



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias
Deputado Luís Marques Guedes

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
216/1.ª-CACDLG/2021 NU:672774	17-03-2021	N.º: 1171 ENT.: 2076 PROC. N.º:	31/03/2021

ASSUNTO: Solicitação de emissão de Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 720/XIV/2.ª (BE) - Medidas de proteção das Vítimas de Violência Doméstica no âmbito dos direitos laborais, da Segurança Social e da Habitação. (9.ª alteração ao regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas, aprovado pela lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, e 2.ª alteração ao regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica, aprovado pela lei n.º 104/2009, de 14 de setembro).

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar, conforme solicitado pelo Gabinete da Senhora Ministra da Justiça, a resposta da Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes ao pedido de parecer relativo à iniciativa legislativa mencionada em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Catarina Gamboa

NU: 673688

458/1.ª CAEDLG - 01.04.21

PROJETO DE LEI N.º 720/XIV/2.º / BE

**MEDIDAS DE PROTEÇÃO DAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO ÂMBITO DOS DIREITOS LABORAIS,
DA SEGURANÇA SOCIAL E DA HABITAÇÃO**

Analisado o PL em epígrafe e considerando os quesitos especificados pelo Gabinete da Senhora Ministra da Justiça, pronuncia-se a Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes nos seguintes termos:

Em primeiro lugar importa esclarecer que, enquadrando-se o crime de violência doméstica na definição legal de crime violento, merecendo assim uma dupla tutela, as vítimas deste crime podem apresentar-se a esta Comissão peticionando a atribuição de um adiantamento de indemnização em dois momentos distintos:

A) No momento da rutura familiar, ao abrigo do disposto no Capítulo III da Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro, ou

B) Até um ano após a prática dos factos ou tendo sido instaurado processo-crime, até um ano após a decisão que lhe põe termo (trânsito em julgado), seguindo o regime previsto no Capítulo II da Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro.

Tratando-se de regimes diferentes, são igualmente exigidos requisitos cumulativos substancialmente diferentes, vejamos:

Na primeira situação (A), ao abrigo do disposto no Capítulo III da Lei n.º 104/2009, de 14 de Setembro, para beneficiar deste apoio a vítima tem de preencher três requisitos cumulativos:

- a) Ter sido vítima de um crime de violência doméstica;
- b) O crime ter ocorrido em Portugal;
- c) Por causa do crime sofrido, ter ficado numa situação de grave carência económica.

Assim, para além do requisito óbvio de se exigir que esteja em causa um crime de violência doméstica, e que o mesmo tenha sido praticado em território nacional, exige igualmente a Lei que a situação de grave carência económica seja uma consequência direta da prática do crime, o que facilmente se demonstra no

momento subsequente à rutura da relação familiar, no qual a vítima se vê forçada a sair de casa e, na maioria das vezes, abandonar o seu emprego e instalar-se numa zona geográfica longe do agressor, afastada do seu núcleo familiar e de amigos, sem meios imediatos de subsistência.

É nesse momento que o Estado, através da Comissão, pode ser chamado a intervir, concedendo o referido apoio financeiro à vítima para a ajudar na reconstrução da sua vida, ou se quisermos, de um novo projeto de vida, distante do foco de violência a que previamente havia sido sujeita.

Quis assim o legislador acautelar que estas vítimas, estando numa situação de dependência financeira do agressor, tivessem a possibilidade de se autonomizarem mediante a atribuição de um montante mensal, cujo valor não pode exceder o equivalente à retribuição mínima mensal garantida (RMMG), isto é, o valor do salário mínimo nacional (SMN).

Têm, contudo, de se verificar efetivamente um nexo de causalidade entre a violência doméstica sofrida pela vítima e a situação de grave carência económica existente após o crime.

Esta condição de grave carência económica não pode ser confundida com circunstâncias pré-existentes de fragilidade financeira e social vivenciada pelo agregado familiar.

Acontece que em muitos casos, essa situação – a grave carência económica – nada tem a ver com o crime de violência doméstica, embora possa ser um catalisador para os conflitos familiares. Constata-se que em muitos casos, quando o crime de violência doméstica ocorreu, o casal ou a família já se encontravam há longa data numa situação de grandes dificuldades financeiras e sociais.

