

[Projeto de Lei n.º 676/XV/1.ª\(L\)](#)

Título: Cria a Carta dos Direitos da Cidadania Sénior

Data de admissão: 23-03-2023

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. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO**
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

Elaborada por: Ana Cláudia Cruz e Gonçalo Sousa Pereira (DAC), Cristina Ferreira e Leonor Calvão Borges (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN) e Rosalina Espinheira (BIB)

Data: 3 de abril de 2023

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa criar a Carta dos Direitos da Cidadania Sénior.

O proponente identifica como impulso legiferante os resultados dos [Censos de 2021](#), que revelaram que a população sénior representa 23,4% da população portuguesa – 2.424.122 pessoas com 65 anos ou mais – e um índice de envelhecimento de 182 pessoas idosas para cada 100 jovens, e recorda a [Resolução n.º 46/91, de 16 de dezembro, da Assembleia Geral das Nações Unidas](#), que consagrou os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas, bem como a [Recomendação adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a Promoção dos Direitos Humanos das Pessoas Mais Velhas](#) e a [Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável \(2017-2025\)](#), fundando, assim, a essencialidade de *reforçar o combate à discriminação em razão da idade, reiterando princípios basilares e direitos fundamentais à luz da experiência e realidade das pessoas séniores*.

Em concreto, propõe, num articulado com dezassete artigos, em que o primeiro define como objeto e âmbito «a proteção e promoção dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, independentemente da sua ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social, deficiência, características genéticas, orientação sexual ou identidade e expressão de género», o segundo estabelece como princípios orientadores, designadamente, os princípios fundamentais consagrados na Resolução n.º 46/91 da Assembleia Geral da ONU e o último dispõe quanto à entrada em vigor, a consagração dos seguintes princípios e direitos:

- Princípio da independência (artigo 3.º),
- Princípio da participação (artigo 4.º),
- Princípio do cuidado (artigo 5.º),
- Princípio da realização pessoal (artigo 6.º),
- Princípio da dignidade (artigo 7.º),
- Direito ao envelhecimento (artigo 8.º),
- Direito ao respeito (artigo 9.º),

- Direito à alimentação e nutrição (artigo 10.º),
- Direito à saúde (artigo 11.º),
- Direito à educação, cultura, desporto e lazer (artigo 12.º),
- Direito à profissionalização e trabalho (artigo 13.º),
- Direito à habitação (artigo 14.º),
- Direito ao transporte (artigo 15.º), e
- Direito ao atendimento prioritário (artigo 16.º);

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelo Deputado único representante do Livre (L), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

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

Observa os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

A iniciativa deu entrada em 17 de março de 2023, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 23 de março, data em que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), com conexão com a Comissão do Trabalho e Segurança Social (10.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária desse mesmo dia.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão ou na redação final.

A presente iniciativa legislativa apresenta um título - «Cria a Carta dos Direitos da Cidadania Sénior» - que traduz sinteticamente o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, em caso de aprovação, ser objeto de aperfeiçoamento.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece, no seu artigo 17.º, que a entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando em conformidade o n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente 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](#) portuguesa ² 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](#), dedicado à «Terceira idade». Neste último, consagra um específico direito das pessoas idosas, ao qual correspondem determinadas imposições e obrigações estaduais. Neste domínio, 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» (n.º 1), e, bem assim, «a política de terceira idade engloba medidas de carácter económico, social e cultural tendentes a proporcionar às pessoas idosas oportunidades de realização pessoal, através de uma participação ativa na vida da comunidade» (n.º 2).

Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, «a política de 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 (participação ativa na vida da comunidade, continuação da ligação ao local e colegas de trabalho depois da reforma, criação de clubes culturais nos centros de terceira idade, organização de trabalho coletivo nos lares de idosos, etc.)³.»

E como refere Rui Medeiros, «a política de terceira idade engloba uma pluralidade de medidas, de âmbito e alcance muito diverso (...)» reconhecendo «que, não representando a velhice um fenómeno homogéneo, as intervenções mais prementes devem ser dirigidas aqueles que, dentro do grupo etário dos idosos, se encontram numa situação mais precária ou menos condigna». Ainda segundo o mesmo autor, «cabe, contudo, ao legislador, com a sua legitimidade democrática, concretizar a política de terceira idade»,⁴

² Texto consolidado retirado do portal da [Assembleia da República](#). Todas as referências legislativas relativas à Constituição da República Portuguesa são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 3/04/2023.

³ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Volume I, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pág. 884.

⁴ MIRANDA, Jorge, e MEDEIROS, Rui, **Constituição Portuguesa Anotada**, Volume I, 2.ª edição revista, Universidade Católica Editora, 2017, pág. 1014.

