Projeto de Lei n.º 245/XIII/1.ª

Altera o Código Penal, dispensando de queixa o crime de violação de obrigação de alimentos e agravando as respetivas penas

Exposição de motivos

O envelhecimento demográfico traduz alterações na distribuição etária de uma população, expressando uma maior proporção de população em idades mais avançadas. Esta dinâmica é entendida internacionalmente como uma das mais importantes tendências demográficas do século XXI.

Em 1989, o Conselho de Governadores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Governing Council of the United Nations Development Programme) recomendou que o dia 11 de julho fosse assinalado como o Dia Mundial da População. Esta decisão ocorre enquanto corolário da comemoração do dia 11 de julho de 1987, dia em que a população mundial terá atingido 5 mil milhões de habitantes e pretende evidenciar a importância das transformações demográficas.

Como referido no "World Population Ageing 2013 ", divulgado em 2013 pela Divisão de População das Nações Unidas (United Nations Population Division), o envelhecimento da população está a progredir rapidamente em muitos dos países pioneiros no processo de transição demográfica - processo pelo qual o declínio da mortalidade é seguido por reduções na natalidade. Segundo as Nações Unidas, este processo deverá continuar ao longo das próximas décadas e irá, provavelmente, afetar todo o mundo.

Ainda de acordo com os dados divulgados naquele relatório, a proporção mundial de pessoas com 60 e mais anos de idade aumentou de 9,2% em 1990 para 11,7% em 2013, e espera-se que continue a aumentar, podendo atingir 21,1% em 2050. Em valores absolutos, as projeções das Nações Unidas apontam para que o número de pessoas com 60 e mais anos de idade passe para mais do dobro, de 841 milhões de pessoas em 2013 para mais de 2 mil milhões em 2050, e o número de pessoas com 80 e mais anos de idade poderá mais do que triplicar, atingindo os 392 milhões em 2050.

A população idosa é predominantemente composta por mulheres porque estas tendem a viver mais do que os homens. Em 2013, a nível mundial, havia 85 homens por cada 100 mulheres no grupo etário dos 60 e mais anos, e 61 homens por cada 100 mulheres no grupo etário dos 80 e mais anos. É expectável que este rácio aumente moderadamente nas próximas décadas, refletindo uma melhoria ligeiramente mais rápida na esperança de vida dos homens nas idades avançadas.

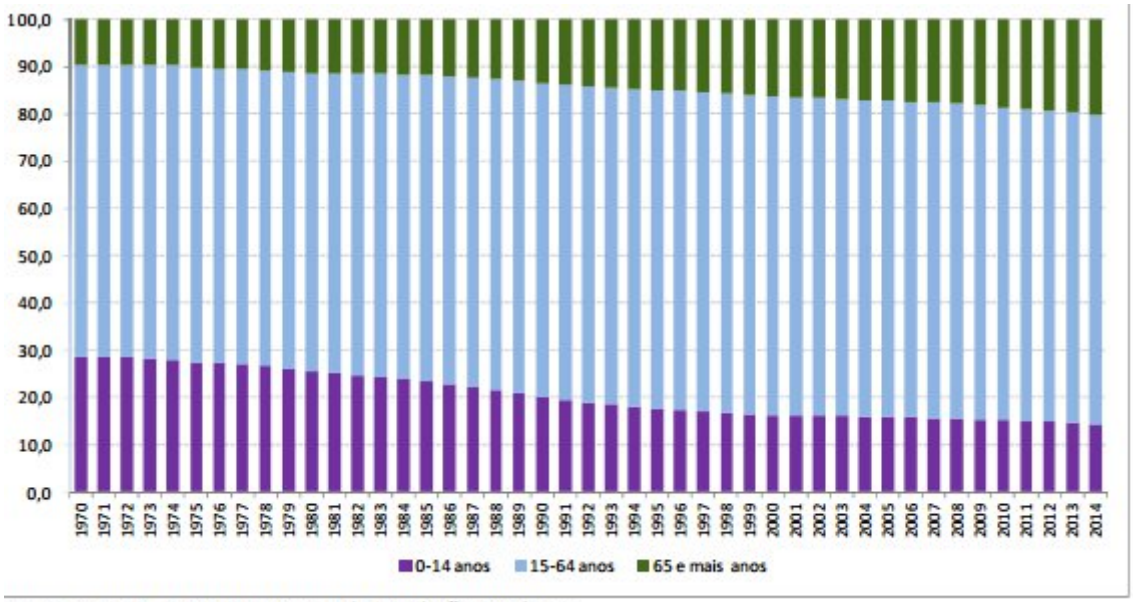
Em conformidade com o estudo mais recente do INE, publicado em Julho de 2015 e referente a 2014, as alterações na composição etária da população residente em Portugal e para o conjunto da UE 28 são reveladoras do envelhecimento demográfico da última década. Neste contexto, Portugal apresenta no conjunto dos 28 Estados Membros:

