



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

V/R

Ofício n.º 283/1ª-CACDLG/2018

NU 596560

N/R

SAI-GAB (1) - 0810.2018

Assunto: Envio de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 112/XIII/3ª (Gov) Define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes

Exmo. Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos

Por determinação superior, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência, o **Parecer** elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre o Proposta de Lei n.º 112/XIII/3ª (Gov) que Define a missão e as atribuições da Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes, o qual mereceu a sua total concordância.

Mais me cumpre informar que se procedeu em conformidade com o ponto 2 da Deliberação do CSMP, oportunamente comunicada a esse distinto Órgão de Soberania.

Lisboa, 8 de outubro de 2018

A Chefe de Gabinete

Melena Gonçalves
Melena Gonçalves

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
Processo n.º	615290
Entidade n.º	293
Data:	8/10/18



PARECER

[PROPOSTA DE LEI 112/XIII, QUE DEFINE A MISSÃO E AS ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO NACIONAL DE APOIO ÀS VÍTIMAS DE CRIMES]

OBJETO

De acordo com a Exposição de Motivos (5§), através da revogação de todo o edifício legislativo vigente a esse propósito⁽¹⁾, a Proposta de lei pretende alterar as atribuições e competências da atual Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes em quatro grandes segmentos temáticos, a saber:

1. Prestação de informação geral às vítimas de crimes⁽²⁾;
2. Constituição, funcionamento e exercício da “nova” Comissão Nacional de Apoio às Vítimas de Crimes [doravante Comissão];
3. Compensação financeira a atribuir pelo Estado às vítimas de crime, e
4. Financiamento de projetos e atividades de entidades privadas que promovam os direitos e a proteção das vítimas de crimes.

A Proposta de Lei contempla, assim, cinco capítulos, onde se incluem as “disposições transitórias e finais”, a “alteração legislativa”, a “norma revogatória” e a respetiva “aplicação no tempo” (cf. artigos 44.º a 48.º). Destacando-se, nestes específicos aspetos, a completa

⁽¹⁾ Constituído pela Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, que contém o regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica, o Decreto-Lei n.º 120/2010, de 27 de outubro, que regula a constituição, funcionamento e exercício da comissão de proteção às vítimas de crimes e a Portaria n.º 403/2012, de 7 de dezembro, que aprova os modelos de requerimento para a concessão do adiantamento da indemnização por parte do Estado pelas vítimas de crimes violentos e de violência doméstica.

⁽²⁾ Assinala-se que a temática de “Prestação de informação geral às vítimas de crimes”, apesar de continuar enunciada na exposição de motivos da Proposta de Lei, já não consta do artigo 1.º, ao contrário do que sucedia na Proposta de Lei disponibilizada pelo Governo. Essa especial atribuição mantém-se, no entanto, materializada no artigo 4.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º, da Proposta.



sucessão legal entre a atual Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes e a projetada *Comissão*. A eliminação global das normas legais que sustentam atualmente a existência e funcionamento da Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes e ainda a salvaguarda de aplicação do regime de compensação financeira aos pedidos formulados e que estejam pendentes de decisão à data da entrada em vigor da nova lei.

*

APRECIAÇÃO

Adotaremos um método de análise que passará por definir grandes questões com reporte aos segmentos que consideramos mais importantes da proposta de diploma.

*

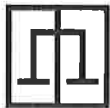
A JUSTIFICAÇÃO PRIMORDIAL PARA A ALTERAÇÃO

O legislador pretende alargar as atribuições e as competências decisórias da estrutura. Isto é, além da concessão indemnizatória às vítimas de crimes, que mantém, passará agora a ser a entidade administrativa independente, competente para receber, apreciar e decidir *pedidos de financiamento de projetos e atividades de entidades privadas que promovam direitos e a proteção das vítimas de crimes*.

A par da alteração da denominação do *nomen* da estrutura, aquela é, ao que nos parece, a alteração verdadeiramente inovadora que a Proposta de Lei compreende. ⁽³⁾

E assim é porquanto a regulação da *constituição, funcionamento e exercício da comissão* já existia e a novidade é transportá-la para um diploma único. E muito menos constituirá uma

⁽³⁾ A própria Exposição de Motivos também o reconhece (...) *assinala-se, enquanto aspeto inovador, o financiamento de projetos e atividades, a conceder pelo Estado através da Comissão, de entidades privadas que promovam os direitos e a proteção das vítimas de crime, alargando-se, desse modo, as competências da Comissão* (8§).



novidade relevante a pretensão de incluir num diploma desta natureza a *vertente de prestação de informação geral às vítimas de crime* (cf. artigos 4.º e 5.º). Pois que, na verdade, trata-se de realidade normativa suficientemente densificada no próprio Código de Processo Penal e no Estatuto da Vítima, e ainda no próprio regime legal relacionado com a proteção das vítimas do crime de violência doméstica.