Para efeitos da iniciativa em apreço, é pessoa sénior toda aquela que tiver idade igual ou superior a 65 anos. A atuação do Estado, no âmbito da promoção de uma política pública para a terceira idade, tem-se revelado em variadas vertentes que se concretizam em medidas concretas de proteção da pessoa idosa, das quais se refere abaixo a principal legislação.

É definido que a proteção na velhice é concretizada através de uma pensão mensal vitalícia que tem por fim substituir o rendimento de trabalho perdido quando o trabalhador atingir a idade legalmente presumida como adequada para cessar a atividade profissional. De acordo com o disposto nas [Portarias n.º 307/2021](#), de 9 de 17 de dezembro⁵ e [n.º 292/20022](#), de 9 de dezembro, a idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral da segurança social em 2023 e 2024 é de 66 anos e 4 meses. Refira-se que a Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, aprovada pela [Lei n.º 4/2007](#), de 16 de janeiro⁶, estipula no [artigo 104.º](#) que deve ser dada convergência aos regimes da função pública com os regimes do sistema de segurança social.⁷

Não obstante, mesmo que atingidas as condições, a passagem à situação de inativo não é obrigatória. Segundo o [artigo 348.º](#) do [Código do Trabalho](#), o contrato de trabalho converte-se em contrato a termo com a idade de 70 anos, permitindo ao trabalhador em causa continuar a trabalhar para lá dessa idade. De igual forma, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014](#), de 29 de junho⁸, prevê, no [artigo 294.º-A](#) o exercício de funções públicas após reforma ou aposentação por idade de 70 anos, se verificadas determinadas condições.

Acresce que, de acordo com o [artigo 62.º](#) do [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio⁹, que aprova o regime de proteção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social, a acumulação da pensão de velhice

⁵ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 3/04/2023.

⁶ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁷ A [Lei n.º 4/2009](#), de 29 de janeiro, define, pela primeira vez, com efeitos a 1 de janeiro de 2009, a proteção social de todos trabalhadores que exercem funções públicas de forma global, efetiva e integrada, tendo em conta o respeito pelos direitos adquiridos e em formação e o imperativo legal da realização da convergência dos regimes.

⁸ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁹ Texto consolidado.

com rendimentos de trabalho é livre, exceto quando essa pensão de velhice é resultante de uma pensão de invalidez absoluta.

A Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social inclui os subsistemas de ação social, de solidariedade e de proteção familiar. A ação social visa prevenir e reparar situações de carência e de desigualdade socioeconómica, de dependência, exclusão ou vulnerabilidade sociais, integrar e promover as pessoas ao nível da comunidade e desenvolver as respetivas capacidades, bem como assegurar especial proteção aos grupos mais vulneráveis (crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos e outras pessoas em situação de carência económica ou social), intervindo em domínios fundamentais como: (i) os serviços e equipamentos sociais; (ii) os programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais; (iii) as prestações pecuniárias de carácter eventual; (iv) e as prestações em espécie.

No domínio das respostas sociais, a Estrutura Residencial para Idosos (ERPI) constitui-se como uma resposta social, desenvolvida em equipamento, destinada a alojamento coletivo, num contexto de «residência assistida», para pessoas com mais de 65 anos que, por razões familiares de dependência, isolamento, solidão ou insegurança, não podem permanecer na sua residência, ou outras em situação de maior risco de perda de independência e/ou de autonomia que pretendem integração em estrutura residencial, podendo aceder a serviços de apoio biopsicossocial, orientados para a promoção da qualidade de vida e para a condução de um envelhecimento sadio, autónomo, ativo e plenamente integrado.

A ERPI oferece um conjunto de serviços diversificados aos utentes, nomeadamente alimentação adequada às necessidades dos residentes, respeitando as prescrições médicas, cuidados de enfermagem, bem como o acesso a cuidados de saúde, cuidados de higiene pessoal, tratamento de roupa, administração de fármacos, quando prescritos, acompanhamento a serviços externos, etc., promovendo também a socialização com outros utentes, colaboradores, voluntários e pessoas da comunidade.

Neste âmbito, vigora também o [Decreto-Lei n.º 64/2007](#), de 14 de março¹⁰, que define o regime de licenciamento e de fiscalização da prestação de serviços e dos

¹⁰ Texto consolidado.

estabelecimentos de apoio social¹¹, em que sejam exercidas atividades e serviços do âmbito da segurança social relativos a crianças, jovens, pessoas idosas ou pessoas com deficiência, bem como os destinados à prevenção e reparação das situações de carência, de disfunção e de marginalização social, estabelecendo ainda o respetivo regime sancionatório.

A regulamentação das condições técnicas de instalação e funcionamento dos serviços e estabelecimentos de apoio social foi aprovada pela [Portaria n.º 67/2012](#), de 21 de março, que define as condições de organização, funcionamento e instalação a que devem obedecer as ERPI. Acresce a [Portaria n.º 96/2013](#), de 4 de março, que estabelece as condições de instalação e funcionamento dos estabelecimentos de apoio social - Centro de Noite.

