

**Projeto de Lei n.º 241/XV/1.ª (PAN)**

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

Data de admissão: 26 de julho de 2022

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

**ÍNDICE**

- I. A INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS**
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

## I. A INICIATIVA

---

A iniciativa legislativa *sub judice* tem por finalidade criminalizar novas condutas praticadas contra pessoas especialmente vulneráveis, alterando o [Código Penal](#)<sup>1</sup>.

A proponente afirma que a violência perpetrada contra idosos é um fenómeno crescente e que, segundo dados das associações de apoio, mais de metade das vítimas não apresenta queixa.

A proponente recorda a definição de violência contra pessoas idosas formulada pela Organização Mundial de Saúde, de acordo com a qual aquela se consubstancia num «ato único ou repetido, ou a falta de uma ação apropriada, que ocorre no âmbito de qualquer relacionamento onde haja uma expectativa de confiança, que cause mal ou aflição a uma pessoa mais velha», tendo posteriormente elencado as tipologias dessa violência, que pode ser física, psicológica, emocional e/ou verbal, sexual, económica ou financeira ou negligência.

Para fundamentar o impulso legiferante, a proponente utiliza os dados do Relatório da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima respeitantes a este fenómeno, destacando o incremento do mesmo desde 2019.

Dá também nota dos alertas para este fenómeno que constam de diversos instrumentos jurídicos emanados do Governo<sup>2</sup>, da Procuradoria Geral da República<sup>3</sup> e da Assembleia da República<sup>45</sup>, e salienta a necessidade de «promover os direitos das pessoas idosas e reagir à respetiva violação».

Apesar de a proponente reconhecer que foram introduzidas no Código Penal um conjunto de alterações tendentes à tutela de pessoas vulneráveis, «pretende abrir o debate sobre uma alteração do quadro jurídico-penal em termos capazes de assegurar

---

<sup>1</sup> Todas as referências legais são feitas para a página eletrónica do Diário da República.

<sup>2</sup> [Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, de 25 de agosto](#) - Aprova a Estratégia de Proteção ao Idoso, a qual, segundo a proponente, *nunca foi devidamente cumprida*.

<sup>3</sup> [Objetivos estratégicos do Ministério Público 2022-2024](#).

<sup>4</sup> A Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, diploma que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, em cumprimento da [Lei n.º 17/2006](#), de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal, consagra entre os fenómenos criminais de prevenção prioritária, os crimes praticados contra crianças e jovens, idosos, pessoas com deficiência e outras pessoas vulneráveis.

<sup>5</sup> [Resolução da Assembleia da República n.º 164/2021, de 20 de maio](#)

a promoção dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e em especial das pessoas idosas, e de reagir de forma mais eficaz à respectiva violação».

Neste sentido, a proponente pretende «concretizar no Código Penal o disposto nos Princípios Das Nações Unidas Para As Pessoas Idosas, adoptados pela Resolução 46/91 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de Dezembro de 1991».

Deste modo, o projeto de lei consagra :

- O agravamento da medida da pena dos crimes contra a honra quando sejam cometidos contra maiores de 65 anos, devido ao «maior respeito que esta categoria de cidadão merece»;
- A criação de um novo capítulo no Código Penal dedicado aos crimes contra vítimas especialmente vulneráveis, que, sem prejuízo de aplicação de pena mais grave prevista noutra disposição legal, passa a 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;
- A alteração do artigo 11.º do Código Penal por forma a garantir que as pessoas colectivas possam ser punidas pelos novos tipos constantes da iniciativa, algo que permite a punição, por exemplo, de instituições destinadas ao acolhimento de idosos.

Em concreto, a iniciativa é composta por quatro artigos: o primeiro definidor do objeto; o segundo e o terceiro procedendo, respetivamente, a alterações e aditamentos ao Código Penal; o quarto estabelecendo o momento da entrada em vigor da iniciativa.

## **II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS**

---

### **▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada Única Representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º

e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#)<sup>6</sup> e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>7</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assumindo a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Refira-se ainda que a matéria objeto da presente iniciativa se enquadra na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, constituindo, assim, reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 22 de julho, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#), a 26 de julho foi admitido e baixou na generalidade, por despacho do Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>8</sup> contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Assim, assinala-se que o título do projeto de lei em apreciação – «Criminaliza novas condutas atentatórias dos direitos de pessoas especialmente vulneráveis, procedendo à alteração do Código Penal» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei.

