

Processo C-126/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

2 de março de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunale Ordinario di Venezia (Tribunal Comum de Veneza, Itália)

Data da decisão de reenvio:

15 de fevereiro de 2023

Demandantes:

UD

QO

VU

LO

CA

Demandados:

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'Interno

Objeto do processo principal

Pedido de indemnização deduzido contra o Estado pelos danos causados pelo incumprimento ou cumprimento inadequado das obrigações previstas pela Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade (JO 2004, L 261, p. 15), especialmente da obrigação estabelecida no artigo 12.º, n.º 2, da mesma, respeitante à instituição de um regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos que garanta uma indemnização justa e adequada das vítimas.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido submetido nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, relativo à compatibilidade com a Diretiva 2004/80 de uma legislação nacional segundo a qual, por um lado, o pagamento da indemnização aos progenitores e à irmã de uma vítima de homicídio depende da circunstância de a vítima não ter cônjuge nem filhos, por outro, a concessão dessa indemnização às disponibilidades de um Fundo criado por essa legislação, sem prever a afetação de montantes suscetíveis de garantir, em concreto, o pagamento das indemnizações.

Questões prejudiciais

Nas circunstâncias referidas no primeiro parágrafo, relativas a uma ação de indemnização intentada por cidadãos italianos, com residência habitual em Itália, contra o Estado-legislador por incumprimento e/ou cumprimento incorreto e/ou parcial das obrigações previstas pela Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade, especialmente da obrigação, prevista no artigo 12.º, n.º 2, de os Estados-Membros instituírem, até 1 de julho de 2005 (conforme disposto no artigo 18.º, n.º 1), um regime generalizado de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos que garanta uma indemnização justa e adequada às vítimas desses crimes, quando as referidas vítimas estão impossibilitadas de obter dos responsáveis diretos o ressarcimento integral dos danos sofridos e no que toca à situação de transposição extemporânea (e/ou incompleta) da Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004 para o ordenamento jurídico nacional:

a) atendendo ao disposto no artigo 11.º, n.º 2-*bis*, da Lei n.º 122/2016, segundo o qual o pagamento da indemnização aos progenitores e à irmã de uma vítima de homicídio depende da circunstância de a vítima não ter cônjuge nem filhos, não obstante a existência de uma decisão judicial transitada em julgado que quantifica as indemnizações que lhes são devidas e condena o autor do crime no ressarcimento do dano:

— é conforme com o disposto nos artigos 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, 20.º (igualdade), 21.º (não discriminação), 33.º, n.º 1 (proteção da família) e 47.º (Direito à ação e a um tribunal imparcial) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e 1.º do Protocolo n.º 12 à CEDH (não discriminação) que o pagamento da indemnização aos progenitores e à irmã de uma vítima de um crime doloso violento, neste caso, [de] homicídio, previsto no artigo 11.º, n.º 2-*bis*, da L. 7 luglio 2016, n.º 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge Europea 2015-2016) [Lei n.º 122, de 7 de julho de 2016 (Disposições para o Cumprimento das Obrigações Decorrentes de a Itália Ser Membro da União Europeia — Lei Europeia 2015- 2016)], conforme posteriormente alterada (pelo artigo 6.º da Lei n.º 167, de 20 de novembro de 2017 e pelo artigo 1.º, n.ºs 593 a 596, da Lei n.º 145, de 30 de

dezembro de 2018), seja subordinada à circunstância de a vítima não ter filhos nem cônjuge (no que diz respeito aos progenitores) ou de não ter progenitores (no caso dos irmãos)?