Relacionado com o tema do acolhimento dos idosos, existe ainda o [Decreto-Lei n.º 391/91](#), de 10 de outubro, alterado pelo [Decreto-Lei n.º 328/93](#), de 25 de setembro, que disciplina o regime de acolhimento familiar de idosos e adultos com deficiência.

No domínio das prestações de segurança social, refira-se o [Decreto-Lei n.º 160/80](#), de 27 de maio¹², que estabelece um esquema de prestações de segurança social a não beneficiários do sistema contributivo e aprova a pensão social de velhice, o [Decreto-Lei n.º 464/80](#), de 13 de outubro¹³, que estabelece em novos moldes as condições de acesso e de atribuição da pensão social, e o [Decreto-Lei n.º 70/2020](#), de 16 de setembro, que atualiza a idade de acesso às pensões e elimina o fator de sustentabilidade nos regimes de antecipação da idade de pensão de velhice do regime geral de segurança social, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 187/2007](#), de 10 de maio.

¹¹ Para efeitos deste diploma «consideram-se de apoio social os estabelecimentos em que sejam prestados serviços de apoio às pessoas e às famílias, independentemente de estes serem prestados em equipamentos ou a partir de estruturas prestadoras de serviços, que prossigam os seguintes objetivos do sistema de ação social: (i) a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência e de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais; (ii) a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades; (iii) a especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos».

¹² Texto consolidado.

¹³ Texto consolidado.

A Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social prevê, também, um subsistema de solidariedade ([artigos 36.º](#) e seguintes), que abrange os complementos de solidariedade concedidos a idosos em situação de carência. Destaca-se neste caso, o Complemento Solidário para Idosos (CSI) o qual constitui uma prestação do subsistema de solidariedade¹⁴ destinada a pensionistas que tenham idade igual ou superior à idade normal de acesso à pensão de velhice, com baixos recursos, residentes em território nacional. É uma prestação diferencial, ou seja, é um apoio adicional aos recursos que os destinatários já possuem.

Este complemento tinha sido já criado pelo [Decreto-Lei n.º 232/2005](#), de 29 de dezembro¹⁵, e encontra-se regulamentado pelo [Decreto Regulamentar n.º 3/2006](#), de 6 de fevereiro¹⁶. Nos termos do [artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, têm direito ao CSI os titulares de pensões de invalidez, velhice e sobrevivência ou equiparadas¹⁷ de qualquer sistema de proteção social nacional ou estrangeiro, desde que reúnam determinadas condições.

Além deste vigora no ordenamento jurídico o [Decreto-lei n.º 265/99](#), de 14 de julho¹⁸, que procede à criação de uma nova prestação destinada a complementar a proteção concedida aos pensionistas de invalidez, velhice e sobrevivência dos regimes de segurança social em situação de dependência, e o [Decreto-Lei n.º 208/2001](#), de 27 de julho¹⁹, que define as regras a observar na atribuição do complemento extraordinário de solidariedade.

Atendendo a que os titulares do CSI têm rendimentos muito reduzidos e que despendem grande parte dos seus recursos económicos com a saúde, nomeadamente com os medicamentos, o [Decreto-Lei n.º 252/2007](#), de 5 de julho²⁰, cria um regime de

¹⁴ Previsto no [artigo 41.º](#) da Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro.

¹⁵ Texto consolidado.

¹⁶ Texto consolidado.

¹⁷ São consideradas pensões equiparadas as pensões substitutivas de rendimentos de trabalho ou destinadas a garantir mínimos de subsistência, de natureza não indemnizatória, nem de prémio de seguro ou pensões derivadas destas, cuja atribuição seja periódica e por tempo indeterminado, que integram a proteção nas eventualidades de invalidez, velhice e morte dos respetivos sistemas de proteção social.

¹⁸ Texto consolidado.

¹⁹ Texto consolidado.

²⁰ Texto consolidado.

benefícios adicionais de saúde para os beneficiários do complemento solidário. A [Portaria n.º 833/2007](#), de 3 de agosto, regula o procedimento do pagamento das participações financeiras dos benefícios adicionais acima referidos.

Refira-se também que os beneficiários do CSI e os reformados pensionistas cujo valor mensal do total de reformas, pensões e complementos de pensão auferidos seja igual ou inferior a 1,2 vezes o valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS)²¹ são elegíveis, sob certas condições, para o Passe Social + cujo regime se encontra aprovado pela [Portaria n.º 272/2011](#), de 23 de setembro²², que define as condições de atribuição do Passe Social+ e os procedimentos relativos à operacionalização do sistema que lhe está associado.

