



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de julho de 2020*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2004/80/CE — Artigo 12.º, n.º 2 — Regimes nacionais de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos que garantem uma indemnização justa e adequada — Âmbito de aplicação — Vítima residente no território do Estado-Membro no qual foi praticado o crime doloso violento — Obrigação de enquadrar esta vítima no regime nacional de indemnização — Conceito de “indemnização justa e adequada” — Responsabilidade dos Estados-Membros em caso de violação do direito da União»

No processo C-129/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália), por Decisão de 29 de janeiro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de fevereiro de 2019, no processo

Presidenza del Consiglio dei Ministri

contra

BV,

sendo interveniente:

Procura della Repubblica di Torino,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (relator), E. Regan, M. Safjan, P. G. Xuereb, L. S. Rossi e I. Jarukaitis, presidentes de secção, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, C. Lycourgos e N. Piçarra, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 2 de março de 2020,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de BV, por V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani e M. Bona, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Palatiello, avvocato dello Stato,

* Língua do processo: italiano.

– em representação da Comissão Europeia, inicialmente por C. Ladenburger, E. Montaguti e M. Heller, e em seguida por C. Ladenburger, G. Gattinara, E. Montaguti e M. Heller, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de maio de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da 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).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros, Itália) a BV, a respeito de uma ação de responsabilidade extracontratual intentada por BV contra a República Italiana em razão do dano alegadamente causado a BV devido à não transposição, para o direito italiano, da Diretiva 2004/80.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 1 a 3, 6 a 8 e 10 da Diretiva 2004/80 enunciam:
 - «(1) Um dos objetivos da [União] Europeia é abolir, entre os Estados-Membros, os obstáculos à livre circulação das pessoas e serviços.
 - (2) O Tribunal de Justiça afirmou no [Acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47),] que, quando o direito [da União] assegura a uma pessoa singular a liberdade de se deslocar a outro Estado-Membro, a proteção da integridade física desta pessoa no Estado-Membro em causa, em igualdade de circunstâncias com os nacionais e os residentes, constitui o corolário dessa liberdade de circulação. A realização deste objetivo deverá incluir medidas destinadas a facilitar a indemnização das vítimas da criminalidade.
 - (3) Na sua reunião de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu apelou à elaboração de normas mínimas sobre a proteção das vítimas da criminalidade, em especial sobre o seu acesso à justiça e os seus direitos a uma indemnização por danos, incluindo as despesas de justiça.
- [...]
- (6) As vítimas da criminalidade na União Europeia deveriam ter direito a uma indemnização justa e adequada pelos prejuízos que sofreram, independentemente do local da [União] Europeia onde a infração foi cometida.
- (7) A presente diretiva estabelece um sistema de cooperação destinado a facilitar o acesso à indemnização às vítimas da criminalidade em situações transfronteiras, o qual deverá funcionar com base nos regimes dos Estados-Membros sobre indemnização das vítimas da criminalidade violenta internacional cometida nos respetivos territórios. Por conseguinte, deverá existir um mecanismo de indemnização em todos os Estados-Membros.

(8) A maioria dos Estados-Membros já dispõe de tais regimes de indemnização, e alguns deles fizeram-no em cumprimento das suas obrigações decorrentes da Convenção Europeia [...] relativa à indemnização de vítimas de infrações violentas[, assinada em Estrasburgo, em 24 de novembro de 1983].

[...]

(10) 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.»

4 A Diretiva 2004/80 é composta por três capítulos. O capítulo I, intitulado «Acesso à indemnização em situações transfronteiras», inclui os artigos 1.º a 11.º O capítulo II, intitulado «Regimes nacionais de indemnização», é composto pelo artigo 12.º O capítulo III, intitulado «Modalidades de aplicação», inclui os artigos 13.º a 21.º

5 O artigo 1.º da Diretiva 2004/80 enuncia:

«Os Estados-Membros asseguram que, no caso de ser cometido um crime doloso violento num Estado-Membro diferente daquele em que o requerente de indemnização tem residência habitual, o requerente tem o direito de apresentar o seu pedido a uma autoridade ou a qualquer outro organismo deste último Estado-Membro.»

