



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 185/XIV/1.ª – CACDLG/2021

Data: 09-03-2021

NU: 672247

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 671/XIV/2.ª (CH).

Caro Presidente,

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao **Projeto de Lei n.º 671/XIV/2.ª (CH) – “Cria um art.º 150-A ao Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março (Código Penal, na sua última versão, com a alteração da Lei n.º 58/2020 de 31 de agosto) (aditamento de novo artigo ao Código Penal: “desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos)”**”, tendo sido aprovado por unanimidade, na reunião de 9 de março de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

e elevada consideração

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

Projeto de Lei n.º 671/XIV/2.ª (CH)

Cria um art.º 150-A ao Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março (Código Penal, na sua última versão, com a alteração da Lei n.º 58/2020 de 31 de agosto)

Autora: Deputada Isabel Moreira

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do partido CHEGA, ao abrigo e nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do artigo 167.º da Constituição, bem como 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, que consagram o poder de iniciativa da lei.

É subscrita por um Deputado, observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

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

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de fevereiro de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 8 de fevereiro, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na sessão plenária de 11 de fevereiro.

I. b) Objeto, motivação e conteúdo

Como se refere na Nota Técnica, que se dá por reproduzida, “O presente projeto de lei visa alterar o Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual, propondo o aditamento de um novo artigo – o artigo 150.º-A -, que tipifica o crime de *«Desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos»*».

Na exposição de motivos, referindo-se ao contexto da vacinação contra a Covid-19, o proponente qualifica como frágil a aplicação que tem sido feita dos critérios definidos no Plano de Vacinação, alertando para a existência de *«um conjunto grave de erros, abusos, fraude e desorganização»*, dando como exemplo os casos de administração da vacinas a pessoas não incluídas nos grupos prioritários ou a apropriação indevida destes recursos por titulares de cargos políticos (ou altos cargos públicos). Partindo deste quadro, o proponente advoga a necessidade de clarificar o enquadramento jurídico-penal de tais condutas, referindo a existência *«profundas divergências interpretativas (e até analíticas) por parte da doutrina e da jurisprudência, em particular quanto ao tipo de ilícitos envolvidos»*.

Com o propósito de clarificar eventuais dúvidas existentes, não só quanto ao enquadramento jurídico do ato de administração indevida de vacinas no contexto do combate à Covid-19, mas alargando a todo o *«domínio da administração e gestão de recursos médico-cirúrgicos, públicos ou privados, desde que administrados pelo Estado»*, o presente projeto de lei propõe consagrar o crime de *«desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos»*, nos seguintes termos:

Artigo 150.º-A

Desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

1 – Quem, por si ou por interposta pessoa, der ou aceitar, para si ou para terceiro, vacina, medicamento ou qualquer recurso de natureza médico-cirúrgica, em violação das regras previamente definidas para a sua administração, aplicação ou distribuição, é punido com pena de prisão até três anos, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição penal.

2 – Quando a conduta acima referida ocorrer durante estado de emergência ou estado de calamidade, relacionados nos seus pressupostos com a severa alteração das condições de saúde pública vigentes, o agente é punido com pena de prisão de dois a cinco anos de prisão.

O projeto de lei em apreço é composto de três artigos preambulares: o primeiro definidor do objeto, o segundo que adita o artigo 150.º A ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual, e o terceiro sobre a vigência da lei que vier a ser aprovada.”

• **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos do n.º 1 do artigo 386.º do Código Penal, para efeito da lei penal a expressão **funcionário** abrange: o funcionário civil; o agente administrativo; os árbitros, jurados e peritos; e quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar. Ao funcionário são equiparados, nomeadamente, «os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos» (n.ºs 2 e 3 do artigo 386.º do Código Penal).



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O n.º 1 do artigo 234.^{o1} do Código Penal estabelece, relativamente ao **crime de apropriação ilícita**, que «quem, por força do cargo que desempenha, detiver a administração, gerência ou simples capacidade de dispor de bens do sector público ou cooperativo, e por qualquer forma deles se apropriar ilegítimamente ou permitir intencionalmente que outra pessoa ilegítimamente se aproprie, é punido com a pena que ao respetivo crime corresponder agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo». Por sua vez, o n.º 1 do artigo 372.^{o2} também do Código Penal, artigo que consagra o **crime de recebimento indevido de vantagem**, prevê que «o funcionário que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias». E, o n.º 1 do artigo 375.^{o3} do mesmo Código, relativo ao **peculato**, estabelece que «o funcionário que ilegítimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel ou animal, públicos ou particulares, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal». Por fim, o artigo 382.^{o4} ainda do Código Penal, respeitante ao **abuso de poder** determina que «o funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal».