No âmbito da tutela penal, é de referir que o [Código Penal](#) considera a idade da vítima como uma circunstância que determina o agravamento das penas aplicáveis a alguns crimes. Uma dessas circunstâncias consiste da prática do crime contra pessoa particularmente indefesa, em razão de idade, muito embora a idade seja sempre referida em termos gerais, tanto incluindo pessoas muito jovens como muito idosas. É o caso dos crimes de ameaça, coação, por força do [artigo 155.º](#) e dos crimes de sequestro e de burla qualificada, nos termos dos [artigos 158.º](#) e [218.º](#), respetivamente, e ainda dos crimes de violência doméstica ([artigo 152.º](#)) e maus tratos ([artigo 152.º-A](#)). O [artigo 204.º](#) prevê o crime de furto qualificado, estabelecendo um conjunto de circunstâncias muito diversificadas que determinam o preenchimento deste tipo penal e o agravamento da pena, como sejam a prática dos factos explorando situação de especial debilidade da vítima ou mediante introdução ilegítima em habitação.

Para o cidadão com mais de 65 anos, a incorporação do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), aprovado pela [Lei n.º 6/2006](#), de 27 de fevereiro²³, no seu contrato de arrendamento apenas acontece no caso de existir acordo entre as partes, nos termos do [artigo 36.º](#). Caso contrário, mantém-se a vigência do regime de arrendamento urbano (RAU), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 321-B/90](#), de 15 de outubro²⁴, se o

²¹ Em 2023 o IAS está fixado em 480,43€ ([Portaria n.º 298/2022](#), de 16 de dezembro).

²² Texto consolidado.

²³ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

²⁴ Texto consolidado retirado da base de dados da [DataJuris](#).

respetivo contrato de arrendamento tiver sido celebrado antes da data da entrada em vigor do RAU. Quanto à denúncia de contrato para demolição ou obras, vigora o disposto no [artigo 25.º](#) do [Decreto-Lei n.º 157/2006](#), de 8 de agosto²⁵, que aprova o regime jurídico das obras em prédios urbanos.

Têm direito a atendimento prioritário as pessoas idosas²⁶ que apresentem evidente alteração ou limitação das funções físicas ou mentais, segundo o disposto no [Decreto-Lei n.º 58/2016](#), de 29 de agosto²⁷.

No sítio da internet do [Instituto da Segurança Social](#) é possível encontrar informação complementar relativa à matéria da proteção social do cidadão idoso.

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». Também o artigo 67.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) dispõe que a União «constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros». 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 social²⁸.

²⁵ Texto consolidado.

²⁶ Nos termos da na alínea b), do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, é pessoa idosa a que tiver idade igual ou superior a 65 anos.

²⁷ Texto consolidado.

²⁸ O n.º 4 do artigo 3.º do TUE dispõe que a União «combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais (...)». O combate à discriminação em razão da idade é referido no artigo 10.º e 19.º do TFUE. A luta contra a exclusão social bem como a proteção social encontram previsão no artigo 9.º e alíneas c) e j) do n.º 1 do artigo 153.º do TFUE.

A [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) (CDFUE) dedica artigos autónomos aos direitos das «pessoas idosas» bem como às «pessoas com deficiência» e o seu artigo 34.º, relativo ao direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais, particulariza algumas situações especial de vulnerabilidade como a doença, a dependência ou a velhice²⁹.

Ainda que não exista, no direito da UE um enquadramento específico que vá ao encontro da matéria em causa nesta iniciativa 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» acrescenta ainda 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».

Também 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:

²⁹ A CDFU dispõe no seu artigo 25.º 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», estabelecendo no seu artigo 34.º que a UE «reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a (...) dependência ou velhice, (...)». Determina ainda que com vista a «lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social (...) destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não dispõem de recursos suficientes (...)».

- Convidou 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;
- Apelou que os Estados-Membros e a UE, enquanto [partes](#) na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), assegurassem que as medidas relacionadas com a tomada de decisões e a capacidade jurídica das pessoas idosas com deficiência englobassem regimes de proteção adequados e eficazes para prevenir abusos;
- Instou que os Estados-Membros e a Comissão Europeia tivessem em consideração, na definição de políticas que afetem direta ou indiretamente as pessoas mais velhas, que as condições de vida das pessoas idosas diferissem bastante e dependessem de várias circunstâncias e fatores;
- Fez também referência aos compromissos da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) da Estratégia de Implementação Regional (RIS) do Plano Internacional de Ação de Madrid sobre o Envelhecimento (MIPAA) que apelaram, nomeadamente, à eliminação da discriminação em razão da idade e à eliminação da negligência, dos maus-tratos e da violência contra as pessoas idosas.

De referir, neste mesmo contexto, 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.

