

Parecer da APAV relativo aos Projetos de Lei n.ºs 61/XIII/1.^a (PSD E CDS-PP), 62/XIII/1.^a (PSD E CDS-PP) e 63/XIII/1.^a (PSD E CDS-PP)

Enviado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, no âmbito de consulta pública e apresentado publicamente a 26 de Janeiro de 2016, em sede de audição parlamentar, na Assembleia da República, em Lisboa.

Os Projetos de Lei em análise no presente parecer surgem no seguimento da aprovação através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2015 da Estratégia de Proteção ao Idoso. Diga-se, antes de mais, que a APAV se congratula com esta iniciativa, embora cumpra fazer dois reparos gerais à mesma: por um lado, esta Resolução do Conselho de Ministros surgiu num momento tardio; tardio, nomeadamente, face ao ano de 1999, Ano Internacional das Pessoas Idosas, em que de forma mais premente se alertou para as sérias dificuldades enfrentadas por estas pessoas e igualmente tardio por se situar no final da legislatura anterior, sendo que as medidas que prevê apenas se poderão concretizar nesta legislatura; por outro lado, saliente-se o facto de aquando da elaboração da dita Estratégia, a sociedade civil não ter sido consultada, o que se lamenta, visto que no contexto da procura de soluções para uma problemática tão séria como é a da violência contra as pessoas idosas revela-se particularmente importante o debate público e a obtenção de contributos de vários setores da sociedade, no sentido de uma governação integrada.

Projeto de Lei n.º 62/XIII/1.^a (PSD E CDS-PP) - 41.^a 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

A pessoa idosa¹ por razões relacionadas com a ausência ou perda de autonomia física, psíquica ou intelectual encontra-se frequentemente em situações de dependência para realizar os atos diários, estando, por isso, mais suscetível a ser alvo de violência.

Com o aumento da esperança média de vida, prevê-se que o número de pessoas com mais de 60 anos duplique até 2025. A Organização Mundial de Saúde receia que este aumento associado a uma certa quebra de laços entre as gerações e ao enfraquecimento dos sistemas de proteção social venha a agravar as situações de violência.

De ano para ano aumenta o número de pessoas idosas vítimas de crime apoiadas pela APAV. Ainda assim, o número de vítimas que se conhece está longe de corresponder ao número real de pessoas

¹ Refira-se, inicialmente, que no âmbito do Ano Internacional das Pessoas Idosas (1999) foram auscultadas diversas pessoas idosas com o intuito de definir qual o termo mais adequado a utilizar na linguagem corrente para referir esta camada etária da população, tendo-se chegado à conclusão de que o termo “idoso” acarretará uma conotação negativa, ao contrário do termo “pessoa idosa”.



idosas vítimas de crime. As dificuldades de acesso a informação e falta de clareza desta, a dependência face ao autor ou autora do crime, a vergonha e a fragilidade são fatores que impedem muitas pessoas de procurar ajuda.

O contexto de crise económica em que se vive e se tem vivido nos últimos anos, com o grave desemprego e inerente suscetibilidade a eclosão de tensões familiares, conduz a uma maior vulnerabilidade da população idosa. Um estudo encomendado pelo Conselho Económico e Social² revela que três em cada quatro portugueses têm reformas e pensões abaixo dos 500 €; o número de filhos que regressam a casa dos pais já após a idade adulta aumenta; a capacidade de manter casa própria das pessoas idosas diminui; a redução dos apoios sociais e os cortes nas reformas e pensões ensombram esta população; a capacidade de recurso aos serviços de apoio e mesmo de justiça é cada vez mais diminuta, não só pela dificuldade física de acesso, como também, pela redução da sua capacidade financeira.

A incidência de crime sobre pessoas idosas é ainda facilitada pelos estereótipos sociais dominantes. A tendência para a infantilização e consequente desrespeito pela autonomia são frequentes. O paternalismo e atropelo da vontade da pessoa idosa surgem diversas vezes ligados a comportamentos violentos contra aquela.

A violência perpetrada contra pessoas idosas é habitualmente física, psicológica, económico-financeira, sexual e manifesta-se igualmente através de negligência e abandono, ocorrendo dentro e fora do contexto da violência doméstica, sendo a que se enquadra neste conceito a mais frequente. A relação familiar entre o autor ou autora do crime e a vítima constitui mais um fator que contribui para que a pessoa idosa não denuncie a situação de violência em que se encontra.

Quando internada ou acolhida numa instituição, a pessoa idosa pode também ser vítima. Refiram-se especialmente os casos em que a pessoa idosa é abandonada pelos familiares numa unidade de saúde ou em que, vivendo numa estrutura residencial, é vítima de deficiente prestação de cuidados, bem como de crimes de maus tratos, ameaça, injúria, entre outros.