¹ O artigo 234.º integra o Capítulo V - *Dos crimes contra o sector público ou cooperativo agravados pela qualidade do agente*.

² O artigo 372.º integra o Capítulo IV - *Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas*.

³ O artigo 375.º integra o Capítulo IV - *Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas*.

⁴ O artigo 382.º integra o Capítulo IV - *Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas*.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Já no caso dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos coube à Lei n.º 34/87, de 16 de julho⁵, definir esta matéria, estabelecendo os artigos 3.º e 3.º-A o que são, respetivamente, cargos políticos e altos cargos públicos. O n.º 1 do artigo 16.º do mencionado diploma estabelece, sobre o recebimento indevido de vantagem, que o «titular de cargo político ou de alto cargo público que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos». Por sua vez, o n.º 1 do artigo 20.º da mesma lei, relativo ao peculato, determina que «o titular de cargo político que no exercício das suas funções ilicitamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções, é punido com prisão de três a oito anos e multa até 150 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal». E, o n.º 1 do artigo 26.º estipula, no caso do crime de abuso de poder, que «o titular de cargo político que abusar dos poderes ou violar os deveres inerentes às suas funções, com a intenção de obter, para si ou para terceiro, um benefício ilegítimo ou de causar um prejuízo a outrem, será punido com prisão de seis meses a três anos ou multa de 50 a 100 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal».

A presente iniciativa visa «uma clarificação legal que determine e identifique, sem equívocos, a conduta ou o comportamento, abusivo ou fraudulento, relativamente à administração da vacina contra o SARS-COV-2, o seu escopo dogmático, bem como os critérios de punibilidade e a dimensão da sanção penal», pelo que propõe o aditamento do artigo 150.º-A - *Desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos*, no Capítulo III referente aos crimes contra a integridade física, do Código Penal.

⁵ Versão consolidada.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. c) Iniciativa pendentes

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, sobre a matéria objeto do presente Projeto de Lei, verificou-se que se encontra em apreciação na Comissão o Projeto de Lei n.º 665/XIV/2.ª (PSD) - *Autonomiza o crime de vacinação indevida, alterando o Decreto-Lei n.º 28/84, de 26 de junho, relativo às infrações antieconómicas e contra a saúde pública*, que, embora vise alterar um diploma distinto, parte do mesmo problema concreto para justificar a decisão de legislar, designadamente, a administração indevida de vacinas contra a *Covid-19*.

Não foram identificadas petições pendentes com objeto idêntico ou conexo com o Projeto de Lei *sub judice*.

De anteriores Legislaturas, não se regista nenhum antecedente parlamentar de iniciativa legislativa ou petição com objeto idêntico ou conexo com o do presente Projeto de Lei.

I. d) Consultas

Em 10 de fevereiro de 2021, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na *Internet*.

O CSMP emitiu Parecer datado de 23 de fevereiro de 2021. Entende-se que “as condutas desviantes, cuja punição através do direito penal se pretende obter, têm já previsão e punição penal, no Código Penal”, afirmando-se que “isso mesmo vem reconhecido na exposição de motivos, efetuando-se referência a um conhecimento expresso de que sobre matéria a incriminar, se encontram pendentes os competentes inquéritos e investigações criminais”. Conclui o CSMP pela necessidade de observância de rigorosos critérios



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

tendentes a evitar a sobre incriminação, nomeadamente o de carência de tutela penal; pela incorreção, jurídico-penal, da inserção sistemática proposta e pela necessidade de restrição da previsão legal penal aos bens que se encontrem sob o poder ou domínio público, excluindo todos os que se encontrem no domínio privado; e pela suscetibilidade de ofensa de direitos constitucionalmente protegidos (propriedade privada e direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover).