Em 2022, a Comissão Europeia lançou uma «[Estratégia Europeia de Prestação de Cuidados](#)» onde destaca que «cuidados de longa duração de elevada qualidade e a preços acessíveis capacitam os idosos, ajudando-os a manter-se autónomos e a viver com dignidade» sendo este «um aspeto particularmente importante num contexto de alterações demográficas, em que os europeus vivem mais tempo e com mais saúde e em que a procura de cuidados aumenta exponencialmente. As políticas de envelhecimento ativo, bem como a intervenção precoce, a promoção da saúde e a prevenção de doenças podem contribuir ainda mais para uma vida independente, saudável e ativa mais longa e retardar o surgimento de necessidades de cuidados».

O Grupo de Alto Nível sobre o futuro da [protecção social e do Estado social na UE](#) foi constituído no final de 2021 pela Comissão Europeia, tal como anunciado no [Plano de Acção do Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), tendo como principal tarefa a análise dos impactos esperados das mega-tendências, tais como as alterações demográficas, resultando numa diminuição da mão-de-obra e num envelhecimento da população, as transformações no mercado de trabalho e as transições digitais e verdes, bem como a emergência de novos riscos sobre a protecção social e sobre os sistemas de segurança social. No seu [relatório final](#), de fevereiro de 2023, o Grupo de Alto Nível desenvolveu uma visão sobre como reforçar os sistemas de protecção social e o Estado Providência, considerando os desafios actuais e novos, a médio e longo prazo (olhando para o futuro até 2030).

Por fim, cumpre destacar que, Presidência sueca do Conselho da UE organizou uma [reunião de alto nível sobre o envelhecimento ativo e autónomo](#) com o objectivo de destacar vários aspectos relacionados com o envelhecimento da população e promover uma discussão sobre os desafios e oportunidades trazidos pelas alterações demográficas nos Estados-Membros da União bem como podem os Estados-Membros aprender uns com os outros para responder aos desafios e oportunidades da mudança demográfica.

- **Âmbito internacional**

Apresenta-se de seguida o enquadramento internacional dos seguintes países:
Espanha

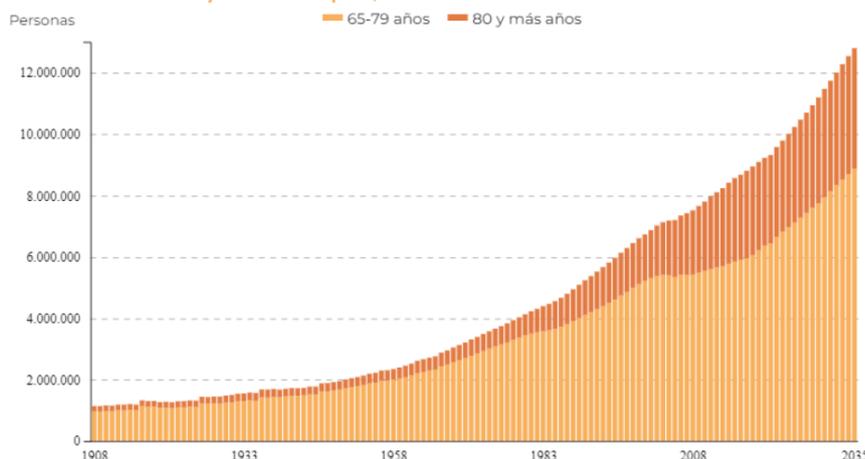
ESPANHA

A [Constituição espanhola](#)³⁰ no seu [artículo 50](#) consagra o dever do Estado de garantir, através de pensões adequadas e regularmente atualizadas, a suficiência económica dos cidadãos na 3ª idade, promovendo, e independentemente das obrigações familiares, o seu bem-estar através de um sistema de serviços sociais que deve atender aos seus problemas específicos de saúde, habitação, cultura e lazer.

³⁰ Texto consolidado retirado do site oficial BOE.es Todas as referências legislativas referentes a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 30/03/2023.

Em consonância com a tendência europeia, a taxa de cidadãos com mais de 65 anos tem aumentado como se pode verificar na seguinte figura:

Figura 1.1 Población de 65 y más años. España, 1908-2035



Fonte: [Human Mortality Database \(HMD\). Tablas de vida con datos entre 1908 y 2019; Instituto Nacional de Estadística \(INE\). Estadísticas del Padrón Continuo \(2020-2021\) y Proyecciones de población \(2022-2035\)](#).³¹

Assim, aprovou já um conjunto de planos e diplomas relativos aos cidadãos séniores, dos quais destacamos:

[Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre](#), por el que se crea y regula el Consejo Estatal de las Personas Mayores, com o objetivo de criado com o objetivo de institucionalizar a colaboraçã e participaçã do movimento associativo dos idosos na definiçã, aplicaçã e acompanhamento das polítias de cuidados, integraçã social e qualidade de vida destinadas a este sector da populaçã, no domínio das competências atribuídas à Administração Geral do Estado.

O Conselho é um órgão colegial, de carácter consultivo, da Administração Geral do Estado, adstrito ao Ministério dos Assuntos Sociais.

