



CHILD

Towards a child-friendly justice

Avaliação da Eficácia e Aplicabilidade da Proposta de Alteração à Diretiva dos Direitos das Vítimas da UE

D5.2. Proposta de Alteração



uc3m



Women's Support and Information Center
There is a way out of violence!

Índice

Resumo Executivo	3
1. Introdução: O Contexto da Reforma Normativa Europeia	5
2. Aplicabilidade Normativa e Efetividade Operacional	7
3. Coerência Jurídica e Integração Sistémica	13
3.1 Legitimidade Processual e Direito a uma Tutela Jurisdicional Efetiva	14
3.2 Mecanismos de Reparação (Artigo 16.º): Indemnização Justa, Adequada e Antecipada pelo Estado	16
3.3 Alinhamento Horizontal, Transversalidade das Salvaguardas e Coordenação Multidisciplinar	18
3.4 Conflitos de Interesses e Representação Independente da Criança	21
3.5 Monitorização, Aplicação do Direito e Recolha de Dados	25
3.6 Proteção Transfronteiriça e Continuidade de Direitos	26
4. Exequibilidade e Viabilidade de Implementação	28
4.1 O Princípio da Proporcionalidade e as Assimetrias entre Estados-Membros	28
4.2 Viabilidade Económica e Retorno a Longo Prazo	30
4.3 Digitalização Faseada e Interoperabilidade Tecnológica	31
4.4 Coordenação Multidisciplinar: O Modelo Barnahus como Referência Padrão	32
5. Enquadramento Teórico e Princípios Fundamentais do Direito da União Europeia	33
5.1 O Princípio da Efetividade (<i>Effet Utile</i>) e a Agência Processual da Vítima	33
5.2 Proporcionalidade vs. Princípio da Não-Discriminação	34
5.3 O Princípio da Cooperação Leal e o Reconhecimento Mútuo	34
5.4 O Superior Interesse da Criança como Direito Substantivo	35
6. Conclusão	35

Avaliação da Eficácia e Aplicabilidade da Proposta de Alteração à Diretiva dos Direitos das Vítimas da UE

Versão Junho 2026

www.childfriendlyjustice.eu

Relatório (Deliverable) 5.2

Editores/as

Nicholas Spetsidis, Christina Tsaka, UWAH

Agradecimentos

Este documento foi enriquecido pela valiosa experiência e envolvimento dos membros dos Conselhos Consultivos Nacionais dos países participantes. O seu feedback e perceções ajudaram a garantir que o conteúdo está firmemente fundamentado na prática e na política.

Expressamos ainda a nossa gratidão pelas contribuições das seguintes pessoas:

- *Austria*: Franziska Tkvac; Julia Mair; Atis-Andreia Comanita; Anna-Maria Wukovits; Regina Studener Kuras
- *Belgium*: Griet D'Hont; Debra Van den Abbeele; Isabelle Vanderhoeven; Joke Tielemans; Veerle De Craene; Phedra Neel; Annelies Cardon; Bieke Verscheure; Sam Van Dyck; Isabelle Ven; Filip Rasschaert; Sophie Vandecruys; Dirk De Waele; Hilde Melotte; Lucia Dreser; Pascale Franck
- *Cyprus*: Christiana Xerou; Polyxeni Christodoulou; Panagiotis Gargalis
- *Estonia*: Linda Liis Arop; Laidi Surva; Meelis Juhandi
- *Greece*: Angeliki Serafeim; Theodora Oikonomou; Konstantinos Koutroubis; Eugene Stathakopoulou; George Nakos
- *Italy*: Chiara Gallina; Francesco Rosetti; Roberta Durante; Cristina Tonon; Maria Catalano
- *Portugal*: Cátia Pontedeira, Ilda Afonso, Marisa Fernandes e Fábria Pinheiro
- *Romania*: Costantin Axinte; Eva Laszlo; George Visu; Hajnal Mayer
- *Spain*: Javier Álvarez Cienfuegos; Inés del Olmo García; Ignacio de Torres Guajardo; Rafael Escudero Alday; Lucía Sierra Muñoz

Financiado pela União Europeia. As opiniões e pontos de vista expressos são, no entanto, apenas dos autores e não refletem necessariamente os da União Europeia ou da Comissão Europeia. Nem a União Europeia nem a Comissão Europeia podem ser responsabilizadas por eles.

Referência do Projeto

101160543 — CHILD Project — JUST-2023-JACC-EJUSTICE

Resumo Executivo

A proposta de alteração da Diretiva 2012/29/UE constitui uma reforma significativa e oportuna, que visa transferir o foco do quadro europeu de proteção das vítimas do mero reconhecimento formal de direitos para a sua efetiva concretização prática. Esta proposta responde diretamente às fragilidades persistentes identificadas pela Comissão Europeia, pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e pelas equipas profissionais no terreno. O foco incide, particularmente, sobre as crianças e jovens vítimas, que continuam a enfrentar obstáculos no acesso à justiça, respostas de apoio fragmentadas, fenómenos de revitimização e uma participação insuficiente nos processos que lhes dizem respeito.

A proposta introduz avanços importantes, designadamente o reforço dos direitos à informação, a realização atempada de avaliações individuais e a criação de uma linha telefónica europeia de apoio à vítima (116 006). Garante ainda a melhoria do acesso aos serviços de apoio — independentemente da instauração de um processo criminal —, o reforço da coordenação multidisciplinar e a implementação de mecanismos de indemnização antecipada pelo Estado. Estas medidas contribuem de forma significativa para uma maior conformidade com os artigos 24.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tornando os direitos das vítimas mais acessíveis, efetivos e exequíveis.

Contudo, subsistem várias lacunas críticas que podem comprometer a eficácia da Diretiva e perpetuar assimetrias significativas entre os Estados-Membros.

Principais Recomendações

1. Garantir Representação Independente para Crianças Vítimas

A Diretiva deve prever a nomeação obrigatória de uma representação individual e independente (curador especial ou patrono) sempre que se verifique um conflito de interesses entre a criança e quem exerça as responsabilidades parentais ou a representação legal. Esta necessidade é imperativa nos casos de violência doméstica — a qual, no ordenamento jurídico português, não exige coabitação e abrange todas as formas de abuso, exploração ou negligência grave no seio familiar — devendo esta representação ser assegurada desde as fases mais precoces do processo e abranger as jurisdições penal, de família e menores e de promoção e proteção da infância.

2. Reconhecer as Crianças Vítimas como Titulares Ativos/as de Direitos

Para garantir o pleno cumprimento do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, as crianças e jovens vítimas devem beneficiar de um estatuto processual efetivo, incluindo o direito de requerer a abertura de instrução ou de reagir contra o arquivamento do inquérito, aceder à informação relevante, participar nas diligências e influenciar as medidas de proteção que lhes digam respeito. As crianças não devem ser tratadas meramente como fontes de prova testemunhal, mas sim reconhecidas como sujeitos autónomos de direitos.

3. Tornar Obrigatória a Implementação de Respostas Multidisciplinares Baseadas no Modelo Barnahus

O artigo 26.º-A deve ir além de meras obrigações genéricas de coordenação, exigindo a implementação de sistemas multidisciplinares operacionais e integrados, assentes no modelo Barnahus (Casa das Crianças). Tal deverá incluir mecanismos de gestão integrada de casos, a designação de equipas de coordenação de caso, protocolos comuns de atuação, avaliações partilhadas de risco e processos integrados de tomada de decisão, por forma a prevenir a revitimização e a fragmentação institucional.

4. Introduzir Formação Especializada Obrigatória

A eficácia de todas as salvaguardas processuais depende da competência de quem intervém nos processos. A Diretiva deve estabelecer requisitos vinculativos para a formação contínua, especializada e sensível ao trauma direcionada para a magistratura judicial e do Ministério Público, profissionais dos órgãos de polícia criminal, equipas dos sistemas de promoção e proteção da infância (como as CPCJ e equipas assessoria aos tribunais) e técnicos de apoio à vítima. As avaliações individuais previstas no artigo 22.º devem estar expressamente indexadas a estas obrigações de formação.

5. Reforçar as Salvaguardas Específicas para Crianças em Matéria de Indemnização

A indemnização antecipada pelo Estado constitui um avanço significativo, mas deve ser acompanhada de mecanismos de proteção especificamente adaptados às necessidades das crianças. Estes devem incluir contas protegidas sujeitas a supervisão judicial, mecanismos independentes de fiscalização fiduciária e montantes indemnizatórios justos e adequados, ajustados ao estágio de desenvolvimento da criança e às suas circunstâncias socioeconómicas.

6. Assegurar a Continuidade da Proteção em Contexto Transfronteiriço

As crianças vítimas de crime não devem perder a proteção de que beneficiam quando se deslocam entre Estados-Membros. A Diretiva deve prever um mecanismo automático de reconhecimento mútuo — como um Passaporte Europeu da Vítima — que assegure a

continuidade além-fronteiras das medidas de proteção, do acesso aos serviços de apoio, dos direitos à indemnização e dos cuidados especializados sensíveis ao trauma.

7. Reforçar os Mecanismos de Monitorização e Responsabilização

A proposta de alteração deve exigir a recolha harmonizada de dados quantitativos e qualitativos específicos sobre crianças vítimas e a apresentação de relatórios anuais com indicadores de resultados, incluindo o acesso a serviços multidisciplinares, o número de audições realizadas, os prazos de atribuição de indemnizações e a eficácia das medidas de proteção. Estes mecanismos são essenciais para uma monitorização rigorosa por parte da Comissão Europeia e da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA).

Conclusão

A proposta de alteração representa um passo decisivo rumo a um sistema europeu de justiça verdadeiramente centrado na criança e sensível ao trauma. Contudo, sem disposições vinculativas relativas ao regime de representação independente, às estruturas multidisciplinares de apoio, à formação especializada, à participação processual das crianças e aos mecanismos de monitorização, persistirão importantes lacunas na sua implementação prática.

A versão final da Diretiva deverá, por isso, evoluir de uma lógica de mera recomendação de boas práticas para o estabelecimento de obrigações juridicamente exigíveis, capazes de garantir níveis equivalentes de proteção para todas as crianças vítimas na União Europeia, independentemente do Estado-Membro em que residam. Estas reformas são fundamentais para transformar os direitos das vítimas de meras garantias abstratas em prerrogativas efetivamente vividas.

1. Introdução: O Contexto da Reforma Normativa Europeia

A proposta de alteração da Diretiva 2012/29/UE constitui um desenvolvimento significativo do quadro jurídico da União Europeia em matéria de proteção das vítimas, procurando responder a deficiências persistentes identificadas na sua implementação, que afetam de forma particularmente acentuada os grupos vulneráveis, nomeadamente as crianças e jovens vítimas. Embora a Diretiva tenha estabelecido normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade, as avaliações realizadas pela Comissão Europeia e pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia têm demonstrado, de forma consistente, a existência de lacunas na sua aplicação prática, sobretudo no que respeita às vítimas em situação de maior vulnerabilidade, incluindo a população infantojuvenil.