Refira-se ainda que as mulheres são as principais vítimas de violência contra pessoas idosas, o que resulta em parte da desvalorização cultural e social das mulheres em função do género.

Olhando agora diretamente para o Projeto de Lei n.º 62/XIII/1.^a, diga-se que a solução de criminalizar um novo conjunto de condutas não se afigura como sendo a mais premente, de acordo com o ponto de vista da APAV.

² Cfr. Estudo encomendado pelo CES ao Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa – Universidade Católica Portuguesa – intitulado “Envelhecimento da População: dependência, ativação e qualidade de vida – Desafios e Oportunidades”. Este estudo foi apresentado conjuntamente com o parecer do CES no seminário *Envelhecimento da População: consequências económicas, sociais e organizacionais* do dia 26 de Junho de 2013 no auditório do Montepio.



Como já foi previamente referido, grande parte das pessoas idosas vivem em situações de pobreza e de exclusão social, imperando a falta de recursos de proteção social. Estas situações, também constituindo causa de muitas situações de violência, representam um atentado à dignidade humana e aos direitos fundamentais da pessoa idosa. Pelo que, antes de mais, cumpriria tomar medidas no sentido de alterar esta conjuntura. Do mesmo modo que aumenta a esperança média de vida, diminui a qualidade de vida das pessoas idosas e urge corrigir esta situação.

Este Projeto de Lei, ao criminalizar certos comportamentos das famílias, nomeadamente o abandono em unidades de saúde, demonstra atribuir-lhes o papel de cuidadoras e responsáveis, desobrigando o Estado do seu dever de proteção constitucionalmente consagrado nos artigos 63º, nº 3, 67º, nº 2, al. b), 71º, nº 2 e nº 3 e 72º, nº 1 e nº 2.

Não cabe primariamente às famílias cuidar da pessoa idosa, mas sim ao Estado. Veja-se que a pessoa idosa que necessite de apoio pode não ter família, não ter uma boa relação com esta, ser alvo de maus-tratos no seu seio ou simplesmente não querer estar ao cuidado daquela, pelo que, não deve ficar sujeita a uma eventual ajuda dos familiares, antes devendo receber diretamente apoio do Estado, nomeadamente, sob a forma de serviços comunitários. Acresce que a família pode não ter condições económicas para suprir as necessidades da pessoa idosa.

Importa, assim, prover por condições de vida para as pessoas idosas consonantes com a dignidade humana, assim como, suprir todas as suas necessidades essenciais, inclusivamente quando se encontrem em situação de dependência, não onerando a família, em cumprimento do dever de proteção do Estado para com a pessoa idosa.

Porém, atente-se no facto de este dever de proteção não implicar, como resulta concretamente do art. 72º, nº 1 da Constituição, que se entenda a pessoa idosa necessariamente como doente e sem capacidade de desempenhar um papel ativo na sociedade. A legislação relacionada com pessoas idosas, particularmente a que respeita à prestação de serviços e cuidados utiliza como padrão a pessoa idosa dependente. Há que ter consciência da existência de diferentes situações e fomentar também a criação de cuidados comunitários que promovam a autonomia da pessoa idosa e o envelhecimento ativo, buscando o aumento e fortalecimento da independência desta camada da população.

Cumpra ainda, independentemente de o Estado dever disponibilizar serviços de apoio à pessoa idosa e da necessária aposta na sua autonomia, capacitar as famílias para cuidarem da pessoa idosa caso seja necessário e esta assim o deseje, nomeadamente dotando-a com meios económicos e procedendo a monitorização.

Refira-se ainda, para justificar a previamente alegada falta de premência da criminalização das novas condutas face a outras medidas que, tal como é mencionado expressamente na Exposição de Motivos do Projeto de Lei em análise, do Código Penal já constam várias normas que têm como específicos destinatários, entre outras, as pessoas idosas – art. 152º e 152º-A do Código Penal, que tipificam, respetivamente, o crime de violência doméstica e o crime de maus tratos. Prevê-se igualmente neste



código a agravação de diversos tipos legais de crime em função da fragilidade em razão da idade. Urge, assim, antes do mais, operacionalizar a aplicação destes tipos legais.