- o 5º valor mais elevado do índice de envelhecimento;
- o 3º valor mais baixo do índice de renovação da população em idade ativa;
- o 3º maior aumento da idade mediana entre 2003 e 2013.

Em resultado da queda da natalidade e do aumento da longevidade nos últimos anos, verificou-se em Portugal o decréscimo da população jovem (0 a 14 anos de idade) e da população em idade ativa (15 a 64 anos de idade), em simultâneo com o aumento da população idosa (65 e mais anos de idade).

Entre 1970 e 2014, a proporção da população jovem diminuiu 14 pontos percentuais (p.p.), passando de 28,5% do total da população em 1970 para 14,4% em 2014. Por sua vez, o peso relativo da população idosa aumentou 11 p.p., passando de 9,7% em 1970 para 20,3% em 2014. A população em idade ativa aumentou 3 p.p. entre estes anos: 61,9% em 1970 e 65,3% em 2014.

Estrutura etária da população portuguesa, por grupos de idade (%),1970-2014:



Fonte: INE, I.P., Estimativas Anuais da População Residente

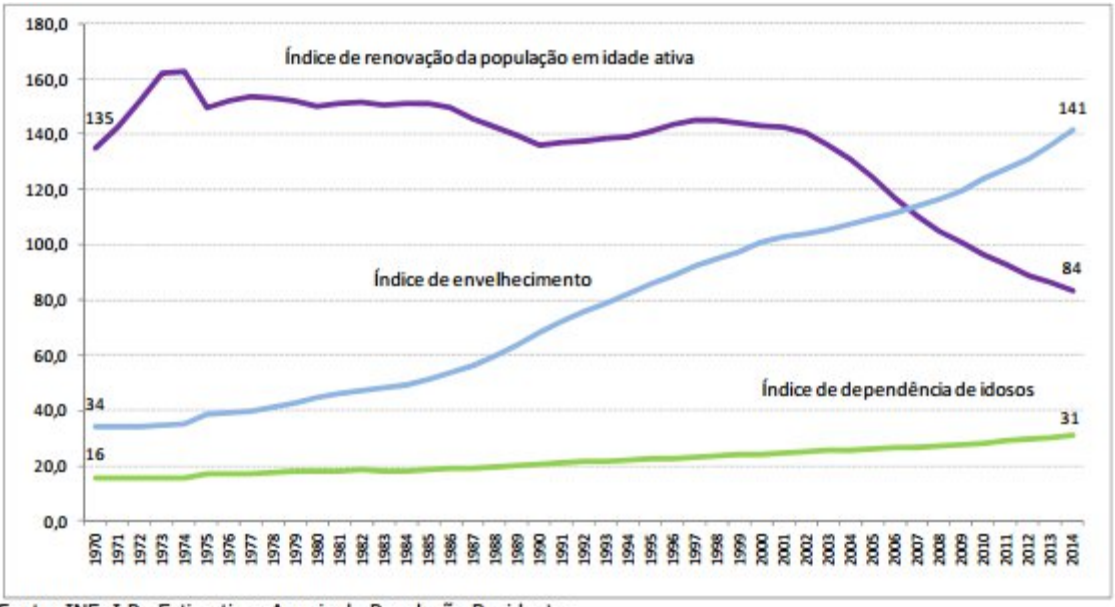
O número de idosos ultrapassou o número de jovens pela primeira vez, em Portugal, em 2000, tendo o índice de envelhecimento, que traduz a relação entre o número de idosos e o número de jovens, atingindo os 141 idosos por cada 100 jovens em 2014.