---

<sup>6</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>7</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>8</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Visando a presente iniciativa alterar o Código Penal, indica no artigo 1.º, relativo ao objeto, os diplomas que lhe introduziram alterações anteriores. A exigência desta menção decorre do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que determina que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Há que ter em conta, todavia, que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Estando aqui em causa uma alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, por motivos de segurança jurídica, parece-nos mais seguro e eficaz não elencar os diplomas que procederam a modificações anteriores, atendendo ao elevado número de alterações sofridas e de iniciativas pendentes que o alteram, e também procurando manter uma redação simples e concisa.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

### **III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

A [Constituição d](#)<sup>9</sup> reconhece alguns direitos específicos às pessoas idosas, designadamente em matéria de segurança social ([artigo 63.º](#)), e incumbe o Estado, no

---

<sup>9</sup> Texto consolidado disponível no sítio na *Internet* da Assembleia da República, para o qual são feitas todas as referências à Constituição.

âmbito da proteção da família ([artigo 67.º](#)), de promover uma «política de terceira idade», prevendo que «as pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social», como se estabelece no [artigo 72.º](#), dedicado à «Terceira idade». Como refere Rui Medeiros, «A proteção da terceira idade não deve basear-se apenas na prestação de apoios materiais (embora isso seja importante para a segurança económica e social das pessoas idosas) mas também na adoção de medidas sociais e culturais tendentes a superar o isolamento e a marginalização social<sup>10</sup>».

No âmbito da tutela penal, o [Código Penal](#)<sup>11</sup> considera a idade da vítima como uma circunstância que determina o agravamento das penas aplicáveis a alguns tipos de crimes. É o caso dos crimes de violência doméstica (artigo 152.º), maus tratos (artigo 152.º-A), ameaça, coação, perseguição e casamento forçado (artigo 155.º), sequestro (artigo 158.º) e de burla qualificada (artigo 218.º). No entanto, a idade é sempre referida em termos gerais, tanto incluindo pessoas jovens como idosas. Por outro lado, não há, relativamente a pessoas idosas, previsões específicas no Código Penal, diferentemente do que acontece com crianças e jovens, relativamente às quais estão previstos tipos específicos de crimes e as faixas etárias em causa (como o abuso sexual de crianças, por exemplo).

Também o Código de Processo de Penal, na sua definição de vítima especialmente vulnerável ([artigo 67.º-A](#)), elenca a idade como um dos motivos que pode implicar que a vítima tenha esse estatuto, mas fá-lo também de forma genérica – considera-se especialmente vulnerável 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 ter resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou integração social.

Relativamente aos artigos do Código Penal cuja alteração se propõe, recorda-se que o [artigo 11.º](#), sobre «Responsabilidade das pessoas singulares e coletivas», determina

---

<sup>10</sup> MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui, **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2010.

<sup>11</sup> Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico, para o qual são feitas todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 05/08/2022.



que em regra apenas as pessoas singulares são suscetíveis de responsabilidade criminal, com exceção dos casos em que a lei disponha diferentemente - como é o caso do n.º 2 do mesmo artigo. Nos termos deste, as pessoas coletivas e entidades equiparadas (com exceção do Estado, de pessoas coletivas no exercício de prerrogativas de poder público e de organizações de direito internacional público), são responsáveis por um conjunto de crimes que sejam cometidos em seu nome ou por sua conta e no seu interesse direto ou indireto por pessoas que nelas ocupem uma posição de liderança; ou por quem aja em seu nome ou por sua conta e no seu interesse direto ou indireto, sob a autoridade daquelas pessoas, em virtude de uma violação dos deveres de vigilância ou controlo que lhes incumbem.

Nesta exceção incluem-se vários crimes contra a integridade física (tráfico de órgãos humanos, intervenções e tratamentos médico-cirúrgicos, maus tratos, violação das regras de segurança), contra a liberdade pessoal (intervenções e tratamentos médico-cirúrgicos arbitrários, escravidão, tráfico de pessoas), vários crimes contra a liberdade e a autodeterminação sexual, em especial de menores, vários crimes contra a propriedade e o património (abuso de confiança, apropriação ilegítima, os vários tipos de furto, roubo, dano e burla, extorsão, abuso de cartão de garantia ou de cartão, dispositivo ou dados de pagamento, usura, recetação), discriminação e incitamento ao ódio e à violência, falsificação, vários crimes de perigo comum (como incêndio, poluição, entre outros), associação criminosa, tráfico de influência, alguns crimes contra a autoridade pública (como desobediência e usurpação de funções), suborno, favorecimento pessoal, branqueamento, corrupção e peculato.