A dimensão informativa por parte da Comissão, enquanto função, obviamente deverá, isso sim, dirigir-se ao segmento para a qual é competente. No mais, enunciar, em norma, o que já existe parece-nos meramente repetitivo e, por isso, desnecessário (em particular o conteúdo do artigo 5.º).

Deste modo, os nossos contributos reconduzem-se à necessidade e à oportunidade jurídica das soluções adotadas e de algum modo, quanto à opção política que subjaz à ideia.

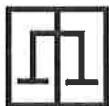
*

ALARGAMENTO DAS COMPETÊNCIAS

A opção política é evidente. Parece-nos que o alargamento das competências poderá ser encarada como uma solução problemática em diversas dimensões.

E desde logo parece-nos menos adequado que se reúna na mesma entidade funções de atribuir apoios monetários a vítimas e, em simultâneo, seja esse mesmo organismo que é responsável exclusivo pela apreciação e concessão de apoios financeiros a outras instituições que têm também por principal função conceder apoios e proteção a vítimas de crime.

Aceitar-se-ia, sempre numa dimensão de uma nova visão para o figurino que, entre as competências desta “nova” estrutura, figurasse uma *função consultiva*, no âmbito do procedimento público de análise de um concreto pedido de concessão de financiamentos.



Claro está, função meramente consultiva e nunca de carácter vinculativo para o órgão decisor.

Cumular as competências já elencadas parece-nos constituir uma decisão menos correta e com consequências negativas a outros níveis, designadamente e naquilo que diz respeito às magistraturas, com a inegável impossibilidade de continuarem a ter assento funcional na composição da própria Comissão.

Com efeito, a manter-se o novo figurino, a composição da Comissão terá que ser diferente do ponto de vista subjetivo pois que dificilmente se aceitará a compatibilidade entre ser magistrado e pertencer a um organismo com poderes de decisão para a atribuição de financiamentos estatais, de natureza administrativa e independente, como mais à frente se referirá.

*

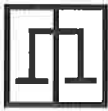
Além disso, e num plano global de apreciação quanto à própria solução de política legislativa, somos de parecer que a opção sistemática não será a mais adequada, na medida em que se mistura num mesmo diploma normas de natureza substantiva com adjetiva.

Será importante, a nosso ver, considerar seriamente a hipótese de se manter o figurino atualmente existente, ou então, prever-se a possibilidade de relegar para um Regulamento administrativo matérias de índole processual cuja natureza é suscetível de ser alterável a qualquer momento através de plataformas procedimentais e, com isso, favorecer o próprio funcionamento da Comissão.

*

COMISSÃO DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS DE CRIMES vs COMISSÃO NACIONAL DE APOIO ÀS VÍTIMAS DE CRIMES

Da leitura da Exposição de Motivos não resulta existir necessidade de se alterar o nome da estrutura. Na verdade, enquanto no Projeto aí se assinalava que a reforma deveria



emprestar um *enfoque mais sistémico, institucionalizando definitivamente o órgão administrativo independente existente na plenitude de uma missão mais vasta e abrangente, agora, simplesmente, (...) pretende-se consolidar o órgão administrativo independente existente, que adota a designação de Comissão Nacional...*

O que se questiona é se, por exemplo, existirão dúvidas na comunidade, face às suas atribuições, se trata ou não de uma estrutura de âmbito *nacional*. – Como se sabe não existem outras estruturas com o mesmo fim de natureza ou âmbito *regional* ou *local*, pelo que nos interrogamos sobre a efetiva necessidade de consagrar o âmbito *nacional*.

E porque razão se abandona a “*Proteção*” e se pretende o “*Apoio*”. – É que dar exequibilidade indemnizatória ou compensatória aos danos provocados pela prática de crime, mais que apoiar, é efetivamente conferir *proteção* aos direitos das Vítimas.

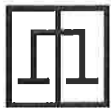
Em síntese, parece-nos que a alteração do nome é desnecessária. Ao Estado cabe em primeira linha proteger as Vítimas, particularmente na essencial atribuição de lhes conceder o adiantamento da indemnização ou compensação (veja-se que o n.º 4 do artigo 67.º-A, do Código de Processo Penal, refere que assiste à vítima o direito de proteção e não uma mera atividade de *apoio*).

A pretensão de se ser “*Nacional*” e de conferir “*Apoio*” nada acrescentará e não parece que traga relevantes benefícios para o seu futuro funcionamento; em suma, e como se procurará demonstrar, crê-se que a Comissão deverá continuar a ser uma estrutura vocacionadamente de *proteção* e unicamente com as atribuições atualmente detidas.

