



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Apoio às Comissões
CACDLG

NU: 691028
Ent: 1589/1.^a-CACDLG-XIV/2021
de 08/11/2021

Proposta de Lei n.º 117/XIV/3.ª (GOV) - *Assegura, em matéria de extradição e de congelamento, apreensão e perda de bens, o cumprimento dos Acordos entre a União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*

I. Nota prévia:

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de um parecer escrito do Conselho Superior do Ministério Público sobre a Proposta de Lei nº117/XIV, que se destina a obter *concretização interna* do Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido, de 30 de dezembro de 2020, entrado em vigor em 1 de maio de 2021 e o Acordo de cooperação entre a União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega, de 27 de junho de 2006, entrado em vigor em 1 de novembro de 2019.

A justificação da necessidade de obter regulamentação interna das normas contidas naqueles instrumentos encontra-se devida e detalhadamente desenvolvida no Preâmbulo da Proposta e merece a nossa concordância.

Efetivamente o quadro legislativo interno vigente não é suficiente para regular os procedimentos de entrega previstos pelos instrumentos internacionais citados, na medida em que:

- a. A Lei 144/99 de 31 de agosto regulamenta apenas procedimentos de extradição;



- b. A Lei 65/2003 de 23 de agosto regulamenta procedimentos de entrega de pessoas em execução de um mandado de detenção europeu, forma de cooperação de exclusiva aplicação no espaço da União Europeia; e
- c. A Lei 102/2001 de 25 de agosto regulamenta os procedimentos de entrega unicamente para o Tribunal Penal da ex-Jugoslávia e para o Tribunal Penal do Ruanda.

Uma vez que o Reino Unido deixou a União Europeia, a Noruega e a Islândia nunca a integraram, nenhum dos três Estados coincide com os destinatários da cooperação regulamentada pela Lei 102/2001 e se pretende estabelecer, com todos eles, mecanismos de entrega e não de extradição de pessoas, forçoso é concluir que se mostra necessário regulamentar internamente os compromissos assumidos em nome da República portuguesa, pela União Europeia quando celebrou o Acordo de Comércio e Cooperação (TCA) e o Acordo com a República da Islândia e o Reino da Noruega sobre os processos de entrega.

A não ser assim o único conjunto de normas com vocação supletiva, previstas pela Lei 144/99 de 31 de agosto, conduziria à instalação de mecanismos de extradição, que aqueles acordos visaram expressamente afastar.

Isto, independentemente da sua vigência imediata, que decorre do artigo 8º da Constituição da República portuguesa a qual é, porém, compatível e depende da mencionada *concretização interna*.

Esta regulamentação interna poderia ser alcançada através da criação de instrumentos legislativos autónomos e de aplicação exclusiva ao ambiente de cooperação em concreto (de que é exemplo a Lei 102/2001 de 25 de agosto) ou mediante criação de um mecanismo de aplicação de disposições equivalentes, salvaguardando a necessidade de adaptações, como parece ter sido a intenção do legislador.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

A opção terá sido, assim, a de aditar à Lei geral de cooperação judiciária (Lei 144/99 de 31 de agosto) normas que regulamentam especificamente a cooperação destinada a obter a entrega de pessoas, por execução do TCA ou do Acordo com a Islândia e a Noruega.

Não temos reservas a esta opção, dada a vocação generalista da Lei 144/99, na medida em que os demais instrumentos legislativos dispõem de um âmbito de aplicação muito mais restrito (a Lei 65/2003 destina-se unicamente a aprovar o regime jurídico do mandado de detenção europeu e a Lei 102/2001 prevê normas sobre a cooperação entre Portugal e os tribunais penais internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda).

Em alternativa, poderia aditar-se à Lei 65/2003 um novo Capítulo V, onde se regulamentaria a cooperação com o Reino Unido, por um lado, a Islândia e a Noruega por outro, deixando para a Lei 144/99 de 31 de agosto apenas a norma correspondente à implementação interna do Título XI da Parte Três do Acordo entre a União Europeia e o Reino Unido.

Contudo, como já referido, a lei interna com vocação generalista é a Lei 144/99 de 31 de agosto e faz mais sentido que seja nela que sejam inseridas normas clarificadoras do regime de cooperação com Estados que não são parte da União Europeia nem têm natureza de Tribunais Penais Internacionais, ainda que venha a ser feita remissão para normas exclusivas da cooperação com a União Europeia.