O CSM emitiu Parecer datado de 25 de fevereiro de 2021. Entende-se que “a primeira questão que se poderá colocar é a da necessidade de individualização deste tipo de ilícito em face do atual quadro vigente (..) designadamente o crime de abuso de poder; o crime de recebimento indevido de vantagem; o crime de peculato; o crime de abuso de confiança; o crime de omissão de auxílio, ou o crime de apropriação ilegítima em caso de acessão ou de coisa ou animal achados”. O CSM entende que esta é uma opção de política legislativa que não contende nem conflua com o sistema judiciário em geral, nem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português.

A OA emitiu Parecer datado de 24 de fevereiro de 2021. Entende-se que a criação de novos tipos de crimes só deve acontecer, por imperativo constitucional, em caso de estrita necessidade, tendo em conta os crimes já existentes. Ora, no caso, as ações previstas na tipificação do crime já se encontram previstas e punidas no CP, quer em relação ao agente beneficiário da vacina, quer em relação ao agente que proporciona a terceiro beneficiário, através dos crimes: abuso de confiança, se praticado por privados (205º do CP), com uma moldura penal de um a oito anos; Abuso de poder (382º do CP), com uma moldura penal até três anos; Peculato (375ºCP), com uma moldura penal de um a oito anos; Recebimento Indevido de Vantagem (372º do CP), com uma moldura penal até cinco anos. Acresce ainda que, no caso de apropriação ilegítima provir de agente em desempenho de cargo público, a pena sofre a agravamento de um terço, por força do artigo 234º do CP. Conclui a OA por um parecer desfavorável ao projeto de lei, não só pela desnecessidade da incriminação em causa, mas pela sua (a não) oportunidade face ao contexto mediático e pandémico.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE II – OPINIÃO DA AUTORA

A autora do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa legislativa em apreço.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O projeto de lei nº 671/XIV/2ª (CH) cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.
2. A iniciativa em apreço visa alterar o Código Penal, propondo o aditamento de um novo artigo – o artigo 150.º-A -, que tipifica o crime de «*Desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos*».
3. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o projeto de lei nº 671/XIV/2ª (CH) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

Palácio de São Bento, 03 de março de 2021

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

A Deputada Relatora,

Isabel Moreira

(Isabel Moreira)

O Presidente da Comissão,

Luís Marques Guedes

(Luís Marques Guedes)

PARTE IV – ANEXOS

- i. Nota técnica.

Projeto de Lei n.º 671/XIV/2.ª (CH)

Cria um art.º 150-A ao Decreto-Lei nº 48/95, de 15 de março (Código Penal, na sua última versão, com a alteração da Lei nº 58/2020 de 31 de agosto)

Data de admissão: 8 de fevereiro de 2021

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

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Maria Leitão e Cristina Ferreira (DILP), Rafael Silva (DAPLEN) e Vanessa Louro (DAC)

Data: 19 de fevereiro 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O presente projeto de lei visa alterar o [Código Penal](#), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual, propondo o aditamento de um novo artigo – o artigo 150.º-A -, que tipifica o crime de «*Desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos*».

Na exposição de motivos, referindo-se ao contexto da vacinação contra a Covid-19, o proponente qualifica como frágil a aplicação que tem sido feita dos critérios definidos no [Plano de Vacinação](#), alertando para a existência de «*um conjunto grave de erros, abusos, fraude e desorganização*», dando como exemplo os casos de administração da vacinas a pessoas não incluídas nos grupos prioritários ou a apropriação indevida destes recursos por titulares de cargos políticos (ou altos cargos públicos). Partindo deste quadro, o proponente advoga a necessidade de clarificar o enquadramento jurídico-penal de tais condutas, referindo a existência «*profundas divergências interpretativas (e até analíticas) por parte da doutrina e da jurisprudência, em particular quanto ao tipo de ilícitos envolvidos*».

Com o propósito de clarificar eventuais dúvidas existentes, não só quanto ao enquadramento jurídico do ato de administração indevida de vacinas no contexto do combate à Covid-19, mas alargando a todo o «*domínio da administração e gestão de recursos médico-cirúrgicos, públicos ou privados, desde que administrados pelo Estado*», o presente projeto de lei propõe consagrar o crime de «*desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos*», nos seguintes termos:

Artigo 150.º-A

Desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos

1 – *Quem, por si ou por interposta pessoa, der ou aceitar, para si ou para terceiro, vacina, medicamento ou qualquer recurso de natureza médico-cirúrgica, em violação das regras previamente definidas para a sua administração, aplicação ou distribuição, é*

punido com pena de prisão até três anos, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição penal.

