

Projecto de Lei n.º 241/XV/1.^a

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

Exposição de motivos

A violência contra pessoas idosas é um flagelo que de ano para ano tem vindo a aumentar, sendo comum em contexto de violência doméstica, sobretudo praticada pelos filhos das vítimas. Neste contexto, dizem-nos os dados e as associações de apoio à vítima, que mais de metade dessas pessoas não apresentam queixa.

A violência contra pessoas idosas foi definida em 2002 pela Organização Mundial de Saúde¹ como “um 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” (WHO, 2002c: 3). Em momento posterior a Organização Mundial de Saúde² esclareceu que a violência contra pessoas idosas pode assumir as formas de violência física (i.e. o conjunto de ações levadas a cabo com intenção de causar dor física ou ferimentos), de violência psicológica, emocional e/ou verbal (i.e. as ações que infligem sofrimento, angústia ou aflição, através de estratégias verbais ou não verbais), de violência sexual (i.e. o envolvimento da pessoa em atividades sexuais para as quais não deu consentimento, que não quer e/ou cujo significado não compreende), de violência económica ou financeira (i.e. o uso ilegal ou inapropriado, por parte de cuidadores e/ou familiares, de bens, fundos ou propriedades da pessoa idosa) e de negligência (i.e. a recusa, omissão ou ineficácia na prestação de cuidados, obrigações ou deveres à pessoa idosa).

¹ Organização Mundial de Saúde (2002), *Missing Voices. Views of Older Persons on Elder Abuse*, WHO.

² Ana João Santos, Rita Nicolau, Ana Alexandre Fernandes e Ana Paula Gil «Prevalência da violência contra as pessoas idosas: Uma revisão crítica da literatura», in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 72, 2013.

De acordo com o relatório anual da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima do ano de 2020³, no ano passado verificou-se um aumento de mais de 21,8% do número de pessoas idosas vítimas de violência face a 2019, tendo existido um total de 1 629 vítimas que foram alvo de mais de 19 000 crimes e outras formas de violência, tendo uma média de idade de 76 anos e sendo maioritariamente (72,1%) mulheres. Estes valores são preocupantes tendo em conta que nos dizem que 1 em cada 10 vítimas de crimes de violência em Portugal é uma pessoa idosa, o que representa a maior percentagem de sempre desde 1990.

Nos últimos anos vários têm sido os alertas e compromissos para a necessidade de se promoverem medidas tendentes à protecção e promoção dos direitos das pessoas especialmente vulneráveis e particularmente dos idosos. A Estratégia de Protecção ao Idoso, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015, reconheceu que, apesar de existir um “quadro global muito positivo em matéria de protecção 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”. Com esse objectivo esta estratégia veio defender uma alteração do Código Penal com o objectivo de sancionar 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. Esta alteração aqui prevista passados seis anos nunca foi devidamente cumprida.

³ Disponível na seguinte ligação:
https://apav.pt/apav_v3/images/pdf/Estatisticas_APAV_Relatorio_Anual_2020.pdf.

Por sua vez, também a Procuradoria-Geral da República definiu a protecção e promoção dos direitos das pessoas idosas como um dos objectivos estratégicos do Ministério Público para o triénio 2015-2018, assim como para o triénio judicial de 2022-2024. No âmbito dos objectivos estratégicos para o triénio 2015-2018 a Procuradoria-Geral da República ia ao ponto de afirmar que o actual quadro legislativo de protecção dos direitos das pessoas idosas era “claramente deficitário” e afirmou que “a fragilidade física, psíquica e emocional e o abandono familiar e/ou social dos idosos vêm suscitando relevantes questões às entidades públicas quanto à necessidade de rever quadros jurídicos e procedimentais capazes de promover os seus direitos e de reagir à respectiva violação”.

Mais recentemente, durante a anterior legislatura, a própria Assembleia da República mostrou preocupação com este flagelo em pelo menos dois momentos. Por um lado, ao incluir no âmbito da Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto, os crimes praticados contra idosos, pessoas com deficiência e outras pessoas vulneráveis na lista de crimes de prevenção prioritária, atendendo à dignidade dos bens jurídicos tutelados e à necessidade de proteger as potenciais vítimas. Por outro lado, ao prever no âmbito da Resolução da Assembleia da República n.º 146/2021, a recomendação para que o Governo trace o retrato da violência contra pessoas idosas em Portugal, nomeadamente quanto à violência sexual e à violência perpetrada por cuidadores formais ou profissionais em contexto institucional, e reforce a formação dos profissionais de saúde, profissionais da área social e dos cuidadores informais para a adequada prestação de cuidados a pessoas idosas, a qual deverá incluir conteúdos específicos sobre crime e violência, em especial os fatores de risco da violência contra pessoas idosas, e como preveni-la e intervir nestas situações.

Nos últimos anos consagraram-se um conjunto de alterações ao Código Penal, nomeadamente introduzidas pela Lei n.º 59/2007, de 04 de Setembro, que garantiram o 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 fato 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)).