³¹ Documento constante no Portal Oficial, retirado daqui: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos2022.pdf>. Consultas efetuadas a 30/03/2023.

O diploma foi revogado pelo [Real Decreto 117/2005, de 4 de febrero](#), por el que se regula el [Consejo Estatal de las Personas Mayores](#)³², sendo-lhe atribuídas as seguintes funções:

- a) Formular propostas sobre linhas estratégicas e prioridades de ação em matéria de políticas destinadas às pessoas idosas no âmbito da Administração Geral do Estado.
- b) Participar na elaboração e desenvolvimento dos serviços correspondentes à situação de dependência e dos diferentes planos do Estado relativos às pessoas idosas.
- c) Informar sobre os projetos de disposições gerais relacionadas com as pessoas idosas que são consultados pelos departamentos ministeriais e administrações públicas e assistir às consultas que são formuladas por estas ou por outras instituições relacionadas com as pessoas idosas, e emitir os pareceres correspondentes.
- d) Ter conhecimento prévio e aconselhar sobre os pedidos de subsídios do Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais destinados a organizações sem fins lucrativos para os idosos.
- e) Promover o desenvolvimento de associações e a participação das pessoas idosas na sociedade.
- f) Estabelecer sistemas de cooperação entre as autoridades públicas e as organizações sociais.
- g) Promover a realização de estudos e investigações sobre os idosos.
- h) Incentivar o desenvolvimento de sistemas de qualidade nas organizações, centros e serviços para as pessoas idosas.
- i) Representar o grupo de pessoas idosas perante instituições e organizações a nível nacional e internacional.

Salienta-se a aprovação, em [Conselho de Ministros de 29 de agosto de 2003](#)³³, do [Plan de Acción para las personas mayores 2003-2007](#)³⁴, que se estrutura em quatro áreas de ação, nomeadamente igualdade de oportunidades, cooperação, formação especializada e informação e Investigação, com o objetivo de alcançar quatro objetivos chave:

³² Portal oficial, disponível aqui: <https://imsero.es/el-imsero/relaciones-institucionales-participacion-social/consejo-estatal-personas-mayores>. Consultas efetuadas a 30/03/2023.

³³ Informação constante no Portal Oficial, disponível aqui: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/paginas/2003/r2908030.aspx>. Consultas efetuadas a 30/03/2023.

³⁴ Informação constante no Portal Oficial, disponível aqui: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2003/c2908030.aspx>. Consultas efetuadas a 30/03/2023.

- Colocar à disposição dos idosos uma ampla rede de recursos sociais e serviços de qualidade para melhorar as suas condições de vida;
- Promover a autonomia e a plena participação dos idosos, com base nos princípios do envelhecimento ativo;
- Avançar nas políticas de proteção das pessoas idosas em situação de dependência;
- Melhorar a imagem social da velhice e do envelhecimento.

Ainda de âmbito nacional, cumpre salientar:

- o [*Real Decreto 1510/2005, de 16 de diciembre*](#), por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para convenios de atención a personas mayores, sendo este diploma seguido de outros no mesmo âmbito para diferentes municípios; e
- o [*Real Decreto 1101/2021, de 10 de diciembre*](#), por el que se regula la concesión directa de subvenciones a entidades del Tercer Sector para proyectos de innovación e investigación orientados a la modernización de los servicios sociales y de los modelos de atención y cuidado a personas mayores, a la infancia y a personas sin hogar, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Sendo esta uma das competências das comunidades autónomas, apresentam-se os seguintes exemplos:

Astúrias

A [*Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano*](#) (aqui na sua versão consolidada de 2014), trata da regulação dos direitos e sistemas de proteção especificamente aplicável à população idosa a que os estabelecimentos residenciais para idosos devem estar sujeitos.

Este diploma criou a figura do *Letrado Defensor del Anciano* (Defensor Jurídico dos Idosos), um órgão administrativo responsável pelo exercício da ação pública para a defesa dos direitos dos idosos nesta comunidade autónoma.

Comunidade de Madrid

A aprovação da [Estrategia de Atención a las Personas Mayores de la Comunidad de Madrid 2017-2021](#)³⁵, com as seguintes linhas estratégicas:

- 1 - Promover medidas centradas no envelhecimento ativo e na prevenção de situações de prevenção de situações de dependência
- 2 - Promover medidas centradas no cuidado de pessoas idosas autónomas na vida social em dificuldades sociais
- 3 - Desenvolvimento do Catálogo de Serviços e Benefícios para pessoas em situação de dependência
- 4 - Melhorar a coordenação sócio-sanitária.
- 5 - Desenvolvimento de uma organização integrada, moderna e inovadora na prestação de serviços públicos.