- b) quanto à limitação ao pagamento da indemnização:
- pode a condição imposta pelo artigo 11.º, n.º 3, da 1. n.º 122/2016 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea – Legge Europea 2015-2016) [Lei n.º 122, de 7 de julho de 2016 (Disposições para o Cumprimento das Obrigações Decorrentes de a Itália Ser Membro da União Europeia — Lei Europeia 2015- 2016)], conforme posteriormente alterada (pelo artigo 6.º da Lei n.º 167, de 20 de novembro de 2017 e pelo artigo 1.º, n.ºs 593 a 596, da Lei n.º 145, de 30 de dezembro de 2018) à concessão da indemnização, mediante a expressão «em todo o caso, dentro dos limites das disponibilidades do Fundo a que se refere o artigo 14.º», sem que haja nenhuma norma que imponha ao Estado italiano a afetação de montantes suscetíveis de garantir, em concreto, o pagamento das indemnizações, mesmo que determinados numa base estatística, e que, em todo o caso, sejam, em concreto, suscetíveis de garantir a indemnização dos herdeiros num prazo razoável, ser considerada uma «*indemnização justa e adequada das vítimas*», em cumprimento do disposto no artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80?

Disposições de direito da União invocadas

Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade (a seguir «Diretiva 2004/80»): artigos 12.º e 18.º

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: artigos 20.º e 21.º, 33.º, n.º 1, e 47.º

Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «CEDH»): artigo 1.º do Protocolo n.º 12.

Disposições de direito nacional invocadas

Legge 7 luglio 2016, n.º 122 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016) [Lei n.º 122, de 7 de julho de 2016 (Disposições para o Cumprimento das Obrigações Decorrentes de a Itália Ser Membro da União Europeia — Lei Europeia 2015- 2016)], conforme posteriormente alterada (pelo artigo 6.º da Lei n.º 167, de 20 de novembro de 2017 e pelo artigo 1.º, n.ºs 593 a 596, da Lei n.º 145, de 30 de dezembro de 2018) (a seguir «Lei n.º 122/2016»): artigo 11.º (*Direito a indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos, em cumprimento da Diretiva 2004/80/CE. Processo por infração n.º 2011/4147*), n.ºs 1 e 2:

«Sem prejuízo da aplicação de medidas mais favoráveis às vítimas de determinados crimes previstas noutras disposições legislativas, é reconhecido à vítima de crime doloso cometido com violência sobre a pessoa e, de qualquer modo, de crime previsto no artigo 603.º- *bis* do Código Penal, com exceção dos crimes previstos nos artigos 581.º e 582.º, salvo se ocorrerem as circunstâncias agravantes previstas no artigo 583.º do Código Penal, o direito de receber uma indemnização do Estado.

2. A **indemnização pelos crimes de homicídio [...] é devida à vítima ou aos seus herdeiros indicados no n.º 2-*bis*, na medida determinada pelo decreto a que se refere o n.º 3**. Relativamente a crimes diferentes dos referidos no primeiro período, a indemnização corresponderá ao montante do reembolso das despesas médicas e de assistência.»

Artigo 11.º, n.º 2-*bis*: «Se do crime resultar a morte da vítima, a indemnização é paga ao cônjuge sobrevivente e aos filhos; na falta de cônjuge e filhos, a indemnização é devida aos progenitores e, na falta de progenitores, aos irmãos que coabitassem com a vítima e estivessem a seu cargo à data da prática da infração penal.»

Artigo 11.º, n.º 2-*ter*: «Em caso de concurso de herdeiros, a indemnização é repartida segundo as quotas-partes previstas nas disposições do livro segundo, título II, do Código Civil.»

Artigo 11.º, n.º 3: «Por decreto do Ministro da Administração Interna e do Ministro da Justiça, em conjunto com o Ministro da Economia e das Finanças, a emitir no prazo de seis meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei, são determinados os montantes da indemnização, em todo o caso, dentro dos limites das disponibilidades do Fundo a que se refere o artigo 14.º, sendo assegurada uma reparação superior às vítimas dos crimes de agressão sexual e de homicídio e, em particular, aos filhos da vítima, em caso de homicídio cometido pelo cônjuge, ainda que separado ou divorciado, ou por pessoa com quem a vítima mantém ou manteve uma relação afetiva.»

Decreto ministerial de 22 de novembro de 2019 (Decreto Ministerial de 22 de novembro de 2019), artigo 1.º, n.º 1, alínea b):

«[...] em caso de homicídio cometido pelo cônjuge, ainda que separado ou divorciado, ou por pessoa com quem a vítima mantém ou manteve uma relação afetiva, no montante fixo de 60 000 euros em benefício exclusivo dos filhos da vítima.»