Ciente da gravidade do flagelo da violência contra pessoas idosas e da necessidade de tomar medidas para a combater, com o presente projecto de lei, prosseguindo a sua acção determinada na defesa dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade, o PAN pretende abrir o debate sobre uma alteração do quadro jurídico-penal em termos capazes de assegurar 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, um debate nunca devidamente encetado nos últimos anos, mas que, conforme já se assinalou, foi defendido no âmbito da Estratégia de Proteção ao Idoso e dos objectivos estratégicos do Ministério Público para o triénio 2015-2018. Pretende-se, ainda, 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, onde se afirma expressamente que “os idosos devem ter a possibilidade de viver com dignidade e segurança, sem serem explorados ou maltratados física ou mentalmente. Os idosos devem ser tratados de forma justa, independentemente da sua idade, género, origem racial ou étnica, deficiência ou outra condição, e ser valorizados independentemente da sua contribuição económica”.

Com os objectivos apontados, o presente projecto de lei pretende introduzir cinco grandes alterações ao Código Penal. Em primeiro lugar, propõe-se uma alteração do artigo 184.º do Código Penal por forma a que o agravamento da pena aplicável no âmbito dos crimes contra a honra que hoje já se prevê para as pessoas que exerçam funções merecedoras de um especial respeito, se passe também a aplicar quando os

mesmos sejam cometidos contra pessoas idosas (i.e. com mais de 65 anos). Contrariamente ao que sucede com outras agravações de pena relativas às pessoas idosas e que se fundamentam na fragilidade/vulnerabilidade da vítima e na menor capacidade de defesa face ao agressor (nomeadamente no âmbito dos crimes contra o património), o fundamento desta agravação é o maior respeito que esta categoria de cidadão merece.

Em segundo lugar, propomos 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.

No âmbito do crime de abandono de pessoa idosa, prevê-se que se passe a punir com pena de prisão de 2 a 5 anos o abandono intencional de idosos ou pessoas com deficiência física ou psíquica, em hospitais ou outros estabelecimentos dedicados à prestação de cuidados de saúde por quem os tenha a seu cuidado (tendo um dever de garante), salvo se o agente tenha procedido 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 (caso em que será excluída ilicitude). Inclui-se, ainda, no âmbito deste crime o abandono destas pessoas nos chamados “lares ilegais”, instalações sem as mais básicas condições para satisfazer as necessidades dos idosos e que representam um flagelo social cujas consequências foram particularmente expostas no contexto da crise sanitária provocada pela COVID-19. O Sindicato dos Magistrados do Ministério Público⁴ afirmou que esta incriminação “é não só juridicamente válida como merecedora de aplauso”, afirmando que o

⁴ Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (2016), 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, páginas 11 a 13.

comportamento punido e o respectivo bem jurídico tutelado “respeitam os princípios conformadores da necessidade e dignidade penal” e que “esta incriminação se encontra legitimada não só desde uma perspectiva da ordem de valores constitucionalmente protegidos (nomeadamente no artigo 73.º da CRP, mas essencialmente no artigo 1.º onde se erige a dignidade humana como valor primordial), mas também, e sobretudo, da perspectiva do suporte ético que lhe deve ser reconhecido”.

Quanto ao crime de denegação de acesso a instituição destinada ao acolhimento, o que propomos é que se passe a punir com pena de prisão até quatro anos ou com pena de multa quem negar a integração ou a permanência de idoso ou pessoa 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. Propõe-se igual punição para 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, por forma a que a punição ocorra também nos casos em que vítima aceite a condição de acolhimento proposta pela instituição. Os protocolos de cooperação celebrados entre a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade e o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social já consideram o comportamento que agora se pretende punir como ilícito, muito embora tal ilícito não tenha relevância penal. A falta de relevância penal para este ilícito tem levado a que se verifiquem 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. Com a presente proposta estas condutas não só passam a ser formalmente ilícitas, como se passa a dar relevância penal à sua violação.

Quanto ao crime de aproveitamento de pessoa especialmente vulnerável, no âmbito do presente projecto propõe-se que seja punido com pena de prisão de 1 a 5 anos 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 idosa 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. Esta disposição que agora se propõe visa assegurar a punição das situações de aproveitamento da fragilidade mental de pessoa especialmente vulnerável traduzida em casos em que esta é obrigada a outorgar actos como procurações, escrituras de compra e venda ou doação, em manifesto prejuízo dos seus interesses. Estas situações hoje muitas vezes não são objecto de responsabilização penal em virtude da presença de notário, enquanto entidade investida de poder público (uma vez que se presume que isso faz com que seja inferida a capacidade dos intervenientes). Acresce que actualmente resulta do disposto no artigo 173º, número 1, alínea c), do Código do Notariado, que o notário tem o dever de recusar a prática do acto quando tenha dúvidas sobre a integridade das faculdades mentais dos intervenientes, não havendo, contudo, uma punição penal ou contra-ordenacional, o que leva a uma certa falta de zelo no cumprimento deste dever. Com a presente iniciativa pune-se a conduta das pessoas e entidades, públicas e privadas, que omitam o citado dever e actua-se no plano da prevenção ao impor um acrescido dever de cautela na verificação das faculdades mentais dos outorgantes.