2 – Quando a conduta acima referida ocorrer durante estado de emergência ou estado de calamidade, relacionados nos seus pressupostos com a severa alteração das condições de saúde pública vigentes, o agente é punido com pena de prisão de dois a cinco anos de prisão.

O projeto de lei em apreço é composto de três artigos preambulares: o primeiro definidor do objeto, o segundo que adita o artigo 150.º- A ao Código Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual, e o terceiro sobre a vigência da lei que vier a ser aprovada.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A pandemia da COVID-19 foi declarada pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020. Face à crise de saúde pública mundialmente vivida, a vacina tornou-se uma etapa fulcral para responder a este desafio. Assim, em 21 de dezembro de 2020, e em 6 e 29 de janeiro de 2021, e após recomendação da Agência Europeia de Medicamentos, a Comissão Europeia aprovou as autorizações de introdução no mercado condicional das vacinas contra a COVID-19 desenvolvidas, respetivamente, pelos laboratórios [BioNTech e Pfizer](#), [Moderna](#) e [AstraZeneca](#).

O trabalho desenvolvido pela «Comissão Europeia nesta matéria, assegurando o acesso a vacinas seguras e eficazes, não dispensa que cada Estado Membro estabeleça o seu próprio plano de vacinação, designadamente definindo a estratégia de vacinação, assegurando a logística do armazenamento e distribuição das vacinas, garantindo o registo eletrónico da respetiva administração e da vigilância de eventuais reações adversas e promovendo uma comunicação transparente com a população sobre a importância da vacinação». Assim sendo, foi publicado o [Despacho n.º 11737/2020, de 26 de novembro de 2020](#)¹, que determinou a constituição de uma *Task*

¹ O Despacho n.º 11737/2020, de 26 de novembro de 2020, foi alterado pelo [Despacho n.º 1448-A/2021, de 4 de fevereiro](#).

Força para a elaboração do «Plano de vacinação contra a COVID-19 em Portugal», integrada por um núcleo de coordenação e por órgãos, serviços e organismos de apoio técnico.

Considerando que a [Portaria n.º 248/2017, de 4 de agosto](#), que estabelece o modelo de governação do Programa Nacional de Vacinação, bem como de outras estratégias vacinais para a proteção da saúde pública e de grupos de risco ou em circunstâncias especiais, não prevê a vacinação contra a COVID-19, foi necessário regular esta matéria.

Consequentemente foi publicada a [Portaria n.º 298-B/2020, de 23 de dezembro](#), que procedeu à criação e estabeleceu a implementação do Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19 (PNV COVID-19) através do Serviço Nacional de Saúde. Segundo os princípios estabelecidos no artigo 2.º da mencionada Portaria, o PNV COVID-19 assenta em «valores de universalidade, gratuitidade, aceitabilidade e exequibilidade, tendo como objetivos de saúde pública: a) Reduzir a mortalidade e os internamentos por COVID-19; b) Controlar os surtos, sobretudo nas populações mais vulneráveis; c) Minimizar o impacto da COVID-19 no sistema de saúde e na sociedade». Acrescenta o artigo 3.º que a competência para a implementação dos procedimentos no âmbito do PNV COVID-19 é da Direção-Geral da Saúde, tendo em conta a experiência adquirida ao longo das últimas décadas enquanto coordenadora do Programa Nacional de Vacinação, devendo emitir norma para aquele efeito.

A [Norma n.º 002/2021, de 30 de janeiro de 2021](#), atualizada em 9 de fevereiro de 2021, veio «definir os procedimentos a observar para a implementação da primeira fase do Plano de Vacinação contra a COVID-19, nos termos da Portaria n.º 298-B/2020, de 23 de dezembro, assente na experiência adquirida ao longo das últimas décadas com o Programa Nacional de Vacinação, definido pela Portaria n.º 248/2017, de 4 de agosto e operacionalizado pela [Norma 018/2020](#) da Direção-Geral da Saúde, e com a Campanha de Vacinação contra a Gripe, nos termos da [Norma 016/2020](#), da Direção-Geral da Saúde».

