresentado na XIII legislatura, trata-se de proposta de crime de perigo abstrato, de mera atividade, cuja previsão preencherá vazio legal já anteriormente identificado e poderá contribuir para maiores cautelas na aferição das capacidades dos outorgantes aquando da celebração de ato notarial.

#### **E) Crime de discriminação no acesso a bens e serviços**

Por fim, e no que respeita ao crime de *discriminação no acesso a bens e serviços*, a tutela é alargada tanto a pessoas idosas e com deficiência, como à



discriminação em razão de «*ascendência, género, etnia, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, orientação sexual ou identidade de género*».

Em primeiro lugar, importa sinalizar que o presente novo tipo proposto se insere no novo capítulo do Código Penal, relativo aos *crimes contra pessoas especialmente vulneráveis*. Se, por um lado, não se incluirão aqui todas as vítimas especialmente vulneráveis a que alude o artigo 67.º-A do Código de Processo Penal – desde logo, não se incluindo as crianças<sup>9</sup> –, por outro lado, e no que agora importa, a tutela é alargada a outra categoria de vítimas que, por definição, não se incluirão, em abstrato, no conceito legal de vítima especialmente vulnerável, mas que poderão ser alvo de discriminação pelos motivos elencados no tipo. Aqui, não se questiona a adequação e a necessidade de tal tutela penal, apenas se sinaliza a necessária coerência com a epígrafe do capítulo onde a nova incriminação se insere.

Ademais, a tutela é tanto mais alargada quanto nela se incluem *quaisquer bens ou serviços* e não (somente) bens de primeira necessidade. Sem questionar a valia de tal tutela, haverá de salientar, por um lado que, na perspetiva da proibição da discriminação, existe já tutela contraordenacional, nos termos previstos nos artigos 4.º e 16.º da Lei n.º 93/2017, de 23.08, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação.

Assim, ao ponderar o legislador que os casos acima previstos no novo tipo que se pretende inserir no artigo 201.º-D merecem tutela penal, haverá tal opção

---

<sup>9</sup> O que se poderá compreender pela natureza dos tipos objetivos propostos, com exceção, eventualmente, para o crime de abandono, o que se sinaliza.



de política legislativa criminal passar o crivo da proporcionalidade em sentido estrito, da necessidade e da adequação, à luz do artigo 18.º da Constituição e da lógica do direito penal de *ultima ratio*. Termos em que, e não obstante a moldura penal sugerida e a previsão, unicamente, de pena de multa, poderá ser de ponderar restringir os bens e serviços visados pela incriminação aos bens e serviços de primeira necessidade.

Tudo sem prejuízo de se assinalar que, de facto, assiste-se, em particular, na Europa, a um reforço da legislação anti discriminação, nomeadamente através da incriminação, sobretudo perante os chamados crimes de ódio, cuja discriminação subjacente poderá estar relacionada seja com a idade seja com deficiência ou doença da vítima<sup>10</sup>. Tutela que resultará, igualmente, de diversos instrumentos internacionais, designadamente, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (e respetivo Protocolo adicional n.º 12) e da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

### **II.3. Estratégia de Proteção ao Idoso**

Não obstante o acima exposto e sinalizado, importa notar que todas as incriminações propostas encontram efetiva previsão na medida 4 prevista na

---

<sup>10</sup> Veja-se, por exemplo, a respeito, o Sentencing Act 2020 do Reino Unido, acessível em: [Sentencing Act 2020 \(legislation.gov.uk\)](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/2020).



Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, de 25.08, que aprovou a Estratégia de Proteção ao Idoso, estabelecendo como meta de proteção pela via da tutela penal, precisamente a alteração ao Código Penal, no sentido de passar a constituir crime:

*«i) Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa que se encontre, à data, notoriamente limitada ou alterada nas suas funções mentais, em termos que impossibilitem a tomada de decisões de forma autónoma ou esclarecida, sem que se mostre assegurada a sua representação legal;*

*ii) Coagir uma pessoa idosa que se encontre, à data, notoriamente limitada ou alterada nas suas funções mentais, em termos que impossibilitem a tomada de decisões de forma autónoma ou esclarecida, a outorgar procuração para fins de administração ou disposição dos seus bens;*

*iii) Negar o acolhimento ou a permanência de pessoa idosa em instituição pública ou privada destinada ao internamento de pessoas idosas, por recusa desta em outorgar procuração para fins de administração ou disposição dos seus bens ou em efetuar disposição patrimonial a favor da instituição em causa;*

*iv) Abandonar pessoa idosa em hospitais ou outros estabelecimentos dedicados à prestação de cuidados de saúde, quando a pessoa idosa se encontre a cargo do agente;*