*

INDEMNIZAÇÃO VS COMPENSAÇÃO

Um novo conceito. E a justificação apresentada é a de *obviar, nomeadamente, [à] eventual confusão com a indemnização em sede de processo penal*. Com o devido respeito, parece-nos



escassa a fundamentação, ainda que se aceite, numa determinada perspetiva, a bondade da alteração terminológica.

Se assim for, *sugere-se*, isso, sim, que o legislador exerça uma função pedagógica mais fundamentada no sentido de explicar à comunidade e às próprias vítimas que subsiste confusão entre a indemnização fixada nos tribunais e o “*adiantamento da indemnização*” atribuído pela Comissão.

E, sabe-se, este “*adiantamento da indemnização*” atribuído pelo Estado às vítimas de crimes violentos baseia-se unicamente numa ideia de «solidariedade social» ou se quisermos de “seguro social”.

Será assim importante que fique bem que o Estado, através da Comissão, não assume de forma alguma a responsabilidade de ter de indemnizar as vítimas de crimes violentos, muito menos na totalidade, no que diz respeito às indemnizações que os agressores foram condenados em Tribunal. Este *adiantamento da indemnização*, nada tem que a ver com a indemnização atribuída pelos Tribunais, nem quanto à forma, nem quanto ao valor.

É por essa razão, que a Comissão pode atribuir o *adiantamento da indemnização*, mesmo em casos em que não exista condenação em Tribunal, como nos casos em que a identidade do autor não é conhecida e por essa ou por outra razão, não possa ser condenado ou acusado. Esta diferenciação total existente entre este *adiantamento da indemnização* e a indemnização fixada em juízo, reflete-se desde logo no facto de a Comissão ter um teto máximo – 340 UC’s – contrariamente ao Tribunal que não dispõe de qualquer teto, bem como a possibilidade de a Comissão atribuir *adiantamento da indemnização* a vítimas que não peticionaram qualquer indemnização civil em juízo, apesar de nestes casos o teto ser de 170 UC’s.

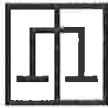


O que o Estado, ou seja, a Comunidade, preconiza, é um regime que de alguma forma, compense as vítimas dos crimes mais violentos, tentando minorar o seu sofrimento, e não indemnizá-las da totalidade dos danos sofridos.

É do direito à indemnização pelos danos causados pela prática do crime que nasce a fonte da obrigação. E é por isso que o Estado fica sub-rogado no direito do lesado perante o responsável pelo pagamento da indemnização (cf. artigo 130.º, n.º 4, do Código Penal). Juridicamente não existe confusão entre a indemnização que o Estado adianta e a indemnização que o responsável deve pagar à vítima em consequência da condenação decretada pelo Tribunal. O facto gerador do dano – a prática do crime – é a fonte da obrigação pelo pagamento da indemnização nesta dupla vertente. ⁽⁴⁾

E isso mesmo é afirmado na própria Exposição de Motivos quando se diz *“no plano da compensação à vítima, mantém-se o modelo consonante com o disposto nos artigos 129.º e 130.º do Código Penal, porquanto é ao agente do crime e aos responsáveis civis que cabe em primeira linha assegurar a indemnização devida em consequência do crime, no quadro dos mecanismos processuais penais.*

⁽⁴⁾ Sub-Rogação implica a substituição do credor por um terceiro que pagou àquele a prestação a que, para com ele, estava adstrito o devedor, ou que, para tal, emprestou dinheiro ou outra coisa fungível. A sub-rogação pode ser voluntária ou convencional (se acordada entre o terceiro que pagou e o primitivo credor ou o devedor) ou legal (quando resulta da própria lei, valendo apenas nos termos aí previstos). A sub-rogação pode ser total ou parcial, consoante a intervenção do terceiro, pagando ou emprestando, satisfaça no todo ou em parte, o direito do credor. A par da sub-rogação pessoal, admite-se ainda a real, que consiste na substituição de uma coisa por outra, que passa a assumir, no património em que se integra, a mesma qualidade jurídica da coisa substituída.



Pelo exposto, não manifestamos desacordo relativamente à alteração terminológica do conceito, no entanto, *sugere-se* que de forma clara se adite uma definição que tenha por objeto a densificação do próprio conceito.

*

OBJETO (ARTIGO 1.º)

Em coerência com o que se deixou dito, parece-nos que a manter-se a solução do alargamento das competências da Comissão, será de todo necessário e exigível que a segunda parte da norma diga o que se entende por *"entidades privadas que promovam os direitos e a proteção das vítimas de crimes"*.

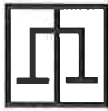
Tal como consta, *todas*, sem exceção, serão potenciais candidatas a serem beneficiárias de compensações e apoios financeiros. Exige-se, assim, que se diga quem são, designadamente se devem ou não ter uma natureza institucional de maior dignidade ou não.

