



T. + 351 21 358 79 00 | F. + 351 21 887 63 51 | apav.sede@apav.pt

Contributo da APAV referente ao Anteprojeto de Proposta de Lei que define a missão e atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes e estabelece os regimes da compensação financeira e do apoio financeiro a atribuir pelo Estado às vítimas de crime e às entidades privadas que promovam os direitos e a proteção das vítimas de crime

No seguimento de convite endereçado pelo Gabinete de Sua Ex.^a a Ministra da Justiça, com vista à emissão de contributo escrito referente à Proposta de Lei que *“define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes e que estabelece os regimes de compensação financeira e de apoio financeiro a atribuir pelo Estado às vítimas de crime e às entidades privadas que promovam os direitos e a proteção das vítimas de crime”*, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) vem pronunciar-se nos seguintes termos:

Enquanto entidade prestadora de apoio às vítimas de todos os tipos de crime, a APAV louva qualquer iniciativa legislativa que vise melhorar o tratamento conferido a estas e o desenvolvimento e aprofundamento dos seus direitos. Porém, a **Proposta supramencionada assume algumas opções que, em nosso entender, não vão ao encontro do interesse das vítimas de crimes, bem como padece de várias incorreções**, que tentaremos explicar de seguida.

Aproveitaremos este ensejo para nos pronunciarmos não apenas acerca das inovações preconizadas pela Proposta em análise, mas também sobre alguns aspetos do regime atual cuja consagração a iniciativa legislativa mantém e que, no nosso entender, deverão ser alvo de ponderação.



1. Exposição de Motivos

Não pode deixar desde logo de se lamentar, em jeito de nota prévia, a **manifesta insuficiência da exposição de motivos face à quantidade e densidade das alterações que a Proposta pretende introduzir**, o que leva à não apreensão da motivação subjacente a muitas das alterações. Seria desejável, em nome da clareza e transparência do processo legislativo, uma exposição de motivos mais circunstanciada e que permita vislumbrar o impacto positivo esperado pelo legislador relativamente a tantas e tão profundas alterações.

A primeira crítica prende-se desde logo com a opção de fundo de conferir ao mesmo organismo, a atual Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes (doravante CPVC), duas atribuições principais: a de instrução e decisão sobre pedidos de indemnização por parte do Estado a vítimas de crimes e a de avaliação e decisão relativamente a candidaturas a financiamento de projetos e atividades de entidades privadas que promovam os direitos e a proteção das vítimas de crimes.

Em primeiro lugar, estas duas atribuições não têm qualquer relação entre si, quer do ponto de vista dos objetivos, quer dos destinatários, quer das competências necessárias para as prosseguir. A missão atual da CPVC é a de analisar, à luz dos critérios legais e com base na factualidade que o requerente invocar e nos meios de prova apresentados por este ou recolhidos pela Comissão, a viabilidade de pedidos de indemnização. Os destinatários desta missão são cidadãos vítimas de ilícitos criminais e as competências necessárias ao desenvolvimento desta atividade justificam, em nosso entender, a composição da Comissão, assente essencialmente em operadores judiciais. A tarefa que agora se pretende atribuir a esta entidade em nada se conexas com o labor atual da mesma, exigindo, para uma avaliação compreensiva, multidisciplinar e de impacto no terreno de projetos e atividades na área das vítimas de crimes, uma visão mais abrangente e sobretudo um leque mais diversificado de competências e saberes que a composição prevista na Proposta ora em apreciação de forma alguma garante.

Em segundo lugar, entende a APAV que **a cumulação destas duas atribuições no mesmo órgão retirará centralidade a uma tarefa relevantíssima como é a de apreciar e efetivar o direito de vítimas de crime a uma indemnização por parte do Estado**, ainda mais quando sabemos que os limitados recursos humanos da atual CPVC já dificilmente conseguem dar resposta num prazo razoável aos pedidos apresentados. Acresce que não se vislumbra na Proposta ora em apreciação



qualquer iniciativa no sentido de dotar a Comissão de uma equipa mais vasta, quer do ponto de vista técnico, quer administrativo. Ou seja, teme-se que este acréscimo de trabalho, sem o correspondente crescimento de uma estrutura que já atualmente se revela deficitária, venha deteriorar ainda mais a capacidade de resposta e a qualidade da mesma e prolongar o tempo de espera dos cidadãos.