II. Análise da Proposta:

Concluída esta nota prévia passemos a bordar a Proposta de lei, artigo por artigo.



Artigo 1º

Define o objeto da Lei em proposta – cumprimento de compromissos contidos em Acordos internacionais, que são identificados de forma clara e exaustiva – e anuncia a decorrente alteração à Lei 1444/99 de 31 de agosto. Não nos merece observações.

Artigos 2º e 3º

Arrola as normas que serão aditadas à Lei 144/99 de 31 de agosto, identificando-as número por número. Permitimo-nos, apenas, identificar a falta de indicação de um necessário capítulo novo, o Capítulo VI, que verificamos constar, no final do diploma, de um artigo 3º, que incide sobre a alteração sistemática da Lei 144/99 de 31 de agosto.

Sem questionarmos a correção da opção legislativa mediante inserção deste artigo final, sugerimos que a epígrafe desse futuro capítulo seja *“Aplicação interna do Acordo entre a União Europeia e a Islândia e a Noruega e do Acordo entre a União Europeia e o Reino Unido em matéria de entrega de pessoas”*, com o que ficará explicada a ausência da menção ao artigo 164º A” que, por único, não justificará a inserção de um capítulo independente.

Analisando, agora, as disposições aditadas à Lei 144/99 de 31 de agosto, uma por uma.

Artigo 78ºA

Sem comentários na medida em que fixa claramente o objeto das normas que serão aditadas à Lei 144/99 de 31 de agosto.



Artigo 78ºB

Esta disposição define a solução legislativa para a regulamentação interna dos compromissos decorrentes dos Acordos: aplicação, com necessárias adaptações, do regime jurídico do mandado de detenção europeu. Sendo que esta solução não nos merece comentários, na medida em que nos parece ser a mais aproximada da que os Acordos visaram obter e salvaguarda diferenças que se verificam, como adiante veremos, julgaríamos, talvez, ficar mais claro, e por isso o sugerimos, que o texto desta disposição passe a ser:

“Aos procedimentos de emissão e aos processos de execução dos mandados de detenção decorrentes da aplicação dos Acordos mencionados é aplicável, com as devidas adaptações, o regime jurídico do mandado de detenção europeu, aprovado pela Lei 65/2003 de 23 de agosto, na sua redação atual”.

Desta forma a expressão “mandados de detenção”, que não é mencionada previamente no texto do Projeto, fica vinculada à sua previsão num dos Acordos e à sua execução na sequência da aplicação de um deles.

Artigo 78ºC

Sob a epígrafe “Não aplicação da condição da dupla incriminação” que o legislador extrai das epígrafes mais amplas do artigo 599º do Acordo TCA e do artigo 3º nº2 do Acordo com a Islândia e a Noruega (ambos referem âmbito de aplicação, à semelhança do que se fazia constar do artigo 2º da Lei 65/2003) parece-nos que se visa sublinhar a necessidade de verificação cumulativa de duas condições:

- a. Encontrar-se a infração que fundamenta a emissão do mandado integrada nas listas do artigo 599º ou do artigo 3º e
- b. Ser a mesma punível com pena ou medida de segurança privativa da liberdade de duração máxima não inferior a três anos.



Se assim for, parece-nos que não pode deixar de ser aditada a conjunção e entre a alínea a) ii) e a alínea b), ficando assim

ii) Uma das infrações enumeradas no nº5 do artigo 599º do Acordo entre a União Europeia e o Reino Unido, tal como definidas na legislação do Estado de emissão; e

- a. É punível, no Estado de emissão, com pena ou medida de segurança privativas da liberdade de duração máxima não inferior a três anos.

Artigo 78ºD

Este dispositivo fixa os motivos de não execução obrigatória do mandado de detenção. As alíneas a) (que engloba as consabidas situações de amnistia quando o Estado de execução for também competente, de ne bis in idem e de inimputabilidade) e b) (falta de dupla incriminação se a sua não aplicação, ou não verificação, não tiver sido salvaguardada pelo artigo 78ºC) não nos merecem reservas e constituem já regime habitual na aplicação da Decisão Quadro 2002/584/JHA.

Porém, a alínea c) merece-nos análise mais atenta e possível desacordo.