Também o índice de dependência de idosos, que relaciona o número de idosos e o número de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos de idade), aumentou continuadamente entre 1970 e 2014, passando de 16 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa em 1970, para 31 em 2014.

Por sua vez, o índice de renovação da população em idade ativa, que traduz a relação entre o número de pessoas em idade potencial de entrada no mercado de trabalho (20 a 29 anos de idade) e o número de pessoas em idade potencial de saída do mercado de trabalho (55 a 65 anos de idade), tem vindo a diminuir,

com maior incidência nos últimos quinze anos: desde 1999 que este índice tem diminuído continuadamente, tendo-se situado em 2010 abaixo de 100, para atingir 84 em 2014.

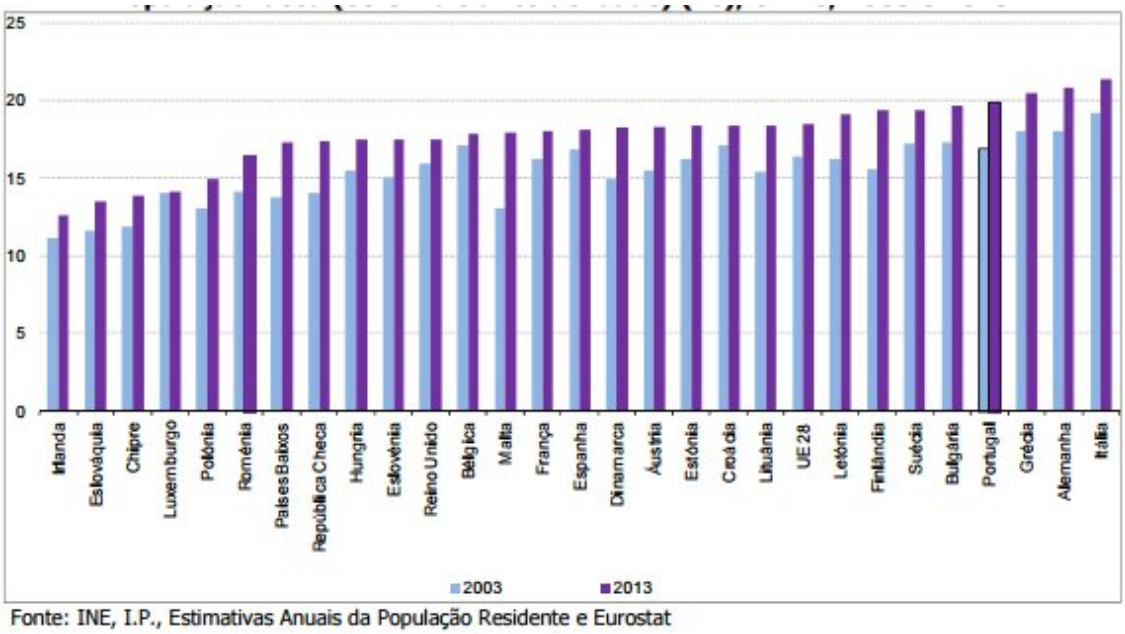
Índice de envelhecimento, índice de dependência de idosos e índice de renovação da população em idade ativa, (Nº), em Portugal,1970-2014:



Fonte: INE, I.P., Estimativas Anuais da População Residente

Em 2014, a população residente em Portugal era constituída por 14,4% de jovens, 65,3% de pessoas em idade ativa e 20,3% de idosos.