Finalmente, quanto ao crime de discriminação no acesso a bens e serviços, pretende-se punir com pena de multa actos de “discriminação económica”, traduzidos nos casos em que se impede ou dificulta 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.

Em terceiro e último lugar, propõe-se a alteração do artigo 11.º do Código Penal por forma a garantir que as pessoas colectivas possam ser punidas pelos novos crimes criados pelo presente Projecto de Lei, algo que permite a punição, por exemplo, de instituições destinadas ao acolhimento de idosos e que é coerente com a previsão desta punibilidade quanto ao crime de maus-tratos.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei criminaliza novas condutas praticadas contra pessoas especialmente vulneráveis, procede para o efeito à alteração do Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, e alterado pela Lei n.º 6/84, de 11 de maio, pelos Decretos-Leis n.ºs 101-A/88, de 26 de março, 132/93, de 23 de abril, e 48/95, de 15 de março, pelas Leis n.ºs 90/97, de 30 de julho, 65/98, de 2 de setembro, 7/2000, de 27 de maio, 77/2001, de 13 de julho, 97/2001, 98/2001, 99/2001 e 100/2001, de 25 de agosto, e 108/2001, de 28 de novembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 323/2001, de 17 de dezembro, e 38/2003, de 8 de março, pelas Leis n.ºs 52/2003, de 22 de agosto, e 100/2003, de 15 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março, pelas Leis n.ºs 11/2004, de 27 de março, 31/2004, de 22 de julho, 5/2006, de 23 de fevereiro, 16/2007, de 17 de abril, 59/2007, de 4 de setembro, 61/2008, de 31 de outubro, 32/2010, de 2 de setembro, 40/2010, de 3 de setembro, 4/2011, de 16 de fevereiro, 56/2011, de 15 de novembro, 19/2013, de 21 de fevereiro, e 60/2013, de 23 de agosto, pela Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto, pelas Leis n.ºs 59/2014, de 26

de agosto, 69/2014, de 29 de agosto, e 82/2014, de 30 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2015, de 8 de janeiro, e pelas Leis n.ºs 30/2015, de 22 de abril, 81/2015, de 3 de agosto, 83/2015, de 5 de agosto, 103/2015, de 24 de agosto, 110/2015, de 26 de agosto, 39/2016, de 19 de dezembro, 8/2017, de 3 de março, 30/2017, de 30 de maio, 94/2017, de 23 de agosto, 16/2018, de 27 de março, 44/2018, de 9 de agosto, 101/2019 e 102/2019, ambas de 6 de setembro, 39/2020, de 18 de agosto, 40/2020, de 18 de agosto, 58/2020, de 31 de Agosto, n.º 57/2021, de 16 de agosto, n.º 79/2021, de 24 de Novembro, e n.º 94/2021, de 21 de Dezembro.

Artigo 2.º

Alteração ao Código Penal

São alterados os artigos 11.º e 184.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, na sua atual redação, que passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 11.º

[...]

1 - [...].

2 - 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 pelos crimes previstos nos artigos 152.º-A e 152.º-B, nos artigos 159.º e 160.º, nos artigos 163.º a 166.º sendo a vítima menor, e nos artigos 168.º, 169.º, 171.º a 176.º-B, 201.º-A a 201.º-D, 217.º a 222.º, 240.º, 256.º, 258.º, 262.º a 283.º, 285.º, 299.º, 335.º, 348.º, 353.º, 363.º, 367.º, 368.º-A e 372.º a 376.º, quando cometidos:

a) [...]; ou

b) [...].

3 - (Revogado.)

4 - [...].

5 - [...].

6 - [...].

7 - [...].

8 - [...]:

a) [...]; e

b) [...].

9 - [...]:

a) [...];

b) [...]; ou

c) [...].

10 - [...].

11 - [...].

Artigo 184.º

[...]

As penas previstas nos artigos 180.º, 181.º e 183.º são elevadas de metade nos seus limites mínimo e máximo se a vítima for uma pessoa com mais de 65 anos de idade, for uma das pessoas referidas na alínea l) do n.º 2 do artigo 132.º, no exercício das suas funções ou por causa delas, ou se o agente for funcionário e praticar o facto com grave abuso de autoridade.»

Artigo 3.º

Aditamento ao Código Penal

É aditado ao Título I, do Livro II do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, na sua redacção actual, o Capítulo IX, denominado “Dos Crimes contra Víctima especialmente vulnerável” e composto pelos artigos 201.º-A a 201.º-D, com a seguinte redacção:

«Capítulo IX - Dos crimes contra pessoas especialmente vulneráveis

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 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 coação.

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 ilegitimamente 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.»

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 22 de julho de 2022

A Deputada,

Inês de Sousa Real