Atendendo especificamente à técnica jurídica empregue no dito Projeto de Lei cumpre, primeiramente, referir que a epígrafe «Idosos» do tipo legal a criar não parece ser a mais adequada. Retira-se da observação das epígrafes dos diversos tipos legais previstos na parte especial do Código Penal que aquelas consistem na designação da conduta censurável em causa, podendo concluir-se que a epígrafe tem como função indicar o comportamento previsto e punido pelo tipo. Ora, contrariando esta tendência e utilidade da epígrafe, o artigo 201º-A versado no Projeto de Lei, emprega para se intitular uma característica em particular da vítima do crime que pretende criar. Esta opção inviabiliza a apreensão do conteúdo do tipo legal a criar através da menção da sua epígrafe

O art. 201º-A contraria igualmente outra tendência da previsão dos crimes no Código Penal, englobando no mesmo tipo a proteção de vários bens jurídicos diferentes, que não são facilmente identificáveis, mas que se podem dividir em bens patrimoniais e pessoais, utilizando como elo comum uma qualidade da vítima. No Código Penal cada tipo legal visa a proteção de um determinado bem jurídico e os vários tipos são organizados em função do bem fulcral que pretendem salvaguardar. Pelo que, o artigo 201º-A contraria esta sistemática do Código, conduzindo, nomeadamente, à não aplicação ao seu caso de normas respeitantes à natureza dos crimes, à relevância da reparação do dano causado pela conduta ou à agravação das penas, que visam aplicar-se a um conjunto de crimes em função do bem jurídico que protegem. Veja-se o exemplo dos artigos 206º e 207º do Código Penal que, destinando-se a ser aplicados a certas condutas incluídas nos crimes contra a propriedade, em princípio se aplicariam à conduta prevista na alínea a) do art. 201º-A do Projeto de Lei visto esta aparentemente proteger esse mesmo bem jurídico.

Não sendo feita nenhuma referência quanto à natureza do crime, este terá natureza pública, nos termos do art. 48º do Código do Processo Penal. Quanto a alguns tipos legais, como o de coação e de certos crimes contra a propriedade, encontra-se previsto, respetivamente nos artigos 154º, nº 4 e 207º, nº 1, al. a) do Código Penal que, quando o agente for cônjuge, ascendente, descendente, adotante, adotado, parente ou afim até ao 2º grau da vítima ou com ela viver em condições análogas às dos cônjuges, o procedimento passa a depender de queixa (no caso da coação) ou de acusação particular (no caso dos crimes contra a propriedade). Encontrando-se previstas no art. 201º-A do Projeto de Lei condutas que correspondem ao crime de coação e uma conduta que fere o bem jurídico propriedade, questiona-se se não se deveria também nestes casos permitir que seja a vítima a optar por perseguir ou não os seus familiares criminalmente. A violência doméstica não será necessariamente comparável com estes casos por se tratar de um crime cujo enquadramento – olhe-se para a necessária reiteração das condutas ou gravidade da conduta isolada, para a incidência e consequências frequentes do fenómeno e para as próprias penas – se reveste de uma gravidade superior.

Note-se que os termos “idosos” e “pessoa idosa”, utilizados no Projeto de Lei, não são os utilizados na Constituição da República Portuguesa, no Código Civil e no Código Penal para fazer referência a esta camada etária da população. Não tendo o seu conteúdo legalmente definido estes conceitos são



indeterminados. Ora, o Princípio da Tipicidade Penal, decorrente do Princípio da Legalidade Penal constitucionalmente consagrado no art. 29º, nº 1 da CRP, desaconselha o emprego de conceitos indeterminados em Direitos Penal, por tornarem os tipos legais vagos e pouco rigorosos. Acresce que decorre dessa falta de rigor uma difícil aplicação jurisprudencial. Procurando obviar a este obstáculo poderá utilizar-se outro conceito indeterminado já utilizado na lei penal (e, como tal, já alvo de vasto preenchimento jurisprudencial e doutrinal) para referir a pessoa idosa: «pessoa particularmente indefesa em razão da idade». Esta opção é consonante com a ideia de que o idoso não necessita de especial proteção só por o ser, mas quando, devido à idade, se torne mais vulnerável. Poderá, inclusivamente, ponderar-se o alargamento do âmbito desta norma a «pessoa particularmente indefesa em razão de idade, deficiência, doença ou gravidez».

Voltando-nos agora para cada uma das alíneas do crime previsto no Projeto de Lei, diga-se quanto à primeira que não resulta claro da sua leitura qual o bem jurídico concretamente protegido. Caso esteja em causa a proteção do património da pessoa idosa, não se compreende o porquê de não serem abrangidos outros atos de disposição patrimonial que não os notariais, parecendo a restrição feita injustificada. Ainda quanto a esta alínea critique-se a formulação «ato notarial que envolva pessoa idosa», dela não resultando claro qual o tipo de intervenção que a pessoa idosa deve ter no ato notarial para ser preenchido o tipo.