A responsabilidade das pessoas coletivas foi introduzida no Código Penal pela [Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro](#)<sup>12</sup>. Desde então, o artigo 11.º sofreu mais seis alterações, quase todas no elenco dos crimes abrangidos naquela responsabilidade. Duas dessas alterações foram feitas em 2021 – pelas Leis n.ºs [79/2021, de 24 de novembro](#)<sup>13</sup>, e [94/2021, de 21 de dezembro](#)<sup>14</sup>. A última destas leis, para além de alterar o elenco dos crimes abrangidos, modificou também o regime da responsabilidade das pessoas

---

<sup>12</sup> Retificada pela [Declaração de Rectificação n.º 102/2007, de 31 de outubro](#).

<sup>13</sup> Transpõe a Diretiva (UE) 2019/713 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, que aprova a Lei do Cibercrime, e outros atos legislativos.

<sup>14</sup> Aprova medidas previstas na Estratégia Nacional Anticorrupção, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal e leis conexas.

coletivas para passar a fazer menção expressa ao interesse direto ou indireto da pessoa coletiva na atuação de quem pratica os factos e incluir expressamente no conceito de «pessoas que ocupam uma posição de liderança» na pessoa coletiva os respetivos membros não executivos do órgão de administração e os membros do órgão de fiscalização.

Por outro lado, o [artigo 184.º](#) do Código Penal prevê o agravamento das penas previstas nos artigos 180.º (difamação), 181.º (injúria) e 183.º (publicidade e calúnia) se a vítima for uma das pessoas referidas na alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º (membro de órgão de soberania, do Conselho de Estado, Representante da República, magistrado, membro de órgão do governo próprio das regiões autónomas, Provedor de Justiça, membro de órgão das autarquias locais ou de serviço ou organismo que exerça autoridade pública, comandante de força pública, jurado, testemunha, advogado, solicitador, agente de execução, administrador judicial, todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos, agente das forças ou serviços de segurança, funcionário público, civil ou militar, agente de força pública ou cidadão encarregado de serviço público, docente, examinador ou membro de comunidade escolar, ministro de culto religioso, jornalista, ou juiz ou árbitro desportivo sob a jurisdição das federações desportivas), no exercício das suas funções ou por causa delas, ou se o agente for funcionário e praticar o facto com grave abuso de autoridade.

Este artigo foi alterado pela [Lei n.º 65/98, de 2 de setembro](#), que lhe acrescentou o inciso final «ou se o agente for funcionário e praticar o facto com grave abuso de autoridade», e pela [Lei n.º 59/2007, de 4 de setembro](#)<sup>15</sup> (que apenas procedeu à atualização de remissão).

A [Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto](#), define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2020-2022, prevendo como um dos objetivos específicos da política criminal «Promover a proteção das vítimas especialmente vulneráveis, incluindo as crianças e os jovens, as mulheres grávidas e as pessoas idosas, doentes, pessoas com deficiência e imigrantes» e integrando nas categorias de crimes de prevenção e de investigação prioritárias os praticados contra pessoas vulneráveis, em que inclui os idosos. Prevê-se também que as forças e os serviços de segurança desenvolvem policiamento de proximidade e programas especiais de polícia

---

<sup>15</sup> Retificada pela [Declaração de Rectificação n.º 102/2007, de 31 de outubro](#).



destinados a prevenir a criminalidade, designadamente contra vítimas especialmente vulneráveis, como os idosos.

A proteção dos idosos tem sido discutida no âmbito da Assembleia da República, destacando-se a aprovação de duas resoluções sobre a temática em 2021: a [Resolução da Assembleia da República n.º 146/2021, de 20 de maio](#) - Recomenda ao Governo a adoção de medidas de promoção do envelhecimento ativo e saudável e de proteção da população idosa no contexto da pandemia da doença COVID-19; e a [Resolução da Assembleia da República n.º 163/2021, de 9 de junho](#) - Recomenda ao Governo o reforço das medidas de apoio aos idosos que vivem sozinhos ou isolados.

Finalmente, dá-se nota de que, de acordo com o [Relatório Anual de Segurança Interna 2021](#), nesse ano foram sinalizados 46 008 idosos em situação de vulnerabilidade (sozinhos e/ou isolados), no âmbito do programa «Apoio 65 – Idosos em Segurança»<sup>16</sup>.