A reforma deve ser interpretada em articulação com os instrumentos jurídicos da União Europeia, vinculativos e não vinculativos, nomeadamente com os artigos 7.º, 24.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que consagram, respetivamente, o direito ao respeito pela vida privada e familiar, os direitos da infância e o direito à tutela jurisdicional efetiva e a um processo equitativo. Esta reforma enquadra-se ainda na Estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Infância e na Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020–2025), ambas enfatizando a necessidade de sistemas de justiça adaptados às crianças e de um acesso efetivo aos direitos.

Apesar deste quadro normativo, cerca de 2,5 milhões de crianças estão envolvidas anualmente em processos judiciais em toda a União Europeia, frequentemente no âmbito de sistemas que permanecem estruturalmente adultocêntricos. A evidência empírica demonstra que as crianças e jovens vítimas enfrentam obstáculos como o acesso insuficiente a apoio especializado, a falta de informação adaptada às suas necessidades e a exposição repetida a procedimentos potencialmente geradores de trauma.

Estas limitações suscitam preocupações quanto ao cumprimento do princípio da efetividade (*effet utile*) no direito da União Europeia, uma vez que os direitos formalmente reconhecidos nem sempre se traduzem numa proteção efetiva na prática.

O presente documento analisa a aplicabilidade prática, a coerência jurídica e a exequibilidade da proposta de alteração, com especial enfoque nas crianças e jovens vítimas, identificando simultaneamente limitações estruturais suscetíveis de comprometer a sua eficácia nos diferentes Estados-Membros.

Para assegurar que os objetivos da Proposta de 2023 mereçam acolhimento, subsistem aspetos que justificam o reforço da versão final da Diretiva. Importa enfatizar que a exequibilidade prática e a viabilidade de implementação nos ordenamentos nacionais constituem requisitos instrumentais indispensáveis para que os direitos fundamentais consagrados nos artigos 24.º e 47.º da Carta sejam efetivamente assegurados, impedindo que limitações orçamentais ou assimetrias operacionais esvaziem a proteção da infância. Considera-se, em particular, necessário:

- Clarificar e determinar a nomeação de uma representação independente (através da figura de curador especial ou patrono) em todos os casos que envolvam crianças vítimas nos quais seja identificado um conflito de interesses;
- Converter as atuais obrigações de coordenação, incluindo as previstas no artigo 26.º-A, em obrigações vinculativas de criação de estruturas multidisciplinares adaptadas às crianças, organizadas segundo o modelo Barnahus como referência padrão de resposta integrada;

- Introduzir disposições explícitas e vinculativas relativas à formação obrigatória, contínua e especializada de magistrados, polícias e equipas técnicas, matéria que permanece insuficientemente desenvolvida no texto atual;
- Assegurar que os mecanismos de indemnização estatal sejam acompanhados de salvaguardas financeiras específicas para a infância e de um quadro robusto de recuperação de ativos junto da parte agressora, garantindo a sustentabilidade orçamental do sistema;
- Tornar obrigatória a implementação de mecanismos formalizados de cooperação, através de protocolos interinstitucionais vinculativos e sistemas partilhados de gestão conjunta de casos;
- Garantir um nível mínimo de participação e legitimidade processuais das vítimas na infância e juventude, assegurando a sua intervenção efetiva nos processos em todos os Estados-Membro.
- Estas medidas são essenciais para reduzir o desfasamento entre o reconhecimento formal dos direitos e a sua efetiva concretização na prática.

2. Aplicabilidade Normativa e Efetividade Operacional

A principal inovação da proposta de alteração da Diretiva 2012/29/UE relativa aos Direitos das Vítimas reside na transição de disposições predominantemente declaratórias para mecanismos operacionais concebidos para assegurar a efetividade dos direitos na prática. Este desenvolvimento assume particular relevância jurídica à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que exige que os direitos conferidos pelo ordenamento jurídico da União sejam práticos e efetivos, e não meramente teóricos ou abstratos. Simultaneamente, reforça-se o disposto no artigo 24.º da referida Carta, segundo o qual o superior interesse da criança deve constituir uma consideração primordial em todas as decisões e ações que lhe digam respeito.

Neste contexto, a proposta de alteração introduz um conjunto de medidas concretas destinadas a robustecer o quadro de proteção e apoio, assumindo especial premência para as crianças e jovens vítimas, que continuam a enfrentar obstáculos acrescidos no acesso aos sistemas de justiça.

Em primeiro lugar, a criação de uma linha europeia de apoio às vítimas (116 006) constitui um passo significativo no sentido de garantir um acesso simplificado, gratuito e efetivo a serviços de retaguarda e acompanhamento. Ao exigir que os Estados-Membros disponibilizem serviços gratuitos, confidenciais e facilmente acessíveis, dotados de capacidade para prestar apoio emocional, informação e encaminhamento técnico, a

proposta procura responder a barreiras amplamente documentadas, tais como o desconhecimento dos recursos disponíveis por parte da população infantojuvenil, o receio de contactar as autoridades e a dependência de terceiros para aceder aos mecanismos de apoio. No caso das crianças, que frequentemente não dispõem da capacidade jurídica ou da autonomia necessárias para recorrer diretamente aos mecanismos formais de justiça, estes serviços assumem uma importância fundamental para assegurar o acolhimento precoce, o apoio e o exercício efetivo dos seus direitos.

Para garantir a plena acessibilidade, os mecanismos digitais de denúncia devem ser complementados por salvaguardas que mitiguem os riscos de exclusão, incluindo situações em que as crianças carecem de acesso privado a dispositivos eletrónicos ou se encontram sob o controlo de quem exerça uma tutela abusiva.

Em segundo lugar, o reforço do direito à informação, previsto nos artigos 3.º a 6.º, contribui para uma maior conformidade com o princípio segundo o qual as vítimas devem ser capazes de compreender e exercer os seus direitos de forma autónoma. A exigência de que a informação seja prestada desde o primeiro contacto com as autoridades competentes, numa linguagem clara e num formato adaptado às necessidades de quem a recebe, assume particular relevância na infância.

A evidência empírica, incluindo os resultados de estudos desenvolvidos pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, 2024), demonstra que as crianças vítimas frequentemente não recebem dados adequados ao seu nível de desenvolvimento cognitivo e de compreensão, o que limita a sua participação ativa e compromete a equidade processual. A proposta de alteração procura responder diretamente a esta lacuna através do reforço das obrigações relativas à clareza, à acessibilidade e à prestação atempada da informação.

Os atuais modelos uniformizados de prestação de informação (*one-size-fits-all*) colidem com as necessidades específicas de proteção. Ao reforçar a obrigação de fornecer informação desde o primeiro contacto, num formato adaptado ao estádiopsicodesenvolvimental da criança, a proposta de alteração contribui para transformar direitos formais em prerrogativas plenamente acessíveis. Contudo, a adaptação da informação à idade não deve limitar-se à utilização de uma linguagem simplificada; deverá igualmente contemplar formatos multimodais, incluindo recursos visuais e ferramentas digitais interativas, adequados às capacidades cognitivas da criança.¹

¹Zagoura, P., 'The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims', *The Art of Crime*, 15/2025. Apenas 30% das crianças vítimas que vivem na União Europeia recebem informações especificamente adaptadas às suas necessidades.

Em terceiro lugar, o reforço das disposições relativas às avaliações individuais, previsto no artigo 22.º, fortalece a dimensão preventiva do sistema. Ao exigir a identificação precoce das necessidades específicas de proteção, nomeadamente as decorrentes da idade e da situação de vulnerabilidade, a proposta de alteração alinha-se com a evidência científica que demonstra que as crianças apresentam um risco severo de vitimação secundária e de revitimização. As avaliações individuais realizadas de forma precoce e sistemática permitem a adoção de medidas de proteção cirúrgicas, designadamente evitando o contacto direto com a pessoa agressora e adequando os métodos de audição técnica. Deste modo, reforça-se a efetividade prática das garantias previstas nos artigos 18.º e 23.º da Diretiva.

As avaliações individuais realizadas de forma precoce e sistemática permitem a adoção de medidas de proteção adaptadas às necessidades específicas de cada criança, designadamente evitando o contacto direto com o/a agressor/a e adequando os métodos de entrevista. Deste modo, reforça-se a efetividade prática das garantias previstas nos artigos 18.º e 23.º da Diretiva em matéria de proteção das vítimas. A presunção expressa de que todas as crianças apresentam necessidades específicas de proteção (Artigo 22.º – “avaliação individual”) transfere o ónus da demonstração dessas necessidades da criança para o Estado. Contudo, a eficácia destas avaliações depende da competência dos/as profissionais responsáveis pela sua realização.

A presunção expressa de que todas as crianças apresentam necessidades específicas de proteção (Artigo 22.º) transfere o ónus da demonstração dessas necessidades da esfera da criança para o Estado. Contudo, a eficácia e consistência prática destas avaliações dependem integralmente da competência do corpo técnico responsável pela sua realização, não se encontrando ainda devidamente asseguradas no texto atual. Para que não sejam reduzidas a procedimentos meramente formais ou ao simples preenchimento de requisitos burocráticos², recomenda-se que o Artigo 22.º preveja uma ligação explícita e vinculativa aos requisitos de formação especializada previstos no Artigo 25.º, garantindo que as avaliações sejam integralmente conduzidas através de abordagens estritamente sensíveis ao trauma

Embora a revisão avance corretamente a avaliação individual para o "primeiro contacto" (Artigo 22), recomendamos que o Artigo 22 esteja explicitamente ligado aos requisitos obrigatórios de formação do Artigo 25 para garantir que as avaliações sejam sensíveis ao trauma e não meros exercícios burocráticos.

²Zagoura, P., 'The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims', *The Art of Crime*, 15/2025. A Diretiva concede aos Estados-Membros uma margem de manobra excessivamente ampla, o que significa que os componentes centrais das avaliações individuais de necessidades e de risco ficam inteiramente entregues a procedimentos internos fragmentados.

Importa salientar que a proposta de alteração reforça igualmente o princípio segundo o qual o acesso aos serviços de apoio não deve estar condicionado à participação em processos penais. Este aspeto assume particular relevância no caso das crianças vítimas, que podem mostrar-se relutantes ou não reunir as condições necessárias para participar em procedimentos formais. Garantir o acesso a apoio psicológico, aconselhamento e serviços de promoção e proteção da infância, independentemente da existência ou do estado do processo penal, traduz uma abordagem centrada na criança, em consonância com o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com os compromissos mais amplos da União Europeia em matéria de promoção e proteção dos direitos da criança.

A proposta de alteração reforça ainda a proteção específica das crianças ao reconhecer expressamente que as crianças vítimas se presumem titulares de necessidades específicas de proteção. Esta presunção concretiza, em termos operacionais, o princípio do superior interesse da criança e exige que os Estados-Membros assegurem medidas de apoio e salvaguardas processuais adequadas à idade, ao nível de desenvolvimento e às necessidades específicas de cada criança, numa abordagem sensível ao trauma. Estas medidas são essenciais para assegurar a conformidade com os padrões europeus de direitos fundamentais e reduzir o risco de vitimação secundária.