Do texto desta norma parece resultar a obrigatoriedade de recusa no caso dos **nacionais portugueses**, apenas quando o mandado for emitido para cumprimento de pena ou medida de segurança, mediante prévia decisão de revisão e confirmação da sentença condenatória. Ou seja, numa interpretação desatenta e *a contrario* poderá concluir-se que, fora os casos de mandado para cumprimento de pena relativos a nacional português (ou residente), não existe causa de recusa obrigatória.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Contudo, não nos parece que a Constituição da República portuguesa permita, fora do espaço da União Europeia, a extradição de nacionais, ainda que sob forma de entrega, a não ser no limitado âmbito do artigo 33º nº3 da Constituição.

Assim:

O artigo 33º nº3 da Constituição da República portuguesa apenas permite a extradição de nacionais *em condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, nos casos de terrorismo e de criminalidade internacional organizada, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo e equitativo.*

Esta norma é de aplicação inderrogável e apenas cede, no que diz respeito à União Europeia, por força do nº5 do mesmo artigo 33º quando esclarece que *O disposto nos números anteriores não prejudica a aplicação das normas de cooperação judiciária penal estabelecidas no âmbito da União Europeia.*

Ou seja, a Constituição apenas permite a entrega de nacionais, sem limites, para a União Europeia e para procedimento penal. Sendo pedida a entrega para cumprimento de pena, o artigo 12º nº1 al. g) da Lei 65/2003, de 23 de agosto, devidamente autorizado pelo artigo 4º nº6 da Decisão Quadro 2002/584/JHA de 13 de junho, admite que, facultativamente, a entrega seja recusada mediante prévia decisão de revisão e confirmação da sentença condenatória (por aplicação da Decisão Quadro 2008/909/JHA, transposta pela Lei 158/2015), de 17 de setembro).

Fora do espaço da União Europeia, a extradição ou entrega de nacionais (a Constituição não distingue as duas formas, utilizando sempre a expressão extradição, mesmo para prever as situações em que é admissível a privação da liberdade, previstas no artigo 27º) apenas é autorizada *em condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, nos casos de terrorismo e de criminalidade*



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

internacional organizada, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo e equitativo.

Daí que não nos pareça possível considerar a entrega de nacionais para o Reino Unido, a Islândia ou a Noruega, fora dos apertados limites do artigo 33º n3 da Constituição.

Por isso, uma disposição que prevê causas de recusa obrigatória mas menciona, apenas, relativamente aos nacionais, a situação de cumprimento de pena, pode gerar dúvidas de conformidade constitucional, uma vez que, por aplicação do artigo 33º n3 da Constituição a entrega de nacionais para o Reino Unido, Islândia e Noruega é sempre proibida, a não ser em condições de reciprocidade estabelecidas em convenção internacional, nos casos de terrorismo e de criminalidade internacional organizada, e desde que a ordem jurídica do Estado requisitante consagre garantias de um processo justo e equitativo.

Parece-nos, assim, que a redação desta alínea c), cuja manutenção admitimos poder ser equacionada para uma situação em que a extradição de um nacional seja admissível, deverá expressar esta limitação constitucional, por exemplo através da introdução da expressão, *e estiverem verificadas as condições em que a Constituição admite a extradição de nacionais, depois de nacionalidade portuguesa.*

Nada se sugere no que se refere aos residentes porquanto não estão estes protegidos por qualquer reserva constitucional.

Permitimo-nos, ainda, sublinhar que com a saída do Reino Unido da União Europeia, e a não integração da Islândia e da Noruega neste espaço, não lhes são aplicáveis os procedimentos previstos pela Decisão Quadro 20078/909/JHA.

Com o que a prévia revisão e confirmação de sentença, a que esta disposição alude e que é condição prévia de recusa da entrega que, como já vimos, será a regra,



apenas poderá alcançar-se com base em reciprocidade ou, no caso da Noruega e da Islândia por aplicação do artigo 67º da Convenção de Aplicação dos Acordos de Schengen. Já quanto ao Reino Unido não identificamos instrumento internacional que permita esta transmissão de sentença, para reconhecimento e execução, uma vez que a aplicação da Convenção Europeia sobre o Valor Internacional de Sentenças (de 28 de maio de 1970) se encontra vedada uma vez que nem Portugal nem o Reino Unido não ratificaram a mesma.