De acordo com os pontos 1 e 2 da mencionada Norma n.º 002/2021, «a Campanha de Vacinação contra a COVID-19 é planeada de acordo com a alocação das vacinas contratadas para Portugal, administradas faseadamente a grupos prioritários, até que toda a população elegível esteja vacinada», sendo que a «definição das populações-alvo prioritárias e das boas práticas de administração compete à Direção-Geral da Saúde, apoiada pela Comissão Técnica de Vacinação Contra a COVID-19».

O ponto 3 da referida Norma prevê que os grupos prioritários para a vacinação contra a COVID-19 são os seguintes:

Fase 1	Profissionais de saúde diretamente envolvidos na prestação de cuidados a doentes	
	Profissionais, residentes e utentes em Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI), instituições similares (nos termos da Orientação 009/2020 da DGS), e Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)	
	Pessoas de idade ≥ 50 anos, com pelo menos uma das seguintes patologias: <ul style="list-style-type: none"> - Insuficiência cardíaca - Doença coronária - Insuficiência renal (TFG < 60ml/min) - Doença pulmonar obstrutiva crónica (DPOC) ou doença respiratória crónica sob suporte ventilatório e/ou oxigenoterapia de longa duração 	Pessoas com 80 ou mais anos de idade
	Profissionais das forças armadas, forças de segurança, serviços críticos e titulares de órgãos de soberania e altas entidades públicas ² .	
Fase 2	Pessoas entre os 65 e os 79 anos de idade, inclusive, que não tenham sido vacinadas previamente	Pessoas entre os 50 e os 64 anos de idade, inclusive, com pelo menos uma das seguintes patologias: <ul style="list-style-type: none"> - Diabetes - Neoplasia maligna ativa - Doença renal crónica (TFG > 60ml/min) - Insuficiência hepática - Hipertensão arterial - Obesidade - Outras patologias com menor prevalência que poderão ser definidas posteriormente, em função do conhecimento científico
Fase 3	• Toda a restante população elegível	

Importa sublinhar que enquanto a disponibilidade das vacinas for limitada, dentro de cada uma das fases indicadas e dentro de cada um dos identificados grupos prioritários,

a vacinação é, ainda, priorizada de acordo com as regras previstas na Norma n.º 002/2021².

Na sequência de diversas denúncias de vacinação indevida, em 31 de janeiro de 2021, o Ministério da Saúde emitiu uma [nota](#) à Comunicação Social. Nesta pode-se ler que o «Ministério da Saúde considera inaceitável qualquer utilização indevida de vacinas que decorra durante o processo de vacinação. (...) A operacionalização do Plano prevê que, no caso de, por circunstâncias imprevistas, não ser possível administrar todas as doses definidas numa determinada entidade, face às características de conservação das vacinas e com o intuito de evitar a sua inutilização, as mesmas possam vir a ser administradas a pessoas não previstas inicialmente. Também nestas situações, se deverão observar as prioridades definidas pelo Plano de Vacinação. Como tal, tendo em vista obviar a qualquer falta imprevista de pessoas numa entidade priorizada para vacinar, o Ministério da Saúde entendeu determinar que a *Task Force* reforce instruções para que as entidades responsáveis pela operacionalização do plano preparem, de antemão, uma lista de outras pessoas prioritárias a quem poderão administrar as vacinas, no caso de impossibilidade superveniente de alguma das pessoas inicialmente definidas, devendo, ainda, tal circunstância ser devidamente reportada. (...) Recordase que, de forma a avaliar a correta aplicação dos critérios estabelecidos no plano de vacinação, a Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS) promoverá, a partir da próxima semana auditorias, de âmbito nacional».

Assim, em 28 de janeiro de 2021, e de acordo com a [nota](#) à Comunicação Social, a IGAS iniciou uma inspeção com o «objetivo de verificar o cumprimento das normas e orientações aplicáveis ao processo de administração da vacina contra a COVID-19 nas seguintes vertentes: 1) Critérios de seleção das pessoas a vacinar dentro dos grupos prioritários; 2) Procedimentos de gestão das doses excedentes; 3) Medidas preventivas do desperdício. Esta inspeção vai abranger, nesta fase, as cinco administrações regionais de saúde, I.P., os hospitais, os centros hospitalares e as unidades locais de

² O [Despacho n.º 1090-D/2021, de 26 de janeiro](#), veio solicitar às entidades competentes a indicação de prioridades na vacinação contra a COVID-19, relativamente às pessoas que asseguram serviços essenciais nos respetivos órgãos.

