

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República

Registo

V. Ref.^a

Data

19-04-2023

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei 678/XV/1 (CH)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei 678/XV/1 \(CH\) - Reforça a proteção dos idosos que sejam vítimas de crimes](#), tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs do CH e do PCP, e dos DURPs do PAN e do L, na reunião de 19 de abril de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS**

PARECER

Projeto de Lei n.º 678/XV/1.ª (CH) – **Reforça a proteção dos idosos que sejam vítimas de crimes**

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido CHEGA tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 678/XV/1.ª (CH) - **Reforça a proteção dos idosos que sejam vítimas de crimes.**

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 17 de março de 2023. Foi admitido a 21 de março e, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, tendo a signatária deste parecer sido designada como relatora.

O Projeto de Lei foi apresentado nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

República Portuguesa (CRP) 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 (RAR). A iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Em 22 de março de 2023 foram solicitados Pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e à Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, podendo ser consultados a todo o tempo na página do processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente. Até ao momento em que este Parecer foi entregue tinham sido recebidos unicamente os contributos da APAV e o Parecer da Ordem dos Advogados.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Nos exactos termos da Nota Técnica, o Projeto de Lei visa “reforçar a proteção das pessoas idosas” e “preconiza a alteração do Código Civil, no sentido de serem aditados novos fundamentos ao elenco das causas de indignidade sucessória, decorrentes da também proposta alteração do Código Penal, com vista à criminalização de condutas que atentem contra os seus «direitos fundamentais”.

Ainda segundo a Nota Técnica, a iniciativa «visa consagrar como causas de incapacidade sucessória por indignidade a condenação pela prática do crime de exposição ou abandono e do crime de violação da obrigação de alimentos contra o autor da sucessão ou contra o seu cônjuge (mais elevando as molduras penais deste último tipo penal, que, do mesmo passo, torna crime público).

Do mesmo passo, tipifica autonomamente a conduta de coação de idoso a cargo, desde que se trate de pessoa “notoriamente limitada ou alterada nas suas funções mentais em termos que impossibilitem a tomada de decisões de forma autónoma e esclarecida” e esteja em

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

causa especificamente constringer pessoa idosa a ingressar ou permanecer temporariamente em instituição destinada ao internamento ou acolhimento de pessoas idosas, que não se encontre licenciada nem disponha de autorização provisória de funcionamento válida.

Invocam os proponentes, em densificação do seu impulso legiferante, que a violência contra idosos tem sido notícia recente a propósito dos «lares que não têm condições e aos quais o Estado não tem imposto regras, nem fiscalizado convenientemente», com relatos de «precariedade da assistência, medicação excessiva para os idosos estarem menos ativos e darem menos trabalho, desnutrição, desidratação, falta de higiene, situações de idosos amarrados a camas, abuso de cartões bancários e mesmo de maus-tratos físicos». Mas recordam a expressão que tem também em contexto familiar, assinalando que «é uma forma particular de violência doméstica (...)», de que são «principais autores (...) os filhos dessas pessoas (...)».

É pois essa a motivação para que os proponentes preconizem:

- a alteração do artigo 2034.º Código Civil, em termos de direitos sucessórios, defendendo que o disposto no artigo 1266.º do mesmo Código, que prevê a possibilidade de deserdação de um descendente que não cumpra o dever de alimentos, fazendo-a porém depender de declaração expressa, por via de testamento, não é suficiente, impondo-se, portanto, que seja expressamente determinada a sua incapacidade sucessória (através da sua previsão naquele artigo 2034.º), quer por violação da referida obrigação de alimentos (cujo tipo penal também é reconfigurado, como acima se assinalou – artigo 250.º do Código Penal), quer pela prática dos crimes de exposição ou abandono por quem tenha o dever de cuidar;
- a criação de um tipo penal autónomo, no elenco dos crimes contra a liberdade pessoal, com a epígrafe «coação de idoso a cargo» – numerado como artigo 154.º-A -, assim procurando dar resposta ao que consideram ser a insuficiente legislação aplicável à atividade

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

dos lares de terceira idade e centros de dia, optando por «penalizar quem procura estas instituições para ‘depositar’ os idosos a cargo, no sentido de contribuir de forma mais eficaz para a dissuasão da prática destas condutas».