Ou seja, parece-nos que, aqui, o legislador, animado pela experiência de aplicação do artigo 12º n.º 1 al. g) da Lei 65/2003 e pela presença de duas Decisões Quadro (584 sobre o Mandado de detenção Europeu e 909 sobre o Reconhecimento de sentenças com vista à execução) que, na transposição interna operada pela Lei 158/2015 de 17 de setembro, se encontram interligadas e se articulam para permitir o resultado recusa de entrega/execução da sentença (veja-se o artigo 26º al. a) da Lei 158/2015 que dispõe que *Sem prejuízo do disposto na Lei n.º 65/2003, de 23 de agosto, alterada pela Lei n.º 35/2015, de 4 de maio, o disposto na presente lei aplica-se, na medida em que seja compatível com as disposições dessa lei, à execução de condenações, se:*

a) O mandado de detenção europeu tiver sido emitido para efeitos de cumprimento de uma pena de prisão ou medida de segurança privativa de liberdade, quando a pessoa procurada se encontrar no Estado de execução, for sua nacional ou sua residente e este Estado se comprometa a executar essa pena ou medida de segurança nos termos do seu direito nacional) pretende implementar um regime de idêntico sucesso, para o qual nos parece não existirem instrumentos internacionais suficientes, por falta de ratificação, nomeadamente por parte da República portuguesa, da Convenção Europeia sobre o Valor Internacional das Sentenças.



Na prática, não nos parece possível assegurar que, em caso de recusa de entrega de nacionais (repetimos, que será a regra, uma vez que o artigo 33º nº3 da Constituição é de carácter excecional) haja base legal, no que se refere ao Reino Unido, para dar execução rápida à sentença, cuja execução constitui a base do pedido de entrega que a proposta de lei manda recusar.

Artigo 78º E

Idêntica reserva nos merece a redação desta disposição. Aqui a entrega de nacionais só poderá ser aquela que a Constituição admite e que é, como já visto, bem mais limitada do que a que resulta do amplo regime de cooperação no espaço da União Europeia.

Se a inserção de uma norma de tipo *dutch clause* nos merece aprovação, até por estar em sintonia com a norma do artigo 32º da Lei 144/99 (esta em completo respeito do princípio constitucional da limitação da extradição de nacionais) já nos parece aconselhável inserir a expressão *nas condições em que a Constituição a admite a seguir a entrega de nacionais*.

Só assim estará assegurado o respeito pela Constituição e pelo seu princípio da extradição limitada de nacionais, até agora apenas derogado para a cooperação com a União Europeia. Onde o Reino Unido, a Islândia e a Noruega não se inserem.

Art.78º F

Este artigo vem concretizar o tipo de garantias a prestar pelo Estado de emissão, que *in casu* será sempre o Reino Unido, a Islândia ou a Noruega, caso a infração subjacente ao mandado seja punível com pena ou medida de segurança **perpétua ou de carácter indefinido** (cf. art. 604º al. a) do Acordo TCA e art.8º nº2 do Acordo entre a União Europeia e a Islândia).



O artigo 33º n.º4 da Constituição da República portuguesa dispõe que *Só é admitida a extradição por crimes a que corresponda, segundo o direito do Estado requisitante, pena ou medida de segurança privativa ou restritiva da liberdade com carácter perpétuo ou de duração indefinida, se, nesse domínio, o Estado requisitante for parte de convenção internacional a que Portugal esteja vinculado e oferecer garantias de que tal pena ou medida de segurança não será aplicada ou executada.* O Reino Unido, a Islândia e a Noruega não integram a União Europeia, pelo que aos mesmos não pode deixar de ser aplicado o regime deste artigo 33º n.º4 da Constituição. A negociação entre Estados aparentemente levou a que o tipo de garantias a prestar coincida com aquele que foi negociado em sede da Decisão Quadro 2002/584/JAI. Tal como ele parece-nos em sintonia com as disposições constitucionais, não nos merecendo, assim, qualquer objeção.

Art.78º G

A epígrafe desta disposição “Autoridade Central para assistência e receção dos pedidos de trânsito” poderia levar a concluir que a Procuradoria-Geral da República foi designada como autoridade central, para assistência e receção, apenas de pedidos de trânsito.

Contudo, da leitura do corpo do artigo, máxime das suas alíneas a) e b), conclui-se, sem dúvidas, que se pretende que a Procuradoria-Geral da República assuma funções de assistência geral, conforme previsto pelos artigos 605º do TCA e 10º n.º1 do Acordo entre a União Europeia, a Islândia e a Noruega.

Neste quadro não nos merece reparos este artigo.