*

DEFINIÇÕES LEGAIS (ARTIGO 2.º)

A técnica legislativa utilizada comporta no artigo 2.º da Proposta, seis definições por referência aos respetivos conceitos, a saber: a) *"Vítima"*; b) *"Vítima especialmente vulnerável"*; c) *"Vítima de crime de terrorismo"*; d) *"Lesões com consequências graves"* e e) *"Insuficiência económica"*.

Por comparação com o Projeto, desde já se assinale que é positivo o abandonar de conceitos como o de "vítima indireta" e o de "carência económica", este último substituído por "insuficiência" e com uma distinta definição.



Vejamos de *per si*, para que se discuta a respetiva necessidade/utilidade da sua enunciação, ainda que se deixe assinalado que nada temos contra à técnica legislativa da consagração de definições porquanto são úteis à própria interpretação das normas.

Alínea a) “Vítima”: A definição replica o conceito legal de vítima constante do Código de Processo Penal e da Lei n.º 112/2009 – cf. artigos 67.º, alínea a), i) e 2.º, alínea a), respetivamente. Razão pela qual não se compreende a necessidade de estar consagrada esta definição.

Alínea b) “Vítima especialmente vulnerável”: A definição é a que consta do Código de Processo Penal (artigo 67.º-A, alínea b), além da referência já densificada na Lei de Proteção de Testemunhas (n.º 2 do artigo 26.º). Parece-nos, mais uma vez, desnecessária a definição.

A Proposta de Lei omite por completo qualquer referência ou definição às vítimas crianças e jovens, ou seja, aqui não replica o conceito constante d alínea d), do n.º 1 do artigo 67.º-A, do Código de Processo Penal... O que se questiona é se essa opção é propositada face à definição de *vítima especialmente vulnerável* – Consideramos, pois, necessária essa clarificação.

*

Alínea c) “Vítima do crime de terrorismo”: a definição limita-se a operar uma remissão em bloco para um regime legal especial, isto é, a Lei de Combate ao Terrorismo (Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto). Porém, nada acrescenta ao que já consta às anteriores definições. Ou seja, à de *vítima* e *vítima especialmente vulnerável*. A definição de Vítima, enquanto *sujeito processual*, constante do artigo 67.º-A do Código de Processo Penal abarca, como não poderia deixar de ser, também as vítimas de crime de terrorismo.



Novamente parece ser um conceito vazio e desnecessário, pelo que se sugere também a sua eliminação.

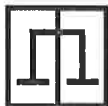
*

Alínea d) “Lesões com consequências graves”: trata-se de uma definição inovadora no ordenamento jurídico nacional, mas que utiliza uma técnica que se configura confusa. Porque duplamente remissiva e com a utilização de conceitos indeterminados. Além de que não se consegue depreender qual a ligação a estabelecer entre a primeira e a segunda parte da definição.

Na verdade, parece não constituir a melhor técnica legislativa fazer constar de uma *definição*, algo que não é concretizável ou indefinido. Referimo-nos à *incapacidade permanente ou temporária significativa para o trabalho ou uma diminuição significativa da autonomia para as ocupações quotidianas...*

Será desejável que assim não seja porque permite arbitrariedade na análise decisória dos pedidos de adiantamento de *compensação* indemnizatória – atente-se que atualmente o regime jurídico em vigor diz-nos que um dos requisitos para a procedência do pedido de concessão passa pela confirmação da verificação de *lesão que tenha provocado uma incapacidade permanente, uma incapacidade temporária e absoluta para o trabalho de pelo menos 30 dias* (alínea a), do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 104/2009).

A técnica da *dupla remissão* parece incidir, por um lado, quanto às ofensas à integridade física, no replicar dos conceitos constantes das alíneas a) a d) do artigo 144.º, do Código Penal, e, simultaneamente, pela qualificação objetiva inequívoca de que os danos provocados pela prática de um conjunto de tipos criminais são consideradas *lesões com consequências graves*.



Desse rol, temos então os seguintes crimes: *Ofensa à integridade física grave; Mutilação genital feminina; Violência doméstica; Maus tratos; Perseguição (Stalking); Coação Sexual; Violação; Abuso sexual de pessoa incapaz de resistência; Abuso sexual de pessoa internada; Lenocínio; Abuso sexual de crianças; Abuso sexual de menores dependentes; Recurso à prostituição de menores; Lenocínio de menores; Sequestro agravado; Escravidão; Tráfico de pessoas nas modalidades agravadas de atuação; Rapto agravado; Tomada de reféns; Tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos e graves; e auxílio à emigração ilegal.*

A técnica de *catálogo* comporta, neste tipo de legislação, desde logo uma principal dificuldade. Ou seja, o risco de se deixar de fora algum ilícito. E nessa linha de raciocínio, questiona-se, face ao elenco, e meramente a título exemplificativo, os motivos pelos quais ficam de fora os crimes de roubo, de violência após a subtração e de discriminação racial, religiosa ou sexual (artigos 210.º, 211.º e 240.º, do Código Penal)? Quais os critérios que permitem excluírem estes? Já para não mencionar que estão de fora os tipos penais cometidos na forma tentada, *máxime*, o crime de homicídio...