2. Alteração da designação da Comissão

Discorda-se igualmente da designação proposta para a Comissão – “Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crime” -, não só porque **desvirtua o trabalho e intervenção deste órgão, mas também porque indicia competências que, legalmente, não lhe são atribuídas**. Atendendo ao n.º 1 do artigo 20º do Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Justiça, esta Comissão é *“um órgão administrativo independente responsável, por si ou através dos seus membros, pela concessão de adiantamentos de indemnização por parte do Estado às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica”*. Esta norma não faz qualquer menção à possibilidade da Comissão prestar apoio às vítimas de crime, nos termos e com o conteúdo definidos pelo artigo 9º da Diretiva 2012/29/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, a apoio e à proteção das vítimas da criminalidade (doravante referida apenas como Diretiva). É por isso excessiva a designação proposta para a Comissão, pois esta nem de perto nem de longe cobre, mesmo à luz da Proposta em apreciação, todas ou sequer a maioria das dimensões do artigo 9º da Diretiva. Aliás, se recorrermos quer à exposição de motivos que contextualiza a Proposta de Lei quer aos artigos 1º, 4º, 5º e 7º, verificamos claramente e em concreto quais as atribuições da Comissão relativamente às vítimas de crimes: *“prestação de informação geral às vítimas de crime e compensação financeira a atribuir pelo Estado às vítimas de crime”*. Não se nega que estas duas tarefas refletem dimensões do apoio a vítimas de crime, mas não são por si só suficientes para se poder considerar a Comissão como um serviço de apoio no sentido em que a Diretiva o conceptualiza. Diga-se ainda neste sentido que em nenhum momento encontramos no corpo da Proposta legislativa a expressão “prestação de apoio” associada às funções da Comissão, e bem. De tudo o que resulta dito, é nosso entender que **a denominação da Comissão deve refletir, de forma mais correta e transparente possível e naturalmente isenta de dúvidas, a sua intervenção e o seu objetivo primacial: atribuir a vítimas de crime uma indemnização pelos danos resultantes da ocorrência do ilícito criminal**.



3. Capítulo I – Disposições Gerais

Merecem-nos também alguns comentários as definições plasmadas no artigo 2º da Proposta em apreciação.

As alíneas a) (“vítima”) e c) (“vítima especialmente vulnerável”) pecam por desnecessidade, uma vez que os referidos conceitos já se encontram concretizados no artigo 67º-A do Código de Processo Penal (CPP), aditado aquando da entrada em vigor do Estatuto de Vítima, pelo que não seria necessária esta duplicação. Reitere-se ainda nesta sede a posição manifestada pela APAV a propósito da Lei n.º 130/2015, de 04 de setembro (Estatuto da Vítima de Crime), relativamente à terminologia adotada: a Diretiva utiliza a expressão “*vítimas com necessidades específicas de proteção*” e não “*vítimas especialmente vulneráveis*”, como surge na nova Lei (e agora na Proposta em apreciação). Pensamos que **deveria ter sido acolhida a terminologia da Diretiva, por ser mais objetiva e precisa**. De facto, as medidas ali previstas e que cumpre transpor visam suprir necessidades específicas que algumas vítimas podem apresentar concretamente ao nível da sua proteção, enquanto vulnerabilidade é um conceito um pouco mais subjetivo e vago, acrescentando que, no caso das vítimas de crimes, essa vulnerabilidade pode não estar relacionada com aspetos atinentes à sua proteção – mesmo adotando um conceito amplo de proteção – mas resultar de outras dimensões do impacto da vitimação.

Voltando às definições constantes do artigo 2º, **surpreende a introdução do conceito de “vítima indireta”, não só porque inexistente no Estatuto de Vítima mas sobretudo porque contraditório com o que este postula**. Na realidade, o artigo 67º-A do CPP estende o conceito de vítima - *tout court*, sem distinções entre vítima direta e indireta - aos familiares do *de cujus* cuja morte tenha sido diretamente causada por um crime e que tenham sofrido um dano por causa dessa morte. Consequentemente, não faz sentido a criação e consequente utilização de um conceito legal não coincidente com uma definição previamente existente no ordenamento jurídico, além de que é hoje em dia consensual na literatura sobre o tema a rejeição desta distinção entre vítimas diretas e indiretas.

Acresce que, se no âmbito da alínea a) há lugar ao ressarcimento de danos patrimoniais e danos morais, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, na alínea b) a denominada “vítima indireta” apenas pode ser ressarcida a título de danos patrimoniais, não se fazendo qualquer



menção à possibilidade de ressarcimento por danos morais. **Tal entendimento e lacuna não se afiguram aceitáveis à luz da lei nacional e ao entendimento doutrinário e jurisprudencial atual.** Por um lado, o conceito de vítima vertido no CPP, ao abranger as duas qualidades de vítima aqui referidas, não permite que se verifiquem diferenças nos danos cobertos pela indemnização a conceder. **É por isso estranha a opção de criar regimes legais distintos quanto aos danos a indemnizar,** traduzida na não atribuição à chamada “*vítima indireta*” de indemnização por danos morais pela morte da outrem, atendendo à crescente importância que os danos morais têm vindo a assumir no nosso enquadramento legal. A própria jurisprudência tem-se mostrado cada vez mais sensível ao ressarcimento de danos atinentes à dor da pessoa, ao sofrimento causado pelo evento traumático. **Tal lacuna consubstancia, no nosso entender, um claro, incompreensível e indubitável retrocesso no pensamento legislativo, fator suscetível de comportar uma quebra na harmonia almejada ao nível do direito comparado.**

Atendendo à exposição de motivos, a expressão “*adiantamento de indemnização*” deverá ser substituída por “*compensação*”, um termo aparentemente mais simples cuja escolha pretende impedir eventuais confusões com a indemnização civil requerida em sede de processo penal, no âmbito de um processo de adesão. Contudo, não nos parece viável a existência de uma confusão de tal natureza: se por um lado estamos perante uma indemnização cujo pagamento deve ser garantido pelo agente do crime após sentença condenatória, por outro trata-se de um dever de proteção do Estado face a algumas vítimas que preenchem determinados requisitos legalmente exigíveis.