Porém, o requisito legal, plasmado na al. b) do n.º 1 do art.º 5 da Lei 104/09, de 14 setembro, é bastante claro, exigindo que a situação de grave carência económica que a vítima esteja a vivenciar tem necessariamente de ser ou de ter sido, uma decorrência do crime de violência doméstica de que foi vítima, isto é, tem que existir um nexo causal entre o crime cometido pelo arguido e a situação de grave carência económica vivida pela vítima no momento do pedido.

Embora o legislador não tenha definido na Lei o conceito de grave carência económica, plasmou de forma clara que o valor da RMMG, isto é, o SMN seria o montante mínimo necessário para iniciar a construção

de um novo Projeto de Vida e concretizar esse objetivo, uma vez que, independentemente do grau de gravidade de carência económica da vítima, a indemnização a atribuir nunca poderá exceder este valor.

Deste modo, se o RMMG é o valor a partir do qual o legislador entendeu ser possível iniciar a construção de um novo futuro, entende-se que todas as vítimas que tenham um rendimento mensal inferior ao SMN se encontram numa situação de grave carência económica, satisfazendo assim este requisito legal.

Entendido o conceito de grave carência económica, importa ainda esclarecer que no regime previsto no Capítulo III da Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro, o apoio só pode ser concedido por um período de 6 meses, prorrogável em situações excecionais por mais 6 meses.

Considerou assim o legislador que 12 meses é o período temporal em que a situação de grave carência económica pode ser imputada ao crime sofrido, ou seja, o tempo que uma vítima necessita para sair da situação de fragilidade económica e emocional em que se encontra e reorganizar a sua vida, procurando concretizar um novo Projeto de Vida.

Projetou o legislador que nesse prazo (6 meses a um ano), a vítima de violência doméstica conseguirá refazer a sua vida, arranando um trabalho que lhe permita a sua autonomização, bem como assegurar as suas necessidades básicas de subsistência (habitação, alimentação, vestuário, etc.).

Por essa razão este apoio é especificamente concedido no momento da rutura familiar, porque é nesse momento que as vítimas se encontram numa situação de enorme fragilidade, muitas vezes sem nenhum tipo de rendimento ou suporte familiar. É nesta fase que as vítimas do crime de violência doméstica podem estar numa situação de grave carência económica diretamente imputável ao crime sofrido e que precisam de meios de subsistência que lhes permitam quebrar o ciclo de violência e afastar-se do agressor.

Na segunda situação (B), isto é, quando o pedido de adiantamento da indemnização chega a esta Comissão já depois de decorrido o julgamento, os factos são apreciados ao abrigo do regime previsto no Capítulo II, da Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro, no qual se exige que estejam cumulativamente preenchidos os seguintes requisitos:



1. Que o/a requerente tenha sido vítima de um crime violento;
2. Que o crime tenha ocorrido em Portugal;
3. Que o pedido tenha sido apresentado dentro dos prazos estipulados no artigo 11º;
4. Que estejam cumulativamente preenchidos os requisitos definidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 2º:
 - a) Que do crime tenha resultado uma incapacidade permanente, uma incapacidade temporária e absoluta para o trabalho de pelo menos 30 dias ou a morte;
 - b) Que o crime tenha provocado uma perturbação considerável do nível de vida (danos patrimoniais) do requerente/vítima, bem como uma perturbação considerável da qualidade de vida (danos não patrimoniais) do mesmo;
 - c) Que não tenha sido possível obter a respetiva indemnização civil em sede de execução de sentença ou se, comprovadamente, se determine que o agressor não dispõe de capacidade para indemnizar a vítima;
5. Que não se verifiquem nenhuma das cláusulas de exclusão elencadas no artigo 3º.