Para garantir a "coerência jurídica", a Diretiva deve determinar que, em casos de conflito de interesses (por exemplo, violência intrafamiliar), seja imediatamente nomeado/a um/a representante independente para a criança, de forma separada dos seus pais ou representantes legais.

Um elemento central para a eficácia das medidas propostas reside na transição de uma lógica de cooperação passiva para uma verdadeira coordenação multidisciplinar ativa. Esta abordagem é coerente com o considerando 57 da Diretiva, que sublinha a necessidade de cooperação entre as autoridades competentes, sendo igualmente apoiada pela Estratégia da União Europeia para os Direitos das Vítimas (2020–2025).

A evidência empírica demonstra, de forma consistente, que respostas institucionais fragmentadas — nas quais as forças de segurança, o sistema judicial, os serviços de saúde e os serviços sociais atuam de forma isolada — comprometem diretamente a proteção das crianças vítimas. Esta fragmentação traduz-se em lacunas significativas no apoio prestado, na existência de exigências processuais contraditórias e na reexposição da criança ao trauma, resultante de questionamentos repetidos e inconsistentes.

Embora a proposta de alteração introduza mecanismos reforçados de coordenação através do artigo 26.º-A, subsiste um risco significativo de estas disposições permanecerem predominantemente declaratórias, sem uma concretização efetiva na prática. Para assegurar a sua plena efetividade, a Diretiva deverá ir além da promoção de infraestruturas físicas e exigir mecanismos vinculativos de integração funcional entre os diferentes serviços.

O modelo *Barnahus* não corresponde apenas a um espaço físico adaptado às crianças; o seu principal valor reside no sistema de resposta multidisciplinar e coordenada que permite operacionalizar.

Para assegurar uma resposta multidisciplinar verdadeiramente eficaz, recomenda-se que a proposta **de alteração incorpore expressamente os seguintes requisitos funcionais:**

- **Gestão Conjunta de Casos:** A coordenação deverá ser operacionalizada através de sistemas integrados de gestão de casos que permitam a partilha de informação em tempo real entre as diferentes entidades envolvidas. Tal permitirá evitar os “vazios de informação” que frequentemente ocorrem quando uma criança transita entre um órgão de polícia criminal, uma unidade hospitalar ou um serviço de segurança social, assegurando que toda a equipa profissional envolvida atue com base numa estratégia única e integrada de recuperação e acesso à justiça para a criança. (Artigo 26.º-A)
- **Coordenação de Caso como Requisito Funcional:** Uma proteção efetiva exige a designação de uma Coordenação de Caso, dotada da autoridade institucional necessária para articular as dimensões jurídica, médica e psicológica da intervenção. Esta função permite assegurar o equilíbrio entre as necessidades terapêuticas da criança e as exigências da investigação, evitando a circulação sucessiva da criança entre diferentes entidades sem articulação entre si. (Artigo 9.º-A)
- **Protocolos Operacionais Baseados na Evidência:** A coordenação funcional deverá ser regulada por protocolos interinstitucionais vinculativos. Estes protocolos deverão estabelecer que a audição técnica especializada constitua o principal elemento probatório para todas as instâncias judiciais, policiais e sociais envolvidas, eliminando a necessidade de repetição de depoimentos e assegurando que a investigação criminal se encontra funcionalmente articulada com a proteção e o bem-estar da criança. (Ver Considerando 57)
- **Convergência na Tomada de Decisão:** A proposta de alteração deverá enfatizar que a coordenação multidisciplinar exige processos colaborativos de tomada de decisão. As equipas profissionais de diferentes áreas não devem apenas trabalhar em conjunto, mas também dispor de mecanismos que lhes permitam alcançar consensos em torno do superior interesse da criança, assegurando que o desfecho processual e a reintegração social da criança sejam encarados como objetivos complementares e integrados.

Em última análise, a imposição de obrigações de coordenação sem a definição destes parâmetros funcionais — como sistemas partilhados de informação, protocolos conjuntos e mecanismos de coordenação técnica — poderá manter a população infantojuvenil presa num ciclo burocrático ineficaz. Para concretizar o objetivo da Diretiva de prevenir a

vitimação secundária, o enfoque deverá deslocar-se da mera localização dos serviços para o funcionamento integrado e contínuo da resposta multidisciplinar.

Uma proteção efetiva das pessoas vítimas exige mais do que a mera concentração física de serviços no mesmo espaço; exige uma verdadeira integração funcional das respostas. Recomenda-se, por isso, o reforço dos artigos 9.º e 26.º-A através da introdução obrigatória de protocolos de gestão conjunta de casos e da designação de uma Coordenação Principal de Caso, assegurando que o apoio multidisciplinar funcione como uma resposta operacional articulada e coerente, e não como um conjunto de procedimentos administrativos fragmentados.

Uma lacuna crítica da atual proposta de alteração reside na ausência de uma obrigação clara e vinculativa em matéria de formação de profissionais. Embora a Diretiva reforce diversas salvaguardas processuais, a sua eficácia depende diretamente das competências de quem assume a responsabilidade pela sua implementação. A evidência demonstra de forma consistente que a qualidade da interação entre as crianças vítimas e a primeira linha de intervenção — em particular profissionais dos órgãos de polícia criminal e a magistratura judicial e do Ministério Público — tem um impacto direto tanto no bem-estar da criança como na qualidade da prova recolhida.

Neste sentido, e para assegurar a plena conformidade com os artigos 24.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a proposta de alteração deverá introduzir uma obrigação clara e vinculativa que imponha aos Estados-Membros a disponibilização de formação obrigatória, contínua e especializada para toda a equipa profissional que contacte com crianças e jovens vítimas ou esteja envolvida nos respetivos procedimentos judiciais e de proteção. Esta formação deve abranger, no mínimo, abordagens sensíveis ao trauma, o desenvolvimento infantil e as metodologias de audição e comunicação infantojuvenil, a identificação de indicadores de vulnerabilidade e os riscos associados aos ambientes digitais.³

Na ausência de requisitos harmonizados em matéria de formação, subsiste um risco acrescido de salvaguardas essenciais — como as avaliações individuais previstas no artigo 22.º — serem aplicadas de forma inconsistente ou reduzidas a exercícios meramente formais e burocráticos, comprometendo, por essa via, a eficácia e o efeito útil da Diretiva.

³Vervaeke, F., et al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals*, pp. 47–52, 133. O Manual CHILD demonstra que a compreensão da neurobiologia do trauma por parte de quem conduz a audição está diretamente associada à fiabilidade da prova obtida e à mitigação da vitimação secundária. Argumenta-se que a formação transversal e obrigatória constitui um requisito essencial para converter as salvaguardas processuais abstratas em ambientes de justiça previsíveis e seguros para pessoas menores de idade.

Os direitos processuais permanecem fragmentados quando não são acompanhados pelas competências necessárias à sua concretização. Recomenda-se que a União Europeia evolua de uma lógica de mero incentivo à formação para a imposição de requisitos obrigatórios de certificação especializada, contínua e sensível ao trauma, direcionada a todas as equipas profissionais do sistema de justiça e das forças de segurança. Na ausência de obrigações vinculativas nesta matéria, as principais salvaguardas previstas na Diretiva — em particular as avaliações individuais — correm o risco de se transformar em procedimentos meramente formais e burocráticos, incapazes de assegurar uma proteção efetiva da infância ou de garantir a qualidade e a validade da prova obtida.

De forma geral, a proposta de alteração revela um claro alinhamento entre as obrigações jurídicas e a evidência empírica relativa às necessidades das crianças e jovens vítimas. Ao incorporar mecanismos operacionais, reforçar as salvaguardas processuais e promover a prestação coordenada de serviços, a reforma aumenta de forma significativa a sua aptidão para uma implementação efetiva dos direitos das vítimas.

Contudo, persistem lacunas importantes no que respeita à garantia de uma aplicação consistente e eficaz destas medidas em todos os Estados-Membros. Em particular, a ausência de disposições vinculativas relativas à formação especializada, a falta de operacionalização dos mecanismos de coordenação e a insuficiente clareza quanto ao estatuto processual e ao regime de representação independente poderão limitar a eficácia da Diretiva na prática.

A superação destas lacunas é essencial para assegurar que os direitos garantidos pelo direito da União Europeia não sejam apenas formalmente reconhecidos, mas também efetivamente concretizados e vividos.

3. Coerência Jurídica e Integração Sistémica

A proposta de alteração da Diretiva 2012/29/UE deve ser analisada não como uma reforma isolada, mas como parte integrante do acervo jurídico da União Europeia (acquis comunitário). Neste contexto, a proposta reforça a função da Diretiva enquanto *lex generalis*, estabelecendo uma base horizontal de direitos aplicável a todas as categorias de criminalidade. Este papel é essencial para assegurar um nível mínimo de harmonização e de coerência sistémica, permitindo que instrumentos setoriais específicos — como os relativos ao abuso sexual de crianças (Diretiva 2011/93/UE) e ao tráfico de seres humanos (Diretiva 2011/36/UE) — operem no âmbito de um quadro jurídico coerente. Este objetivo encontra-se estreitamente ligado aos princípios da efetividade (*effet utile*) e da cooperação leal, previstos no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, que exigem que os Estados-Membros não apenas procedam à transposição formal do direito da União, mas assegurem

igualmente a sua aplicação prática e efetiva, em especial quando estejam em causa direitos fundamentais.

A coerência jurídica deve ser entendida como uma integração sistémica que abrange as dimensões jurídica, institucional e processual. Em consonância com as diretrizes do Manual CHILD, esta coerência deve ser operacionalizada através de sistemas integrados que articulem respostas jurídicas, psicológicas e sociais, em vez de assentar exclusivamente no alinhamento formal entre diretivas. Tal exige que os Estados-Membros não se limitem a adotar legislação, mas assegurem a integração efetiva de práticas focadas na infância e juventude e adequadas ao psicodesenvolvimento em todas as fases processuais, promovendo uma aplicação consistente dos direitos nos sistemas de justiça penal, de promoção e proteção da infância e nos serviços de apoio.

Para alcançar esta integração sistémica, a proposta de alteração deverá prever expressamente que as salvaguardas específicas aplicáveis às crianças e jovens vítimas — designadamente procedimentos sensíveis ao trauma e respostas multidisciplinares de apoio — sejam aplicadas de forma uniforme em todos os instrumentos relevantes da União Europeia, independentemente da tipologia criminal ou da natureza do ilícito em causa.

A coerência jurídica deve ser operacionalizada através da integração de práticas focadas na infância e juventude em todas as fases processuais, assegurando que a Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas desempenhe efetivamente a sua função de *lex generalis*, garantindo uma proteção uniforme e multidisciplinar, independentemente da tipologia criminal ou da natureza do ilícito em causa.

3.1 Legitimidade Processual e Direito a uma Tutela Jurisdicional Efetiva

Uma questão central com impacto na coerência jurídica prende-se com a legitimidade processual das vítimas nos sistemas nacionais de justiça. O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garante o direito a uma tutela jurisdicional efetiva, o que pressupõe que se disponha de capacidade processual suficiente para exercer e defender os direitos consagrados. No caso das crianças e jovens vítimas, esta exigência encontra-se estreitamente associada ao artigo 24.º da Carta, que determina que o superior interesse da criança constitua uma consideração primordial em todos os processos que lhes digam respeito.

