



## Parecer da APAV referente à Proposta de Lei 112/XIII/3ª (GOV), que define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes

Por solicitação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República com vista à emissão de Parecer sobre a Proposta de Lei 112/XIII/3ª (GOV), que “define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes”, 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 permitisse 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 abrangente, 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/UE 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.**

4

### 3. Capítulo I – Disposições Gerais (artigos 1º a 5º)

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

A alínea a) (“vítima”) peca por desnecessidade, uma vez que o referido conceito já se encontra concretizado 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.

Na proposta em apreço, opta-se pela substituição da expressão “adiantamento de indemnização” pelo termo “compensação”, com o objetivo de, segundo a exposição de motivos da própria proposta, 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 5 dever de proteção do Estado face a algumas vítimas que preencham 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 pela **alínea a) 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 traumático<sup>1</sup>. 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 “indemnização” ou “compensação”? Recorrendo às lições de JORGE SINDE MONTEIRO<sup>2</sup> e JÚLIO GOMES<sup>3</sup>, 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 indemnização, em sentido próprio, antes pela de compensação: o dinheiro não remove o dano, mas proporciona uma satisfação ao lesado, suscetível de o compensar”*<sup>4</sup>. 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 indemnização” 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**

6

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.



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. Tendo em conta o exposto, afigura-se, assim, desnecessária a substituição do termo “adiantamento de indemnização” por compensação.

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 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 d) do artigo 2º**, a definição de *“lesões com consequências graves”*. 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. Para além disso, 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.

8

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 (artigos 6º a 15º)**

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 conxionam 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.

Nos termos das alíneas **a) e c) 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.

10

O **n.º 2 do artigo 11º**, que define os poderes do Presidente, causa perplexidade, quase fazendo supor que, pelo menos no que respeita ao financiamento de projectos e acções em matéria de promoção, apoio e protecção às vítimas de crimes, 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.

Esta ideia de quase-unipessoalidade resulta bem patente do disposto nas **alíneas c), g) e i) 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 acompanhar e avaliar a execução dos



projetos e ações financiadas.

Em suma: num órgão supostamente colegial, confere-se ao Presidente a faculdade de decidir sozinho relativamente a vários aspetos muito relevantes.

Afigura-se também criticável a opção plasmada no **artigo 15º, n.º 4**, que estabelece que as autoridades judiciais devem eleger tendencialmente a Comissão como destinatária das injunções pecuniárias em sede de suspensão provisória do processo. Esta quase 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

11



processos penais.

## 5. Capítulo III – Compensação às Vítimas de Crime (artigo 16º a 30)

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. 12

Acresce que a parte mais concretizada na Lei nº 130/2015 de 4 de setembro deste conceito de vítima especialmente vulnerável – a de que vítimas de criminalidade violenta e de criminalidade especialmente violenta são sempre consideradas vítimas especialmente vulneráveis – não foi incorporada neste normativo, opção que não contribuiu para uma delimitação mais nítida dos destinatários.

Concordando-se totalmente com o teor do **artigo 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.

No que ao **artigo 16º, n.º 8** 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 consequentemente 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.

13

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 insuficiência económica constante da alínea d) e definida na alínea e) 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 e como se articulam entre si: por exemplo, uma vítima pode não estar em situação de insuficiência económica mas ainda assim beneficiar de indemnização em virtude dos restantes critérios? Ou pode não beneficiar embora esteja em situação de insuficiência económica?

Em segundo lugar, mas decorrendo diretamente do que se acabou de dizer, consideramos que, 14 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 “*insuficiência 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 insuficiência. 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 insuficiência 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, 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.**

15

Quanto ao **n.º 2 do artigo 19º**, 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».

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 nº 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 em muitos 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 (artigos 31º a 43º)**

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.

17

**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 ausência de visão informada e integrada de políticas públicas no apoio à vítima de crime e uma técnica legislativa nem sempre apurada.**

© APAV, março de 2018