O que se sugere, em alternativa a esta realidade normativa, é a de replicar (aqui, sim, com utilidade), o que já consta há muito da legislação processual penal com referência substantiva, isto é, os conceitos de *terrorismo, criminalidade violenta, criminalidade especialmente violenta e criminalidade altamente organizada*, constantes das alíneas i), j), l) e m), do artigo 1.º, do Código de Processo Penal.

E, atente-se, que é essa a técnica legislativa vigente no atual regime de concessão do adiantamento de indemnização às vítimas, conforme consta da alínea a) do n.º 2 do artigo



1.º, da Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, ainda que só abrangendo os conceitos de criminalidade violenta e de criminalidade especialmente violenta.

*

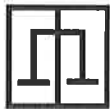
Alínea e) “insuficiência económica” e a remissão do n.º 2 para aferição da verificação da insuficiência em razão da constituição do agregado familiar: aplaude-se esta introdução. Na verdade, na lei atualmente em vigor (Lei n.º 104/2009), sem que esteja definida, a *carência económica* surge com diferentes “vestes”: *grave* (alínea b), do n.º 1 do artigo 5.º e alínea e) do n.º 1 do artigo 8.º), *especial situação* (n.º 3 do artigo 6.º) e *evidente* (alínea e) do n.º 1 do artigo 8.º).

Aceita-se a utilidade da sua enunciação face à incerteza do atual regime. Além disso, em nome do rigor e da clareza é muito positiva a remissão operada no n.º 2.

Neste segmento, uma dúvida que parece ser de enunciar prende-se com a redação do n.º 1 do artigo 18.º da Proposta. Da leitura da norma parece que terá que existir uma relação entre a ocorrência dos danos provocados pelo crime e a verificação da insuficiência económica. Porém, o mesmo já não sucede no artigo 17.º. Ou seja, nos critérios de avaliação individual da vítima, nada se diz quanto à relação de *causalidade* para aferir da denominada “insuficiência económica”. Além disso, o rigor exige que as restantes normas abandonem a caracterização da *insuficiência económica*, tal como sucede no artigo 18.º, n.º 1, quando se fala em *situação de manifesta carência económica*.

*

Com as críticas deixadas cabe agora questionar o mais importante. Como se disse anteriormente, as definições legais têm como principal propósito o estabelecimento de parâmetros interpretativos uniformes. Com o devido respeito, nesta Proposta de Lei esse objetivo não é plenamente alcançado.



Pois que subsistem dúvidas sobre quem terá legitimidade para recorrer à Comissão e sobre quais serão os requisitos para lhe ser concedida o adiantamento da indemnização/compensação, nos termos destas definições e face ao que dispõe o artigo 16.º da Proposta de Lei. Será assim fundamental que se estabeleça, por exemplo, que isso apenas sucede com todas as vítimas ou apenas relativamente às vítimas especialmente vulneráveis.

*

ARTICULAÇÃO LEGISLATIVA (ARTIGO 3.º)

De modo a evitar sempre a enunciação dos diplomas legais, *sugere-se* uma redação mais simplificada ao artigo 3.º nos seguintes termos: *A presente lei não prejudica os direitos e deveres das vítimas de crime consagrados e vigentes no ordenamento jurídico.*

*

A INFORMAÇÃO ENQUANTO DIREITO DAS VÍTIMAS (ARTIGOS 4.º E 5.º)

Como *supra* se assinalou, não se compreende a necessidade e o interesse de se fazer consagrar neste diploma esta vertente *informacional*. Trata-se de algo perfeitamente desnecessário por dois motivos: **(1)** porque está consagrado no Código de Processo Penal e no Estatuto da Vítima e **(2)** é redundante atribuir, por lei, à Comissão o dever de informar. Esse especial dever de informar é uma obrigação que se impõe a todos os organismos, públicos ou privados, que tenham como missão assegurar o cumprimento dos direitos das vítimas.

Sugere-se, assim, e tal como se disse, que se elimine o conteúdo do artigo 5.º e que no artigo 4.º fique estabelecido que o princípio da informação é também um dever da Comissão, designadamente face à sua especial função e competência própria.

*

NATUREZA/MISSÃO E ATRIBUIÇÕES/COMPOSIÇÃO/COMPETÊNCIAS/FUNIONAMENTO/RECEITAS E DESPESAS DA COMISSÃO (ARTIGOS 6.º A 15.º)



NATUREZA JURÍDICA/NOVAS ATRIBUIÇÕES/DIFICULDADES OPERACIONAIS

No que concerne à natureza jurídica da Comissão verifica-se que a Proposta de Lei qualifica-a como “*órgão administrativo independente que funciona no âmbito do Ministério da Justiça*” (artigo 6.º). Difere da atual natureza na medida em que o artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 104/2009, caracteriza-a como “*órgão administrativo independente responsável*”. Essa é, aliás, a definição rigorosa que consta do artigo 20.º, n.º 1 da Lei Orgânica do Ministério da Justiça (Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro).