Mas será correto falarmos em “*compensação*”, em vez de “*adiantamento de indemnização*”, tal como preconizado pela lei atualmente em vigor? Ou deverá a utilização dos dois conceitos ser indistinta, por ambos se reportarem a uma só realidade? Existe no enquadramento legal português uma querela doutrinária quanto à escolha entre “*compensação*” e “*indemnização*”, quando estejamos perante danos patrimoniais. E como é possível concluir pelas alíneas a) e b) do artigo 2º da Proposta de Lei, a Comissão procederá à concessão de um valor monetário na eventualidade de existência quer de danos patrimoniais quer morais. Se, por um lado, os danos patrimoniais abrangem aqueles suscetíveis de uma avaliação pecuniária por incidirem em interesses de cariz material e económico e que, conseqüentemente, se refletem no património da vítima, *a contrario* os danos não patrimoniais (comumente apelidados de danos morais) não poderão ser alvo de



uma avaliação pecuniária por se reportarem a questões inerentes à pessoa, ao seu sofrimento, à sua dor decorrentes do evento traumático¹. No âmbito da Proposta, tratando-se de danos capazes de afetar bens que permitem uma avaliação e eventual ponderação através do recurso a um valor pecuniário, será então mais correta a utilização de “*indenização*” ou “*compensação*”? Recorrendo às lições de JORGE SINDE MONTEIRO² e JÚLIO GOMES³, tem sido entendimento unânime da doutrina nacional a utilização do termo «compensação» quando o avaliador esteja perante uma natural impossibilidade de valoração pecuniária de determinados bens e impossibilidade de fixação de um valor pecuniário a atribuir ao sofrimento. Para PINTO MONTEIRO “*a dor não tem preço (...), nem o dinheiro tem a virtualidade de a apagar; mas pode essa dor ser contrabalançada (...). [A] reparação dos danos não patrimoniais justifica-se, pois, mais do que pela ideia de indenização, em sentido próprio, antes pela de compensação: o dinheiro não remove o dano, mas proporciona uma satisfação ao lesado, suscetível de o compensar*”⁴. À primeira vista, parece-nos ser este o entendimento do redator da Proposta ao não almejar a reparação ou remoção do dano, mas sim a satisfação de quem sofre, na sua esfera jurídica, as consequências do evento traumático. Porém, uma leitura mais atenta permite-nos perceber que **o termo “compensação” será utilizado para substituir “adiantamento de indenização” em qualquer caso, sem exceção, no contexto da presente Proposta**; desta forma, a Comissão atribuirá uma compensação quer a vítima apresente danos patrimoniais, quer não patrimoniais, o que não se afigura correto face ao disposto no presente parágrafo. **A Proposta de Lei aborda assim conceitos legais distintos, atribuindo-lhes erroneamente o mesmo significado, despojando de conteúdo as duas qualidades de dano ora mencionadas, negando dessa forma a relevância outrora inexistente no que concerne aos danos não patrimoniais, mas hoje já naturalmente assente na doutrina e jurisprudências nacionais.**

Assim, não se compreende a opção da Proposta em atribuir uma nova designação que, terminologicamente, não se coaduna com a querela doutrinária aqui brevemente explanada. Aliás, é igualmente difícil de apreender a razão plasmada na exposição de motivos, quando se justifica tal

¹ Atendendo à doutrina de MÁRIO JÚLIO ALMEIDA COSTA, “*o sofrimento ocasionado pela morte de uma pessoa*” deve igualmente ser encarado pelos tribunais como um dano não patrimonial. Cfr. COSTA, Mário Júlio Almeida – “Direito das Obrigações”, 12ª ed. revista e atualizada, Coimbra: Edições Almedina S. A., 2009. ISBN 978-972-40-3474-4. P 592.

² MONTEIRO, Jorge Sinde – “Dano Corporal: um roteiro do direito português”, Revista de Direito e Economia, ano XV, 1989, pp. 367-374, p. 368.

³ GOMES, Júlio – “Uma função punitiva para a responsabilidade civil e uma função reparatória para a responsabilidade penal?”, Revista de Direito e Economia, ano XV, 1989, pp. 105-144, p. 118.