6 Nos termos do artigo 2.º desta diretiva, a indemnização deve ser paga pela autoridade competente do Estado-Membro em cujo território o crime foi praticado.

7 O artigo 12.º da referida diretiva tem a seguinte redação:

«1. As regras sobre o acesso à indemnização em situações transfronteiras estipuladas pela presente diretiva deverão funcionar com base nos regimes de indemnização dos Estados-Membros para as vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios.

2. Todos os Estados-Membros deverão assegurar que a sua legislação nacional preveja a existência de um regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios, que garanta uma indemnização justa e adequada das vítimas.»

8 O artigo 18.º da Diretiva 2004/80, intitulado «Transposição», enuncia, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva o mais tardar até 1 de janeiro de 2006, com exceção do n.º 2 do artigo 12.º, ao qual deverá ser dado cumprimento em 1 de julho de 2005. Desse facto informarão imediatamente a Comissão [Europeia].»

Direito italiano

9 A Legge 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 — Disposições para o Cumprimento das Obrigações Decorrentes de a Itália Ser Membro da União Europeia — Lei Europeia 2015-2016), de 7 de julho de 2016 (GURI n.º 158, de 8 de julho de 2016), entrada em vigor em 23 de julho de 2016, foi adotada pela República Italiana com vista, nomeadamente, a dar cumprimento à sua obrigação decorrente do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80.

- 10 O artigo 11.º desta lei, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei n.º 122»), reconhece um direito a indemnização, a cargo da República Italiana, às vítimas de um crime doloso violento, incluindo uma agressão sexual, bem como aos seus herdeiros, em caso de morte da vítima devido ao crime. Esta indemnização é fixada de acordo com a tabela determinada por decreto ministerial, adotada ao abrigo do artigo 11.º, n.º 3, da Lei n.º 122, nos limites do orçamento afetado ao fundo especial referido no artigo 14.º desta lei e se estiverem preenchidos determinados requisitos previstos no artigo 12.º da referida lei.
- 11 Este direito a uma indemnização beneficia igualmente qualquer vítima de um crime doloso violento cometido depois de 30 de junho de 2005 e antes da entrada em vigor da Lei n.º 122. O pedido de indemnização dessa vítima deve ser apresentado, sob pena de caducidade, até 30 de setembro de 2019, o mais tardar.
- 12 Adotado ao abrigo do artigo 11.º, n.º 3, da Lei n.º 122, o decreto ministeriale — *Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti* (Decreto Ministerial — Determinação do Montante das Indemnizações a Pagar às Vítimas de Crimes Dolosos Violentos), de 31 de agosto de 2017 (GURI n.º 237, de 10 de outubro de 2017), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017»), fixa o montante das indemnizações das vítimas de crimes dolosos violentos de acordo com a seguinte tabela:

«a) relativamente ao crime de homicídio, no montante fixo de 7 200 euros, bem como, 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 8 200 euros em benefício exclusivo dos filhos da vítima; b) relativamente ao crime de agressão sexual previsto no artigo 609.º *bis* do Código Penal, salvo se ocorrer a circunstância atenuante da “menor gravidade”, no montante fixo de 4 800 euros; c) relativamente aos outros crimes diferentes dos referidos nas alíneas a) e b), até um máximo de 3 000 euros a título de reembolso das despesas médicas e de assistência».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 13 Na noite de 15 para 16 de outubro de 2005, BV, cidadã italiana residente em Itália, foi vítima de agressões sexuais cometidas em território italiano. Os autores dessas agressões foram condenados a penas de prisão e a pagar a BV o montante de 50 000 euros a título de indemnização. Todavia, uma vez que os referidos autores estavam em fuga, este último montante não pôde ser cobrado.
- 14 Em fevereiro de 2009, BV intentou uma ação judicial contra a Presidência do Conselho de Ministros no Tribunale di Torino (Tribunal de Primeira Instância de Turim, Itália) a fim de obter a declaração de responsabilidade extracontratual da República Italiana por esta não ter cumprido de forma correta e integral as obrigações decorrentes da Diretiva 2004/80, em especial a prevista no artigo 12.º, n.º 2, desta diretiva.
- 15 Por Sentença de 26 de maio de 2010, o Tribunale di Torino (Tribunal de Primeira Instância de Turim) julgou procedentes as pretensões de BV e condenou a Presidência do Conselho de Ministros a pagar-lhe a quantia de 90 000 euros, acrescida dos juros legais e das custas judiciais.
- 16 A Presidência do Conselho de Ministros interpôs recurso dessa sentença para a Corte di appello di Torino (Tribunal de Recurso de Turim, Itália). Por Decisão de 23 de janeiro de 2012, o referido órgão jurisdicional reformou a sentença do Tribunale di Torino (Tribunal de Primeira Instância de Turim), reduzindo o montante da indemnização para 50 000 euros, tendo, quanto ao restante, confirmado aquela sentença.