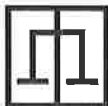
Aliás, face ao alargamento das atribuições da Comissão (cf. artigo 7.º da Proposta de Lei), assim se compreende a alteração que é também preconizada à Lei Orgânica do Ministério da Justiça (artigo 45.º da Proposta). Sendo que aí, as alterações que são promovidas parecem não abarcar toda a extensão atributiva que é pensada para a nova Comissão. Sendo assim de ponderar pela sua viabilidade face à inexistência de *habilitação legal orgânica* para o projetado alargamento de atribuições.

*

Uma breve nota para o artigo 8.º (articulação interinstitucional) para se dizer que temos sérias dificuldades em compreender o que se pretende com a *preferência eletrónica* estabelecida no n.º 2 para a articulação a desenvolver. Apesar de não se consagrar nenhuma *obrigatoriedade*, cremos que o essencial é a articulação e que a mesma se deverá concretizar por qualquer meio.

*

Um outro aspeto que nos parece relevante alertar e fundamentalmente porque motiva a nossa apreensão quanto ao alargamento das atribuições da Comissão, prende-se com a dificuldade compreensiva de aceitar que a estrutura veja amplamente alargada as suas atribuições mas que mantenha inalterada a sua composição, em concreto o número dos seus membros (cf. artigo 9.º).



Na verdade, tal como sucede na atualidade, a Comissão manterá “apenas” 5 membros, sendo só a 2 é reconhecida a possibilidade de exercer as suas funções a *tempo inteiro*.

Ora, o que se questiona, é se esta composição é suficiente para fazer face ao leque de novas atribuições e se com isso não se estará a colocar em causa a sua *principal função*, justamente aquela para que foi originariamente criada, a de concessão de adiantamentos de indemnização por parte do Estado às vítimas.

*

EVENTUAL INCOMPATIBILIDADE DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DOS MAGISTRADOS

Finalmente reafirmamos o que já deixámos sinalizado.

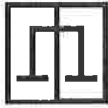
A composição da Comissão, a nosso ver, não poderá continuar a albergar magistrados em efetividade de funções face à respetiva incompatibilidade estatutária que lhes advirá da decisão colegial em que participarão na *concessão de apoios financeiros a entidades privadas, e promoção e financiamento de estudos de avaliação das medidas e respostas sociais existentes e das necessidades especiais em matéria de promoção, apoio e proteção às vítimas de crime*. E também, face à natureza de órgão administrativo e independente.

*

AS COMPETÊNCIAS DECISÓRIAS DA COMISSÃO VS. AS DO PRESIDENTE

Com referência ao conteúdo do Projeto, aplaude-se a eliminação da especial competência que era atribuída ao Presidente, contida na extinta alínea c), do n.º 2 do artigo 11.º. A nova redação desta norma, ao que nos parece, não contém agora as contradições jurídicas entre os poderes decisórios do órgão colegial e os do seu representante, tal como sucedia no Projeto.

Ainda assim, sempre será de chamar à colação que, sendo a Comissão um órgão decisório de natureza colegial (artigo 12.º), as consequências normais de funcionamento, do ponto



de vista administrativo, devem determinar que o Presidente não possua atribuições decisórias como sejam aquelas que parecem resultar da alínea c), do n.º 2 do artigo 11.º, em concreto, o poder de *promover e autorizar o financiamento*.

No artigo 11.º parece-nos relevante chamar à colação a total omissão quanto à competência da Comissão para elaborar ou aprovar um qualquer Plano de Ação ou mesmo um orçamento da sua atividade face à natureza estabelecida no artigo 6.º e à especial competência de atribuição de financiamento a entidades privadas (artigo 1.º). Além de que essa estrutura orçamental está devidamente reafirmada no artigo 14.º.

*

FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO (ARTIGO 12.º)

Sugere-se que, no n.º 1, se esclareça, na parte final, que o pedido de reunião apenas compete a qualquer um dos membros da Comissão.

*

RECEITAS E DESPESAS (ARTIGO 15.º)

Parece-nos que a redação da alínea c) do n.º 1 do artigo 15.º necessita de ser devidamente clarificada sob pena de ser alvo de interpretação não pretendida pelo legislador.