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Os demandantes UD e QO são os progenitores, CA é a irmã e VU e LO são os filhos de TS, a qual, em 18 de maio de 2017, foi morta, em [*omissis*], por KU, com quem tinha vivido em união de facto. Em 18 de setembro de 2018, KU foi

condenado a uma pena de prisão de 30 anos pelo Tribunale di Padova (Tribunal de Primeira Instância de Pádua, Itália), decisão que, em 6 de março de 2019, foi confirmada pela Corte d'Appello di Venezia (Tribunal de Recurso de Veneza, Itália); em 6 de maio de 2021, a Corte di cassazione (Tribunal de Cassação, Itália) declarou inadmissível o recurso interposto da decisão da Corte d'Appello (Tribunal de Recurso) e, por conseguinte, a condenação de KU à pena indicada transitou em julgado.

- 2 Em primeira instância, o Tribunale di Padova (Tribunal de Primeira Instância de Pádua) condenou KU no pagamento de indemnizações às partes civis e a pagar, a título de indemnização provisória, 400 000 euros a cada um dos filhos, 120 000 euros a cada um dos progenitores e à irmã e 30 000 euros a MI, marido separado (não divorciado) da vítima.
- 3 Dado que o autor do homicídio não possui bens ou rendimentos, tendo-lhe sido concedida assistência judiciária gratuita, condição prevista no artigo 12.º, alínea b), da Lei n.º 122/2016, os progenitores, a irmã, os filhos e o marido decidiram invocar a proteção que lhes é garantida pela Diretiva 2004/80; cada um dos filhos da vítima recebeu do Estado uma indemnização no valor de 20 000 euros, enquanto ao marido separado mas não divorciado foi concedida uma indemnização no valor de 16 666,66 euros.
- 4 Tendo verificado que o Estado italiano, ao adotar a Lei n.º 122/2016, introduziu consideráveis limitações à concessão da indemnização, em violação da Diretiva 2004/80, os demandantes pediram:
 - a não aplicação do decreto ministeriale 22 novembre 2019 (Decreto Ministerial de 22 de novembro de 2019), por ser ilegal, a consequente determinação das quantias que lhes eram devidas a título de indemnização em função do seu grau de parentesco com TS, com uma quantificação justa e adequada da indemnização, na aceção do artigo 12.º da Diretiva 2004/80, tendo em conta a quantificação do dano que tinha sido realizada a seu favor no âmbito da condenação penal de KU, e a condenação da Presidenza del consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros, Itália) e do Ministero dell'interno (Ministério da Administração Interna, Itália) no pagamento da referida indemnização;
 - a título subsidiário, a condenação das entidades demandadas no pagamento das mesmas quantias, a título de indemnização pelos danos causados pela transposição incorreta da Diretiva 80/2014 e, em especial, do seu artigo 12.º
- 5 As entidades demandadas, no que diz respeito à posição dos filhos, pediram que a ação fosse julgada improcedente, uma vez que lhes tinha sido concedida, de forma juridicamente correta, uma indemnização no valor de 20 000 euros, observando que, entre os herdeiros, também figurava o marido da vítima, tendo em conta que o decreto ministeriale 22 novembre 2019 (Decreto Ministerial de 22 de novembro de 2019) prevê, no caso de homicídio, uma indemnização no montante fixo de

60 000 euros, que deve ser repartida em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2-ter da Lei n.º 122/2016.