- 17 A Presidência do Conselho de Ministros interpôs recurso de cassação no órgão jurisdicional de reenvio. No seu recurso, defendeu, nomeadamente, que a Diretiva 2004/80 não serve de fundamento a direitos que um cidadão da União possa opor ao seu Estado-Membro de residência, uma vez que apenas diz respeito a situações transfronteiras e visa garantir o acesso das vítimas de um crime doloso violento cometido no território de um Estado-Membro diferente do da sua residência aos procedimentos de indemnização previstos no Estado-Membro em que o crime em causa tenha sido praticado.
- 18 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, no Acórdão de 11 de outubro de 2016, Comissão/Itália (C-601/14, EU:C:2016:759, n.ºs 45 e 48 a 50), o Tribunal de Justiça confirmou a sua jurisprudência anterior, segundo a qual a Diretiva 2004/80 apenas visa regular as situações transfronteiras, garantindo que a vítima de um crime doloso violento cometido num Estado-Membro diferente do da sua residência habitual será indemnizada pelo Estado-Membro em que o crime foi cometido. O órgão jurisdicional de reenvio deduz desta jurisprudência que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 não pode ser invocado, de forma imediata e direta, contra o Estado italiano, por vítimas de crimes dolosos violentos que residam em Itália.
- 19 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio entende que, ao abrigo dos princípios gerais da igualdade de tratamento e da não discriminação em razão da nacionalidade, conforme consagrados no artigo 18.º TFUE e nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, é possível considerar que a República Italiana não podia fazer uma aplicação completa da Diretiva 2004/80, limitando a aplicação do regime nacional de indemnização apenas às vítimas que se encontrassem em situações transfronteiras, uma vez que essa limitação teria sujeitado os cidadãos italianos que residem em Itália a um tratamento discriminatório injustificado.
- 20 Com base nestas considerações, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, para evitar discriminações, as vítimas de crimes dolosos violentos devem poder invocar um direito de acesso ao regime de indemnização do Estado-Membro em que o ato em causa foi praticado, quer as referidas vítimas se encontrem numa situação transfronteira quer residam nesse Estado-Membro.
- 21 No caso em apreço, a necessidade de evitar essa discriminação continua a ser relevante, ainda que BV possa beneficiar do direito a indemnização reconhecido pela Lei n.º 122, entrada em vigor após a propositura da sua ação de responsabilidade extracontratual contra a República Italiana, mas que lhe é retroativamente aplicável. Com efeito, nesta ação, BV alega que sofreu um prejuízo pelo facto de a República Italiana não ter cumprido a sua obrigação de transpor em tempo útil o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, e não que tem o direito de obter, com base no direito italiano, a indemnização atualmente prevista pela Lei n.º 122.
- 22 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio afirma ter dúvidas quanto ao carácter justo e adequado, na aceção do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, do montante fixo de 4 800 euros, previsto pelo Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017, a título de indemnização das vítimas de agressões sexuais, como a recorrente no processo principal.
- 23 O órgão jurisdicional de reenvio indica, a este respeito, que, em acórdãos recentes, os órgãos jurisdicionais italianos fixaram as indemnizações atribuídas em reparação dos danos resultantes de uma agressão sexual em montantes compreendidos entre os 10 000 euros e os 200 000 euros. Por outro lado, os montantes da indemnização atribuída a vítimas que intentaram ações de responsabilidade extracontratual contra a República Italiana, pelo facto de a mesma não ter transposto para o seu direito interno a Diretiva 2004/80, variam entre os 50 000 euros e os 150 000 euros. Tendo em conta estes montantes, a referida quantia fixa de 4 800 euros pode ser qualificada de «inadequada» ou mesmo de «irrisória».