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução n.º 46/91, na qual consagrou os [Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas](#)³⁶, estabelecendo um conjunto de princípios sobre independência, participação, cuidados, autorrealização e dignidade das pessoas idosas para os Estados incorporarem nos seus programas.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que, sobre mesma matéria – direitos fundamentais de idosos -, se encontram pendentes o [Projeto](#)

³⁵ Documento constante no Portal Oficial da Comunidade de Madrid, disponível aqui: https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/372_767_estrategia_atencion_al_mayor_version_digital_0.pdf. Consultas efetuadas a 30/03/2023.

³⁶

[de Lei n.º 640/XV/1.ª \(PSD\)](#) - *Procede à quinquagésima sétima 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, o [Projeto de Lei n.º 678/XV/1.ª \(CH\)](#) - Reforça a proteção dos idosos que sejam vítimas de crimes e o [Projeto de Lei n.º 674/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Procede à quinta alteração do Decreto-Lei n.º 126-A/2017, de 6 de outubro, que cria a Prestação Social para a Inclusão, alarga o Complemento Solidário para Idosos aos titulares da pensão de invalidez e promove os ajustamentos necessários noutras prestações sociais, este último da competência da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão.*

Acrescente-se que a presente iniciativa está agendada juntamente com o [Projeto de Resolução n.º 262/XV/1.ª \(PCP\)](#) - *Pelo reforço da Rede de Equipamentos e Serviços de Apoio aos Idosos e valorização das Associações de Reformados, Pensionistas e Idosos para a Sessão Plenária de 5 de abril de 2023.*

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

Na anterior Legislatura, sobre «direitos dos idosos», foram apresentadas as seguintes iniciativas:

- o [Projeto de Lei n.º 991/XV/3.ª \(CDS-PP\)](#) - *Agravamento de condutas que atentam contra os direitos fundamentais dos idosos (54.ª alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro), o qual caducou a 28-03-2022;*
- [Projeto de Lei n.º 583/XIV/2.ª \(PEV\)](#) - *Condições de atribuição do Complemento Solidário para Idosos (Alteração ao Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro),* [Projeto de Lei n.º 567/XIV/2.ª \(PCP\)](#) - *Melhora as condições de atribuição do Complemento Solidário para Idosos e* [Projeto de Lei n.º 521/XIV/2.ª \(BE\)](#) - *Altera o regime do Complemento Solidário para Idosos, fazendo depender a sua atribuição da situação de pobreza do idoso e não do rendimento dos filhos e garantindo a convergência do valor de referência com o limiar de pobreza, os quais tiveram origem na [Petição n.º 642/XIII/2.ª](#) - Solicitam a alteração da legislação relativa ao Complemento Solidário para Idosos, tendo sido rejeitados em votação na generalidade, na Sessão Plenária de 22-12-2020, com os votos contra do PS, a favor do BE, PCP, PAN, PEV,*

Projeto de Lei n.º 676/XV/1.ª (L)

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

Deputadas Não Inscritas Cristina Rodrigues e Joacine Katar Moreira e a abstenção do PSD, CDS-PP, CH e IL; e

- [Projeto de Lei n.º 540/XIV/2.ª \(IL\)](#) - *Criação de uma plataforma de notificação de práticas irregulares ou ilegais em Estruturas Residenciais para Idosos*, tendo sido rejeitado em votação na generalidade, na Sessão Plenária de 14-05-2021, com os votos contra do PS, PCP e PEV, a favor do PAN, CH e IL e a abstenção do PSD, BE, CDS-PP e Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Em 29 de março de 2023, a Comissão solicitou parecer escrito sobre esta iniciativa ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da iniciativa](#) na *Internet*.

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

▪ Avaliação sobre impacto de género

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#) da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutro do impacto de género, o que se considera consentâneo com teor da iniciativa, parecendo apontar para que, no entendimento dos proponentes, o género não é afetado pela aplicação das normas a aprovar, o que não pode deixar de relevar para o juízo a fazer pelos Deputados, na apreciação da iniciativa.

• Impacto orçamental

Tal como apontado na [nota de admissibilidade](#), que se transcreve, «a iniciativa parece poder envolver encargos orçamentais, embora não nos seja possível avaliar e quantificar os eventuais custos ou mesmo aferir da relevância do acréscimo em causa para o Orçamento de Estado. Em caso de aprovação, o respeito do limite imposto pela

Projeto de Lei n.º 676/XV/1.ª (L)

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

lei-travão poderá ser acautelado diferindo a sua entrada em vigor ou produção de efeitos para o momento da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.»