- 6 Relativamente à posição dos progenitores e da irmã da vítima, as entidades demandadas pediram igualmente que a ação fosse julgada improcedente, por já ter decorrido o prazo de caducidade de 60 dias previsto para a apresentação, por via administrativa, do pedido de indemnização; a título subsidiário, as entidades demandadas pediram que a pretensão deduzida pelos progenitores e pela irmã da vítima fosse julgado improcedente, uma vez que, com base na legislação nacional, a indemnização é concedida ao cônjuge sobrevivente e aos filhos; na falta de cônjuge e filhos, a indemnização é devida aos progenitores e na falta destes, aos irmãos que coabitavam com a vítima e estivessem a seu cargo à data da prática da infração penal.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 7 Segundo os demandantes, é manifestamente ilegal a limitação prevista no n.º 2-bis do artigo 11.º da Lei n.º 122/2016, que apenas reconhece o direito a indemnização aos progenitores da vítima na falta de filhos e cônjuge da mesma, ao passo que aos irmãos a indemnização só é devida na falta de todas as pessoas anteriores, que reproduz o disposto no artigo 568.º do Código Civil, respeitante à designação dos sucessíveis legítimos no âmbito das sucessões por morte, como é indicado expressamente no n.º 2-ter do mesmo artigo. Com efeito, essa norma identifica os progenitores e os irmãos da vítima como titulares do direito a indemnização, admitindo, desse modo, expressamente que os mesmos foram lesados com o crime, tendo, *portanto, direito a indemnização iure proprio*, mas apenas lhes concede a indemnização a título subsidiário, isto é, desde que não haja filhos e cônjuge da vítima, ou seja, têm direito a indemnização segundo as regras do direito das sucessões.
- 8 Deste modo, o legislador italiano violou injustificadamente a obrigação de indemnização imposta pelo artigo 12.º da diretiva, uma vez que previu um requisito injustificado para a própria indemnização, ao decidir qual, de entre os vários lesados aos quais reconhece, em abstrato, o direito, deve ser, em concreto, indemnizado, aliás, de maneira arbitrária e sem ter em conta parâmetros justos e adequados ao caso concreto. A indemnização também foi concedida a MI, marido separado desde 2006 de TS, ou seja, 11 anos antes do homicídio, ao qual a indemnização é devida com base na primeira parte do n.º 2-bis: «*[s]e do crime resultar a morte da vítima, a indemnização é paga ao cônjuge sobrevivente e aos filhos.*» Em consequência, mesmo no caso de a ligação afetiva se ter tornado manifestamente menos forte, talvez até quase inexistente, há uma pessoa (o marido separado há anos) à qual é devida uma indemnização, quando esta é negada ao pai e à mãe da vítima, progenitores cuja ligação afetiva com a filha nunca enfraqueceu minimamente, como nunca enfraqueceu a ligação afetiva com a irmã.

- 9 Existe ainda uma diferença de tratamento em relação aos distintos regimes de indemnização dos familiares das vítimas de crimes, instituídos por outras disposições: o artigo 5.º, n.º 4, da legge n.º 206/2004, relativa agli indennizzi alle vittime di atti di terrorismo (Lei n.º 206/2004, relativa à indemnização das vítimas de atos terroristas), reconhece o direito a indemnização «*ao cônjuge sobrevivivo, aos filhos menores, aos filhos maiores, aos progenitores e aos irmãos, desde que coabitassem com a vítima e estivessem a seu cargo*»; igualmente, o artigo 2.º, n.º 3, da legge n.º 407 del 1998 (Lei n.º 407 de 1998), também em benefício das vítimas de terrorismo, reconhece o direito a indemnização «*ao cônjuge sobrevivivo, aos filhos menores, aos filhos maiores incapazes, aos progenitores e aos irmãos, desde que coabitassem com a vítima e estivessem a seu cargo*».
- 10 Segundo os demandantes, o montante de 20 000 euros, concedido aos filhos com base no decreto ministeriale 22 novembre 2019 (Decreto Ministerial de 22 de novembro de 2019) e que corresponde a 5 % da indemnização provisória que lhes foi reconhecida em sede judicial, não se afigura conforme com o que o Tribunal de Justiça da União Europeia estabeleceu no seu Acórdão de 16 de julho de 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19), segundo o qual, «o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 deve ser interpretado no sentido de que uma indemnização de montante fixo, concedida às vítimas de uma agressão sexual ao abrigo de um regime nacional de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos, não pode ser qualificada de “justa e adequada”, na aceção desta disposição, se for fixada sem que seja tida em conta a gravidade das consequências do crime praticado para as vítimas, sendo que, por conseguinte, a referida indemnização não representa uma contribuição adequada para a reparação do dano material e moral sofrido» (n.º 69).
- 11 Os demandantes invocam um terceiro fundamento de ilegalidade da regulamentação nacional, na medida em que o pagamento da indemnização é subordinado ao facto de o Estado ter afetado os fundos necessários a esse pagamento em violação do considerando 10 da diretiva («Frequentemente, as vítimas da criminalidade não podem obter uma indemnização junto do autor da infração, visto que este pode não dispor dos meios necessários para dar cumprimento a uma decisão de indemnização, ou porque o autor da infração não pode ser identificado ou sujeito a ação penal») e, com efeito, a Lei n.º 122/2016, no seu artigo 12.º, indica que, para a obtenção da indemnização, é necessário que a vítima tenha requerido, sem êxito, a execução coerciva contra o condenado ou que, como no caso em apreço, tenha sido concedida ao mesmo assistência judiciária gratuita por falta de meios económicos.
- 12 As entidades demandadas, quanto à posição dos filhos, salientaram que a determinação da indemnização por via administrativa foi realizada com pleno respeito das disposições em vigor, ou seja, do decreto ministeriale 22 novembre 2019 (Decreto Ministerial de 22 de novembro de 2019), tendo em conta o facto de existir cônjuge sobrevivivo, e que o próprio Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 16 de julho de 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19), depois de ter recordado que os Estados- Membros dispõem de uma ampla margem de