O projeto de lei em apreço tem cinco artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto, o segundo alterando o Código Civil, o terceiro e o quarto alterando o Código Penal e o último determinando o início de vigência da lei a aprovar.

I. c) Enquadramento legal

A Nota Técnica enquadra a iniciativa legislativa evidenciando, nomeadamente, os seguintes aspectos:

«A Constituição da República Portuguesa reconhece alguns direitos específicos às pessoas idosas, designadamente no âmbito da segurança social (artigo 63.º) e incumbe o Estado, no âmbito da proteção da família (artigo 67.º), de promover uma «política de terceira idade», a qual deve englobar medidas de carácter económico, social e cultural, como se estabelece no artigo 72.º (...).

Por outro lado, a Constituição declara, no já mencionado artigo 67.º, que a família é um «elemento fundamental da sociedade», reconhecendo «uma relevância específica à família fundada no casamento, bem como, independentemente de qualquer vínculo conjugal, à família constituída por pais e filhos». Daí que, ao regular as relações familiares, o Código Civil determine que pais e filhos se devem mutuamente respeito, auxílio e assistência (artigo 1874.º) e que no âmbito penal estejam previstos crimes específicos contra a família e o agravamento das penas em vários crimes quando praticados contra membros da respetiva família (...).

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

De facto, como determinado no artigo 2009.º do Código Civil, estão obrigados a prestar alimentos, por esta ordem, o cônjuge ou o ex-cônjuge; os descendentes; os ascendentes; os irmãos; os tios, durante a menoridade do alimentando; e o padrasto e a madrasta, relativamente a enteados menores que estejam, ou estivessem no momento da morte do cônjuge, a cargo deste. Se algum dos vinculados não puder prestar os alimentos ou não puder saldar integralmente a sua responsabilidade, o encargo recai sobre os onerados subsequentes. Esta obrigação só cessa com a morte do obrigado ou do alimentado, quando o obrigado não possa continuar a prestá-los ou aquele que os recebe deixe de precisar deles; e quando o alimentado viole gravemente os seus deveres para com o obrigado (...).

A violação desta obrigação constitui causa de deserdação, nos termos do artigo 2166.º do Código Civil. A deserdação é um dois institutos que geram incapacidade sucessória, ou seja, que permitem impedir que uma pessoa seja herdeira de outra, sendo o outro a indignidade, esta regulada no artigo 2034.º e seguintes. A indignidade aplica-se a todos os tipos de vocação sucessória e a deserdação apenas à sucessão legitimária. A deserdação permite que o autor da sucessão prive o herdeiro legitimário da legítima, mediante expressa declaração da causa em testamento, sempre que ocorra uma das causas previstas no n.º 1 do artigo 2166.º:

- a) Condenação por algum crime doloso cometido contra a pessoa, bens ou honra do autor da sucessão, ou do seu cônjuge, ou de algum descendente, ascendente, adotante ou adotado, desde que ao crime corresponda pena superior a seis meses de prisão;
- b) Condenação por denúncia caluniosa ou falso testemunho contra as mesmas pessoas;
- c) Recusa de prestar, sem justa causa, ao autor da sucessão ou ao seu cônjuge os devidos alimentos.