24 Nestas condições, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) No que toca à situação de transposição intempestiva (e/ou incompleta) para o ordenamento jurídico nacional da [Diretiva 2004/80], [que não tem efeito direto], quanto à instituição, prevista [nessa diretiva], de um regime de indemnização das vítimas de crimes violentos, que desencadeia, relativamente a cidadãos transfronteiriços, únicos destinatários dessa mesma diretiva, a responsabilidade indemnizatória do Estado-Membro em aplicação dos princípios decorrentes da jurisprudência do [Tribunal de Justiça] (nomeadamente os [A]córdãos [de 19 de novembro de 1991, Francovich e o., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, e de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79]), o direito [da União] impõe a instituição de uma responsabilidade análoga do Estado-Membro no que respeita a cidadãos não transfronteiriços (residentes, portanto), que não eram os destinatários diretos dos benefícios decorrentes da transposição da diretiva, mas que, a fim de evitar uma violação do princípio da igualdade ou da não discriminação no âmbito do referido direito [da União], se a diretiva tivesse sido transposta de maneira atempada e completa, deveriam e poderiam beneficiar, por extensão, do efeito útil dessa mesma diretiva (ou seja, do regime de indemnização anteriormente referido)?
- 2) [E]m caso de resposta afirmativa à questão anterior[,] a indemnização das vítimas dos crimes dolosos violentos (designadamente do crime de agressão sexual, previsto no artigo 609.º *bis* do Código Penal [italiano]), nos termos do Decreto [Ministerial] de 31 de agosto 2017 (adotado ao abrigo do artigo 11.º, n.º 3, da Lei n.º 122 [...], no montante fixo de 4 800 euros, pode ser considerada “uma indemnização justa e adequada das vítimas” na aceção do disposto no artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à eventual inutilidade superveniente da lide

- 25 Como indica o órgão jurisdicional de reenvio, posteriormente à propositura da ação de responsabilidade extracontratual contra a República Italiana, que é objeto do processo principal, este Estado-Membro instituiu um regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos praticados em território italiano, independentemente de as mesmas residirem ou não em Itália. Este regime abrange igualmente, de forma retroativa, os atos constitutivos desse tipo de crime cometidos a partir de 1 de julho de 2005 e, portanto, os atos de agressão sexual de que BV foi vítima.
- 26 Segundo o Governo italiano, BV apresentou um pedido de indemnização no quadro do referido regime, sendo que, em 14 de março de 2019, ou seja, posteriormente à apresentação do presente pedido de decisão prejudicial, foi adotada e transmitida à autoridade competente para a execução uma decisão que concedia a BV uma indemnização de 4 800 euros, correspondente à prevista pelo Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017 para as agressões sexuais sofridas por BV. O Governo italiano deduz daqui que o processo principal deixou de ter objeto, pelo que as questões do órgão jurisdicional de reenvio têm carácter hipotético.
- 27 Este argumento não pode ser acolhido.
- 28 Como resulta dos n.ºs 16 e 17 do presente acórdão, foi submetido ao órgão jurisdicional de reenvio um recurso de cassação de uma decisão da Corte d'appello di Torino (Tribunal de Recurso de Turim) que condenou a República Italiana a pagar a BV uma indemnização no montante de 50 000 euros.