saúde do Serviço Nacional de Saúde, bem como algumas entidades que integram os serviços centrais do Ministério da Saúde. Semanalmente será produzido um relatório destinado às entidades gestoras do processo de vacinação com a indicação das falhas e fragilidades identificadas e as recomendações para corrigir as mesmas». Já segundo a [nota](#) de 1 de fevereiro de 2021, a IGAS instaurou «um processo de inquérito ao Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM, I.P.), com o objetivo de apurar os factos relacionados com a administração de vacinas contra a COVID-19 a pessoas não elegíveis no quadro dos critérios estabelecidos no “Plano de Vacinação contra a COVID-19 em Portugal”».

Cumpra também referir que na supracitada nota do Ministério da Saúde é ainda mencionado que «a utilização indevida das vacinas contra a COVID-19 pode constituir conduta disciplinar e criminalmente punível, em face da factualidade concreta que venha a apurar-se em sede de inquérito».

Ora, nos termos do n.º 1 do [artigo 386.º](#) do [Código Penal](#), para efeito da lei penal a expressão funcionário abrange: o funcionário civil; o agente administrativo; os árbitros, jurados e peritos; e quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar. Ao funcionário são equiparados, nomeadamente, «os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos» (n.ºs 2 e 3 do [artigo 386.º](#) do Código Penal).

O n.º 1 do [artigo 234.º](#)³ do Código Penal estabelece, relativamente ao crime de apropriação ilícita, que «quem, por força do cargo que desempenha, detiver a administração, gerência ou simples capacidade de dispor de bens do sector público ou

³ O artigo 234.º integra o Capítulo V - *Dos crimes contra o sector público ou cooperativo agravados pela qualidade do agente*.

cooperativo, e por qualquer forma deles se apropriar ilegitimamente ou permitir intencionalmente que outra pessoa ilegitimamente se aproprie, é punido com a pena que ao respetivo crime corresponder agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo». Por sua vez, o n.º 1 do [artigo 372.º](#)⁴ também do Código Penal, artigo que consagra o crime de recebimento indevido de vantagem, prevê que «o funcionário que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que não lhe seja devida, é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias». E, o n.º 1 do [artigo 375.º](#)⁵ do mesmo Código, relativo ao peculato, estabelece que «o funcionário que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel ou animal, públicos ou particulares, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções, é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal». Por fim, o [artigo 382.º](#)⁶ ainda do Código Penal, respeitante ao abuso de poder determina que «o funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal».

Já no caso dos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos coube à [Lei n.º 34/87, de 16 de julho](#)⁷, definir esta matéria, estabelecendo os artigos [3.º](#) e [3.º-A](#) o que são, respetivamente, cargos políticos e altos cargos públicos. O n.º 1 do [artigo 16.º](#) do mencionado diploma estabelece, sobre o recebimento indevido de vantagem, que o «titular de cargo político ou de alto cargo público que, no exercício das suas funções ou por causa delas, por si, ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não

⁴ O artigo 372.º integra o Capítulo IV - *Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas*.

⁵ O artigo 375.º integra o Capítulo IV - *Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas*.

⁶ O artigo 382.º integra o Capítulo IV - *Dos crimes cometidos no exercício de funções públicas*.

⁷ Versão consolidada.

patrimonial, que não lhe seja devida, é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos». Por sua vez, o n.º 1 do [artigo 20.º](#) da mesma lei, relativo ao peculato, determina que «o titular de cargo político que no exercício das suas funções ilicitamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel ou imóvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções, é punido com prisão de três a oito anos e multa até 150 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal». E, o n.º 1 do [artigo 26.º](#) estipula, no caso do crime de abuso de poder, que «o titular de cargo político que abusar dos poderes ou violar os deveres inerentes às suas funções, com a intenção de obter, para si ou para terceiro, um benefício ilegítimo ou de causar um prejuízo a outrem, será punido com prisão de seis meses a três anos ou multa de 50 a 100 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal».

A presente iniciativa visa «uma clarificação legal que determine e identifique, sem equívocos, a conduta ou o comportamento, abusivo ou fraudulento, relativamente à administração da vacina contra o SARS-COV-2, o seu escopo dogmático, bem como os critérios de punibilidade e a dimensão da sanção penal», pelo que propõe o aditamento do artigo 150.º-A - *Desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos*, no [Capítulo III](#) referente aos crimes contra a integridade física, do [Código Penal](#).