No projeto «[A Solidariedade não tem idade](#)», a PSP terá no mesmo ano identificado 4995 idosos em situação de risco, tendo sinalizado 5881 e encaminhado 5363 para instituições de apoio e solidariedade social<sup>17</sup>.

#### **IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

---

##### **▪ Âmbito da União Europeia**

À luz do artigo 2.º do [Tratado da União Europeia](#) (TUE), a União Europeia (UE) «funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem (...) numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres».

Existe, também, por parte da UE, uma preocupação em relação às pessoas mais indefesas, e assim, também em relação aos idosos, que se materializa em diversos preceitos do TUE e do TFUE incidindo em diferentes domínios como a proteção social, a luta contra a discriminação e a exclusão social.

---

<sup>16</sup> Informação sobre este programa no [portal](#) da Polícia de Segurança Pública, consultado em 05/08/2022.

<sup>17</sup> Idem.

O artigo 25.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), sobre a epígrafe «Direitos das pessoas idosas», dispõe que «a União reconhece e respeita o direito das pessoas idosas a uma existência condigna e independente e à sua participação na vida social e cultural».

Ainda que não exista no direito da UE um enquadramento específico que vá ao encontro da matéria em análise, no [Livro Verde sobre o envelhecimento](#) apresentado em janeiro de 2021, a Comissão manifesta preocupação com as pessoas idosas «em matéria de segurança, uma vez que poderão ser alvo de atividades criminosas organizadas, como visitas domiciliárias com fins fraudulentos, embustes na via pública, assaltos, furtos por carteiristas ou outras burlas e crimes» e acrescenta que os «avanços tecnológicos poderão aumentar a vulnerabilidade das pessoas idosas, nomeadamente nos casos em que estejam menos familiarizadas (...) com ferramentas digitais, ou em que tenham um acesso limitado a tecnologia digital» tornando-as mais expostas, como se verificou durante a pandemia e nos períodos de confinamento, «a fraudes, burlas e práticas comerciais desonestas».

Mais se refere o agravamento da situação de vulnerabilidade em pessoas idosas que sofrem, nomeadamente de problemas de saúde ou de uma deficiência, e que por isso «poderão necessitar de assistência diretamente relacionada com a sua proteção pessoal ou com a proteção do seu património, como a gestão dos assuntos financeiros ou dos tratamentos médicos». Acrescenta ainda que a vulnerabilidade das pessoas idosas as expõe ao «risco de maus-tratos, que poderão assumir, entre outras, a forma de negligência ou violência física ou psicológica».

Nas [conclusões](#) de outubro de 2020 sobre os direitos humanos, a participação e o bem-estar das pessoas idosas na era da digitalização, o Conselho:

- Convida a Comissão a considerar a possibilidade de dedicar um capítulo do seu [Livro Verde sobre o envelhecimento](#) aos direitos das pessoas mais velhas, incluindo as pessoas idosas com deficiência;
- Apela que os Estados-Membros e a UE, enquanto [partes](#) na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assegurem que as medidas relacionadas com a tomada de decisões e a capacidade jurídica das pessoas idosas com

deficiência englobem regimes de proteção adequados e eficazes para prevenir abusos;

- Insta que os Estados-Membros e a Comissão Europeia tenham em consideração, na definição de políticas que afetem direta ou indiretamente as pessoas mais velhas, que as condições de vida das pessoas idosas diferem bastante e dependem de várias circunstâncias e fatores;
- Faz também referência aos compromissos da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa da Estratégia de Implementação Regional do Plano Internacional de Ação de Madrid sobre o Envelhecimento que apelam nomeadamente à eliminação da discriminação em razão da idade, e à eliminação da negligência, dos maus-tratos e da violência contra as pessoas idosas.

Destaca-se, ainda, a [Resolução](#) do Parlamento Europeu de julho de 2021 sobre um velho continente a envelhecer — possibilidades e desafios relacionados com a política de envelhecimento após 2020, na qual se « solicita à Comissão e aos Estados-Membros que criem programas eficazes de combate à violência exercida contra as mulheres que integrem a dimensão da idade, a fim de evitar abusos físicos, sexuais, psicológicos e económicos que possam ser infligidos às pessoas idosas, a maioria das quais são mulheres; propõe a realização de inquéritos estatísticos sobre o aumento da violência contra os idosos, a fim de chamar a atenção para este grave problema — visto que, normalmente, os idosos não são capazes de denunciar, aceitando os maus tratos como algo inerente à velhice e à sua situação de dependência — e de combater os abusos contra idosos com maior eficácia e empenhamento por toda a sociedade».