- 29 Admitindo que o órgão jurisdicional de reenvio possa, em sede de recurso, ter em conta factos posteriores à decisão que é objeto desse recurso, concretamente, a atribuição a BV, ao abrigo do regime de indemnização italiano, de uma indemnização no montante de 4 800 euros a título de reparação das agressões sexuais sofridas, há que recordar que, em qualquer caso, uma aplicação retroativa, regular e completa das medidas de execução de uma diretiva permite, em princípio, remediar as consequências negativas da sua transposição intempestiva e assegurar uma reparação adequada do prejuízo sofrido pelos beneficiários da referida diretiva devido a essa transposição intempestiva, salvo se esses beneficiários demonstrarem a existência de prejuízos adicionais que tenham sofrido pelo facto de não terem podido beneficiar em tempo útil das vantagens pecuniárias garantidas pela diretiva, sendo que, por conseguinte, tais prejuízos também deverão ser reparados (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2018, Pantuso e o., C-616/16 e C-617/16, EU:C:2018:32, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 30 Ora, como sublinhado no n.º 21 do presente acórdão, a ação de BV que esteve na origem do litígio no processo principal, e cuja propositura é anterior à entrada em vigor da Lei n.º 122 que reconhece retroativamente o direito de BV a uma indemnização, destina-se a obter a condenação da República Italiana na reparação do prejuízo que a interessada afirma ter sofrido devido ao incumprimento, por esse Estado-Membro, da obrigação de transpor em tempo útil o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80.
- 31 Por conseguinte, a solução deste litígio implica verificar se este artigo 12.º, n.º 2, confere a particulares como BV um direito que estes possam invocar para obter a responsabilidade de um Estado-Membro por violação do direito da União e, em caso de resposta afirmativa, se a indemnização de 4 800 euros que as autoridades italianas decidiram conceder à interessada com base no Decreto Ministerial de 31 de agosto de 2017 representa uma «indemnização justa e adequada», na aceção do referido artigo 12.º, n.º 2.
- 32 Daqui resulta que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio continuam a ter interesse para a solução do litígio no processo principal e não podem ser qualificadas de «hipotéticas». O Tribunal de Justiça deve, por conseguinte, dar-lhes resposta.

Quanto à primeira questão

- 33 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que o regime de responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro pelo dano causado pela violação do direito da União é aplicável, pelo facto de esse Estado-Membro não ter transposto em tempo útil o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, às vítimas que residam no referido Estado-Membro, em cujo território o crime doloso violento foi cometido.
- 34 A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os particulares lesados têm direito a reparação dos danos causados por violações do direito da União imputáveis a um Estado-Membro, desde que estejam preenchidos três requisitos, concretamente, que a norma de direito da União violada tenha por objeto conferir-lhes direitos, que a violação dessa norma seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido pelos particulares (v., neste sentido, designadamente, Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 51; de 30 de setembro de 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, n.º 51; e de 28 de julho de 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, n.º 22).
- 35 A aplicação destes requisitos, que permitem determinar a responsabilidade dos Estados-Membros pelos danos causados aos particulares por violações do direito da União, deve, em princípio, ser feita pelos órgãos jurisdicionais nacionais, em conformidade com as orientações fornecidas para o efeito pelo

Tribunal de Justiça (Acórdãos de 13 de março de 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, n.º 116, e de 4 de outubro de 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 95).