Na prática, contudo, muitos Estados-Membros continuam a tratar as crianças e jovens vítimas sobretudo como fontes de prova testemunhal, em vez de as reconhecerem como titulares autónomas de direitos. Este estatuto de «testemunha» limita a sua capacidade de intervenção, excluindo-as frequentemente do exercício de prerrogativas fundamentais,

como a faculdade de requerer a abertura de instrução ou de reclamar hierarquicamente contra a decisão de não acusação, participar ativamente nos processos para além da sua função probatória, aceder à informação sobre os autos ou influenciar a adoção de medidas de proteção. Estas limitações geram uma inconsistência estrutural face aos padrões europeus de direitos fundamentais e comprometem os objetivos da Diretiva em matéria de participação efetiva.

Embora o reforço do artigo 6.º (direito à informação) e do artigo 12.º (direito à audição) constitua um avanço relevante, a concretização de uma verdadeira coerência jurídica exige que estas disposições sejam interpretadas como conferindo uma efetiva legitimidade processual. As normas processuais nacionais devem ser aplicadas à luz da Carta, assegurando que as crianças possam participar de forma significativa nos processos e que as suas opiniões sejam devidamente consideradas em função da sua idade e maturidade, em vez de serem remetidas para um papel meramente passivo na aquisição de prova.

A evidência apresentada no Manual CHILD demonstra que esta participação constitui não apenas uma exigência jurídica, mas também um importante fator de proteção, contribuindo para reduzir a ansiedade e reforçar a confiança nas instituições judiciais. Em sentido contrário, a exclusão das crianças dos processos de tomada de decisão pode agravar o impacto traumático da experiência judicial e comprometer a equidade processual, tornando necessária a integração efetiva dos direitos de participação na prática processual, e não apenas o seu reconhecimento formal.

Para ultrapassar o desfasamento entre o reconhecimento formal dos direitos e a sua concretização processual, a proposta de alteração deverá evoluir para um modelo mais robusto de capacidade de intervenção. Tal implica uma revisão do artigo 12.º que reconheça expressamente às crianças e jovens vítimas um estatuto processual autónomo, garantindo-lhes a faculdade de requerer a abertura de instrução ou de reclamar hierarquicamente contra a decisão de não acusação, bem como de influenciar a adoção de medidas de proteção, independentemente da sua função de prestação de depoimento.

Adicionalmente, a participação efetiva deverá ser assegurada através da disponibilização de informação adequada à idade e ao nível de desenvolvimento da criança, bem como da garantia de que esta possa, diretamente ou através de uma representação independente especializada, reagir contra decisões suscetíveis de afetar as suas prerrogativas. A definição de um padrão mínimo de participação processual ativa — incluindo o acesso à informação relevante sobre os autos e o direito à audição em todas as fases decisivas — permitirá evitar que a população infantojuvenil permaneça como interveniente passiva nos procedimentos que lhe dizem respeito. Sem estas garantias substantivas, persistirão riscos estruturais para a equidade processual e para a qualidade da prova adquirida, comprometendo o potencial transformador da reforma proposta em 2023.

Para assegurar o cumprimento das exigências decorrentes do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, torna-se necessário ultrapassar um modelo focado na infância enquanto mera testemunha e evoluir para um paradigma que reconheça às crianças e jovens vítimas um estatuto processual autónomo. Tal permitirá garantir que as suas opiniões assumam um peso jurídico efetivo e que lhes seja conferida capacidade de intervenção processual para reagir contra decisões que afetem os seus direitos, independentemente do seu papel na aquisição de prova.

3.2 Mecanismos de Reparação (Artigo 16.º): Indemnização Justa, Adequada e Antecipada pelo Estado

O reforço dos mecanismos de indemnização previstos no artigo 16.º, através da introdução de sistemas de indemnização antecipada pelo Estado, constitui um desenvolvimento significativo no sentido de assegurar o acesso efetivo das vítimas à reparação financeira e à justiça. Ao atribuir ao Estado o papel de principal garante da indemnização, a proposta de alteração procura responder aos obstáculos estruturais enfrentados pelas vítimas, particularmente em situações em que as pessoas agressoras não dispõem de meios económicos para assegurar a reparação civil.

Esta reforma assume especial relevância no caso das crianças e jovens vítimas. A evidência empírica produzida pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) e pelo relatório da Victim Support Europe (Relatório BeneVict, 2024) demonstra que, em situações de violência intrafamiliar — conceito que o ordenamento jurídico português tutela através do crime de violência doméstica, o qual não exige coabitação e abrange todas as formas de abuso, exploração ou negligência grave — ou de tráfico de seres humanos, a obtenção da indemnização por perdas e danos diretamente da parte agressora ou arguida é frequentemente inviável, devido a insolvência, a relações de dependência ou à persistência de contextos de coação. A introdução de um sistema de indemnização garantido pelo Estado constitui, por isso, uma medida fundamental para assegurar o cumprimento do princípio da efetividade (*effet utile*) e encontra-se alinhada com os objetivos da Estratégia da União Europeia para os Direitos das Vítimas (2020–2025), que identifica o acesso célere e efetivo à indemnização como uma componente central do apoio às vítimas.

O relatório da referida Agência (FRA, 2024) destaca ainda que, no caso de crianças vítimas de violência doméstica, a obtenção de indemnização diretamente da linha parental agressora é frequentemente impossível. Em muitos casos, a população infantojuvenil pode ser desencorajada ou pressionada a abdicar dos seus direitos indemnizatórios para preservar a estabilidade familiar, sobretudo quando a indemnização teria origem em recursos económicos comuns ao agregado familiar. Estas conclusões assumiram particular relevância na avaliação intercalar da citada Estratégia da União Europeia, na qual se

concluiu que o Estado deve assumir a responsabilidade primária pela indemnização, de forma a quebrar ciclos de dependência e garantir um acesso efetivo à justiça.

Evidência empírica adicional demonstra que a dependência de mecanismos de indemnização assentes na responsabilização direta da pessoa agressora pode conduzir à revitimização processual. O estudo Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe (VOCIARE, 2024) demonstra que os processos de execução dirigidos contra as pessoas agressoras — particularmente em casos de tráfico de seres humanos — podem expor as vítimas a novos contactos, intimidação e danos psicológicos. Estima-se que, em toda a União Europeia, menos de 5% das crianças e jovens vítimas de tráfico de seres humanos recebam integralmente a indemnização diretamente de quem perpetrou a infração. Nestes contextos, exigir que as vítimas promovam diligências de execução contra os polos perpetradores revela-se não apenas ineficaz, mas também incompatível com o objetivo da Diretiva de prevenir a vitimação secundária.

A introdução de mecanismos de indemnização estatal no âmbito do artigo 16.º representa uma alteração legislativa significativa no sentido da adoção de um modelo assente no princípio do pagamento antecipado pelo Estado, recentemente formalizado nos acordos políticos relativos à revisão da Diretiva. Ao atribuir ao Estado a responsabilidade primária pela reparação financeira, a proposta de alteração responde às falhas sistémicas dos modelos de restituição dependentes da pessoa agressora, assegurando que as vítimas recebam a indemnização devida de forma célere após a decisão judicial.

Este modelo reforça a conformidade com o princípio da efetividade (*effet utile*) e encontra-se alinhado com a Estratégia da União Europeia para os Direitos das Vítimas, ao eliminar o encargo da cobrança coerciva da esfera da vítima e transferir para o Estado a responsabilidade pela recuperação dos montantes pagos. Esta transição assume particular importância na mitigação do risco de vitimação secundária, uma vez que elimina a necessidade de recorrer a procedimentos executivos diretos, de natureza estritamente litigiosa, contra os agressores, processo que a evidência empírica associa à revitimização e à intimidação das vítimas.

Contudo, para que este mecanismo cumpra efetivamente a sua função protetora relativamente às crianças, a coerência jurídica exige que a indemnização seja expressamente adaptada ao estatuto jurídico e ao estádio de desenvolvimento da criança. Em conformidade com os artigos 3.º e 19.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e com as orientações do Conselho da Europa sobre justiça adaptada às crianças, as indemnizações atribuídas a menores devem ser justas, adequadas e acompanhadas de mecanismos robustos e independentes de proteção financeira.

A evidência proveniente de diferentes práticas nacionais demonstra que, na ausência de salvaguardas específicas, os montantes indemnizatórios podem ser acedidos ou controlados por quem exerça a representação legal e cujos interesses entrem em conflito com os da criança, particularmente em situações de violência intrafamiliar. Para prevenir

estes conflitos de interesses, o mecanismo de indemnização estatal deverá ir além da mera atribuição de verbas e exigir a institucionalização de mecanismos específicos de salvaguarda financeira.

A indemnização estatal deverá refletir as necessidades concretas da criança, bem como o seu estágio de desenvolvimento e o respetivo contexto socioeconómico. Para assegurar que os montantes atribuídos sejam utilizados exclusivamente no superior interesse da criança, a proposta de alteração deverá prever expressamente a utilização de contas protegidas sujeitas a supervisão judicial, bem como a instauração de processos de limitação das responsabilidades parentais com a consequente nomeação de um curador especial para a administração de bens. Estas salvaguardas deverão ser acompanhadas de mecanismos de revisão judicial periódica da gestão dos montantes atribuídos, assegurando a proteção financeira continuada da vítima durante todo o período da menoridade.

A integração destas salvaguardas financeiras específicas para a infância diretamente no artigo 16.º permitirá garantir que a transição para um modelo de indemnização garantida pelo Estado proporcione uma célere reparação financeira, constituindo uma base segura para a recuperação psicodesenvolvimental e o bem-estar da criança a longo prazo, protegendo a vítima menor de idade dos riscos de exploração na esfera familiar ou de uma administração inadequada dos bens e direitos da criança atribuídos.

A indemnização assegurada pelo Estado deve ser justa, adequada e acompanhada por mecanismos independentes de salvaguarda financeira, como contas sujeitas a supervisão judicial, de forma a garantir que a reparação atribuída contribua efetivamente para a recuperação psicodesenvolvimental e o bem-estar da criança e não fique sujeita a conflitos de interesses por parte de quem exerça a representação legal em contextos de violência intrafamiliar.

3.3 Alinhamento Horizontal, Transversalidade das Salvaguardas e Coordenação Multidisciplinar

A proposta de alteração deve operar em articulação harmónica no quadro legislativo mais amplo que rege a proteção das vítimas, desempenhando a função de *lex generalis* que complementa e reforça os instrumentos setoriais específicos. Garantir este alinhamento horizontal assume particular importância em domínios nos quais várias diretivas são simultaneamente aplicáveis, incluindo a Diretiva 2011/93/UE, relativa ao combate ao abuso sexual e à exploração sexual de crianças, a Diretiva 2011/36/UE (na redação conferida pela Diretiva (UE) 2024/1346), relativa à prevenção e ao combate ao tráfico de seres humanos, e a Diretiva 2012/29/UE, relativa aos direitos das vítimas. Na prática, as vítimas na infância e

juventude encontram-se frequentemente abrangidas por vários destes instrumentos em simultâneo, tornando a consistência dos padrões de proteção essencial para assegurar a segurança jurídica e uma tutela efetiva.