A terminar, cumpre referir que sobre a matéria da vacinação da COVID-19 podem ser consultados os *sites* do [Ministério da Saúde](#) e do [Infarmed](#).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), sobre a matéria objeto do presente Projeto de Lei, verificou-se que se encontra em apreciação na Comissão o [Projeto de Lei n.º 665/XIV/2.ª \(PSD\)](#) - *Autonomiza o crime de vacinação indevida, alterando o Decreto-Lei n.º 28/84, de 26 de junho, relativo às infrações antieconómicas e contra a saúde pública*, que, embora vise alterar um diploma distinto, parte do mesmo

problema concreto para justificar a decisão de legislar, designadamente, a administração indevida de vacinas contra a *Covid-19*.

Não foram identificadas petições pendentes com objeto idêntico ou conexo com o Projeto de Lei *sub judice*.

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

De anteriores Legislaturas, não se regista nenhum antecedente parlamentar de iniciativa legislativa ou petição com objeto idêntico ou conexo com o do presente Projeto de Lei.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do partido CHEGA (CH), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição](#), bem como 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](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

É subscrita por um Deputado, observando o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

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

Observa igualmente 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 e parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados. Não obstante, em caso de aprovação na generalidade, pode ser analisada mais detalhadamente a inserção sistemática deste artigo (o proponente sugere que seja no título do Código Penal dos crimes contra as pessoas) e a construção deste tipo de legal de crime, nomeadamente do n.º 1, dada a amplitude de factos que abrange, de

modo a analisar a sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade, previsto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.⁸

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei - «Definição dos crimes, penas (...) e respetivos pressupostos» – enquadra-se no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 164.º da Constituição.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de fevereiro de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 8 de fevereiro, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na sessão plenária de 11 de fevereiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «Cria um art.º 150-A ao Decreto-Lei nº 48/95, de 15 de março (Código Penal, na sua última versão, com a alteração da Lei nº 58/2020 de 31 de agosto)» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário⁹, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado». ¹⁰ Porém, não se deve incluir no título «a identificação dos atos

⁸ Quanto ao agravamento previsto, em estado de sítio ou de emergência (n.º 2 do artigo 150.º-A), pode ser analisada a concretização entre os pressupostos da conduta e as condições de saúde pública. Por outro lado, em termos de aplicação da lei no tempo, este número parece compatível com o disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Código Penal: “Quando a lei valer para um determinado período de tempo, continua a ser punível o facto praticado durante esse período”.

⁹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

¹⁰ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.

anteriores, na medida em que» tal «poderia conduzir a títulos muito extensos»¹¹ e menos claros.

Assim, coloca-se à consideração da comissão a seguinte sugestão para a redação do título: «Cria o crime de desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos, alterado o Código de Penal».

No que respeita ao articulado do projeto de lei, de acordo com as regras de legística aplicáveis, é aconselhável que o primeiro artigo do ato normativo se refira apenas ao seu objeto, de modo a permitir a perceção imediata e facilitar a compreensão do âmbito material do ato normativo.¹² Assim, o objeto pode ser autonomizado da alteração ao [Código Penal](#).

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas». No entanto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Consequentemente, à semelhança da [Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto](#), que introduziu a última alteração ao Código Penal, até à data, parece ser escusado acrescentar todos esses diplomas.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

¹¹ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 203.

¹² Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 242.

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

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

A relevância da saúde pública decorre da própria [Constituição](#) espanhola, no [artigo 43](#), do qual se reconhece o «direito à proteção da saúde», acrescentando que «cabe ao poder público organizar e proteger a saúde pública».

Muito embora as condutas relacionadas com a propagação de doenças e epidemias não estejam tipificadas como crime contra a saúde pública, existem alguns tipos de crime relacionados com a proteção da saúde pública e que se encontram previstos nos [artigos 359 a 378](#) do [Código Penal](#).

Nos termos do Código existem dois grupos de tipos de crimes contra a saúde pública, os quais consistem nos crimes relacionados com a comercialização indevida de medicamentos, por um lado, e nos crimes relacionados com o tráfico de estupefacientes, por outro. Os do primeiro grupo constam dos artigos 359 ao 367 e são todos os que constituem a ameaça à saúde pública por meio da elaboração de substâncias nocivas

ou produtos químicos que possam causar danos, a distribuição de medicamentos não autorizados, a fraude alimentar e o *doping* no desporto.