- 36 No caso em apreço, a análise do primeiro requisito, sobre o qual recaem precisamente as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio que estão na origem do presente processo, implica verificar se o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 obriga a que os Estados-Membros se dotem de um regime de indemnização de todas as vítimas de crimes dolosos violentos cometidos nos respetivos territórios que garanta uma indemnização justa e adequada, e se esta disposição confere assim a todas essas vítimas, incluindo às que residem no território do Estado-Membro em causa, o direito de obter uma tal indemnização.
- 37 Como resulta dos seus próprios termos, a primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio assenta na premissa de que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 obriga a que os Estados-Membros se dotem de um regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos unicamente em relação às vítimas que se encontrem numa situação transfronteira, concretamente, nos termos do artigo 1.º desta diretiva, vítimas de crimes dolosos violentos praticados no território de um Estado-Membro diferente daquele em que residem habitualmente. Com base nesta premissa, o órgão jurisdicional em causa interroga-se, contudo, a respeito da questão de saber se, para evitar uma violação do princípio da não discriminação, este regime de indemnização deve igualmente beneficiar as vítimas dos crimes em causa que residam no território do Estado-Membro em causa.
- 38 Por conseguinte, para verificar se a referida premissa está correta, é necessário proceder à interpretação do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80. A este respeito, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, há que ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que a mesma faz parte (Acórdão de 26 de fevereiro de 2019, *Rimšēvičs e BCE/Letónia*, C-202/18 e C-238/18, EU:C:2019:139, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 39 No que respeita, em primeiro lugar, à letra do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, há que observar que esta disposição enuncia, em termos gerais, a obrigação de os Estados-Membros se dotarem de um regime de indemnização das «vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios» e não apenas das vítimas que se encontrem numa situação transfronteira.
- 40 No que respeita, em segundo lugar, ao contexto em que se insere o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, há que recordar que o artigo 12.º desta diretiva é o único artigo do capítulo II da mesma que, em conformidade com o seu título, tem por objeto os «[r]egimes nacionais de indemnização». Ao contrário do título do capítulo I da referida diretiva, o título do capítulo II desta mesma diretiva não visa especificamente as «situações transfronteiras».
- 41 O artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2004/80 prevê que as disposições desta diretiva relativas ao acesso à indemnização em situações transfronteiras «deverão funcionar com base nos regimes de indemnização dos Estados-Membros para as vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios».
- 42 Daqui resulta que o legislador da União optou não pelo estabelecimento, por cada Estado-Membro, de um regime de indemnização específico, aplicável apenas às vítimas de crimes dolosos violentos que se encontram numa situação transfronteira, mas pela aplicação, a favor dessas vítimas, dos regimes nacionais de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios dos Estados-Membros.
- 43 Por conseguinte, o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 impõe a cada Estado-Membro a obrigação de se dotar de um regime de indemnização das vítimas de qualquer crime doloso violento praticado no seu território.

- 44 A este respeito, como resulta do considerando 8 da Diretiva 2004/80, há que salientar que, à data da adoção desta diretiva, tal regime já estava previsto por disposições em vigor na maior parte dos Estados-Membros. Todavia, como indicou a Comissão nas suas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, nessa data, dois Estados-Membros ainda não se tinham dotado de um regime de indemnização para as vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios.
- 45 Ora, na falta da previsão desse regime, um Estado-Membro não pode cumprir as suas obrigações relativas ao acesso à indemnização em situações transfronteiras, tal como as mesmas decorrem da Diretiva 2004/80, na medida em que, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, desta diretiva, as disposições relativas ao acesso à indemnização em tais situações «deverão funcionar com base nos regimes de indemnização dos Estados-Membros para as vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios».
- 46 No que respeita, em terceiro lugar, aos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2004/80, é certo que o seu considerando 1 faz referência à vontade do legislador da União de abolir os obstáculos à livre circulação de pessoas entre os Estados-Membros.
- 47 Por outro lado, o considerando 2 desta diretiva, depois de recordar a jurisprudência segundo a qual, quando o direito da União assegura a uma pessoa singular a liberdade de se deslocar a outro Estado-Membro, a proteção da integridade física dessa pessoa no Estado-Membro em causa, em igualdade de circunstâncias com os nacionais e os residentes, constitui o corolário dessa liberdade de circulação (Acórdão de 2 de fevereiro de 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, n.º 17), enuncia que as medidas destinadas a facilitar a indemnização das vítimas da criminalidade devem contribuir para a realização desse objetivo.
- 48 Todavia, há igualmente que ter em conta os considerandos 3, 6, 7 e 10 da referida diretiva.
- 49 O considerando 3 da Diretiva 2004/80 recorda que, na sua reunião de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu apelou à elaboração de normas mínimas sobre a proteção das vítimas da criminalidade, em especial sobre o seu acesso à justiça e os seus direitos a uma indemnização.
- 50 A este respeito, decorre do considerando 6 da Diretiva 2004/80 que as vítimas da criminalidade na União deveriam ter direito a uma indemnização justa e adequada pelos prejuízos que sofreram, independentemente do local da União onde a infração foi cometida. Por conseguinte, como precisa o considerando 7 desta diretiva, é necessário que todos os Estados-Membros disponham de um mecanismo de indemnização dessas vítimas.
- 51 Por outro lado, o considerando 10 da Diretiva 2004/80 indica que o legislador da União pretendeu ter em conta as dificuldades com que frequentemente se confrontam as vítimas de crimes dolosos violentos para serem indemnizadas pelo autor da infração, pelo facto de este último não dispor dos meios necessários para dar cumprimento a uma decisão judicial que atribui à vítima uma indemnização ou de não poder ser identificado ou sujeito a ação penal. Ora, como demonstram os factos na origem do presente processo, tais dificuldades podem ser encontradas pelas vítimas desses crimes também quando as mesmas residem no Estado-Membro em que o crime em causa foi cometido.
- 52 Resulta das considerações expostas nos n.ºs 39 a 51 do presente acórdão que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 obriga cada Estado-Membro a dotar-se de um regime de indemnização que abranja todas as vítimas de crimes dolosos violentos praticados nos respetivos territórios e não apenas as vítimas que se encontrem numa situação transfronteira.
- 53 Esta consideração não é posta em causa pela jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a Diretiva 2004/80 só prevê um sistema de indemnização caso seja cometido um crime doloso violento num Estado-Membro em cujo território a vítima se encontra, no contexto do exercício do seu direito