O artigo 2034.º do Código Civil, cuja alteração ora se propõe, tipifica as causas de incapacidade sucessória por motivo de indignidade:

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

- a) Ser condenado como autor ou cúmplice de homicídio doloso, ainda que não consumado, contra o autor da sucessão ou contra o seu cônjuge, descendente, ascendente, adotante ou adotado;
- b) Ser condenado por denúncia caluniosa ou falso testemunho contra as mesmas pessoas, relativamente a crime a que corresponda pena de prisão superior a dois anos, qualquer que seja a sua natureza;
- c) Induzir, por dolo ou coação, do autor da sucessão a fazer, revogar ou modificar o testamento, ou disso o impediu;
- d) Dolosamente subtrair, ocultar, inutilizar, falsificar ou suprimir o testamento, antes ou depois da morte do autor da sucessão, ou aproveitar-se de algum desses factos.

(...)

Para além das consequências ao nível do direito civil, o incumprimento da obrigação de prestação de alimentos tem também consequências penais. O artigo 250.º do Código Penal, cuja alteração ora se propõe e que constitui um dos crimes contra a família, pune a violação da obrigação de alimentos com pena de multa ou de prisão, que, dependendo das circunstâncias, varia entre 120 e 240 dias ou até um ou dois anos de prisão. Pune-se, pois, o incumprimento da obrigação quer seja pontual ou reiterado (n.ºs 1 e 2) e quer coloque ou não em perigo a satisfação, sem auxílio de terceiro, das necessidades fundamentais do alimentado (n.º 3), bem como a circunstância de alguém se colocar propositadamente na impossibilidade de prestar alimentos com isso criando aquele perigo (n.º 4) (...).

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

A iniciativa legislativa em análise, no que respeita à intenção de alargamento das circunstâncias conducentes à indignidade sucessória através de uma alteração do artigo 2034.º do Código Civil, sujeita-se à crítica de que encurta a liberdade na disposição de bens, parecendo muito duvidoso que por essa via se contribua para a protecção dos direitos fundamentais das pessoas idosas.

Como bem se sublinha na Pronúncia da APAV, o propósito, manifestado pela Associação no *Relatório Portugal Mais Velho*¹, apresentado em outubro de 2020, deve ser antes «a criação de uma política de família que passe, entre outras medidas, pela revisão do direito sucessório *“de modo a permitir uma maior liberdade na disposição de bens (garantindo que numa situação em que os descendentes de uma pessoa idosa não a apoiem ou até maltratem possam ser “deserdados”*».

No Parecer da APAV chama-se ainda a atenção para um Parecer da Procuradoria Geral da República apresentado em legislatura anterior a propósito de iniciativa semelhante do Grupo Parlamentar do CDS (Projeto de Lei n.º 246/XIII/1.^a), «por levantar uma questão que nos parece muito relevante e que acreditamos ser necessário discutir. Aí se refere estar *“em causa uma opção política que eliminará a liberdade de decisão e a vontade do futuro de cuius, e substituí-la, em nome do interesse público, por uma consequência ope legis decorrente da indignidade.”*: ao tornar-se a condenação por violação da obrigação de alimentos ou por exposição ou abandono uma causa de incapacidade sucessória por indignidade, retirar-se-á ao autor da herança *“vontade, liberdade de assim decidir”*. Considerou, ainda, a Procuradoria Geral da República que *“a legislar-se deste modo estará assente que se prescinde, ou se eliminará, o princípio da autonomia e da participação do cidadão idoso, com direta repercussão na sua capacidade de exercício e de disposição relativamente ao seu património»*.

A iniciativa suscita reservas também no que respeita à sua dimensão jurídico-penal. No que respeita à conversão em crime público da violação da obrigação de alimentos, trata-se de solução inidónea a proteger os interesses das vítimas, por limitar a sua autonomia na

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

definição das respostas que considere mais adequadas. Neste sentido pronuncia-se também a APAV, excepcionando apenas a hipótese prevista no número 3 do artigo 250.º do Código Penal: “de acordo com aquilo que tem vindo a ser a posição da APAV relativamente a outras tipologias de crime, e no cumprimento de um dos princípios orientadores da sua prática – o da autonomia da vítima na tomada de decisões -, tendemos a não concordar com alteração de natureza proposta. De forma geral, consideramos que a alteração da natureza do crime previsto no artigo 250.º do CP, de crime semipúblico para público, implicaria uma interferência indesejada na esfera decisória da vítima, podendo essa interferência ir, em muitos casos, contra a vontade da mesma. Mais, no terreno observamos que raras são as situações em que os/as utentes acompanhados/as pela APAV pretendem, efetivamente, procedimento criminal contra os seus familiares por este crime”.