Quanto à alínea b) critica-se novamente a utilização de conceitos indeterminados na construção deste tipo legal, mais concretamente do termo “coagir”. Note-se que no crime de coação (art. 154º do CP) não se faz referência ao verbo coagir, antes mencionando expressamente em que se traduz tal conduta. Ainda quanto à mesma alínea, veja-se que o ato de constranger outra pessoa à prática de um ato, mediante ameaça ou mal importante já se encontra previsto e punido no tipo de coação. O facto de o art. 201º-A do Projeto de Lei prever uma pena menor do que o crime de coação, conduz a que a conduta tipificada pelo artigo proposto no Projeto de constranger pessoa idosa notoriamente limitada ou alterada nas suas funções mentais a outorgar procuração seja punida de forma menos severa do que a coação de alguém não particularmente indefeso.

Quanto à alínea c) mencione-se que a conduta nela referida constitui uma tentativa de coação, já se encontrando punida nos termos dos números 1 e 2 do art. 154º do Código penal e da al. b), do nº 1 do art 155º do mesmo diploma.

A alínea d), respeitante ao abandono da pessoa idosa em estabelecimentos de saúde exige séria ponderação. Se, por um lado, a criminalização parece justificar-se pela grave agressão à saúde psíquica da pessoa idosa que corporiza, por outro, cumpre-nos questionar se fará sentido criminalizar a conduta de quem, por não ter condições económicas para cuidar da pessoa idosa, a deixa num hospital. Importante, criminalizando a conduta, parece-nos esclarecer o sentido da expressão “quando a pessoa idosa se encontra a cargo do agente”, fazendo depender a verificação do crime a criar da existência de uma obrigação de alimentos nos termos dos artigos 2009º e 2010º do Código Civil do agente em relação à pessoa idosa. Note-se, quanto a esta alínea, a grande relevância do que foi referido *supra* relativamente ao dever de proteção do Estado face à pessoa idosa.



Finalmente, relativamente à alínea e), entendemos que descreve a conduta de forma demasiado vaga e indeterminada, violando o Princípio da Tipicidade do Direito Penal já referido.

Projeto de Lei n.º 61/XIII/1.^a (PSD E CDS-PP) - 66.^a Alteração ao Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, modificando o regime das incapacidades e seu suprimento, e adequação de um conjunto de legislação avulsa a este novo regime

Far-se-ão muito breves apontamentos sobre a matéria sobre qual versa o presente Projeto de Lei.

Antes de mais, cumpre deixar clara a ideia de que a pessoa idosa não é de forma nenhuma vulnerável ou incapaz só por ser idosa. O que de facto sucede é que as pessoas idosas podem, mais frequentemente, devido à idade avançada, padecer de doenças que as fragilizam ou que conduzem a uma impossibilidade de tomar decisões sobre a sua pessoa e bens de forma esclarecida. Porém, a incapacidade não deve ser nunca vista como pressuposta quando falamos de pessoas idosas.

Ainda assim, o tema das pessoas idosas, por as suas vulnerabilidades se deverem muitas vezes a situações de dependência e incapacidade, não pode ser dissociado do tema dos maiores incapazes. O regime das incapacidades e seu suprimento previsto no Projeto de Lei beneficiará todos os maiores incapazes e, logo, as pessoas idosas em situação de incapacidade.

As situações de dependência e incapacidade afetam indivíduos maiores em todos os grupos etários e determinam o mesmo tipo de intervenção jurídica.

A pessoa idosa incapaz encontra-se frequentemente sem representante legal que possa gerir a sua pessoa e os seus bens. Em 2002 estimava-se das 60.000 pessoas em situação de incapacidade, mais de 80% destas não tinham representante legal³. Nestas circunstâncias, a pessoa idosa está, assim, sujeita à intervenção não legitimada de familiares e/ou amigos e de prestadores de cuidado (designadamente no domínio da saúde) que podem ilegitimamente determinar o seu internamento, a alienação dos seus bens e que podem cometer abusos de ordem material e financeira, utilizando indevidamente o património da pessoa idosa incapaz, encontrando-se esta igualmente mais indefesa perante possíveis atos de violência física e psicológica.

A inibição no recurso aos institutos jurídicos da interdição e da inabilitação advém da reserva da maioria dos cidadãos relativamente à intervenção de órgãos judiciais, da falta de informação e da morosidade e burocracia envolvidas nos processos de tutela e curatela, as quais muitas vezes originam a alteração das circunstâncias e, bem assim, a extemporaneidade das medidas impostas.

Urge, portanto, estabelecer prazos para o suprimento da incapacidade e tornar os processos mais ágeis.