Este é um apoio financeiro completamente diferente do plasmado no capítulo III e que atrás foi bastamente analisado. Este destina-se a de alguma forma, compensar financeiramente as vítimas de crimes violentos, que não tenham conseguido ser indemnizadas pelo autor do crime, atuando o Estado supletivamente, ou seja, como instância de recurso, quando tudo falha e de forma a tentar compensar – que não indemnizar – as vítimas de crimes violentos, tentando de alguma forma, mitigar os efeitos do crime sofrido.

Estes são os dois momentos e os dois regimes ao abrigo dos quais as vítimas de violência doméstica podem pedir um adiantamento da indemnização a esta Comissão.

No ano de 2020 foram analisados e concluídos 136 pedidos de apoio a vítimas do crime de violência doméstica ao abrigo do regime previsto no Capítulo III da Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro, tendo sido atribuídas indemnizações em 44,9% dos casos.

Dos remanescentes, 27,9% foram indeferidos por não se verificar a existência de grave carência económica, 15,4% foram indeferidos por ilegitimidade (inexistência de crime de violência doméstica), 10,3% por impossibilidade ou inutilidade superveniente (art.º 95.º do CPA) ou por deserção (art.º 132.º do CPA) e 1,5% porque a requerente reatou a sua relação amorosa com o agressor.

Ainda em 2020 foram analisados 26 pedidos de adiantamento da indemnização pelo crime de violência doméstica ao abrigo do Capítulo II da Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro, destes, 7,7% foram deferidos. Dos restantes requerimentos, 57,7% foram indeferidos por inexistência do período de tempo de incapacidade permanente e absoluta para ao trabalho exigido, 30,8% por caducidade e 3,8% por não se verificar a exigida perturbação considerável do nível e da qualidade de vida da vítima.

O PL apresentado pelo BE visa aumentar a proteção e os direitos das vítimas de violência doméstica e nessa medida, a posição de Comissão é naturalmente a de pleno apoio à iniciativa.

Aliás, a alteração proposta à Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro, alarga de forma extraordinária não só o número de vítimas de violência doméstica que no futuro poderão vir a ser apoiadas por esta Comissão, como também o número de vítimas dos demais crimes violentos que passariam a ver os seus pedidos deferidos e, perante essa realidade, outra não pode ser a posição da Comissão se não a de aderir incondicionalmente à proposta apresentada.

Porém, não ficaríamos bem com a nossa consciência se não chamássemos a atenção para as consequências desta alteração.

No quadro legal vigente, tal como já explicado, para que um pedido apresentado por uma vítima de crime violento seja deferido, têm de estar preenchidos de forma cumulativa os requisitos exigidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 2º do referido diploma legal. Ora, segundo a nova proposta, para que um pedido seja deferido basta estar preenchido apenas um daqueles três requisitos legais. Estando um requisito preenchido, o pedido é desde logo deferido, exceto se outras situações se verificarem, como, por exemplo, a caducidade (artigo 11º) ou alguma cláusula de exclusão (artigo 3º). Se tivermos em atenção que do total de indeferimentos que se registaram no ano de 2020 relativamente a crimes violentos, 45% tiveram por fundamento o não preenchimento de forma cumulativa daqueles três requisitos, no novo regime todos esses pedidos seriam obrigatoriamente deferidos.

Conforme os números atrás apresentados, isso duplicaria o número de adiantamentos da indemnização que a Comissão poderia conceder.

Mas aprovar este novo regime mantendo o atual nível de financiamento da Comissão seria impraticável, porquanto todos os anos temos esgotado a 100% o orçamento que nos é atribuído.

Assim, a aprovação desta alteração à Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro, implica, no mínimo, uma duplicação do orçamento anualmente atribuído à Comissão.

Deste modo, para que proteção às vítimas de crime violento (e de violência doméstica) não fique apenas prevista na Lei, defraudando as suas legítimas expectativas, torna-se indispensável dotar a Comissão de um orçamento que permita suportar esta alteração.

Este não é um projeto impossível, mas exige uma tomada de posição política consciente e concertada, nomeadamente procurando outras fontes de financiamento, como sejam os prémios de jogo ou os prémios dos seguros, complementando assim as dotações vindas do orçamento de Estado.