Finalmente, a neocriminalização de uma conduta sob a epígrafe “Coação de Idoso” é questionável sob o enfoque da sua necessidade, por não se vislumbrar qualquer lacuna de punibilidade; sendo ainda muito duvidosa a sua pertinência, na medida em que possa contribuir para uma menorização da pessoa em função de um critério etário associado a uma forma de “senioridade”. De modo porventura mais enfático, afirma-se no Parecer da APAV que «esta proposta não nos parece ter qualquer acolhimento possível, uma vez que quer o título proposto, quer o articulado em si nos parecem discriminatórios, tendo o potencial de acentuar, na nossa sociedade, preconceitos negativos em relação às pessoas idosas. A previsão de um crime intitulado “*coação de idoso*”, que se foca nas limitadas ou alteradas funções mentais e que salienta a impossibilidade de tomada de decisões de forma autónoma e esclarecida, viria cristalizar, no CP, um discurso protecionista, discriminatório e violador dos direitos das pessoas idosas. Mais, consideramos que esta proposta peca não só por ser desnecessária como incompleta. Desnecessária porque cremos que a conduta que o Projeto de Lei pretende criminalizar se encontra já tipificada no crime de coação previsto no artigo 154.º do CP. Incompleta porque prevê, como mencionado, a punição da coação de “(...) *pessoa idosa que se encontre a cargo do agente e esteja, à data, notoriamente limitada ou*

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

alterada nas suas funções mentais em termos que impossibilitem a tomada de decisões de forma autónoma e esclarecida (...)” (sublinhado nosso), levantando-se de imediato a questão de se não é igualmente possível constranger uma pessoa que não esteja, nestes termos, limitada ou alterada nas suas funções mentais, não se vislumbrando possível explicação para a distinção que se propõe criar, para além da eventual vulnerabilidade da pessoa idosa que apresente tais limitações. Se fosse esse o propósito, o de proteger pessoas (idosas ou não) com alguma capacidade diminuída ou outro tipo de vulnerabilidade, então poderia pensar-se na possibilidade de se acrescentar ao já mencionado artigo 154.º do CP uma eventual circunstância agravante, prevendo a proteção às vítimas especialmente vulneráveis. Mais, incompleta porque o articulado proposto prevê punição para quem coaja uma pessoa idosa “(...) *a ingressar ou permanecer temporariamente em instituição destinada ao internamento ou acolhimento de pessoas idosas que não se encontre licenciada nem disponha de autorização provisória de funcionamento válida (...)*” (sublinhado nosso), deixando de fora as situações de coação de pessoas idosas (independentemente da sua capacidade decisória) pelos seus familiares no sentido de ingressarem em instituições devidamente licenciadas».

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido CHEGA tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 678/XV/1.ª (CH) - **Reforça a proteção dos idosos que sejam vítimas de crimes.**

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

2. A iniciativa legislativa *sub judice* visa reforçar a proteção das pessoas idosas, aditando novos fundamentos ao elenco das causas de indignidade sucessória e neocriminalizando a “coação de idoso a cargo”
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 678/XV/1.ª (CH) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

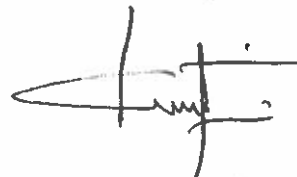
Palácio de S. Bento, 19 de abril de 2023

A Deputada Relatora



(Cláudia Santos)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)