⁴ MONTEIRO, António Pinto – “Sobre a Reparação dos Danos Morais”, Revista Portuguesa do Dano Corporal, ano I, n.º 1, setembro de 1992, pp. 17-25, p. 20.



substituição com um eventual alargamento do “leque de crimes previstos nos pressupostos materiais para a concessão de compensação”. Somos em crer que a modificação de conceitos não será suscetível de cumprir o preconizado naquela exposição de motivos, sendo até capaz de restringir ainda mais os crimes aos quais a Comissão poderá, efetivamente, atribuir uma indemnização. A utilização de tal conceito pressupõe uma compensação exclusivamente dedicada a danos morais, não sendo esse o entendimento da própria Proposta ao mencionar a existência e eventual avaliação de duas qualidades distintas de danos resultantes do evento traumático que suporta o pedido do requerente. Assim, pelas razões atrás expostas e **por forma a evitar quaisquer confusões de terminologia e conteúdo, defendemos a utilização do conceito “indemnização”, por se apresentar como o mais adequado face ao atual quadro legislativo nacional.**

Igualmente problemática surge-nos, na alínea e) do artigo 2º, a definição de “lesões com consequências graves”: em primeiro lugar, não se compreende como se interligam a primeira e a segunda partes da definição, na medida em que os critérios da primeira parte fariam pressupor uma avaliação caso a caso, enquanto o elenco taxativo da segunda parte indica que só as lesões e todas as lesões resultantes daqueles crimes são elegíveis. Em segundo lugar, não precisa o legislador, de forma adequada, o conteúdo da definição, referindo-se, na primeira parte desta, apenas a incapacidade permanente ou temporária significativa para o trabalho. Considera-se que se deveria ter em conta os conceitos já existentes ao nível da avaliação do dano corporal e da Tabela Nacional de Incapacidades que, embora se reporte a questões de Direito Civil e, mais especificamente, de Direito do Trabalho, deveria ser trabalhada e adaptada a esta realidade, com vista à não multiplicidade de conceitos. Finalmente, em terceiro lugar, não se deveria a Proposta bastar com a simples remissão para diversos artigos do Código Penal (CP). Acresce ainda que, face à falta de justificação quanto às razões que conduziram à seleção dos crimes constantes nesta alínea, não compreendemos os critérios que presidiram à escolha dos artigos selecionados: se existem condutas ilícitas que nem sequer foram contempladas e que, em concreto, podem causar danos passíveis de indemnização pelo Estado à luz dos critérios propostos (sendo disso exemplo o artigo 143º do CP, que prevê o crime de ofensa à integridade física simples), foram por outro lado escolhidas condutas que podem nem sequer provocar nenhum dos danos mencionados no normativo em análise.



Importa realçar que o conceito vertido na alínea e) não encontra depois reflexo no restante diploma, isto é, a expressão não é utilizada em nenhum momento no corpo do mesmo. O n.º 1 do artigo 19º da Proposta espelha a confusão de conceitos e termos existentes, ao fazer-se aí referência a *“lesão grave”*, terminologia não definida no artigo 2º e distinta da expressão constante da alínea e) do artigo 2º (*“lesão com consequências graves”*).

No que concerne ao conceito de *“carência económica”*, verifica-se que a Proposta em apreciação faz eco do que tem sido – sem base legal, diga-se - a *praxis* decisória da Comissão, ao considerar como carência económica a *“situação em que a vítima não possua rendimentos de valor igual ou superior ao salário mínimo nacional”* (alínea f) do artigo 2º). **Trata-se aqui do único critério dos constantes do artigo 17º que foi objetivamente definido, mas que não permite uma análise casuística das circunstâncias concretas da vida e do agregado familiar da vítima e, consequentemente, das suas necessidades efetivas.** Tal como se encontra descrito, o requisito da *“carência económica”* tem em conta apenas o valor pecuniário mensalmente auferido pela vítima, não tomando em consideração as despesas naturalmente inerentes à rotina de um agregado familiar. **Assim, esta é uma norma que não tem em conta a individualidade da vítima e o seu enquadramento financeiro concreto.** Ideal seria a criação de uma fórmula própria – semelhante mas, diga-se, não tão restritiva como a utilizada em sede de avaliação do direito a apoio judiciário - que tivesse em conta não apenas a retribuição mas também os encargos e o património, com vista a uma objetiva e concreta determinação da situação económica de cada vítima.

No que respeita à prestação por parte da Comissão e através do seu sítio na internet de informação de carácter genérico destinada à comunidade e em especial às vítimas de crimes, entendemos ser este um aspeto positivo da presente Proposta, não sendo nunca demais os esforços empreendidos no sentido da efetivação dos direitos basilares das vítimas. Não faz contudo qualquer sentido o teor do n.º 2 do artigo 5º - que certamente resultou de um *copy paste* menos cuidado -, na medida em que a informação que a Comissão disponibilizará no seu site será estática e de carácter geral para a comunidade, pelo que não variará em extensão e grau de detalhe caso a caso, consoante as necessidades específicas, as circunstâncias pessoais da vítima e a natureza do crime.



4. Capítulo II – Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crime

Estabelece o artigo 7º n.º 1 que “[A] Comissão tem por missão contribuir para a promoção dos direitos e proteção das vítimas de crime”. Contudo, tendo em conta o conteúdo do direito à proteção nos termos em que o mesmo é definido quer pela Diretiva quer pelo Estatuto da Vítima de Crime, **não parece ter cabimento afirmar-se que a Comissão contribui para a proteção das vítimas, pois as atribuições deste órgão em nada se connexionam com aquele direito**. Repetindo-se o que acima se referiu a propósito da introdução da palavra “apoio” na designação da Comissão, importa garantir o máximo rigor na delimitação da missão e competências desta entidade, sob pena de se transmitir uma ideia menos correta à comunidade.