*v) Impedir ou dificultar o acesso de pessoa idosa à aquisição de bens ou à prestação de serviços de qualquer natureza, em razão da idade;»*



#### **II.4. Responsabilidade das pessoas coletivas**

Cumpra, ainda, assinalar que a alteração ao **artigo 11.º** do Código Penal, visando a responsabilização penal das pessoas coletivas é coerente com a possibilidade legal da responsabilidade criminal destes entes pela prática de crimes como o crime de maus-tratos, correlacionado, efetivamente, com o exercício de atividades desenvolvidas por pessoas coletivas, cujo objeto social se circunscreve à prestação de serviços a pessoas *idosas*.

Assim, e à semelhança do que se havia assinalado em pareceres anteriores sobre iniciativas idênticas, haverá de se considerar esta concreta proposta coerente com o sistema e com os objetivos preconizados no projeto de Lei em análise.

#### **II.5. Pena acessória**

Uma última nota para assinalar, também, a importância de previsão de **pena acessória** de indignidade sucessória (artigo 69.º-A do Código Penal) para os autores dos crimes que pretende introduzir, mais concretamente, nos específicos casos do crime de abandono e do crime de aproveitamento de pessoa vulnerável.

Com efeito, afigura-se-nos, por um lado, que a previsão de sanção acessória desta natureza contribuirá para a eficácia preventiva da intervenção penal e que, por outro lado, no que à indignidade sucessória, é chegado o momento, no nosso entendimento, de se reconhecer cabalmente, e para efeitos



sucessórios, o efetivo desvalor da prática de crimes contra a saúde e a integridade física, psíquica e moral das pessoas, em particular, mais vulneráveis.

Isto é, os artigos 69.º-A do Código Penal e 2034.º do Código Civil centram-se, atualmente, na tutela da vida, da honra e de questões patrimoniais. Entendemos que outros ilícitos, como os ora propostos e, bem assim, por exemplo, o crime de violência doméstica e de maus-tratos merecem idêntica tutela, quando praticados contra o seu cônjuge, descendente, ascendente, adotante ou adotado, atento o desvalor das condutas que lhe estão associadas.

Tudo, sem prejuízo de se prever eventual reabilitação do agente.

Poderá, também, eventualmente, o legislador português ponderar da necessidade e adequação da previsão de pena acessória de inibição do exercício do cargo de acompanhante, à semelhante da inibição do exercício das responsabilidades parentais e à luz da sanção acessória a que acima aludimos aquando da breve descrição das normas penais contidas no ordenamento jurídico-penal espanhol.

### **III. Síntese**

Certos que o reforço da tutela dos direitos dos *anciãos* corresponde a verdadeira exigência jurídico-constitucional, haverá que melhor ponderar o caminho a seguir, com vista a alcançar este desiderato sem atropelos discriminatórios nem incoerências do sistema penal, nos termos acima melhor assinalados.



A proteção de adultos vulneráveis tem sido erigida a objetivo estratégico da atuação funcional do Ministério Público e neste domínio impõe efetiva articulação entre a jurisdição criminal e a civil, conforme delineado no Despacho de S. Exa. a Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República, que definiu os objetivos estratégicos para o triénio 2022-2024.

Assim, não se discute a valia da tutela penal que o legislador pretende introduzir, sendo esta opção de política criminal que encontrará, sem dúvida, respaldo na ordem axiológica constitucionalmente estabelecida e surge em cumprimento, em particular, da Estratégia de Proteção do Idoso, há muito definida. Contudo, os tipos propostos necessitarão, nos termos acima expendidos, de melhor adequação e aprofundada ponderação da sua construção e delimitação jurídica, com vista à tutela que se impõe dos direitos fundamentais das pessoas adultas vulneráveis, cuja proteção passará, igualmente, e de modo necessariamente concomitante, pela sua capacitação e efetivo reconhecimento de igualdade.

#### **IV. Conclusão**

Nestes termos, e face aos identificados desideratos que norteiam o Projeto-Lei n.º 241/XV/1ª em apreço, não obstante se reconhecer que a iniciativa legislativa, em geral, pretende dar resposta a preocupações claramente identificadas na exposição de motivos, verifica-se, em síntese, que as soluções apresentadas carecem de melhor ponderação, nomeadamente, à luz da proteção dos efetivos



**MINISTÉRIO PÚBLICO  
PORTUGAL**

---

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

interesses das pessoas especialmente vulneráveis, por forma a preservar a coerência e eficácia da completude do ordenamento jurídico.

Eis o parecer do CSMP.

Lisboa, 11 de abril de 2023