³ Cfr. Guia para a Intervenção com Maiores em Situação de Incapacidade – Instituto para o Desenvolvimento Social, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, 2002.



Na prática nota-se que estes institutos têm frequentemente sido encarados numa perspetiva predominantemente patrimonial, muitas vezes mais dirigida à proteção dos interesses familiares do que à salvaguarda dos direitos de natureza pessoal da pessoa incapaz.

A final, cumpre saudar a generalidade das alterações encetadas ao Código Civil, nomeadamente a adequação à realidade da definição das situações de incapacidade no art. 138º e a fixação casuística da extensão da incapacidade em função das circunstâncias concretas.

Propostas

Terminaremos esta breve análise com algumas propostas que julgamos serem prementes para aumentar a proteção às pessoas idosas.

É importante criar mecanismos para chegar efetivamente junto das pessoas idosas vítimas de crimes e promover a denúncia por parte destas, bem como procurar respostas para as suas múltiplas necessidades específicas associadas. É nesta lógica que se inserem os programas de proximidade desenvolvidos pelas forças de segurança, como o Projeto IAVE da Guarda Nacional Republicana (GNR), com o seu recente alargamento funcional abarcando pessoas idosas vítimas de crime, e o Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade com as suas Equipas de Proximidade e Apoio à Vítima (EPAV) da Polícia de Segurança Pública (PSP). Outra prática relevante diz respeito ao projeto “A Solidariedade não tem idade – A PSP com os Idosos”. Ambas as entidades estão ainda envolvidas no programa “Apoio 65 – Idosos em Segurança” da iniciativa do Ministério da Administração Interna. É contudo necessário investir e alargar estes programas para que cheguem a mais vítimas e é também necessário munir estas equipas de procedimentos adequados, protocolos formais mais fortes com entidades prestadoras de serviços, guias de recursos locais disponíveis atualizados e meios processuais mais céleres.

A criação de equipas multidisciplinares junto das polícias, mas também do Instituto de Segurança Social, entre outros, que sejam tanto permanentes como móveis, permitindo aceder a locais de maior isolamento, assume uma enorme importância.

É também essencial flexibilizar os procedimentos de denúncia e apresentação de queixa, designadamente perante a impossibilidade de deslocação da vítima. É preciso não esquecer que muitas pessoas idosas vítimas de crime têm dificuldades de mobilidade ou estão completamente isoladas, sendo difícil a sua deslocação a uma esquadra/posto policial, aos serviços do Ministério Público ou inclusivamente a um posto de correios. Ainda que tenhamos conhecimento de que, em regra, os agentes policiais, perante a apresentação de queixa, recolhem a informação e posteriormente regressam a casa da vítima para obtenção da assinatura desta, esta prática não está ainda procedimentada. Importa, por isso, fazer com que tal passe a constar dos procedimentos escritos das polícias, de modo a garantir que



este procedimento não fica dependente da maior ou menor sensibilidade do agente policial, permitindo que em todos os casos a formalização da denúncia/queixa seja feita de imediato perante a deslocação policial ao local onde a vítima se encontra.

Urge, então, pensar uma resposta refletida e criadora de uma proteção específica para as pessoas idosas vítimas de crime e violência, que conceba do ponto de vista legal mas também no âmbito das políticas de operacionalização a promoção dos direitos destas vítimas e que englobe as suas necessidades particulares.

O alargamento das competências materiais das atuais Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (com a necessária dotação ao nível dos recursos humanos, técnicos e logísticos destas) de modo a poderem passar a abarcar outras populações vulneráveis e, muito concretamente, as pessoas idosas, seria seguramente um passo relevante tendo em vista uma maior proteção a apoio a esta população. Esta solução, cujo principal mérito consistiria no aproveitamento de dinâmicas e sinergias locais já constituídas, não poderia contudo perder de vista que qualquer intervenção junto deste público-alvo tem características próprias e que o respeito pelo princípio da autonomia e capacidade de decisão da pessoa idosa são – ao contrário do que sucede com as crianças - exigências inegociáveis.

No âmbito do regime das incapacidades e seu suprimimento, salienta-se a relevância de estabelecer prazos para o suprimimento da incapacidade e tornar os processos menos burocráticos e mais céleres.

Importa, no que ao Direito Penal respeita, acima de tudo, garantir a execução e eficácia do quadro legal já existente.

Termine-se referindo que fundamental e primário será garantir a esta população, em concreto, os meios económicos e sociais que permitam a salvaguarda da sua dignidade, necessidades essenciais, qualidade de vida e autonomia.

©APAV, janeiro de 2016