Relativamente às alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 7º, escusamo-nos aqui de repetir as considerações acima explanadas a propósito da cumulação de atribuições preconizada pela Proposta ora em apreciação.

A parte final do n.º 1 do artigo 8º levanta-nos outra questão terminológica: ao falar-se em “associações e entidades que prossigam a missão de promoção e proteção das vítimas de crime”, fala-se em “promoção” e “proteção”, mas não se faz qualquer menção à prestação de apoio, que é o que muitas destas associações e entidades efetivamente fazem. Isto é: **na mesma Proposta em que, de forma manifestamente excessiva tal como atrás defendemos, se introduz o termo “apoio” na designação da Comissão, faz-se uma referência às entidades que, efetivamente, prestam apoio sem se utilizar essa palavra, o que quase leva a crer que a missão de prestação de apoio às vítimas fica, de forma exclusiva, a cargo da Comissão**.

Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1º do artigo 11º, compete à Comissão “definir as orientações e os critérios gerais para a concessão de compensações às vítimas de crime e apoio financeiro a conceder às entidades públicas e privadas que apresentem candidaturas a financiamento e estabelecer os montantes máximos a atribuir em função das tipologias de crimes, vítimas, projetos e ações a financiar”. Da leitura conjugada destas alíneas com a forma vaga como estão redigidos os critérios constantes do artigo 17º n.º 2 da Proposta, resulta uma alteração clara de paradigma: enquanto a lei atualmente em vigor objetiva os requisitos que devem presidir à decisão sobre os pedidos de indemnização, a Proposta em apreço elenca, no artigo 17º n.º 2, alguns vetores que devem ser tidos em conta no processo decisório, sem contudo concretizar de que forma deverão



ser valorados. De acordo com a Proposta, esta concretização ficará a cargo da Comissão, que definirá as orientações e os critérios gerais para a concessão de indemnizações. A APAV considera que esta solução não é adequada. Muito embora discordando-se de um ou outro aspeto no que concerne à redação dos atuais critérios, a verdade é que estes, sendo razoavelmente objetivos, garantem melhor a certeza e segurança jurídicas. E diz-se em princípio porque, mesmo sendo mais concretos do que os elencados na Proposta, ainda assim deram aso a interpretações que nenhuma correspondência encontram no texto da lei. Recorde-se, a título de exemplo, que a jurisprudência recente da Comissão exclui automaticamente o direito a indemnização de vítimas que ainda residam com o/a agressor(a) (quando tal pode acontecer, por exemplo, por razões de dependência económica) ou tenham um(a) novo(a) companheiro(a) (o que não significa obrigatoriamente que a situação de carência económica já não se verifique). **Esta orientação não encontra qualquer suporte na lei atual, uma vez que o que o artigo 3º n.º 1 da lei atual refere é que o adiantamento da indemnização pode ser reduzido ou excluído tendo em conta as relações da vítima com o autor do crime.** “Pode ser” não é o mesmo que “tem que ser sempre”, “pode ser reduzida” não é o mesmo que “tem que ser sempre excluída” e “tendo em conta as suas relações com o autor do crime” não tem absolutamente nada que ver com “ter um novo companheiro”. Ora, se no âmbito da lei atual a prática tem por vezes sido esta, teme-se a deriva que poderá resultar de um enquadramento normativo mais vago. Em conclusão: embora deixando margem ao aplicador da lei, esta deve, repita-se, em nome da certeza e segurança jurídicas, ser o mais concretizada possível, balizando de forma efetiva a extensão e limites do direito a indemnização.

O n.º 2 do artigo 11º, que define os poderes do Presidente, causa perplexidade, quase fazendo supor que a Comissão é um órgão de natureza híbrida - solução que, do ponto de vista do Direito Administrativo, não faz qualquer sentido -, mais próxima, na prática, da unipessoalidade do que da colegialidade que designadamente os artigos 9º e sobretudo 12º, relativo ao processo decisório, fariam pressupor. Senão vejamos:

- Nos termos da alínea c) deste número 2, pode o Presidente decidir os pedidos de compensação e de apoio financeiro em casos de especificidade excepcional face às deliberações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1. Não sendo de todo clara a redação, nomeadamente no que toca à expressão “*especificidade excepcional*”, que não estamos certos de ter decifrado corretamente, o que parece querer dizer-se é que poderá o



Presidente, sozinho, decidir relativamente a pedidos de compensação e de apoio financeiro concretos contra os critérios e orientações colegialmente definidos de acordo com o n.º 1. Ou seja: a Comissão tem ampla - excessiva, em nosso entender pelas razões imediatamente atrás apresentadas - margem de discricionariedade na definição dos critérios e orientações que presidem às decisões sobre pedidos de compensação e de apoio financeiro. Como se esta discricionariedade não bastasse, confere-se ainda ao Presidente a possibilidade de, sozinho, decidir contra os critérios e orientações definidos colegialmente pela Comissão. Mais uma vez se considera que a certeza e segurança jurídicas poderão sair fortemente abaladas por esta opção legislativa.