Um dos principais desafios estruturais reside na persistência de definições jurídicas e limiares de proteção divergentes entre os diferentes instrumentos. As variações existentes em conceitos como «vulnerabilidade» ou «necessidades específicas de proteção» podem gerar desfechos processuais assimétricos. Por exemplo, enquanto a Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas estabelece um quadro geral assente na avaliação individual, os instrumentos setoriais introduzem frequentemente salvaguardas específicas associadas a determinados tipos de crime, que nem sempre são acionadas de forma uniforme. Esta fragmentação pode conduzir a níveis diferenciados de proteção em função da subsunção jurídica do ilícito, e não das necessidades efetivas da infância e juventude.

Na perspetiva da coerência jurídica e do princípio da efetividade (*effet utile*), as salvaguardas específicas para a infância e juventude devem, por isso, operar como garantias transversais, aplicáveis independentemente do instrumento jurídico mobilizado. Estas garantias deverão incluir, pelo menos:

- A prevenção sistemática do contacto direto entre a criança e a pessoa agressora, nomeadamente através da contratualização de espaços ou utilização de salas de espera separadas e da prestação de declarações para memória futura com recurso a sistemas de transmissão à distância ou salas de audição técnica equipadas;
- A limitação do número de audições e a obrigatoriedade de recurso ao registo áudio e vídeo, de forma a evitar inquirições repetidas e mitigar os riscos de vitimação secundária;
- A aplicação de metodologias de inquirição adaptadas à infância e sensíveis ao trauma, conduzidas por pessoal técnico devidamente qualificado;
- O acesso garantido a serviços especializados de apoio, gratuitos e confidenciais, que assegurem intervenção e acompanhamento psicológico especializado, bem como informação e assistência jurídica continuadas, articulados com o respetivo patrocínio judiciário para efeitos de representação em tribunal.

Importa igualmente assegurar que o nível de proteção não varie em função de a prática do ilícito ocorrer em ambiente físico ou através de sistemas digitais. A evidência produzida pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia demonstra que as crianças expostas a abuso ou exploração sexual em ambiente digital apresentam um impacto clínico-forense e níveis de sofrimento psicodesenvolvimental equiparáveis aos observados em vítimas de abuso em contexto presencial. Os quadros jurídicos devem, por conseguinte, garantir uma equivalência funcional das salvaguardas, independentemente da via de execução através da qual o crime foi cometido.

Neste contexto, a ênfase atribuída pela proposta de alteração à coordenação multidisciplinar, incluindo a introdução de modelos estruturados de cooperação através de disposições como o artigo 26.º-A, desempenha uma função integradora fundamental. Contudo, para que esta coordenação assegure efetivamente a articulação horizontal entre instrumentos e sistemas, deverá ser operacionalizada através de mecanismos vinculativos e estruturados.

A evidência empírica decorrente da aplicação prática, incluindo os modelos promovidos pela Victim Support Europe e pelo modelo Barnahus, demonstra que uma coordenação eficaz exige:

- Protocolos interinstitucionais vinculativos que delimitem de forma clara as competências e responsabilidades respetivas;
- Protocolos de interoperabilidade e partilha institucional para o tratamento de categorias especiais de dados pessoais, assegurando a máxima proteção, segurança e confidencialidade da criança;
- Plataformas integradas de gestão partilhada de casos que permitam uma comunicação restrita e parametrizada de informação interserviços;
- A designação de uma Coordenação de Caso, responsável por assegurar a continuidade do plano de intervenção e prevenir a dispersão ou fragmentação das respostas tutelares e assistenciais;
- A definição de parâmetros comuns de avaliação de risco e de necessidades, aplicáveis de forma transversal nas diferentes instâncias de intervenção.

Na ausência destes elementos operacionais, a coordenação corre o risco de permanecer meramente programática ou declaratória, perpetuando a fragmentação entre os sistemas de justiça penal, de saúde e de promoção e proteção da infância e juventude.

Além disso, o alinhamento horizontal deve estender-se às garantias processuais aplicáveis nos diferentes domínios jurídicos, incluindo a articulação entre processos penais, processos tutelares cíveis e de família e processos de promoção e proteção. A existência de padrões inconsistentes entre estes domínios, particularmente no que respeita ao contacto com a alegada pessoa agressora ou às decisões relativas à regulação do exercício das responsabilidades parentais, pode comprometer a eficácia das medidas de proteção introduzidas pela Diretiva. A coerência jurídica exige, por isso, que as salvaguardas estabelecidas no âmbito dos processos penais sejam reconhecidas e respeitadas nos processos paralelos. O alinhamento da proposta de alteração com a Estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Criança reforça a importância dos sistemas integrados de proteção da infância enquanto requisito estrutural para uma implementação eficaz. Contudo, para alcançar plenamente este objetivo, a Diretiva deverá ir além do simples

incentivo à coordenação e estabelecer obrigações mais claras que assegurem o desenvolvimento, pelos Estados-Membros, de estruturas multidisciplinares institucionalizadas, capazes de proporcionar uma proteção consistente e focada no superior interesse da criança em todos os contextos jurídicos relevantes.

Para garantir uma proteção efetiva e consistente, a proposta de alteração deverá estabelecer que as principais salvaguardas específicas para a infância — como a limitação do número de audições, a prevenção do contacto com as pessoas agressoras e o acesso a apoio especializado — constituem obrigações transversais aplicáveis a todos os instrumentos jurídicos e procedimentos relevantes. Em consonância com o Manual CHILD, estas salvaguardas deverão ser implementadas através de sistemas coordenados e multidisciplinares que envolvam órgãos de polícia criminal, magistraturas judiciais e do Ministério Público, serviços de saúde e instâncias de promoção e proteção da infância e juventude. Tal exige a adoção de protocolos interinstitucionais vinculativos, padrões comuns de avaliação de risco e sistemas coordenados de gestão de casos, assegurando que o nível de proteção da criança não dependa da qualificação jurídica da infração nem do percurso institucional seguido.

Para assegurar que a Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas desempenha efetivamente a sua função de *lex generalis*, a proposta de alteração deverá estabelecer expressamente que as salvaguardas específicas aplicáveis às crianças — nomeadamente a presunção de necessidades particulares de proteção prevista no artigo 22.º — prevalecem de forma transversal na aplicação de todos os instrumentos setoriais relevantes, evitando a existência de lacunas de proteção decorrentes da natureza ou da qualificação jurídica da infração.

3.4 Conflitos de Interesses e Representação Independente da Criança

Uma dimensão adicional da integração sistémica prende-se com a articulação entre os processos penais, o sistema de promoção e proteção da infância e as jurisdições de família e menores. Esta articulação assume particular relevância nas situações em que existem conflitos de interesses entre a criança e quem exerça a sua representação legal.

Num número significativo de casos — especialmente em contextos de violência intrafamiliar, tipificada na lei portuguesa como crime de violência doméstica mesmo quando praticada por familiares sem coabitação, e que pode assumir a forma de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual ou de negligência grave — as figuras parentais ou as pessoas responsáveis pela representação legal podem estar diretamente envolvidas na infração ou, por outras razões, revelar-se incapazes de atuar no superior interesse da criança. Este conflito estrutural encontra-se amplamente documentado na

prática europeia e constitui uma lacuna crítica na efetiva concretização dos direitos das crianças vítimas.

A integração sistémica entre os diferentes domínios jurídicos é essencial para assegurar que as medidas de proteção adotadas no âmbito dos processos penais não sejam comprometidas por decisões paralelas proferidas no domínio das jurisdições de família e menores.

Os Estados-Membros devem assegurar que, sempre que exista um conflito de interesses entre a criança e as pessoas titulares das responsabilidades parentais, a representação independente seja obrigatória e se estenda a todos os processos relevantes, garantindo a continuidade da proteção e a salvaguarda efetiva dos direitos da infância.

Nestas circunstâncias, a eficácia da Diretiva depende da existência de representação jurídica independente, assegurada através da nomeação de um curador especial, de um patrono ou de um mecanismo equivalente.

Embora a Diretiva reconheça a possibilidade de tal representação, a coerência jurídica com o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — que estabelece que o superior interesse da criança deve constituir uma consideração primordial — e com a Estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Infância exige que esta salvaguarda seja tratada como obrigatória sempre que exista um conflito de interesses, e não como uma medida de natureza discricionária.

Proposta de redação para o Artigo 24.º

Os Estados-Membros asseguram que [...] o superior interesse da criança constitui uma consideração primordial e é garantido de forma efetiva através da nomeação obrigatória de uma representação independente, sob a figura de curador especial ou patrono, nos casos em que seja identificado um conflito de interesses ou em que as pessoas titulares das responsabilidades parentais tenham envolvimento na infração.

A evidência comparada proveniente dos Estados-Membros demonstra que a ausência de mecanismos automáticos de nomeação conduz a resultados de proteção inconsistentes, fazendo com que a população infantojuvenil em situações semelhantes beneficie de diferentes níveis de representação em função das regras processuais nacionais.

As orientações da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia salientam igualmente que atrasos na nomeação de uma representação independente podem

comprometer a capacidade da criança para participar efetivamente nos processos e para aceder atempadamente a medidas de proteção.

A exigência de representação independente assume particular relevância no contexto das avaliações individuais previstas no artigo 22.º, no âmbito das quais são tomadas decisões fundamentais relativas a medidas de proteção, direitos de participação e acesso a serviços de apoio.

Estas avaliações assentam frequentemente em informação fornecida pelas figuras parentais ou pelas pessoas responsáveis pela representação legal. Nos casos em que existe um conflito de interesses, surge um risco significativo de a situação da criança ser incorretamente apresentada ou minimizada.

A intervenção de uma representação independente permite assegurar que as opiniões, as experiências e o superior interesse da criança sejam refletidos de forma autónoma, rigorosa e imparcial nos processos de tomada de decisão.

Proposta de Redação para o Artigo 22.º

Os Estados-Membros asseguram que as vítimas beneficiam de uma avaliação individual realizada de forma atempada [...]. No caso das crianças vítimas, esta avaliação deve ser realizada com a participação de uma representação independente sempre que exista um conflito de interesses, de modo a garantir que as opiniões e experiências da criança sejam refletidas de forma rigorosa, livre de influências externas ou de qualquer forma de coação.