Por outro lado, pensamos que esta alteração exige uma outra ponderação, que resulta da uniformização em termos de União Europeia, deste apoio concedido às vítimas de crimes violentos.

A Lei 104/09, de 14 setembro, resulta em grande medida, da transposição para o direito interno da Diretiva 2004/80/EC. Esta Diretiva tentou estabelecer as balizas em termos de Compensação Financeira a atribuir às vítimas de crimes violentos no espaço da União Europeia. E assim sendo, exige reciprocidade. Desta forma, Portugal é responsável pela concessão de Compensações ou Adiantamentos da Indemnização, para utilizar a terminologia utilizada na Lei 104/09, de 14 setembro, a todas as pessoas que tenham sido vítimas de crimes violentos em território português, independentemente da sua nacionalização, da mesma forma que os restantes países da EU são responsáveis pelo pagamento dessas compensações, quando os crimes ocorram nos seus territórios. Todos os quadros legais vigentes nos restantes países europeus, exigem, que para uma vítima ter direito a uma compensação por ter sido vítima de um crime violento, que estejam preenchidos, determinados pressupostos, como aqueles que estão plasmados nas al. as a), b) e c) do n.º 1 do art.º 2.

Da análise a esta proposta do BE, constata-se que existe uma mudança de paradigma do apoio a vítimas de crimes violentos.

Assim, desde a precursora Convenção Europeia Relativa à Indemnização de Vítimas de Infrações Violentas, do Conselho da Europa, datada de 24 de novembro 1983 até à Diretiva 2004/80/EC, do Conselho relativa à indemnização das vítimas da criminalidade, o princípio foi sempre o da supletividade, ou seja, o apoio do Estado ocorreria sempre que não fosse possível à vítima, obtê-lo doutras fontes, mais concretamente do agressor.

Ora a alteração ora proposta, altera completamente este paradigma em Portugal, a contrário de tudo aquilo que acontece nos outros países da União Europeia. Ao passar a possibilitar que apenas esteja preenchida uma das alíneas previstas nas al. as a), b) e c) do n.º 1 do art.º 2 da lei 104/09, de 14 setembro, isso faz, com que o Estado e a Comissão, possam passar a ser a primeira hipótese da vítima para receber a Indemnização. Desde que por exemplo tenha ocorrido um dano moral que tenha provocado uma

perturbação considerável da qualidade de vida da vítima – e este ocorre sempre – está preenchido o requisito, logo a vítima nem necessita de demandar civilmente no processo penal ou fora dele o arguido, podendo vir de imediato a esta Comissão.

Esta situação, a de o Estado assumir ou poder a assumir-se como primeira resposta em termos de pagamento de uma Indemnização à vítima, não ocorre em mais nenhum país da EU, sendo uma alteração profunda e uma mudança de paradigma. Não existe nenhuma dúvida quanto aos benefícios que esta alteração traz às vítimas, mas é uma importante alteração de paradigma, quer interna, quer externamente, pelo que importa refletir sobre isso.

Por esta razão, entendemos, que para não criar desequilíbrios ou uma desarmonização sistémica, uma qualquer alteração deve também ser analisada tendo em conta o regime em vigor nos nossos parceiros europeus.

Mas é um facto, que a Comissão entende que o quadro legal é algo restritivo e mesmo injusto para algum tipo de vítimas, pelo que em tempo, medindo também as questões orçamentais já referidas, apresentou algumas medidas de aprimoramento da Lei, tendo em linha de conta, dois aspetos que consideramos da máxima importância;

- a) A prestação de um melhor serviço e de um melhor apoio às vítimas de crimes violentos;
- b) E evitar o implodir do sistema, pois se alargarmos o regime de concessão de apoios, sem garantir o aumento do orçamento da Comissão, isso terá um efeito desastroso. Como já foi referido, desde 2012 que a Comissão tem esgotado o seu orçamento, sendo que em alguns anos, existiu a possibilidade de reforço orçamental nos últimos meses do ano. Alargando em mais de 50% a possibilidade de concessões de adiantamentos da indemnização – e isto tendo apenas em conta o ano de 2020, que diga-se, devido à situação pandémica vivida, foi um ano atípico, com menos pedidos e menos concessões que anos anteriores - com os atuais recursos financeiros, a rutura da Comissão, será óbvia e evidente.