Por último, apenas referir que no âmbito da crise provocada pela COVID-19, a [Agência dos Direitos Fundamentais da UE](#) publicou o seu [terceiro relatório](#) sobre as implicações das medidas que os Estados-Membros implementaram para proteger a saúde pública durante a pandemia e examina os seus impactos nos direitos fundamentais, nomeadamente das pessoas idosas.

#### ▪ **Âmbito internacional**

##### **Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, França, México, Perú e Colômbia.

## ESPAÑHA

O Direito Penal Espanhol consubstancia-se na [Lei Orgânica 10/1995, de 23 de novembro](#)<sup>18</sup>, *del Código Penal*. No entanto, o Código Penal espanhol não distingue os idosos entre os tipos de vítimas entre maiores de idade, apenas distingue entre pessoas com incapacidade que necessitam de proteção especial.

María Pilar MARCO FRANCIA - no seu [trabalho de investigação](#)<sup>19</sup> “*Los malos tratos en la tercera edad en España. La invisibilidad como factor de vulnerabilidad*”, realizado no âmbito do projeto “*Crisis del Derecho penal del Estado de Derecho: Manifestaciones y tendencias*” e aqui publicado pela Universidade de Limoges,” -, embora reconhecendo a invisibilidade e vulnerabilidade dos idosos em Espanha, entende que a proteção da incapacidade e da ancianidade está constitucionalmente protegida através dos [artigos 9.2, 49 e 50](#) da [Constituição Espanhola](#). No [terceiro ponto](#) deste trabalho aborda o enquadramento desta questão no Código Penal espanhol, referindo que, embora não exista uma referência direta à questão da ancianidade, contempla a figura de maior vulnerabilidade, que se pode dever à idade. Assim, a autora defende que tal pode ser reconhecido como circunstância agravante de um crime realizado por familiares por relevar abusos de superioridade e de confiança (números 2 e 6 do [art.º 22](#) do Código Penal). Embora nem todos os idosos sofram de incapacidade, esta poderá ser uma possibilidade de proteção para os enquadrados na definição apresentada no [art. 25º](#) do mesmo Código: “pessoa com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de natureza permanente que, ao interagir com diversas barreiras, possa limitar ou impedir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas”. Nos casos de violência doméstica, o [art.º 153º](#) tipifica também como vítima a pessoa especialmente vulnerável que conviva com o autor. A [secção terceira](#) do Capítulo II do Título XII dispõe relativamente ao abandono de família, menores ou pessoas com incapacidade necessitadas de especial proteção. Relativamente à violência física ou psíquica, a autora enquadra enquadra no âmbito do número 2 do

---

<sup>18</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 12/08/2022.

<sup>19</sup> <https://www.unilim.fr/trahs/1449>

[artigo 153º](#) e também no número 2 do [artigo 173º](#) para violência física ou psíquica continuada.

Apesar do enquadramento anteriormente referido, não existe uma legislação que proteja expressamente os idosos especificamente pela sua fragilidade nesta etapa da vida, sendo as diversas tipologias de crime dos quais podem ser vítimas avaliadas penalmente sem um agravamento de pena relativo à condição de idoso da vítima: atentados à vida e integridade física; atentados à liberdade das pessoas; tratamento degradante ou desumano; omissão de socorro; delito contra a honra, intimidade ou imagem; delito contra o património.

### FRANÇA

Em França o [Code de l'action sociale et des familles](#)<sup>20</sup> dedica o Título III do Livro II às pessoas idosas, seguindo a crescente preocupação com o [envelhecimento da sociedade](#)<sup>21</sup>, a qual orientou a aprovação da [Lei n.º 2015-1776 de 28 de dezembro de 2015](#), “relative à l'adaptation de la société au vieillissement”.

O [abuso da fragilidade dos idosos](#)<sup>22</sup> é também uma preocupação do estado francês, especialmente nos casos em que o perpetrador procura retirar vantagem da vulnerabilidade da sua vítima para obter dinheiro ou propriedade. As pessoas idosas podem ser vítimas disso no âmbito das vendas ao domicílio ou à distância, ou em situações relacionadas com a gestão do seu património – um delito punível com 3 anos de prisão e multa de 375 000€.