Numa perspetiva operacional, uma implementação eficaz exige que os Estados-Membros estabeleçam:

- Critérios jurídicos claros que determinem a nomeação obrigatória de uma representação independente (por exemplo, quando existam denúncias ou indícios fundamentados contra uma figura parental, indicadores de coação ou dependência, ou divergências entre as opiniões da criança e as das pessoas responsáveis pela representação legal);
- Procedimentos de nomeação imediata, assegurando a representação desde as fases mais precoces do processo, incluindo o primeiro contacto com os órgãos de polícia criminal ou autoridades judiciais e a realização da avaliação individual de proteção;
- Competências e responsabilidades claramente definidas, incluindo o direito de acesso aos autos, a participação em diligências, audições ou atos processuais, o requerimento de medidas de proteção e a interposição de recursos ou reclamações contra decisões processuais;

- Requisitos de formação especializada que assegurem conhecimentos em matéria de direitos da infância, práticas informadas e sensíveis ao trauma e metodologias de comunicação com a população infantojuvenil.

A necessidade de representação independente reflete igualmente a exigência mais ampla de coerência entre diferentes domínios jurídicos. Na prática, medidas de proteção adotadas no âmbito de processos penais podem ser comprometidas por decisões paralelas tomadas no contexto das jurisdições de família e menores — por exemplo, em matérias de regulação das responsabilidades parentais, definição de residência ou regime de visitas e contactos — quando os interesses da criança não são objeto de representação autónoma.

A coerência jurídica exige, por conseguinte, que a representação independente possa estender-se, sempre que necessário, a todos os processos que afetem a criança, assegurando a continuidade e a consistência da proteção.

A evidência proveniente de investigação financiada pela União Europeia, incluindo o Manual CHILD (Vervaeke et al., 2026, pp. 11–12, 131), demonstra que a capacidade das crianças para exercerem efetivamente os seus direitos está estreitamente associada à presença de uma figura adulta de confiança e independente que atue na defesa dos seus interesses. Esta representação não só reforça a equidade processual, como também reduz a ansiedade, promove uma audição informada e contribui para mitigar o risco de vitimação secundária.

Em última análise, a coerência jurídica neste domínio exige mais do que a mera previsão formal da possibilidade de representação. Exige que os enquadramentos processuais sejam concebidos de forma a assegurar que a representação independente seja sistemática e efetivamente garantida sempre que os interesses da criança estejam em risco. Sem estas garantias, os objetivos da Diretiva em matéria de proteção centrada na criança não poderão ser plenamente concretizados, correndo-se o risco de o princípio do superior interesse da criança permanecer uma declaração de princípio, em vez de uma garantia efetivamente operacionalizada.

A proposta de alteração deverá introduzir um mecanismo obrigatório e automático de nomeação de uma representação independente (através da figura de curador especial ou patrono) em todos os casos em que seja identificado um conflito de interesses entre a criança e as pessoas responsáveis pela representação legal. Em consonância com o Manual CHILD, a participação e a proteção efetivas da criança dependem da presença de uma figura adulta independente, devidamente qualificada, capaz de representar as suas opiniões, salvaguardar os seus interesses e assegurar que as decisões não sejam influenciadas por relações de coação, de dependência ou por outras formas de conflito de interesses.

Esta representação deverá ser garantida desde as fases mais precoces do processo e estender-se aos processos penais, de família e menores e de promoção e proteção da infância, assegurando a continuidade e a consistência da proteção da criança.

A transformação das salvaguardas centradas na criança, de meras recomendações em obrigações vinculativas, não constitui apenas uma opção operacional, mas uma exigência jurídica decorrente do direito da União Europeia. O artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece expressamente que o superior interesse da criança deve constituir uma consideração primordial em todas as ações desenvolvidas pelas autoridades públicas. Deixar estas garantias à discricionariedade dos Estados-Membros contraria os objetivos da Estratégia da União Europeia sobre os Direitos da Infância, que preconiza níveis elevados e uniformes de proteção em toda a União.

Neste sentido, a nomeação de um curador especial ou patrono deverá assumir caráter obrigatório e não discricionário no âmbito do artigo 24.º sempre que a presumível parte agressora seja titular das responsabilidades parentais ou um membro próximo da família.

3.5 Monitorização, Aplicação do Direito e Recolha de Dados

A eficácia da proposta de alteração depende não apenas da clareza das obrigações jurídicas previstas, mas também da existência de mecanismos robustos de monitorização e fiscalização da sua implementação. A experiência decorrente da aplicação da Diretiva 2012/29/UE demonstra que, na ausência de mecanismos sistemáticos de supervisão, podem persistir diferenças significativas entre os Estados-Membros, mesmo quando a transposição formal da Diretiva tenha sido efetuada.

Neste contexto, o papel da Comissão Europeia na monitorização do cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva assume uma importância central, nomeadamente através da instauração de procedimentos por infração e da elaboração de relatórios periódicos sobre a sua implementação. Esta função deverá ser complementada pelo trabalho da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, responsável pela produção de dados empíricos e de análises comparativas em matéria de direitos das vítimas.

Para reforçar a implementação da Diretiva, a proposta de alteração deverá exigir que os Estados-Membros desenvolvam sistemas harmonizados de recolha de dados, incluindo dados desagregados relativos às crianças vítimas, ao acesso a serviços de apoio, ao número de audições realizadas e ao tempo necessário para obter a indemnização por perdas e danos. O desenvolvimento de indicadores comuns permitirá a realização de análises comparativas entre os Estados-Membros e apoiará a definição de políticas públicas assentes na evidência.

Na ausência destes mecanismos, subsiste o risco de as disposições da Diretiva serem aplicadas de forma desigual, comprometendo tanto a segurança jurídica como o princípio da efetividade (*effet utile*).

A proposta de alteração deverá igualmente exigir a implementação de sistemas estruturados de monitorização, assentes em indicadores harmonizados que reflitam a experiência das crianças ao longo dos processos. Estes indicadores deverão incluir, entre outros aspetos, o número de audições realizadas, o acesso a apoio especializado e a celeridade na adoção de medidas de proteção.

Em consonância com as recomendações constantes do Manual CHILD, a recolha de dados deverá ser específica para a infância, desagregada e orientada para resultados, em vez de se limitar à verificação formal do cumprimento das obrigações legais. A informação recolhida deverá sustentar processos contínuos de avaliação e permitir que a Comissão Europeia e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia avaliem se os direitos das crianças vítimas estão a ser efetivamente concretizados na prática.

Recomenda-se ainda a introdução de uma obrigação vinculativa que imponha aos Estados-Membros a apresentação de relatórios anuais sobre indicadores de resultados específicos para a infância, incluindo, por exemplo, o tempo médio necessário para a atribuição da indemnização por perdas e danos e a percentagem de crianças que beneficiam de respostas multidisciplinares inspiradas no modelo Barnahus.

3.6 Proteção Transfronteiriça e Continuidade de Direitos

Uma dimensão adicional da coerência jurídica prende-se com a aplicação transfronteiriça dos direitos das vítimas no espaço da União Europeia, particularmente no que respeita às crianças vítimas de violência e crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual em situação de elevada vulnerabilidade. As crianças que tenham sido vítimas de abuso físico, exploração sexual ou formas graves de violência doméstica podem deslocar-se entre os Estados-Membros durante ou após os processos judiciais, em consequência de reestruturações familiares, programas de proteção de testemunhas ou movimentos migratórios. Nestes contextos particularmente sensíveis, a eficácia da Diretiva depende da continuidade ininterrupta das medidas de proteção e dos cuidados especializados além-fronteiras.⁴

⁴Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE) & Eurojust (2025). *The European Protection Order: Overview for victim support services and judicial practitioners*. Relatório Técnico Conjunto, Vilnius/Haia.

Embora existam instrumentos de reconhecimento mútuo, como a Decisão Europeia de Proteção prevista na Diretiva 2011/99/UE e o Regulamento (UE) n.º 606/2013, destinados a assegurar a extensão transfronteiriça de medidas de proteção⁵, estes instrumentos revelam limitações significativas quando aplicados às necessidades específicas das crianças vítimas. O atual regime da Decisão Europeia de Proteção pressupõe uma iniciativa por parte das pessoas responsáveis pela representação legal da vítima e um processo de reconhecimento e adaptação da medida ao ordenamento jurídico do Estado de acolhimento, o que pode gerar atrasos incompatíveis com as exigências de proteção imediata das crianças. Além disso, o âmbito da Decisão Europeia de Proteção encontra-se essencialmente centrado em medidas de afastamento ou restrição de contactos, não abrangendo as necessidades multidimensionais de uma criança em processo de recuperação após experiências de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual ou outras formas graves de vitimação.

A proposta de alteração deverá, por isso, assegurar que o estatuto da criança vítima, as medidas de proteção especificamente definidas para o seu caso e o acesso a serviços especializados de apoio sejam automaticamente reconhecidos e mantidos em todos os Estados-Membros, ultrapassando as limitações dos atuais mecanismos concebidos predominantemente para vítimas adultas.⁶

Em consonância com o Manual CHILD e com o modelo Barnahus (Casa das Crianças) — internacionalmente reconhecido pela promoção de uma resposta integrada, coordenada e adaptada às necessidades das crianças, reunindo cuidados médicos, apoio psicológico e intervenção judicial num mesmo enquadramento⁷ — os mecanismos de cooperação transfronteiriça deverão assegurar a transferência proativa de informação relevante entre as autoridades competentes. Tal inclui a garantia da continuidade dos cuidados psicológicos especializados e informados e sensíveis ao trauma, bem como o acesso aos mecanismos de indemnização por perdas e danos pelo Estado, sem obrigar a criança a reiniciar procedimentos judiciais, médicos ou de avaliação já realizados.

O relatório expõe um desconhecimento estrutural profundo relativo à Decisão Europeia de Proteção por parte das instâncias judiciais nacionais e sublinha que as crianças em risco necessitam de ferramentas de acompanhamento transfronteiriço automatizadas e céleres, as quais não são asseguradas pelos mecanismos atuais.

⁵**Comissão Europeia**, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2011/99/UE relativa à Decisão Europeia de Proteção, COM (2020) 187 final. Esta auditoria oficial destaca explicitamente a subutilização crónica da Decisão Europeia de Proteção devido à sua forte dependência da iniciativa da vítima para acionar transferências transfronteiriças complexas.

⁶**Conselho da União Europeia**, Diretiva relativa aos Direitos das Vítimas revista, formalmente adotada após acordos legislativos. A diretiva revista impõe um reforço significativo das medidas de proteção transfronteiriça e salvaguardas processuais especializadas para crianças em situação de vulnerabilidade e vítimas de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual.

⁷**Conselho da Europa & Comissão Europeia**, *Joint Guidance on Exploring Transnational Child Protection Cases in Europe: Advancing the Role of Barnahus*, Enquadramento CBSS/Child Circle. Esta orientação estabelece que a fragmentação dos sistemas além-fronteiras viola o princípio de resposta integrada e multidisciplinar necessário para a recuperação do trauma na infância.

Para colmatar estas lacunas operacionais e prevenir situações de vitimação secundária, recomenda-se a criação de um «Passaporte Europeu da Vítima» ou de um mecanismo equivalente de reconhecimento mútuo automatizado. Este instrumento, concebido como uma resposta digital integrada e centrada na infância, permitiria assegurar que as medidas de proteção e os planos de acompanhamento terapêutico acompanhassem automaticamente a criança sempre que ocorresse uma deslocação entre os Estados-Membros.