à livre circulação, de modo que uma situação puramente interna não é abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de junho de 2007, Dell’Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, n.º 59, e de 12 de julho de 2012, Giovanardi e o., C-79/11, EU:C:2012:448, n.º 37; e Despacho de 30 de janeiro de 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, n.º 12).

- 54 Com efeito, com esta jurisprudência, o Tribunal de Justiça limitou-se a precisar que o sistema de cooperação previsto no capítulo I da Diretiva 2004/80 diz exclusivamente respeito ao acesso à indemnização em situações transfronteiras, sem no entanto ter determinado o alcance do artigo 12.º, n.º 2, desta diretiva, que figura no capítulo II da mesma (v., neste sentido, Acórdão de 11 de outubro de 2016, Comissão/Itália, C-601/14, EU:C:2016:759, n.º 49).
- 55 Daqui resulta que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 confere o direito de obter uma indemnização justa e adequada não só às vítimas de crimes dolosos violentos praticados no território de um Estado-Membro que se encontrem numa situação transfronteira, na aceção do artigo 1.º desta diretiva, mas também às vítimas que residem habitualmente no território desse Estado-Membro. Por conseguinte, sem prejuízo do recordado no n.º 29 do presente acórdão, e desde que os demais requisitos previstos pela jurisprudência recordada no n.º 34 do presente acórdão estejam preenchidos, um particular tem direito a uma indemnização pelos danos que lhe tenham sido causados pela violação, por parte de um Estado-Membro, da obrigação decorrente do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, independentemente da questão de saber se esse particular se encontrava ou não nessa situação transfronteira no momento em que foi vítima de um crime doloso violento.
- 56 Atendendo a todas as considerações precedentes, importa responder à primeira questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que o regime de responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro pelo dano causado pela violação do direito da União é aplicável, pelo facto de esse Estado-Membro não ter transposto em tempo útil o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, às vítimas residentes no referido Estado-Membro, em cujo território o crime doloso violento foi cometido.