Relativamente a 2013 (último ano com informação do EUROSTAT), Portugal apresentava uma das estruturas etárias mais envelhecidas entre os 28 Estados Membros da União Europeia, a proporção de pessoas com 65 e mais anos era 18,5% na EU 28 e 19,9% em Portugal, valor apenas ultrapassado pela Grécia (20,5%), Alemanha (20,8%) e Itália (21,4%); a proporção mais baixa verificou-se na Irlanda (12,6%).

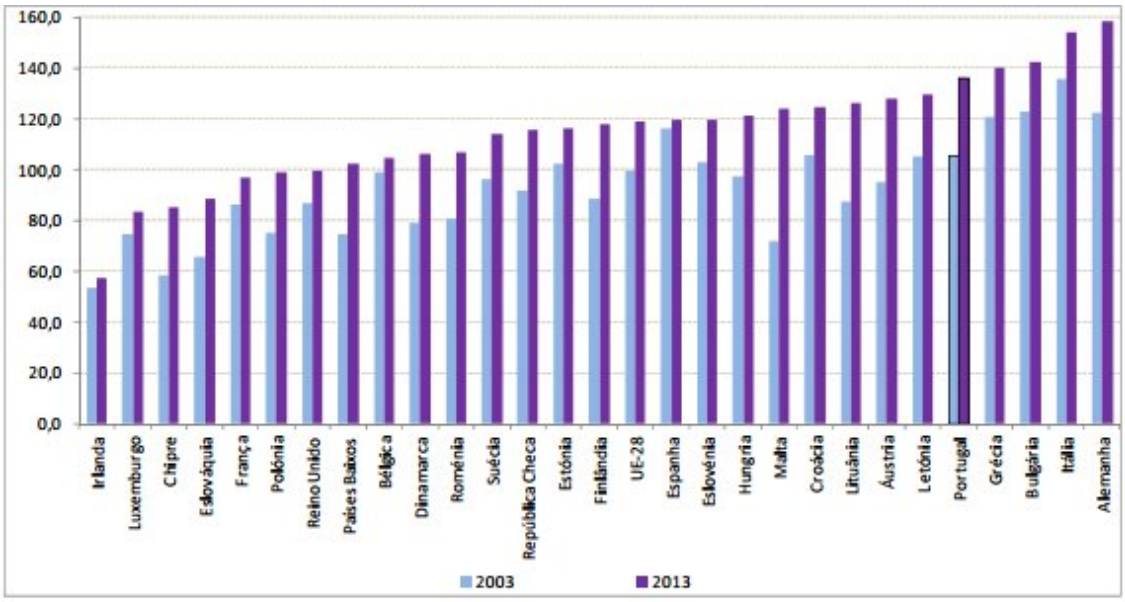


Fonte: INE, I.P., Estimativas Anuais da População Residente e Eurostat

As alterações na estrutura etária resultam no aumento do índice de envelhecimento: em 2014 por cada 100 jovens residiam em Portugal 141 idosos (136 em 2013).

O índice de envelhecimento para a UE 28, em 2013, era de 119 idosos por cada 100 jovens. O índice mais elevado situava-se na Alemanha (159), a que se seguia a Itália (154), Bulgária (142), Grécia (140) e Portugal (136). Por oposição, o índice de envelhecimento refletia um número de jovens superior ao de idosos na Irlanda (57), Luxemburgo (84), Chipre (85), Eslováquia (88), França (97) e Polónia e Reino Unido (99).

Índice de envelhecimento, UE 28, 2003 e 2013:



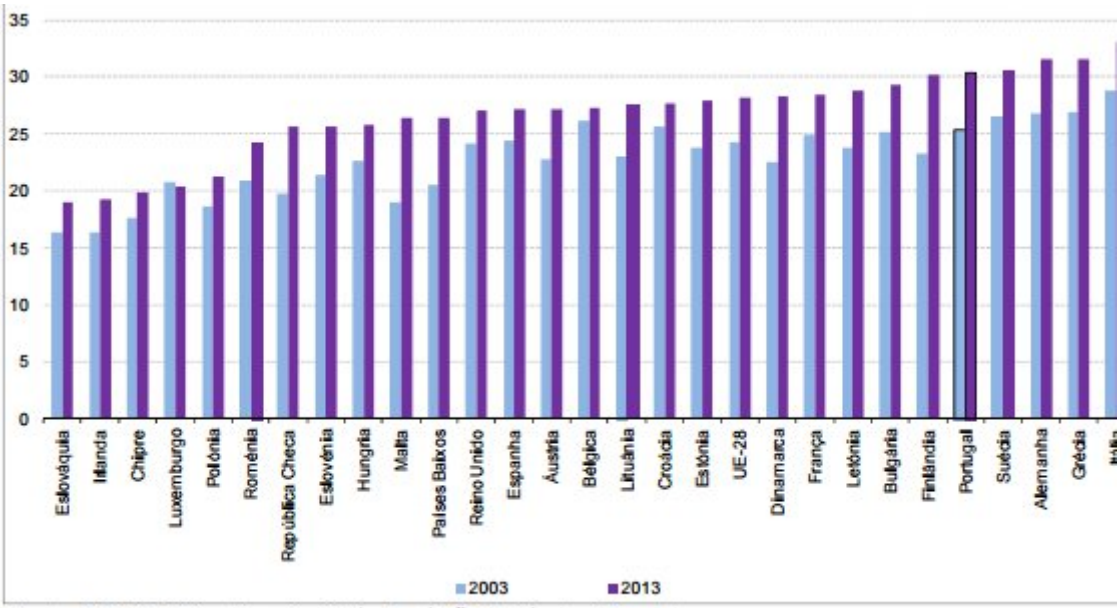
Fonte: INE, I.P., Estimativas Anuais da População Residente e Eurostat (cálculos do INE)

Face a 2003, o índice de envelhecimento passou de 100 para 119 idosos por 100 jovens na UE 28. O maior aumento do número de idosos por 100 jovens observou-se em Malta (+53), seguido da Lituânia (+39), Alemanha (+36), Áustria (+33) e de Portugal e Finlândia (+30); enquanto o menor aumento se verificou em Espanha (+3), Irlanda (+4), Bélgica (+6), Luxemburgo (+9) e França (+11).

Por outro lado, o índice de dependência de idosos que, como referido, relaciona a população idosa com a população em idade ativa, continua a aumentar: em 2003, por cada 100 pessoas em idade ativa residiam em Portugal 25 idosos, valor que passou para 31 em 2014 (30 em 2013).

O índice de dependência de idosos para a UE 28 era de 28 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa em 2013. Este índice variava entre 19 na Eslováquia e na Irlanda e 20 no Chipre e Luxemburgo; no lado oposto, 33 em Itália e 32 na Alemanha e Grécia.

Índice de dependência de idosos, UE 28, 2003 e 2013



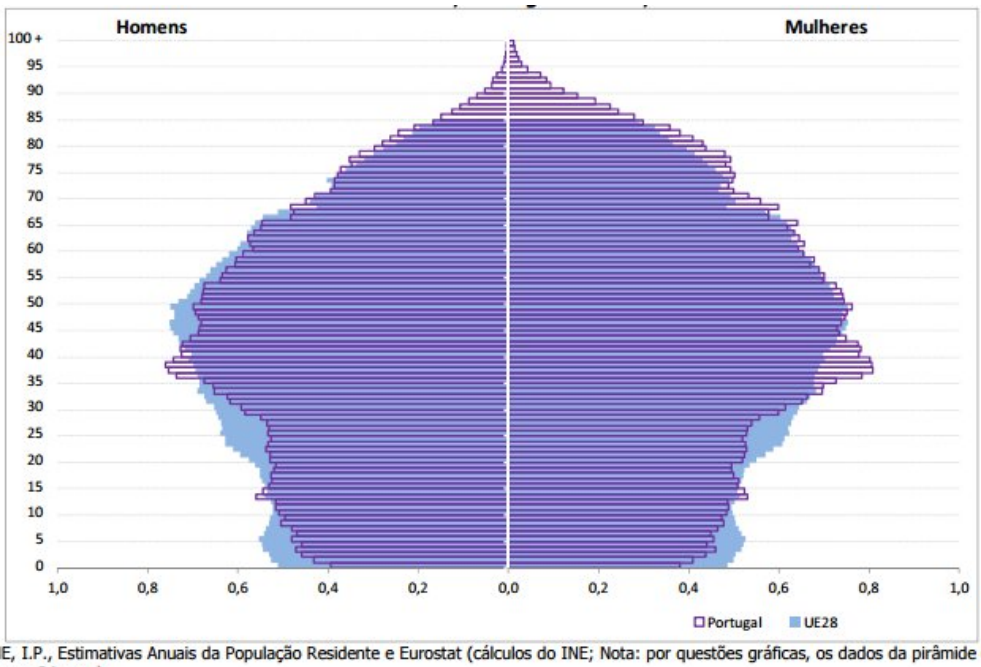
Fonte: INE, I.P., Estimativas Anuais da População Residente e Eurostat