apreciação para a determinação da indemnização prevista no artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 (n.º 58), declarou, designadamente, que o referido artigo 12.º, n.º 2, não se opõe a uma indemnização fixa das vítimas (n.º 65) e apenas exige que essa indemnização seja «justa e adequada»; no entender do Tribunal de Justiça, esse requisito é satisfeito quando a indemnização, mesmo que tenha carácter fixo, represente «*uma contribuição adequada para a reparação do dano material e moral sofrido*» pela vítima (n.º 69).

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 13 No entender do órgão jurisdicional de reenvio, a legislação nacional em causa, subordina claramente a concessão da indemnização aos progenitores das vítimas do crime de homicídio à circunstância de a vítima não ter cônjuge nem filhos, ou de não ter progenitores no caso de uma indemnização a favor dos irmãos, desde que estes coabitassem com a vítima e estivessem a cargo desta, acabando por conferir à medida uma função compensatória da perda de uma expectativa quanto ao sustento e desconsiderando completamente o aspeto não patrimonial do sofrimento associado à perda violenta do familiar.
- 14 Relativamente ao cônjuge e aos filhos, não obstante o referido cônjuge estar separado da vítima há muito tempo, é prevista uma mera repartição da indemnização com base nas disposições em matéria de sucessões, condicionada à capacidade do Fundo criado nos termos do artigo 14.º da Lei n.º 122/2016, e, portanto, sem ter em conta a gravidade das consequências do crime praticado para as vítimas, conforme indicado no Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de julho de 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19).
- 15 A quantificação da indemnização devida aos filhos (20 000 euros) foi efetuada em termos muito desproporcionados em relação ao montante da indemnização provisória que foi fixada em sede penal (400 000 euros a cada um dos filhos), sendo, em grande medida, comparável à que foi reconhecida ao marido (16 666,66 euros), sem ter em consideração os parâmetros usualmente aplicados em matéria de perda da relação parental: a idade da vítima, a idade do sobrevivente, o grau de parentesco e a coabitação. No caso em apreço, o montante concedido aos filhos pode não ser considerado «justo e adequado», na aceção do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80.
- 16 Quanto ao prazo de caducidade estabelecido para a apresentação, por via administrativa, do pedido de indemnização nos termos do artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 122/2016, tendo em consideração que os progenitores e a irmã da vítima não eram titulares de nenhuma pretensão, com base no artigo 11.º, n.º 2-bis, da Lei n.º 122/2016, é-lhes aplicável o prazo de caducidade de 60 dias previsto no artigo 13.º, n.º 2, da Lei n.º 122/2016. A fixação de um prazo de caducidade tão curto afigura-se incompatível com o direito à ação e a um tribunal imparcial, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.