Os crimes incluídos no segundo grupo são os relativos ao tráfico de estupefacientes e vêm previstos nos artigos 368 a 378.

O tipo de crime de desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos não existe no ordenamento jurídico espanhol.

O bem jurídico do correto e normal funcionamento da administração pública encontra proteção nos [artigos 103](#) e [106](#) da [Constituição](#) e o leque dos crimes praticados contra a administração pública vêm previstos nos [artigos 404 ao 445](#) do [Código Penal](#). Deles constam o crime de prevaricação administrativa ([artigo 404](#)), de «cochecho»¹³ ([artigos 419 ao 427 bis](#)), de tráfico de influências ([artigos 428 ao 431](#)), de «malversación»¹⁴ ([artigos 432 ao 435 bis](#)), e de abuso de poder ([artigos 439 ao 444](#)).

Relacionado com a matéria objeto da presente iniciativa é de referir que a [comunicação social](#) espanhola tem dado notícia de eventuais medidas que as autoridades poderão tomar a propósito da tomada indevida da vacina contra a Covid-19.

Refira-se, ainda, que existe profusa legislação sobre [saúde pública](#) e [gestão da pandemia](#) a qual, não obstante não versar diretamente sobre a matéria em apreço, pode vir a incluir medidas adotadas relativamente à matéria.

Nos sítios da internet do [Governo](#) e da [Estrategia de Vacunación COVID-19](#) pode encontrar-se informação atualizada e complementar sobre o combate à pandemia e a vacinação contra a COVID-19 em Espanha.

FRANÇA

O [Código de Saúde Pública](#) francês dispõe sobre a política de vacinação como uma das medidas de luta contra as epidemias e determinadas doenças transmissíveis ([artigos L3111-1-a L3111-11](#)) bem como de disposições sobre o medicamento, tanto a sua

¹³ Equivalente ao recebimento indevido de vantagem.

¹⁴ Equivalente ao peculato.

produção como comercialização, ([artigos L1110-1 ao L5127-6](#)) sem que em nenhuma das normas, nestas ou noutras quaisquer partes do Código, disponham, concretamente, sobre o desvio indevido de recursos médico-cirúrgicos.

Além do Código de Saúde Pública, a matéria da saúde pública encontra, ainda, proteção no ordenamento jurídico francês através da condenação do consumo ([Loi 70-1320](#), 31 de dezembro e [Loi 2007-297](#), 5 de março) e tráfico de estupefacientes ([artigos 222-34 e seguintes](#) do [Código Penal](#)), da administração de substâncias nocivas ([artigo 222-15](#) do mesmo [Código](#)) e na ótica da ética biomédica, através da proteção dos bens jurídicos da espécie humana, do corpo humano e do embrião humano ([artigos 511-1- a 511-28](#) igualmente do [Código Penal](#)).

Por outro lado, existem disposições relativas à apropriação fraudulenta de bens ([artigos 311-1 a 314-13](#)), aos ataques à administração pública cometidos por pessoas que exercem uma função pública ([artigos 432-1 a 432-17](#)) e os cometidos por particulares ([artigos 433-1 a 433-26](#)), bem como sobre a corrupção de pessoas que não exerçam funções públicas ([artigos 445-1 a 445-4](#)) todos do [Código Penal](#).

Podem encontrar-se informações complementares sobre o combate à pandemia da COVID-19 no sítio da santepubliquefrance.fr e sobre o processo de vacinação no [portal do Governo](#) bem como na [plataforma de dados](#) aberta disponibilizada pelo Governo francês.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 10 de fevereiro de 2021, a Comissão solicitou parecer escrito aos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

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

VI. 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 positiva do impacto de género na maior parte dos aspetos mencionados na ficha, formulando a seguinte conclusão: «*Pretende-se garantir que a alteração à legislação penal tenha valor em relação à subversão na administração de vacinas, mas também em todo o domínio da administração e gestão de recursos médico-cirúrgicos, públicos ou privados, desde que administrados pelo Estado e segundo critérios definidos pelo órgão de Governo ou pelo legislador.*».

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.