Em Portugal, verifica-se também o envelhecimento da população em idade ativa, diminuindo o índice de renovação da população em idade ativa: em 2003 por cada 100 pessoas dos 55 aos 64 anos de idade existiam 136 pessoas com 20 a 29 anos de idade, valor que se reduziu para 84 em 2014 (86 em 2013).
Índice de renovação da população em idade ativa, UE 28, 2003 e 2013:

Do mesmo modo, a análise das pirâmides etárias sobrepostas, para a Portugal e para UE 28, para o ano de 2013, revelam o duplo envelhecimento demográfico: a base da pirâmide apresenta um estreitamento, mais evidente para Portugal do que para a UE 28, enquanto o seu topo se alarga, com valores semelhantes para Portugal e para a UE 28.

A configuração destas pirâmides reflete o aumento do número de idosos (65 e mais anos de idade), a diminuição do número de jovens (0 a 14 anos de idade) e do número de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos de idade) dos últimos anos, em Portugal e no conjunto dos Estados Membros da UE 28.

Pirâmides etárias, Portugal e UE 28, 2013:



Fonte: INE, I.P., Estimativas Anuais da População Residente e Eurostat (cálculos do INE; Nota: por questões gráficas, os dados da pirâmide da UE 28 terminam nos 84 anos)

Perante este cenário é fundamental atualizar e inovar as políticas de família e dar especial enfoque ao envelhecimento ativo.

O CDS agendou pois um conjunto de iniciativas centradas no envelhecimento ativo e na proteção dos mais idosos.

Em relação ao envelhecimento ativo urge dar-lhe a relevância que ele merece, ou seja, considerando os mais idosos como um dos eixos principais da sociedade.

As políticas de envelhecimento ativo devem pois apontar o caminho da criação de oportunidades para todos aqueles que querem e podem continuar a ter uma vida ativa em seu benefício e no da própria sociedade.

Defendemos que as novas gerações possam valorizar as gerações mais sabedoras e experientes e com elas aprender, permitindo a estas, por seu turno, partilhar conhecimento e disponibilidade e receber o entusiasmo e a força que normalmente caracteriza as gerações mais jovens.

Uma sociedade mais equilibrada passa necessariamente por estabelecer

pontes entre as gerações.

Por outro lado, importa garantir da existência de mecanismos efetivos de proteção que salvaguardem e atendam às particularidades, riscos e fragilidades dos mais idosos.

Muitos destes idosos são pessoa que, devido à sua especial suscetibilidade, necessitam de uma proteção especial e reforçada, quer seja em termos sociais, económicos, de saúde ou de justiça.

Estes caminhos fazem-se através de políticas integradas de longo prazo que passam por diversas áreas, tais como saúde, formação, voluntariado, justiça e emprego, onde todos os agentes, querem sejam legislativos ou executivos, devem estar envolvidos.