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

BARROSO, Renato Amorim Damas – Há direitos dos idosos?. **Julgar**. Lisboa. ISSN 1646-6853. N.º 22 (jan./abr. 2014), p. 117-127. Cota: RP-257

Resumo: «Constituindo o envelhecimento da população um sinal evidente de desenvolvimento societário, é, nessa medida, um desafio sem precedentes para as civilizações deste milénio. Nunca em Portugal se delineou uma política integrada que reconheça a necessidade de atualizar a legislação portuguesa, de modo que incorpore uma preocupação real sobre a pessoa idosa na sociedade portuguesa, não se vislumbrando, nesse propósito, qualquer fio condutor entre os ramos de Direito. A velhice, por si só, não constitui, nem deve constituir um fator redutor da capacidade jurídica, nem uma condicionante da autonomia, sendo que os direitos dos idosos não são, nem exclusivos, nem especiais, mas os mesmos que são reconhecidos a qualquer adulto, cabendo apenas ao direito assegurar que as razões de eventual atrofia sejam debeladas ou atenuadas. Deve ser afastada a opção por um direito idadista e discriminatório, que identifique as pessoas idosas como um grupo socialmente homogéneo, devedor de leis específicas, devendo antes buscar-se a efetiva inclusão das pessoas idosas na família e uma real integração na comunidade local, na instituição que lhe presta apoio e na sociedade em geral, através da valorização da sua autonomia, independência, dignidade, participação e acesso aos cuidados.»

COX, Carole ; PARDASANI, Manoj – Older adults, human rights, and social justice. In **Human rights and social justice**. New York : Routledge, 2023. ISBN 978-0-367-62879-6. P. 162-178. Cota: 12.26 – 112/2023

Resumo: Segundo dados das Nações Unidas, citados pelos autores deste artigo, a população mundial está a envelhecer. Porém, em todo o mundo, os idosos continuam a ser um grupo vulnerável. A pobreza, a habitação, as preocupações com a saúde e os apoios críticos estão entre os desafios que afetam as pessoas mais velhas. A recente

pandemia de Covid-19 sublinhou a posição ténue dos idosos e até que ponto as disparidades ameaçam os seus direitos humanos. O envolvimento dos serviços sociais a todos os níveis pode desempenhar um papel importante na garantia dos direitos dos idosos em sociedades inclusivas socialmente justas.

DIREITO E DIREITOS dos idosos. Lisboa : AAFDL, 2020. 378 p. ISBN 978-972-629-401-6. Cota : 28.16 – 200/2020

Resumo: Neste conjunto de estudos, reflexões doutrinárias, análises comparadas e instrumentos jurídicos que compõe a obra, os autores analisam a tendência consistente, global e europeia, do envelhecimento das sociedades e as questões que a idade avançada ou ancianidade colocam e que são comuns aos diferentes países.

As temáticas tratadas «refletem o facto de as questões do envelhecimento e da condição da pessoa idosa serem transversais a diferentes domínios jurídicos, como sejam os direitos fiscal, da família, das sucessões, do trabalho, da segurança social, do desporto, financeiro, arrendamento, da saúde.»

PORTUGAL. CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS – **O direito dos "mais velhos"** [Em linha]. Lisboa : CEJ, 2019. [Consult. 31 mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=129744&img=15174&save=true>>. ISBN 978-989-8908-85-8.

Resumo: Os textos deste e-book, escritos Professores Universitários, uma Juíza Conselheira, duas Juízas de Direito, um Procurador da República e a Presidente de uma associação que tem como objetivo o combate ao *Idadismo*, visam permitir que o assunto em epígrafe possa ser pensado e discutido, «pois deixa[m] pistas de reflexão que não podem deixar de ser seguidas» e deixam «um contributo essencial para a leitura jurídica (e não só) duma matéria que cada vez com mais acuidade interessa não apenas a juristas, mas a toda a Comunidade», visto que «a sociedade contemporânea apresenta características únicas em termos de estrutura etária: nunca os mais velhos foram tantos e com tanta(s) capacidade(s). Numa sociedade em que o tempo corre ao ritmo da comunicação os problemas que ficam criados não têm uma abordagem fácil, nem uma resposta unívoca.»

SOLIDARITY AND SOCIAL justice in contemporary societies : an interdisciplinary approach to understanding inequalities. [S.l.] : Palgrave Macmillan, 2022. 223 p. ISBN 978-3-030-93794-2. Cota: 28.36 - 120/2023

Resumo: Este livro aborda algumas das questões mais prementes da solidariedade e justiça social nas sociedades contemporâneas. As desigualdades em curso e emergentes em termos de género, idade, estatuto socioeconómico, origem étnica e orientação sexual desafiam a solidariedade subjacente às sociedades, resultando em questões complexas de justiça social. Além disso, vários desafios globais, como a digitalização, as alterações climáticas e a pandemia de COVID-19, desafiam a solidariedade e a justiça social de novas formas.

Os vários artigos que compõem esta obra, escritos por estudiosos mundialmente reconhecidos em sociologia, psicologia e filosofia política, fornecem uma abordagem interdisciplinar única para entender a solidariedade e a justiça social em resposta às desigualdades sociais nas sociedades europeias contemporâneas.