No [Code Penal](#), no quadro dos atentados voluntários violentos à integridade da pessoa, [artigos 222-7 a 222-16-3](#), as penas são geralmente agravadas quando a vítima é uma pessoa de idade ou ascendente legítimo ou natural ou pais adoptivos. Tal ocorre, por exemplo no crime de homicídio involuntário, definido no [artigo 222-7](#), a pena de 15 anos é agravada para 20 anos quando cometida contra uma pessoa de idade ou ascendente

---

<sup>20</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 12/08/2022.

<sup>21</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/archives/loi-relative-a-l-adaptation-de-la-societe-au-veillissement/article/respecter-les-droits-et-libertes-des-personnes-agees>

<sup>22</sup> <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/preserver-son-autonomie-s-informer-et-anticiper/les-mesures-de-protection/abus-de-faiblesse-des-personnes-agees-dans-quelles-situations>

legítimo ou natural ou pais adoptivos pelo [artigo 222-8](#). Nos crimes com recurso a violência que resulte em mutilação ou incapacidade permanente, a pena é agravada de 10 para 15 anos pelo [artigo 222-10](#). Noutras tipologia de crime: o assédio moral, segundo o [artigo 222-33-2-2](#), a pena é dobrada quando cometida contra uma pessoa de idade; segundo o [artigo 311-5](#), a pena por roubo é agravada de 5 anos e 75000€ de multa para 7 anos e 100000€ de multa quando cometida contra uma pessoa de idade; no abuso de confiança, é também agravada de 5 anos e 375 000€ de multa para 7 anos e 750 000€ pelo [artigo 314-2](#). Existe portanto um agravamento transversal das penas e multas no Código Penal nos crimes cuja vítima seja um idoso, variando a percentagem desse agramento consoante a tipologia do crime em concreto.

### Países Latino-Americanos

A Câmara dos Deputados do Congresso do **México** aprovou recentemente alterações à [Ley de los derechos de las personas adultas mayores](#)<sup>23</sup>, a qual obriga o Estado, as famílias e a sociedade civil na defesa e proteção dos idosos (art.º 2º). No artigo 3º são identificadas as 5 diferentes formas de violência que os idosos podem ser vítimas: psicológica, física, patrimonial, económica e sexual.

No **Perú** existe a [Ley n.º 304900, de la persona adulta mayor](#)<sup>24</sup>, a qual aborda no Capítulo II do Título II os bons (e maus) tratos à pessoa adulta maior, definida como aquela com 60 ou mais anos de idade no art.º 2º. No artigo 29º identifica também 5 tipos de violência contra os idosos: física, sexual, psicológica, patrimonial ou económica, mas também o abandono – seja na rua, no domicílio, nos centros de saúde, estabelecimentos penitenciários ou outros.

Na **Colômbia** existe um [conjunto de legislação](#)<sup>25</sup> relativo à proteção do Adulto Maior, destacando-se a [Lei n.º 1850 de 2018, de 19 de julho](#), “*por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones*”, que, entre outras alterações,

---

<sup>23</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx). Acedida em 12/08/2022.

<sup>24</sup> Legislação retirada do Portal Oficial: [elperuano.pe](http://elperuano.pe). Acedida em 12/08/2022.

<sup>25</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [www.suin-juriscol.gov.co](http://www.suin-juriscol.gov.co). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Colombia são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 12/08/2022.



altera também a [Lei n.º 599 de 2000, de 24 de julho](#), “por la cual se expide el Código Penal”. Enquadrado no TÍTULO VI, “delitos contra la familia”, CAPITULO PRIMERO, “de la violencia intrafamiliar”, os maiores de 60 anos são especialmente protegidos, agravando as penas relativas à violência interfamiliar a que possa ser sujeito, punindo o seu descuido, negligência e abandono. A Colômbia é um dos Estados signatários da [Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores](#)<sup>26</sup>, adoptada em Washington em 2015.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

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

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se não estarem pendentes, neste momento, quaisquer iniciativas legislativas ou petições, cujo objeto seja conexo com o projeto de lei em apreço.

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, na XIV Legislatura, caducou a seguinte iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 991/XIV/3.ª \(CDS-PP\)](#) - Agravamento de condutas que atentam contra os direitos fundamentais dos idosos (54ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro)

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas obrigatórias

Em 27 de julho de 2022, a Comissão solicitou parecer às seguintes entidades: [Conselho Superior da Magistratura](#), Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

---

<sup>26</sup> Retirado do portal oficial [www.oas.org](http://www.oas.org). Acedido em 12/08/2022.