- Esta ideia de quase-unipessoalidade resulta ainda bem patente do disposto nas alíneas d), h) e j) do mesmo n.º 2, na medida em que é ao Presidente, sozinho, que compete promover e financiar estudos, lançar os procedimentos para as candidaturas e selecionar as mesmas, acompanhar e avaliar a execução dos projetos e ações financiadas.

Em suma: **num órgão supostamente colegial que prossegue duas atividades fundamentais, confere-se ao Presidente a faculdade de, relativamente à primeira atividade, decidir contra os critérios e orientações coletivamente fixados e, no que respeita à segunda atividade, de tomar sozinho todas as decisões mais relevantes.**

Afigura-se também criticável a opção plasmada no artigo 15º n.º 4, que estabelece que as autoridades judiciais devem dar prioridade à Comissão como destinatária das injunções pecuniárias em sede de suspensão provisória do processo. Em primeiro lugar, **esta norma está irremediavelmente ferida de ilegalidade, senão mesmo de inconstitucionalidade, na medida em que viola o princípio da separação de poderes.** Na realidade, não pode o poder legislativo dar ordens aos Tribunais ou ao Ministério Público, isto para além dos critérios legais estarem definidos em sede de Código de Processo Penal.

Para além disso, **esta monopolização poderá prejudicar uma fonte de financiamento de diversas entidades da sociedade civil**, na medida em que a canalização de algumas injunções para estas organizações pode revelar-se – e tem sido - um incentivo ao trabalho por elas desenvolvido em prol das vítimas de crime. Ao invés de colocar um organismo do Estado a disputar estas receitas no



terreno e em posição de ampla vantagem face às demais entidades por força da priorização preconizada na Proposta em apreciação, opção questionável inclusivamente sob o ponto de vista ético-moral, o que a APAV tem proposto nesta matéria é a criação de um mecanismo social de proteção, como o Fundo de Garantia Automóvel, que assegurasse o pagamento, total ou parcial, das indemnizações devidas pelos danos causados pelo crime, quando o autor do ilícito criminal o não fizesse. Numa lógica de igualdade entre os lesados no âmbito do direito civil e do direito penal, se os lesados em acidentes de viação ocorridos em Portugal, quando os danos sejam causados por responsável desconhecido ou isento da obrigação de seguro em razão do veículo em si mesmo, ou por responsável incumpridor da obrigação de seguro de responsabilidade civil automóvel (ou seja, quando os lesados se encontram mais desprotegidos pela inexistência de seguro) têm acesso a fundo de garantia, também as vítimas de crime lesadas, numa situação de completa vulnerabilidade, deverão ter acesso a um fundo de assistência. Uma percentagem do valor pago a título de custas processuais deveria servir para compor este fundo, assim como os montantes pagos a título de multa ou de injunção ou pagamentos adicionais a efetuar por indivíduos condenados em processos penais.

5. Capítulo III – Compensação às Vítimas de Crime

O artigo 16º consubstancia outra opção estrutural da Proposta em análise que, no entender da APAV, é merecedora de reparo. Com efeito, a solução legislativa procede a uma alteração do grupo de potenciais beneficiários da indemnização pelo Estado, **substituindo-se as vítimas de crimes violentos e as vítimas de violência doméstica pelas vítimas especialmente vulneráveis**, como tal consideradas no âmbito do processo penal. Ora sucede que **esta qualidade é**, nos termos dos artigos 20º e seguintes da Lei n.º 130/2015, de 04 de setembro, **atribuída às vítimas de crime a que sejam diagnosticadas necessidades especiais de proteção e que, como tal, devam beneficiar de medidas específicas, adicionais, destinadas a promover a sua segurança. A atribuição deste estatuto nada tem que ver com necessidades de cariz financeiro**. Não se afigura por isso correto ponderar a atribuição de uma indemnização apenas a estas vítimas, uma vez que a carência económica decorrente da verificação do evento criminoso pode igualmente existir numa vítima a quem não tenha sido atribuído tal estatuto por não se verificarem, em concreto, necessidades de proteção.



Concordando-se totalmente com o teor do 16º n.º 2, não pode contudo deixar de se referir que a Comissão não tem sido coerente quanto a esta questão, mostrando-se até bastante vinculada à decisão do Tribunal, embora quer a lei atual quer esta Proposta estabeleçam precisamente o contrário, ao não fazerem depender a atribuição de uma indemnização da condenação ou acusação do agente. Conviria por isso que o legislador fosse porventura ainda mais claro, não deixando qualquer margem para dúvidas no que a esta questão diz respeito.

A redação do artigo 16º n.º 3 é outro exemplo da forma pouco cuidada como esta Proposta foi elaborada. Atendendo à forma como está formulado, sem qualquer ressalva ou remissão para os critérios do artigo seguinte, este dispositivo parece estabelecer que todas as vítimas especialmente vulneráveis de crime praticado em território português ou a bordo de navios ou aeronaves portuguesas têm sempre e automaticamente direito a indemnização pelo Estado.