Através do reconhecimento provisório imediato de medidas de proteção decretadas noutro Estado-Membro e da continuidade automática do acesso a cuidados especializados, este mecanismo reduziria a necessidade de repetição de audições, avaliações forenses e outros procedimentos suscetíveis de provocar sofrimento adicional à criança.⁸

Na ausência destas garantias operacionais, o exercício da liberdade de circulação poderá continuar a expor crianças sobreviventes de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual e outras formas graves de violência a novas experiências traumáticas, lacunas de proteção e interrupções no acesso aos seus direitos, situações dificilmente compatíveis com o compromisso da União Europeia de assegurar o superior interesse da criança.

A Diretiva deverá estabelecer um «Passaporte Europeu da Vítima» ou um mecanismo equivalente de reconhecimento mútuo, destinado a assegurar que as medidas de proteção e os direitos de acesso a serviços de apoio atribuídos às crianças vítimas sejam automaticamente reconhecidos e mantidos em todos os Estados-Membros, acompanhando a criança nas suas deslocações transfronteiriças sem necessidade de avaliações repetidas e potencialmente traumatizantes.⁹

4. Exequibilidade e Viabilidade de Implementação

4.10 Princípio da Proporcionalidade e as Assimetrias entre Estados-Membros

⁸**Parlamento Europeu**, Resolução sobre os direitos da criança e a prevenção da vitimação secundária em processos penais; ver também a Estratégia da UE sobre os Direitos das Vítimas, enfatizando que obrigar uma criança sobrevivente a repetir declarações ou a submeter-se a exames forenses duplicados ao cruzar uma fronteira constitui uma forma de vitimação secundária sistémica.

⁹**Zagoura, P. (2025)**. The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims. *The Art of Crime*, Edição 15. Este estudo avalia as deficiências estruturais identificadas durante a avaliação intercalar da Estratégia da UE sobre os Direitos das Vítimas, apontando especificamente para a fragmentação da cooperação judiciária transfronteiriça e para as barreiras sistémicas que as crianças vítimas encontram ao tentar transferir mecanismos de proteção e de indemnização por perdas e danos entre as jurisdições dos Estados-Membros.

A Comissão Europeia reconhece expressamente que a eficácia da reforma proposta está estreitamente associada à heterogeneidade dos diferentes «pontos de partida» dos Estados-Membros. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a proposta foi concebida de forma a acomodar esta diversidade, oferecendo um certo grau de flexibilidade quanto às modalidades de implementação. Esta abordagem permite que os sistemas nacionais adaptem as medidas às respetivas tradições jurídicas, capacidades administrativas e recursos financeiros e institucionais disponíveis. A avaliação de impacto que acompanha a proposta reflete esta abordagem gradual ao apresentar, para cada objetivo político, três opções regulatórias alternativas, variando entre intervenções mínimas e quadros regulatórios mais exigentes. Esta estrutura escalonada procura assegurar que as medidas propostas sejam simultaneamente direcionadas e exequíveis nos diferentes contextos nacionais.

Contudo, a evidência resultante de avaliações externas, nomeadamente da análise desenvolvida no âmbito do Manual CHILD, suscita preocupações quanto aos efeitos distributivos de determinadas obrigações com custos mais elevados. Em particular, mecanismos como a indemnização antecipada pelo Estado podem gerar encargos administrativos e financeiros desproporcionados em Estados-Membros cujas infraestruturas de apoio às vítimas se encontram menos desenvolvidas ou ainda em fases iniciais de consolidação institucional. Estas assimetrias de capacidade podem, consequentemente, comprometer a uniformidade da implementação e originar diferentes níveis de eficácia na aplicação da Diretiva em toda a União.

Para mitigar estes riscos de implementação assimétrica, a Diretiva deverá ser acompanhada por atos delegados que definam normas técnicas e administrativas mínimas para os mecanismos de indemnização antecipada pelo Estado. Na ausência de um quadro comum que regule a recuperação transfronteiriça de ativos junto da parte agressora, existe o risco de o artigo 16.º evoluir de um modelo de indemnização antecipada pelo Estado para um modelo integralmente financiado pelo Estado.

Tal poderá constituir um fator dissuasor para os Estados-Membros com menor capacidade orçamental, comprometendo o objetivo de assegurar níveis comparáveis de proteção para as vítimas em toda a União Europeia.

Por outro lado, permitir que direitos processuais fundamentais continuem dependentes de formulações não vinculativas — como o simples incentivo à criação de estruturas inspiradas no modelo Barnahus, em vez da imposição da sua implementação — cria um risco significativo de fragmentação jurídica. Tal poderá conduzir à emergência de um sistema de proteção das vítimas a duas velocidades no espaço europeu, no qual o acesso da criança à justiça e à recuperação psicológica dependerá predominantemente do Estado-Membro onde se encontra, e não do seu estatuto enquanto titular de direitos na União Europeia.

4.2 Viabilidade Económica e Retorno a Longo Prazo

Numa perspetiva económica, a proposta de alteração introduz um conjunto de exigências de investimento inicial, particularmente no que respeita à reestruturação institucional, ao reforço de capacidades e ao alinhamento de procedimentos. Contudo, a Comissão Europeia justifica estes custos de curto prazo, sublinhando os ganhos de eficiência a longo prazo e os benefícios socioeconómicos mais amplos que se espera resultarem da reforma.

Um dos principais mecanismos de eficiência reside na integração dos pedidos de indemnização nos processos penais, nos termos do artigo 16.º. Ao centralizar estes procedimentos, a reforma procura reduzir a dependência de vias autónomas de litigância cível, diminuindo a duplicação processual e contribuindo para um sistema judicial mais eficiente e racionalizado. Esta integração deverá promover uma maior coerência processual e reduzir os encargos administrativos suportados pelos tribunais.

Adicionalmente, a reforma assenta numa lógica preventiva e de reabilitação, particularmente através das disposições que garantem o acesso atempado a apoio psicológico e psicossocial ao abrigo do artigo 9.º. A evidência empírica sugere que as vítimas que beneficiam de apoio precoce e continuado apresentam melhores resultados em termos de reintegração social, incluindo um regresso mais rápido à vida social, educativa e profissional. Consequentemente, poderão verificar-se reduções na dependência de serviços públicos de saúde e de prestações sociais, gerando poupanças indiretas para os sistemas públicos a médio e longo prazo.

Um obstáculo particularmente relevante para a concretização desta coerência operacional reside na atual desconexão entre o artigo 26.º-A (Protocolos de Coordenação) e o artigo 25.º (Formação). A exequibilidade da reforma encontra-se seriamente comprometida quando os protocolos de coordenação multidisciplinar não são acompanhados por programas obrigatórios de formação transversal dirigidos aos diferentes setores envolvidos.

Uma abordagem realista exige que profissionais dos órgãos de polícia criminal, dos serviços de saúde e do sistema judicial não sejam apenas obrigados a coordenar a sua atuação, mas que disponham igualmente das competências profissionais necessárias para o fazer de forma eficaz. Tal implica formação comum em comunicação sensível ao trauma e em metodologias de trabalho interinstitucional, permitindo que a coordenação se traduza numa prática efetiva e não apenas numa exigência formal.

Apesar destes benefícios projetados, subsistem riscos significativos de implementação. Os contributos recolhidos sobre a proposta evidenciam que, em contextos administrativos fragmentados ou descentralizados, o nível de coordenação interinstitucional necessário para concretizar estes ganhos poderá representar um desafio operacional considerável. Na ausência de mecanismos eficazes de coordenação, os benefícios esperados em termos de eficiência e reintegração social poderão materializar-se de forma desigual entre os Estados-Membros.

Ao avaliar a viabilidade económica destas medidas, importa adotar uma perspetiva assente no conceito de «custo da não-Europa» (*Cost of Non-Europe*). O investimento financeiro inicial necessário para desenvolver estruturas multidisciplinares e implementar mecanismos de indemnização antecipada pelo Estado é substancialmente inferior aos custos socioeconómicos de longo prazo associados à vitimação secundária. Estes custos incluem a necessidade prolongada de cuidados de saúde mental, interrupções nos percursos educativos e a perda de produtividade económica futura das crianças vítimas. Nesta perspetiva, o investimento em mecanismos de proteção eficazes não deve ser entendido apenas como um encargo financeiro imediato, mas como uma medida economicamente racional e socialmente sustentável, capaz de gerar benefícios duradouros para as vítimas, para os sistemas públicos e para a sociedade em geral

4.3 Digitalização Faseada e Interoperabilidade Tecnológica

A proposta adota uma abordagem deliberadamente faseada da transformação digital, refletindo uma avaliação realista dos diferentes níveis de maturidade tecnológica existentes entre os Estados-Membros. Neste contexto, distingue-se entre reformas processuais de carácter geral, suscetíveis de serem implementadas durante o período normal de transposição de dois anos, e requisitos mais complexos relacionados com infraestruturas digitais, que exigem um prazo de implementação mais alargado.

Neste âmbito, o artigo 26.º-B, relativo aos sistemas de comunicação eletrónica, ao acesso digital aos autos, aos mecanismos digitais de denúncia, aos sistemas de recolha de dados e, quando aplicável, à gestão e partilha de dados através de protocolos eletrónicos, poderá beneficiar de um período de implementação de quatro anos. Este prazo alargado reconhece a complexidade técnica, os requisitos de segurança e os investimentos infraestruturais necessários para desenvolver sistemas interoperáveis e seguros de reporte, gestão e partilha de informação entre diferentes jurisdições.

Em contrapartida, alguns elementos da reforma são identificados como medidas de implementação relativamente simples. A criação e o reforço da linha europeia harmonizada de apoio às vítimas (116 006), por exemplo, assentam em grande medida em infraestruturas nacionais e transfronteiriças já existentes, constituindo uma das componentes mais

rapidamente operacionalizáveis da proposta. Esta diferenciação temporal procura conciliar ambição reformista com exequibilidade operacional, tendo em conta os distintos níveis de maturidade digital dos Estados-Membros.

O realismo das reformas digitais previstas no artigo 26.º-B encontra-se intimamente ligado às obrigações de monitorização estabelecidas no artigo 28.º. Para que o processo de digitalização seja bem-sucedido, os sistemas nacionais devem ser concebidos, desde a sua fase inicial, de forma a permitir a produção dos dados desagregados e específicos sobre a infância necessários para a supervisão ao nível da União Europeia.

Caso as infraestruturas digitais sejam desenvolvidas sem capacidades integradas de recolha de dados, ficará comprometida a capacidade da Comissão Europeia para avaliar a implementação técnica da Diretiva, conforme previsto na proposta de alteração, originando lacunas de transparência no acompanhamento da efetiva concretização dos direitos das vítimas.