Todos os pareceres recebidos serão disponibilizados na [página da iniciativa](#).

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA – **Estatísticas APAV** [Em Linha] : **relatório anual 2021**. Lisboa : APAV, 2022. [Consult. 1 set. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=128173&img=28405&save=true>>.

Resumo: Apresenta os dados gerais resultantes da atividade da Associação, concluindo um crescimento de 113% no número de atendimentos, entre 2016 e 2021, com o crime de violência doméstica em claro destaque (76,8%). No total de casos em todas as tipologias, a tabela da p. 12 permite-nos concluir que 12% reportam a vítimas com idade superior a 65 anos. As edições anteriores do relatório (desde 2015) podem ser consultadas em <http://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/imglinks.jsp?bib=128173&profile=bar>.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA – **Pessoas idosas vítimas de crime e de violência** [Em Linha] : **2013-2020**. Lisboa : APAV, 2021. [Consult. 1 set. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=137342&img=29186&save=true> >.

Resumo: Neste relatório é possível ter uma perspetiva do número de pessoas idosas apoiadas pela APAV entre 2013 e 2020. Regista-se «um total de 10.307 processos de apoio a pessoas idosas, em que 8.458 foram vítimas de crime e de violência. Estes valores traduziram-se num total de 16.962 factos criminosos». Em termos de tipologia de crime, há um claro destaque para os tipificados como crimes de violência doméstica (79,9%), com expressiva preponderância de vítimas do sexo feminino (73,29%) e de casos de vitimação continuada (73,3%). O quadro geral do número de processos de apoio leva a concluir um claro aumento do fenómeno (ou da sua visibilidade) a partir do ano de 2019.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO À VÍTIMA - **Relatório Portugal mais velho.** [Em Linha]. Lisboa : APAV, 2020. [Consult. 1 set. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133010&img=19238&save=true>>.

Resumo: «Partindo da consciencialização de que a violência contra pessoas idosas é, simultaneamente, um fenómeno crescente e um fenómeno invisível e de que é absolutamente necessário inverter aquela visão negativa das pessoas idosas, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) propôs-se a fazer, com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, o que o Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida chamou a necessária “reflexão ética e humanista, que identifique os desafios e indique os princípios éticos orientadores da atuação do Estado, das comunidades intermédias locais, das famílias e dos prestadores de cuidados.” Esta reflexão, exposta no presente Relatório, partiu de uma seleção de matérias diretamente relacionadas com a violência contra pessoas idosas, mas também de outras que, embora não diretamente conexas com aquele fenómeno, são igualmente pertinentes por se entender que a violência contra pessoas idosas, ou pelo menos parte dela, é uma manifestação da generalizada perceção negativa e dos constantes atropelos à autonomia das pessoas idosas.» Destaque-se, na presente obra, o capítulo 10 – Legislação específica para a proteção das pessoas idosas, que passa em revista: os princípios do sistema internacional de Direitos Humanos; legislação de âmbito nacional; as normas penais específicas relacionadas com pessoas idosas. O volume termina com uma extensa lista bibliográfica sobre o tema.

CARVALHAS, Neuza – Crimes cometidos contra idosos. In **O direito dos mais velhos.** [Em Linha]. Lisboa : Centro de Estudos Judiciários, 2020. P. 201-228. [Consult. 1 set. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129744&img=15174&save=true>>.

Resumo: O presente estudo visa contribuir para a análise da criminalidade praticada contra os idosos, fenómeno que, não sendo novo, tem nos últimos anos atingido proporções cada vez mais preocupantes, justificando, por esse motivo, uma maior atenção por parte dos diversos operadores do Direito. A autora entendeu como fundamental apreciar o conceito de vítima e os diferentes meios internacionais e

nacionais de proteção. Alerta, depois, para a necessidade de reconhecimento e consciencialização de que a população idosa em Portugal é cada vez mais alvo de situações de violência, nas vertentes física, psicológica, financeira, sexual e negligente, demonstrando essa realidade através dos vários estudos de natureza estatística realizados nos últimos anos. Enquadra juridicamente os crimes praticados contra os idosos, tripartindo-os em crimes patrimoniais, pessoais e sexuais. Após a análise dos diferentes tipos criminais, identifica e caracteriza as técnicas e formas processuais que simultaneamente ajudam na recolha de prova e permitem alcançar uma maior celeridade e eficácia na proteção dos idosos. No mesmo volume, destaque também para o capítulo a p. 167-200, «Crimes cometidos contra idosos: enquadramento jurídico, prática e gestão processual», da autoria de Diana Fernandes.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE ; INTERNATIONAL NETWORK FOR THE PREVENTION OF ELDER ABUSE – **Missing voices** [Em linha] : **views of older persons on elder abuse**. Geneva : WHO, 2002. [Consult. 1 set. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140815&img=29180&save=true>>.