Não se consegue também discernir a motivação subjacente à alteração que o artigo 16º n.º 8 da Proposta vem introduzir face ao regime vigente. Ao contrário do que estabelece o n.º 4 do artigo 2º da lei atual, nos termos do qual os critérios para aferir do direito à indemnização destas pessoas são idênticos aos utilizados para fazer essa mesma avaliação em relação a vítima, não se verifica aqui nenhuma remissão para os critérios elencados no n.º 2 do artigo 17º, designadamente, mas não só, a situação de carência económica. Este novo enquadramento virá, caso vingue, introduzir uma **inexplicável desigualdade de tratamento entre vítimas e os denominados “bons samaritanos”, na medida em que enquanto aquelas terão que preencher um conjunto de critérios para beneficiarem de indemnização, estes verão o seu direito automaticamente reconhecido.**

No que ao artigo 16º n.º 9 diz respeito, remete-se para o que atrás se explanou quanto à interpretação que a atual Comissão vem fazendo do artigo 3º n.º 1 da Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, designadamente no que concerne à relação da vítima com o autor do crime. Refira-se que, embora não estando o problema propriamente na norma mas na forma como a Comissão a vem aplicando, justifica-se conseqüentemente uma concretização mais aprofundada e não tão abrangente da disposição legal porque, de outra forma, qualquer comportamento da vítima pode justificar a não concessão da indemnização. Clarifique-se que nos parece de fulcral importância o



princípio subjacente a esta norma, mas a amplitude da sua redação pode dar aso a uma injustificada negação ou limitação do direito de muitas vítimas a indemnização.

Centrando-nos agora nos critérios elencados no n.º 2 do artigo 17º, é nosso entendimento que estes padecem de diversas insuficiências.

Em primeiro lugar, e com exceção da situação de carência económica constante da alínea d) e definida na alínea f) do artigo 2º, estamos aqui perante critérios muito amplos, que não se sabe como vão ser tidos em conta em sede de avaliação individual da vítima em cada caso concreto. Dito de outra forma: **enumera-se um conjunto de critérios vagos e não se dá qualquer pista acerca da forma como irão ser valorados caso a caso**. Mesmo concordando – o que não é o nosso caso – com o estabelecido no artigo 11º no sentido de competir posteriormente à Comissão concretizar estes critérios, pensamos que ainda assim deveria a lei pelo menos indicar minimamente em que termos e em que direção deverão esses critérios relevar.

Em segundo lugar, mas decorrendo diretamente do que se acabou de dizer, consideramos que, para efeitos de apreciação de um direito a uma indemnização, não se compreende em tese geral a relevância de alguns aspetos mencionados na alínea a) do n.º 2, designadamente a incapacidade ou capacidade diminuída da vítima, a menoridade ou o facto de ser vítima indireta. Analisando individualmente cada um destes critérios, não discernimos de que forma devem ser especialmente considerados em termos práticos.

Em terceiro lugar, na alínea d) faz-se apenas referência ao critério da “*carência económica*”, não exigindo a existência de uma relação de causalidade entre o crime e a degradação da situação financeira da vítima. Se recorrermos ao n.º 1 do artigo 18º, relativo às situações em que a Comissão procede ao adiantamento da indemnização, podemos aí encontrar a relação ora mencionada, quando se fala na necessidade em estabelecer uma causalidade entre o crime e a carência. Contudo, na indemnização propriamente dita, é aparentemente apenas necessário que a vítima esteja numa situação de carência económica, não se fazendo qualquer referência à necessidade de esta situação de carência decorrer diretamente da verificação do facto ilícito.



A norma vertida no artigo 17º n.º 3 consubstancia uma discriminação positiva das vítimas dos crimes de terrorismo, ao dispensar estas do preenchimento do requisito de carência económica. **Não se compreende esta discriminação face às vítimas de outros tipos de crimes**, até porque a recente Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2017, não faz qualquer exigência nesse sentido.

Relativamente ao artigo 19º n.º 1, e para além das questões já atrás levantadas a propósito do conceito de lesões com consequências graves e da sua ausência do corpo do texto legislativo, no qual a expressão utilizada é a de “*lesão grave*”, refira-se agora que não se compreende por que razão uma lesão grave tem o mesmo limite máximo que o resultado morte: sendo realidades diferentes, devem ser tratadas de forma distinta. Contudo, **não sugerimos aqui a redução do valor atribuído à lesão grave, mas sim o aumento da compensação a atribuir ao dano morte.**

Quanto ao n.º 2 do mesmo artigo, continua a não se compreender a opção de estipular um limite máximo inferior ao previsto na alínea anterior, na medida em que não é por existir uma multiplicidade de lesados que os danos sofridos por estes, individualmente considerados, têm menor importância do que os infligidos nos casos com uma única vítima. A falta de justificação para tal diferença de tratamento apresenta-se como uma clara violação ao princípio da igualdade previsto no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa (CRP), prejudicando-se a vítima apenas pelo facto de outros terem sido igualmente afetados pela prática do mesmo facto ilícito típico. **Não compreendemos por isso a razão de ser desta norma que prevê a possibilidade da Comissão discriminar algumas vítimas, sem existir qualquer fundamento legal para tal comportamento.** Sublinhamos no entanto como positiva a proposta de eliminação do teto máximo de 900 UC previsto no artigo 4º n.º 2 da Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro.