Ora, como nos parece óbvio, e assim se sugere, apenas constituirão receitas da Comissão *as quantias fixadas a título de injunção pecuniária, no âmbito da suspensão provisória do processo ou de contribuição monetária no âmbito dos deveres impostos na suspensão da execução da pena de prisão, **quando assim for determinado pelas Autoridades Judiciárias competentes.***

Com efeito, a decisão de suspender provisoriamente um processo criminal, é, na fase de inquérito, do Ministério Público e, na fase de instrução, do Juiz de Instrução Criminal. Razão pela qual, a norma tal como está, redigida, parece apenas atender à fase de julgamento.

*



A solução consagrada no n.º 4 do artigo 15.º parece-nos insuscetível de constituir lei geral e abstrata. E por vários motivos.

Desde logo, não poderá ser a lei a *eleger tendencialmente* qualquer decisão às Autoridades Judiciárias num concreto processo de natureza jurisdicional, sob pena de ***inconstitucionalidade material*** por violação do princípio da separação de poderes (artigos 2.º e 111.º, da Constituição da República Portuguesa).

Assim, cabe única e exclusivamente ao Ministério Público, ao Juiz de Instrução Criminal e ao Juiz (no processo sumário), enquanto Autoridades Judiciárias competentes em cada fase processual (artigo 1.º, alínea b), do Código de Processo Penal), decidir quem são as entidades estatais que podem ser beneficiárias das injunções pecuniárias a que se refere a alínea c), do n.º 2 do artigo 281.º do Código de Processo Penal.

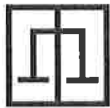
Além disso, o instituto da Suspensão Provisória do Processo não tem a natureza de uma mera *recolha de fundos* que vise *beneficiar* uma ou outra entidade suscetível de ser a eleita para a prestação da injunção pecuniária.

O instituto em causa, enquanto modo de reação para o exercício da ação penal numa perspetiva de consenso, tem por objetivo primordial a previsão que *o cumprimento das injunções responda suficientemente às exigências de prevenção que no caso se façam sentir* e essas passam pela escolha, por parte da Autoridade Judiciária competente, de quais são as injunções e regras de conduta adequadas e, nos casos em que a injunção seja de natureza pecuniária, quem são as pessoas ou entidades beneficiárias que assegurem o cumprimento daquele desiderato (cf. a esse propósito, a Diretiva n.º 1/2015 de 30-04-2015 da Procuradora-Geral da República).

A regra estabelecida na Proposta de Lei é assim suscetível de violar os fins das penas e, com isso, princípios estruturantes da aplicação da lei penal.

*

PRESSUPOSTOS DA CONCESSÃO DA COMPENSAÇÃO (ARTIGO 16.º)



Tal como já se deixou *supra* assinalado [cf. DEFINIÇÕES LEGAIS (ARTIGO 2.º)], parece ser intenção do legislador apenas conceder compensação às vítimas especialmente vulneráveis. Esta qualidade, como se sabe, tem como escopo principal a proteção da vítima, mas não apenas numa dimensão de apoio patrimonial. Nessa medida parece-nos francamente indesejável que se faça depender daquela qualidade o pressuposto fundamental para a concessão da compensação, até porque, nalgumas situações (e não serão assim tão poucas), poderemos estar perante vítimas verdadeiramente carenciadas de *proteção patrimonial* e que não tenham reunido as condições legais para serem consideradas *vítimas especialmente vulneráveis*. E porque simplesmente não eram carenciadas de especiais medidas de proteção. Sugere-se que a redação do n.º 3 do artigo 16.º permita concluir que, naquelas situações, as vítimas não têm *automaticamente* direito à compensação pelo Estado. A forma como está redigido na Proposta de Lei parece que nestes casos está dispensada avaliação estabelecida no artigo 17.º, e não será essa, ao que nos parece, a intenção do legislador. Importa, pois, melhorar/clarificar a redação da norma.

*

AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DA VÍTIMA (ARTIGO 17.º)

A norma, apesar de meritória quanto ao que pretende, não concretiza minimamente os critérios da *avaliação individual da vítima*. Todo o procedimento inerente ao pedido e à decisão de concessão do adiantamento da *compensação/indemnização* não pode deixar de estar intimamente associado ao processo-crime que tem por objeto os factos que provocaram os danos ressarcíveis à vítima. Logo, não nos parece minimamente aceitável que uma *vítima especialmente vulnerável* possa ser avaliada de modo diferente pela Comissão para este concreto efeito (cf. alínea a), do n.º 2 do artigo 17.º)

Não compreendemos a razão de ser da dispensa avaliativa relacionada com a “insuficiência económica” relativamente às vítimas de crimes de terrorismo. Não discordamos. Não percebemos são as razões para este privilegiar avaliativo apenas quanto a estas vítimas – Atente-se que a Diretiva 2012/29/UE integra as vítimas do crime de terrorismo, para efeitos



de especial proteção, no mesmo segmento avaliativo das *vítimas de criminalidade organizada, de tráfico de seres humanos, de violência baseada no género, de violência em relações de intimidade, de violência sexual, de exploração ou crimes de ódio, e as vítimas com deficiências* (cf. considerando 57 e artigo 22.º).