Mas, da análise à proposta do BE, resulta ainda que da leitura da exposição de motivos da mesma, aparentemente o BE propunha-se de alguma forma atualizar ou alterar o atual modelo de atribuição de compensações financeiras às vítimas de violência doméstica. O regime específico de apoio às vítimas de violência doméstica, é aquele que está plasmado no Capítulo III, regime já atrás descrito.

Acontece que a alteração ora proposta pelo BE, ocorre apenas nos adiantamentos da indemnização propostos para as vítimas de crime violento, conceito do qual a violência doméstica também faz parte,

sendo no entanto, este um apoio que visa um fim completamente diferente, daquele que é previsto no referido Capítulo III.

No sentido de aprimorar o sistema vigente, a Comissão já apresentou, quer à tutela, quer a todos os atuais grupos parlamentares, alguns pontos do atual quadro legal que podiam ser melhorados.

Assim, e sem prejuízo de outras alterações que a Comissão entende serem necessárias e urgentes à Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro, no presente contexto propomos que sejam apreciadas as seguintes sugestões:

- Eliminação do texto do atual n.º 6 do artigo 2.º;
- A sua substituição pelo seguinte conteúdo:

“6 - Quando o ato de violência configure um crime contra menor é sempre dispensada a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1.

7 - Quando o ato de violência configure um crime contra a liberdade e autodeterminação sexual, um crime de violência doméstica, um crime de escravidão ou um crime de tráfico de pessoas, pode ser dispensada a verificação do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 se circunstâncias excecionais e devidamente fundamentadas o aconselharem.

8 - Nos casos em que, por força do disposto nos n.ºs 7 e 8, o preenchimento do requisito previsto na alínea a) do n.º 1 seja dispensado, o limite máximo do adiantamento da indemnização a atribuir não poderá ser superior a 60% do valor máximo fixado no n.º 1 do artigo 4.º.”

As alterações propostas pela Comissão, não tendo um impacto financeiro significativo, alargam inquestionavelmente a possibilidade de se atribuir um adiantamento da indemnização a mais vítimas de violência doméstica e de outros crimes violentos (escravidão/tráfico de pessoas) que dificilmente conseguem preencher o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 104/09, de 14 de Setembro.

Em conclusão, a Comissão não pode, nem em defesa das vítimas e dos seus direitos, deixar de se congratular pela proposta de alteração agora apresentada pelo BE, mas pensamos que é necessário ir mais longe. Não basta legislar sobre direitos, uma vez que, como todos sabemos, são muitos os direitos que se anunciaram às vítimas e que depois, por incapacidade financeira do Estado e das entidades públicas, não tiveram tradução prática, defraudando as vítimas. Este sim, é um verdadeiro problema, que continua a pender sob as vítimas e que as faz desacreditar no sistema de justiça e de segurança social.

Para que a alteração agora proposta pelo BE seja exequível é necessário legislar-se também e de uma forma muito clara e concreta, sobre as fontes de financiamento da Comissão. Sem dar esse passo, sem essa medida acrescida, a concretização prática da proposta agora apresentada, é pura e simplesmente impossível de concretizar. E isso, a acontecer é terrível, porque é próprio sistema que fica desacreditado. Continua esta Comissão a entender que vale mais prometer um pouco menos e cumprir de forma pronta e rápida, do que prometer muito, e depois ser absolutamente inconsequente.

Se houver recursos financeiros suficientes para fazer face à nova medida, então a mesma é excelente para as vítimas, mas....

Quanto às alterações propostas no mesmo projeto à Lei n.º 112/09, de 16 setembro, as mesmas não alteram de forma substancial o quadro legal vigente, no entanto robustecem e explanam melhor os direitos das vítimas de violência doméstica, pelo que, relativamente a essas alterações, a Comissão manifesta a sua total concordância.

Lisboa, 25 de março de 2021

A Comissão de Proteção de Vítimas de Crimes