Resumo: As situações de abuso e maus tratos a idosos têm vindo a assumir, nos últimos anos, maior visibilidade enquanto problema social, tendo justificado diversos estudos de prevalência do fenómeno. Em paralelo, a Organização Mundial de Saúde reconheceu a necessidade de desenvolver uma estratégia global para a prevenção do abuso de idosos. A presente publicação resulta de uma das iniciativas desenvolvidas nesse contexto, com a realização de grupos focais com idosos da comunidade e com trabalhadores da área da atenção primária à saúde, em oito países (Argentina, Áustria, Brasil, Canadá, Índia, Quênia, Líbano e Suécia), com o fim de objetivar o problema. De acordo com os testemunhos reunidos, concluiu-se que os idosos percecionam o abuso e maus tratos em três grandes áreas: negligência (isolamento, abandono e exclusão social); violação (de direitos humanos, legais e médicos); privação (de escolhas, decisões, estatuto, finanças e respeito).

SANTOS, Ana João [et. al] – Prevalência da violência contra as pessoas idosas : uma revisão crítica da literatura. **Sociologia** [Em linha]. N.º 72 (2013), p. 53-77. [Consult. 1 set. 2022]. Disponível em WWW: <URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=137286&img=25564&save=true>>.

Resumo: Num contexto geral de envelhecimento da população, as autoras consideram ser «necessário que as sociedades se adequem a um perfil demográfico diferente, com múltiplas necessidades, onde emerge a vulnerabilidade associada ao envelhecimento e a necessidade de criar dispositivos capazes de defender e proteger as populações mais velhas e mais frágeis. A questão da maior fragilidade física e mental remete para o problema da incapacidade funcional, que surge muitas vezes associada à idade, originada por uma ou várias doenças crónicas, ou reflexo da perda das funções fisiológicas, atribuível ao processo de senescência. Além disso, a maior prevalência da incapacidade severa ocorre em grupos etários com mais de 75 anos e atinge em maior proporção o grupo das mulheres.» Em Portugal, o fenómeno da vulnerabilidade surge agravado pelo facto de «ser um dos países da EU onde existe uma maior proporção de pessoas com 75 e mais anos (não institucionalizadas) a coabitar com outros que não um cônjuge, nomeadamente familiares diretos, por afinidade ou ainda pessoas sem laço familiar (e.g., cuidadores remunerados, hóspedes). A coabitação, provavelmente relacionada com o baixo nível das pensões de reforma, a feminização do envelhecimento e o isolamento social concorrem enquanto fatores de risco de violência.» Essa consciência motivou a realização da presente investigação, de «revisão dos estudos de prevalência sobre a violência contra as pessoas idosas, desenvolvidos nas três últimas décadas, tanto ao nível internacional como nacional, centrados no contexto familiar.»

**SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – Parecer do SMMP sobre o Projecto de Lei n.º 62/XIII que procede à 41ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, criminalizando um conjunto de condutas que atentam contra os direitos fundamentais dos idosos** [Em linha]. Lisboa : SMMP, 2016. [Consult. 1 set. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=136562&img=24491&save=true>>.

Resumo: O presente parecer, emitido em 4 de janeiro de 2016, avalia a iniciativa constante do Projeto de Lei 62/XIII como «globalmente positiva», tendo em atenção que «a protecção dos direitos dos idosos constitui uma verdadeira exigência jurídica, e não um mero acto de piedade. O ordenamento jurídico reclama a construção de um regime

transversal de protecção dos direitos dos anciãos, (pese embora a heterogeneidade dos seus interesses) nas diferentes áreas e com vista a garantir, no essencial, uma vida de qualidade em sociedade», donde a «atribuição de relevância penal a determinadas condutas, sem qualquer intenção de “moralizar” comportamentos ou consciências, mas antes de garantir a almejada prevenção geral e especial e proteger os direitos dos idosos como bem jurídico nuclear, assume importância fundamental.»