Quanto à segunda questão

- 57 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 deve ser interpretado no sentido de que uma indemnização fixa de 4 800 euros concedida às vítimas de uma agressão sexual ao abrigo de um regime nacional de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos deve ser qualificada de «justa e adequada», na aceção desta disposição.
- 58 Na falta, na diretiva 2004/80, de qualquer indicação quanto ao montante da indemnização a que deve corresponder uma indemnização «justa e adequada», na aceção do artigo 12.º, n.º 2, desta diretiva, bem como às modalidades de determinação dessa indemnização, há que considerar que esta disposição reconhece aos Estados-Membros uma margem de apreciação para esse efeito.
- 59 A este respeito, cabe constatar que a indemnização prevista no artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 deve ser paga, não pelo próprio autor das agressões em causa, mas pela autoridade competente do Estado-Membro em cujo território o crime tiver sido praticado, em conformidade com o artigo 2.º desta diretiva, através de um regime nacional de indemnização cuja viabilidade financeira deve ser assegurada a fim de garantir uma indemnização justa e adequada a todas as vítimas de crimes dolosos violentos praticados no território do Estado-Membro em causa.
- 60 Por conseguinte, há que considerar, à semelhança do advogado-geral nos n.ºs 137 a 139 das suas conclusões, que a indemnização «justa e adequada», prevista no artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, não deve necessariamente corresponder às indemnizações que podem ser concedidas à vítima desse

crime e que devem ser pagas pelo autor de um crime doloso violento. Por conseguinte, esta indemnização não tem necessariamente de assegurar uma reparação completa do dano material e moral sofrido pela vítima.

- 61 Neste contexto, cabe, em última instância, ao juiz nacional garantir, à luz das disposições nacionais que tenham instituído o regime de indemnização em causa, que o montante concedido a uma vítima de crimes dolosos violentos ao abrigo deste regime constitui «uma indemnização justa e adequada», na aceção do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80.
- 62 Todavia, no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE, para dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que realçar os elementos relevantes para a interpretação do artigo 12.º, n.º 2, desta diretiva que devem ser tidos em conta para efeitos da verificação prevista no número anterior.
- 63 Assim, importa precisar que um Estado-Membro iria além da margem de apreciação concedida pelo artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 se as suas disposições nacionais previssem uma indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos puramente simbólica ou manifestamente insuficiente tendo em conta a gravidade das consequências, para essas vítimas, do crime praticado.
- 64 Com efeito, na aceção do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80, a indemnização concedida a essas vítimas representa uma contribuição para a reparação do dano material e moral sofrido por elas. Essa contribuição pode ser considerada «justa e adequada» se compensar, numa medida apropriada, o sofrimento a que as referidas vítimas foram expostas.
- 65 Feita esta precisão, há ainda que salientar, tendo em conta as características do regime de indemnização das vítimas de crimes dolosos violentos instituído pela República Italiana, que o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80 não pode ser interpretado no sentido de que se opõe a uma indemnização fixa dessas vítimas, uma vez que a quantia fixa atribuída a cada vítima pode variar em função da natureza das agressões sofridas.
- 66 Todavia, um Estado-Membro que opte por esse regime de indemnização deve assegurar-se de que a tabela de indemnizações seja suficientemente pormenorizada, de modo a evitar que a indemnização fixa prevista para um determinado tipo de agressão possa revelar-se, tendo em conta as circunstâncias de um caso particular, manifestamente insuficiente.
- 67 No que respeita, em especial, às agressões sexuais, importa observar que as mesmas podem dar lugar às mais graves consequências no contexto dos crimes dolosos violentos.
- 68 Por conseguinte, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, um montante fixo de 4 800 euros para a indemnização da vítima de um ato de agressão sexual não parece, à primeira vista, corresponder a uma «indemnização justa e adequada», na aceção do artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80.
- 69 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que 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.

Quanto às despesas

70 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

- 1) **O direito da União deve ser interpretado no sentido de que o regime de responsabilidade extracontratual de um Estado-Membro pelo dano causado pela violação do direito da União é aplicável, pelo facto de esse Estado-Membro não ter transposto em tempo útil o artigo 12.º, n.º 2, da Diretiva 2004/80/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à indemnização das vítimas da criminalidade, às vítimas residentes no referido Estado-Membro, em cujo território o crime doloso violento foi cometido.**
- 2) **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.**

Assinaturas