Atualmente, o crime de violação de obrigação de alimentos previsto no artigo 250.º do Código Penal é um crime semipúblico, o que significa que o respetivo procedimento depende da existência de queixa da pessoa com legitimidade para a apresentar - regra geral, o ofendido, seu representante legal ou sucessor. Deste modo, e mesmo que uma entidade policial ou um funcionário público - que estão obrigados a denunciar esses crimes, como sabemos - avancem com uma participação ou denúncia, é indispensável que os titulares do direito de queixa exerçam tempestivamente o respetivo direito.

Acresce que nos crimes semipúblicos é admissível a desistência da queixa.

No intuito de reforçar a proteção do idoso, propomos que o crime de violação de obrigação de alimentos passe a ser crime público, eliminando o requisito da apresentação de queixa.

Doravante, bastará a participação ou denúncia pelas autoridades judiciárias ou policiais - ou até a mera denúncia de terceiro - para que o mesmo seja investigado, sem necessidade de intervenção da vítima, pois o processo

correrá os seus termos independentemente da vontade desta.

Entende ainda o CDS-PP que o aumento da moldura penal aplicável a este crime constituirá uma advertência quanto à seriedade com que deverão ser encaradas as condutas de quem voluntariamente negligencia carinho e atenção aos seus, ou lhes falta com o que é essencial à respetiva sobrevivência.

Por outro lado, é frequente que a dependência económica e de prestação de cuidados básicos, nomeadamente de higiene e de saúde, coloque os idosos numa situação de facto em que só podem contar com os seus familiares ou com terceiros prestadores de cuidados. Outras situações ocorrem em que os familiares, nomeadamente em situações de rutura conjugal ou de desemprego, pretendem aproveitar-se dos rendimentos da pessoa idosa que têm a seu cargo.
São essas situações que estão na base da proliferação de lares de terceira idade e de centros de dia que não têm condições para receber idosos, e, por isso mesmo, não se encontram sequer provisoriamente licenciados. Por tal motivo, praticam preços reduzidos - se comparados com os das instituições que internam ou acolhem dentro dos requisitos previstos na lei - e, em consequência, são muito procurados para o internamento ou acolhimento de idosos.

A legislação que se aplica à atividade destas instituições foi revista em 2014, e as penalidades aplicáveis a quem as explora foram significativamente agravadas. Cumpre agora 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.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do CDS-PP abaixo assinados apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei vem dispensar de queixa o crime de violação de obrigação de alimentos, bem como agravar as respetivas penas.

Artigo 2.º

Alteração ao Código Penal

O artigo 250.º do Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, passa a ter a seguinte redação:

"Artigo 250º

[...]

1 - Quem, estando legalmente obrigado a prestar alimentos e em condições de o fazer, não cumprir a obrigação no prazo de dois meses seguintes ao vencimento, é punido com pena de prisão até um ano ou pena de multa até 120 dias.

2 - A prática reiterada do crime referido no número anterior é punível com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

3 - Quem, estando legalmente obrigado a prestar alimentos e em condições de o fazer, não cumprir a obrigação, pondo em perigo a satisfação, sem auxílio de terceiro, das necessidades fundamentais de quem a eles tem direito, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 360 dias.

4 - Quem, com a intenção de não prestar alimentos, se colocar na impossibilidade de o fazer e violar a obrigação a que está sujeito criando o perigo previsto no número anterior, é punido com pena de prisão até 5 anos ou com pena de multa até 600 dias.

5 – (Eliminado).

6 - [...]".

Artigo 2.º

Aditamento ao Código Penal

É aditado um artigo 154.º-D ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, com a seguinte redação:

"Artigo 154.º-D
Coação de idoso a cargo

1 – Quem, com dolo, constranger pessoa idosa que se encontre a cargo do agente e esteja, à data, notoriamente limitada ou alterada nas suas funções mentais em termos que impossibilitem a tomada de decisões de forma autónoma e esclarecida, 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, é punido com pena de prisão até 2 anos ou multa até 240 dias.
2 - É correspondentemente aplicável o disposto nos números 2 e 3 do artigo 154.º

Artigo 3.º
Entrada em vigor

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

Palácio de São Bento, 23 de Maio de 2016

Os Deputados