*

ADIANTAMENTO DA COMPENSAÇÃO (ARTIGO 18.º)

A solução não é inovadora. Isto é, atualmente consta dos artigos 5.º e 6.º (para as vítimas de violência doméstica) e 14.º, n.º 5 (para as vítimas de outros crimes que não a violência doméstica mas só em casos de *evidente carência económica*) da Lei n.º 104/2009. A discriminação positiva relacionada com as vítimas de violência doméstica desaparece no novo modelo procurando-se, com isso, igualizar o tratamento de todas as vítimas de crime. Solução que nos parece de aplaudir.

Tal como dissemos *supra* torna-se importante a clarificação do conceito *carência económica*, e ainda saber o que será uma *situação de manifesta carência económica* (cf. n.º 1, do artigo 18.º).

*

MONTANTES DE COMPENSAÇÃO (ARTIGO 19.º)

Os montantes abstratos pensados como limites máximos para as compensações a atribuir continuam, tal como na lei atual, a manter uma diferenciação que, cremos, será de ponderar tendo em vista alcançar uma solução mais equilibrada e justa.

Na verdade, parece não fazer sentido que para a lesão grave se balize o mesmo limite máximo fixado para a morte. Naturalmente, tratando-se de resultado mais nefasto, o dano morte deveria possuir um limite superior.

No n.º 2 do artigo 19.º, cremos que será também de ponderar por alterar o atual modelo. Parece que a mera circunstância de existirem mais lesados não deverá determinar uma redução do montante a pagar simplesmente por terem existido outras vítimas.



As vítimas são potencialmente todas iguais enquanto titulares do direito à compensação, não parecendo justificar-se, face ao princípio da igualdade de tratamento, que se possa prejudicar objetivamente alguém que sofreu um dano por terem existido mais vítimas.

*

INSTRUÇÃO (ARTIGO 25.º)

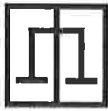
A leitura conjugada do que dispõem o n.º 1, alínea b) e 3 deste artigo 25.º, permite-nos concluir que o segredo de justiça será oponível ao pedido da Comissão para aceder ao conteúdo do processo criminal, que esteja a coberto de segredo. Parece-nos uma solução equilibrada porquanto o pedido de acesso terá que ser sempre decidido pela Autoridade Judiciária nos termos legalmente definidos no Código de Processo Penal. Para que não restem dúvidas, *sugere-se* que a alínea b) se inicie *sem prejuízo do segredo de justiça*.

Sugere-se, ainda, que a alínea c) possibilite que o acesso possa também respeitar a dados de saúde, porquanto poderão ser fundamentais para a decisão a proferir pela Comissão. O respetivo acesso pode ser autorizado pelo próprio titular, requerente do pedido de compensação, e deverá processar-se nos termos legalmente definidos por lei (cf. artigo 3.º, da Lei n.º 12/2005, de 26 de janeiro, com as alterações da Lei n.º n.º 26/2016, de 22 de agosto).

*

RESPONSABILIDADE CRIMINAL (ARTIGO 29.º)

A norma constante do artigo 29.º contempla agora, por referência ao conteúdo do Projeto, apenas uma alteração relevante face ao regime legalmente vigente, isto é, o crime previsto e punido pelo artigo 17.º, da Lei n.º 104/2009. Enquanto no Projeto se reduzia o limite máximo da pena de prisão da moldura penal abstrata para um ano de prisão, a Proposta ora em análise mantém a pena de três anos de prisão.



Parece-nos que, em nome da coerência necessária e da valoração dos bens jurídicos tutelados, se deverá ponderar pela eventual degradação da responsabilidade criminal face à moldura penal abstrata prevista para o crime de *falsas declarações*, estabelecido no artigo 348.º-A, n.º 1, do Código Penal, isto é, de 1 ano de prisão para o seu limite máximo.

A segunda alteração preconizada tem que ver diretamente com a atuação funcional do Ministério Público, através de atribuição direta de legitimidade representativa para efetuar o pedido de indemnização civil em processo penal. Nada temos a opor a essa solução porquanto ela é perfeitamente compatível com a tradicional representação do Estado Administração pelo Ministério Público, desde que essa representação esteja expressamente prevista na lei.

*

SUB-ROGAÇÃO: LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ARTIGO 30.º)

Pelos mesmos fundamentos assinalados no parágrafo anterior, damos a nossa total anuência à solução consagrada no n.º 7 do artigo 30.º da Proposta de Lei, isto é, no exercício do direito de sub-rogação, o Ministério Público passará a representar a Comissão em juízo.

*

Lisboa, 4 de outubro de 2018