4.4 Coordenação Multidisciplinar: O Modelo Barnahus como Referência Padrão

A dimensão estruturalmente mais ambiciosa da proposta relaciona-se com o artigo 9.º-A, que introduz um modelo integrado e multidisciplinar de apoio às crianças vítimas. Esta abordagem encontra-se conceptualmente alinhada com o modelo Barnahus, que assenta na prestação de serviços coordenados e centrados na criança através da cooperação entre diferentes instituições. Contudo, em vez de impor um modelo institucional uniforme, a Diretiva mantém um certo grau de flexibilidade estrutural. Os Estados-Membros podem desenvolver modelos de serviços «integrados e coordenados» adaptados aos respetivos enquadramentos administrativos nacionais, desde que garantam uma efetiva concentração funcional dos serviços ou uma estreita colaboração interinstitucional. Esta flexibilidade procura aumentar a exequibilidade da implementação, sem comprometer os padrões essenciais de uma intervenção centrada na vítima.

Uma outra inovação estrutural relevante reside na redistribuição de responsabilidades entre os diferentes intervenientes do sistema de apoio às vítimas. A proposta permite a delegação de determinadas funções de informação e apoio em organizações não governamentais e entidades especializadas, reduzindo a pressão operacional sobre os órgãos de polícia criminal e promovendo uma divisão de responsabilidades mais diversificada e sustentável no ecossistema de apoio às vítimas.

Embora a flexibilidade estrutural associada ao modelo Barnahus constitua uma opção positiva do ponto de vista da exequibilidade, importa reconhecer que a mesma pode comportar o risco de diluição dos padrões de proteção. Para evitar que a flexibilidade se transforme numa justificação para níveis insuficientes de integração institucional, recomenda-se que a União Europeia desenvolva um instrumento comum de avaliação comparativa aplicável a estes centros multidisciplinares. Este instrumento permitiria assegurar que os «serviços coordenados» previstos no artigo 9.º-A sejam definidos com base em critérios de integração funcional efetiva — como a gestão conjunta de casos e a realização coordenada de audições — e não apenas em formas mínimas de cooperação administrativa. Desta forma, seria possível garantir um padrão elevado e equivalente de proteção e apoio para todas as crianças vítimas, independentemente das especificidades administrativas ou organizacionais de cada Estado-Membro.

5. Enquadramento Teórico e Princípios Fundamentais do Direito da União Europeia

5.1 O Princípio da Efetividade (*Effet Utile*) e a Agência Processual da Vítima

A principal justificação teórica da proposta de alteração de 2023 assenta no princípio da efetividade, segundo o qual os direitos conferidos pelo direito da União Europeia devem ser práticos e exequíveis, e não meramente formais. Embora a proposta introduza direitos processuais reforçados — como o reforço do direito à audição (artigo 12.º) e dos direitos à informação (artigos 4.º a 6.º) — a sua concretização continua fortemente dependente do direito processual nacional para definir a posição processual da vítima.

Análise crítica:

Numa perspetiva teórica, persiste o risco de criação de «direitos sem mecanismos efetivos de tutela». Se a criança vítima continuar a ser juridicamente tratada principalmente como testemunha, e não como titular autónoma de direitos no âmbito dos sistemas nacionais, a efetividade do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (direito a uma tutela jurisdicional efetiva) fica comprometida. Neste contexto, recomenda-se que a União Europeia ultrapasse a lógica de definição de meros padrões

mínimos e avance para a consagração de uma posição processual comum para as vítimas a nível europeu, assegurando que a capacidade de intervenção processual — incluindo direito de interpor recurso ou reclamação contra decisões de não prossecução da ação penal — não seja esvaziada por tradições processuais nacionais excessivamente restritivas.

5.2 Proporcionalidade vs. Princípio da Não-Discriminação

A proposta de alteração procura equilibrar a necessidade de assegurar elevados níveis de proteção (artigo 82.º, n.º 2, do TFUE) com o princípio da proporcionalidade. Esta opção traduziu-se na adoção de uma abordagem institucional flexível, através da qual os Estados-Membros são incentivados, mas não obrigados, a implementar modelos específicos como o Barnahus (artigo 9.º-A).

Análise crítica:

Embora esta flexibilidade respeite o princípio da proporcionalidade ao preservar a autonomia administrativa dos Estados-Membros, cria simultaneamente uma tensão teórica com o princípio da não-discriminação consagrado no artigo 21.º da Carta. Ao permitir modelos de serviços «coordenados» que podem não assegurar uma verdadeira integração funcional, corre-se o risco de institucionalizar um sistema de proteção a duas velocidades. O acesso da criança a uma resposta integrada e sensível ao trauma deve constituir uma garantia fundamental em toda a União Europeia. Permitir que a qualidade dessa resposta varie em função do «ponto de partida» de cada Estado-Membro contribui para a criação de desigualdades no acesso à justiça e à recuperação, contrariando o objetivo de construção de um Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça assente em padrões comuns de proteção.

5.3 O Princípio da Cooperação Leal e o Reconhecimento Mútuo

O princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, exige que os Estados-Membros facilitem a prossecução dos objetivos da União. No domínio da proteção das vítimas, este princípio deveria traduzir-se no reconhecimento transfronteiriço contínuo e eficaz do estatuto da vítima e das suas necessidades específicas de proteção.

Análise crítica:

A proposta atual atribui especial relevância aos protocolos nacionais de coordenação interinstitucional (artigo 26.º-A), mas não desenvolve um quadro suficientemente robusto para assegurar um verdadeiro mecanismo de reconhecimento mútuo automático. Se uma avaliação individual realizada ao abrigo do artigo 22.º concluir que uma criança apresenta necessidades específicas de proteção num determinado Estado-Membro, esse estatuto deveria acompanhar a criança de forma efetiva em todo o território da União Europeia. A ausência de um mecanismo europeu de reconhecimento do estatuto da vítima faz com que a proposta permaneça fortemente assente em respostas nacionais isoladas, em vez de contribuir para a construção de um regime jurídico europeu verdadeiramente integrado.

5.4 O Superior Interesse da Criança como Direito Substantivo

A proposta de alteração faz referência frequente ao artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Contudo, subsiste uma lacuna teórica entre a invocação do princípio do superior interesse da criança e a sua concretização enquanto verdadeiro direito substantivo.

Análise crítica:

Em vários momentos, o superior interesse da criança parece ser tratado como um requisito processual a considerar, e não como um princípio jurídico substantivo prevalecente. Para assegurar coerência teórica com a Carta, a redação da proposta deverá evoluir de uma lógica centrada na garantia de acesso a serviços para uma lógica assente no reconhecimento de um verdadeiro direito substantivo a cuidados especializados e adequados.

O reconhecimento do superior interesse da criança como consideração primordial implica que os modelos de proteção comprovadamente mais eficazes — como o modelo Barnahus — deixem de ser entendidos como boas práticas facultativas e passem a constituir a referência padrão para a organização da resposta institucional. A concretização deste princípio não deverá ficar dependente de opções administrativas ou de limitações orçamentais nacionais, mas assumir-se como uma exigência decorrente da proteção efetiva dos direitos fundamentais da criança.

6. Conclusão

A proposta de alteração da Diretiva 2012/29/UE representa uma mudança normativa e operacional decisiva na abordagem da União Europeia aos direitos das vítimas. Ao passar

de um quadro predominantemente declarativo para um modelo que procura assegurar um acesso efetivo à justiça, a Comissão Europeia identifica corretamente que o principal obstáculo à proteção das cerca de 2,5 milhões de crianças envolvidas anualmente em processos judiciais reside no chamado «défice de implementação». A atenção conferida às crianças vítimas reflete, simultaneamente, a evidência empírica disponível e as obrigações decorrentes dos artigos 24.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Ao integrar mecanismos como avaliações individuais precoces, coordenação multidisciplinar e sistemas de indemnização antecipada pelo Estado, a reforma estabelece uma base sólida para a construção de um sistema de justiça centrado na infância e sensível ao trauma. Contudo, este potencial transformador não se concretizará de forma automática. Persistem desafios estruturais significativos, nomeadamente a implementação desigual entre os Estados-Membros, as disparidades de recursos e a fragmentação dos quadros institucionais. Estes fatores representam riscos consideráveis para a aplicação uniforme da Diretiva. A opção por manter a diretiva como instrumento jurídico, embora coerente com o princípio da subsidiariedade, continua a conferir uma margem significativa de discricionariedade aos Estados-Membros, podendo perpetuar divergências suscetíveis de comprometer a segurança jurídica e a confiança mútua.

Numa perspetiva de defesa ativa e promoção dos direitos das vítimas, o sucesso desta reforma dependerá da capacidade de ultrapassar a ambição normativa e assegurar garantias operacionais efetivas. Neste sentido, recomenda-se que o processo legislativo assegure a consagração dos seguintes pilares fundamentais:

• Legitimidade Processual e Direito a uma Tutela Jurisdicional Efetiva

As crianças vítimas devem deixar de ser encaradas como meras testemunhas passivas e passar a ser reconhecidas como titulares autónomas de direitos. Tal exige a previsão obrigatória de representação independente, através da figura de curador especial ou patrono, e a definição de um padrão europeu comum de legitimidade processual, assegurando que a efetividade do artigo 47.º da Carta não seja limitada por regras processuais nacionais.

• Integração Operacional Obrigatória

Os protocolos de coordenação previstos no artigo 26.º-A não devem permanecer como instrumentos meramente administrativos. Recomenda-se que a formulação não vinculativa atualmente utilizada seja substituída por uma obrigação expressa que imponha aos Estados-Membros a disponibilização de estruturas multidisciplinares especializadas de resposta integrada, inspiradas no modelo Barnahus, acompanhadas de financiamento europeu adequado que assegure que a proteção integrada constitui um direito efetivo e não um privilégio dependente da localização geográfica.

• Capacitação Especializada e Vinculativa

A formação especializada prevista no artigo 25.º deverá deixar de constituir uma mera recomendação e assumir natureza obrigatória. Sem formação especializada e sensível ao trauma para profissionais do sistema judicial, dos órgãos de polícia criminal e demais intervenientes relevantes, mesmo as salvaguardas processuais mais avançadas correm o risco de permanecer ineficazes na prática.

• Sustentabilidade Financeira dos Mecanismos de Indemnização

Os mecanismos de indemnização antecipada pelo Estado previstos no artigo 16.º deverão ser acompanhados por um quadro europeu robusto de recuperação de ativos junto da parte agressora. Tal permitirá assegurar que a responsabilidade do Estado enquanto garante primário da reparação financeira seja financeiramente sustentável e não dependa exclusivamente da capacidade orçamental de cada Estado-Membro.

Em síntese, embora a proposta de alteração constitua um avanço necessário e significativo no domínio da proteção das vítimas na União Europeia, deve ser entendida como um passo fundamental e não como uma solução definitiva. A concretização dos seus objetivos exigirá um compromisso político continuado, investimento direcionado e uma clara prioridade atribuída aos direitos da infância, em detrimento de considerações meramente administrativas.

Apenas através de uma abordagem integrada, vinculativa e substantiva será possível assegurar que os direitos reconhecidos pela União Europeia não permaneçam declarações formais, mas se traduzam em garantias efetivamente usufruídas por todas as crianças vítimas, independentemente do Estado-Membro em que se encontrem. A justiça para as vítimas não deve constituir apenas um objetivo político; deve traduzir-se numa realidade concreta e efetiva.