A opção plasmada na alínea c) do n.º 4 do artigo 20º não se nos afigura correta, por desnecessária e excessiva. Se já se prevê, nos termos das alíneas b) e d), que o requerente indique, aquando da dedução do pedido, qualquer importância já recebida, a qualquer título, devido à ocorrência criminal, bem como a concessão de indemnização e qual o montante, caso tenha sido deduzido pedido de indemnização no processo penal ou fora dele, e se já se estipula igualmente, de acordo com o n.º 4 do artigo 17º, que a vítima deve comunicar à Comissão todas as alterações da sua situação económica ou familiar, bem como quaisquer outras alterações anteriores ou posteriores à



decisão de concessão de compensação ou do respetivo adiantamento que sejam suscetíveis de influenciar o sentido da mesma, não nos faz sentido esta exigência adicional, que pode inclusivamente condicionar a decisão da Comissão, relativamente a um facto futuro e incerto.

O teor da alínea b) do n.º 1 do artigo 25º levanta-nos também fortes reservas. Embora o segredo de justiça tenha, desde a última revisão do Código de Processo Penal, deixado de ser a regra, pode contudo ser decretado em determinadas situações. Neste ponto, **a dúvida surge quanto à legitimidade da Comissão para aceder a documentos constantes do processo judicial, sobrepondo-se ao próprio segredo de justiça, caso este tenha sido decretado.**

Na alínea c) do n.º 1 do artigo 25º não se faz qualquer menção à possibilidade da Comissão aceder a informações relativas ao estado de saúde da vítima, sendo este um dos aspetos que, muitas vezes, fundamenta a atribuição da indemnização. Neste caso, sugeríamos que se acrescentasse as informações sobre o estado de saúde ao rol da alínea c) e que se reformulasse o n.º 3 deste artigo nos seguintes termos: «Às informações solicitadas não é oponível o sigilo bancário nem o profissional, designadamente o médico».

16

Nas normas constantes dos números 2, 3 e 4 do artigo 25º, atribui-se à Comissão a possibilidade de pedir informações à Administração Fiscal ou estabelecimentos de crédito (para aferir da situação financeira da vítima/requerente) e de aceder a informações que se encontrem ao abrigo do sigilo bancário, assim como a bases de dados de registo predial, comercial, automóvel e outros registos ou arquivos semelhantes. Não se compreende o interesse destas diligências, uma vez que a avaliação da situação de carência económica assenta exclusivamente no rendimento mensal do requerente. Este acesso apenas faria sentido se a Proposta adotasse um conceito de carência económica com um teor diferente, mais abrangente e que permitisse uma análise casuística, tal como atrás defendido.

Acresce, a propósito do artigo 25º n.º 2, um detalhe terminológico: a expressão “*Estabelecimento de crédito*” é estranha à nossa linguagem, devendo ser substituída por “*Instituição de crédito*”.

O artigo 25º n.º 6 da Proposta em apreciação alarga para três meses o prazo máximo para a instrução do processo, que é atualmente de um mês, nos termos do n.º 1 do artigo 14º da Lei n.º



104/2009, de 14 de setembro. Considera-se, contudo, que **deveria estar prevista cominação em caso de incumprimento deste prazo, como forma de obviar aos significativos atrasos que se vêm verificando nalguns processos.**

Não se alcança a virtude do disposto no artigo 26º n.º 3, na medida em que não se vislumbra qual o interesse que o Tribunal possa ter na decisão da Comissão em atribuir uma indemnização ao requerente.

6. Capítulo IV – Financiamento de Projetos e Atividades

Relativamente à alínea c) do n.º 2 do artigo 31º, **não se compreende o facto de esta norma se cingir às vítimas de violência sexual**, porventura aplicando-se exclusivamente a mulheres vítimas de um crime desta natureza. Ainda que se saiba que, quanto às vítimas de violência doméstica, a avaliação e financiamento deste tipo de projetos compete à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), haverá certamente vítimas de outros tipos de crimes que poderão carecer deste tipo de respostas mas que, por esta via, ficarão excluídas.

Ainda no que concerne à possibilidade do financiamento de projetos e atividades ser levada a cabo pela própria Comissão, mais uma vez não compreendemos a razão de tal atividade passar a estar na alçada desta Entidade, face às claras dificuldades que tem apresentado e as quais salientámos em momento anterior deste documento. É nosso entendimento que a intervenção na área do financiamento deve obedecer a uma lógica integrada e apresentar um carácter cada vez mais intersectorial, tendo em conta as várias áreas que contactam com a problemática da vitimação – não apenas a Justiça, mas também a Administração Interna, a Segurança Social, a Saúde e a Educação -, os diversos atores com os quais as vítimas interagem e as diferentes necessidades concretamente apresentadas.

De modo a que o direito a uma indemnização atribuída pelo Estado às vítimas de crime seja melhor promovido e assegurado, a APAV espera, através deste documento, dar o seu modesto contributo para o aperfeiçoamento de uma Proposta de Lei que, no nosso entendimento, revela opções estruturais inadequadas e uma técnica legislativa nem sempre apurada.