Art.164º-A

Diz respeito esta disposição à cooperação com o Reino Unido, relativamente aos pedidos destinados ao congelamento de bens, sendo que no nº1 se declara o alargamento desta cooperação aos pedidos que digam respeito a contas detidas em instituições financeiras não bancárias.

O nº 2 explicita a correspondência dos artigos 659º, 660º e 661º do Acordo TCA com as regras previstas na Lei interna que transpõe a Diretiva 2014/41/EU, relativa à DEI (Lei 88/2017 de 21.08).

O nº 3 estatui que sob condição de reciprocidade, Portugal não recusará a execução de pedidos com base na falta de dupla incriminação, caso a infração que deu origem ao pedido seja :

- a. Uma das infrações enumeradas no artigo 599.º, n.º 5, tal como definidas na legislação do Estado de emissão (participação numa organização criminosa, terrorismo, tráfico de seres humanos, exploração sexual de crianças e pornografia infantil, tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, tráfico de armas, munições e explosivos, corrupção, incluindo suborno, fraude, incluindo a fraude lesiva dos interesses financeiros do Reino Unido, de um Estado-Membro ou da União, branqueamento dos produtos do crime, contrafação de moeda)

e

- b. Punível no Estado requerente com pena ou medida de segurança privativas de liberdade de duração máxima não inferior a três anos.

O nº4 institui a PGR como autoridade central para o envio, resposta e transmissão aos pedidos formulados.



O nº 5 explicita que, quanto à formulação, transmissão e execução destes pedidos, se aplica especificadamente quanto aos artigos mencionados, a Lei 88/2017 de 21.08 (DEI), a Lei 25/2009 de 5.06 (no que diz respeito ao congelamento) e Lei 88/2009 de 31.08 (no que diz respeito às decisões de perda de instrumentos e vantagens do crime).

Ou seja, com esta disposição esclarece o legislador nacional qual o regime aplicável aos pedidos gerados por aplicação da parte três do TCA, identificando a solução legal para os casos de obtenção de informação ou prova, apreensão e confisco ou perda, por remissão para regimes internos já existentes e aplicáveis em sede da União Europeia.

Opção que não nos merece reparos.

Em **conclusão**:

1. A Proposta de Lei nº117/XIV regulamenta internamente os Acordos de cooperação com o Reino Unido, por um lado, a Islândia e a Noruega, por outro, seja em matéria de detenção e entrega de pessoas ou, no caso do TCA, de apreensão e perda de bens.

Este instrumento legislativo é **imprescindível** para que seja salvaguardada a forma específica de entrega que a União Europeia e os Estados Partes dos dois Acordos nos mesmos implementaram, através da sua regulamentação em instrumento legislativo que os diferencie da extradição clássica.

A sua previsão, por aditamento à Lei 144/99, é uma solução compatível com a sua especificidade, distinguindo bem a entrega da extradição, por remissão para as



normas de cooperação, em matéria de detenção e entrega de pessoas, previstas exclusivamente para a União Europeia.

Em alternativa poderia aditar-se à Lei 65/2003 um novo Capítulo V, onde se regulamentaria a cooperação com o Reino Unido, por um lado, a Islândia e a Noruega por outro, deixando para a Lei 144/99 de 31 de agosto apenas a norma correspondente à implementação interna do Título XI da Parte Três do Acordo entre a União Europeia e o Reino Unido.

2. O artigo 1º da Proposta não nos merece reparos.

3. O artigo 2º não nos merece reparos relativamente aos artigos aditados 78º A, 78º F, 78º G e 164º A.

4. O texto do artigo 78º B parece-nos que ficaria mais completo e claro com a redação Aos procedimentos de emissão e aos processos de execução dos mandados de detenção decorrentes da aplicação dos Acordos mencionados é aplicável, com as devidas adaptações, o regime jurídico do mandado de detenção europeu, aprovado pela Lei 65/2003 de 23 de agosto, na sua redação atual.

5. O artigo 78º C deverá ser integrado com a conjunção e entre a alínea a)ii e b), para que fique clara a necessidade de cumulação de condições

6. O artigo 78º D ganhará clareza em refletir a limitação constitucional para a extradição de nacionais, no caso de Estados que não integram a União Europeia, sugerindo-se a redação “ Se o mandado de detenção tiver sido emitido para cumprimento de pena ou medida de segurança privativas da liberdade, nos termos da alínea f) do nº1 do artigo 5º do Acordo entre a União Europeia e a Islândia e a Noruega ou nos termos do artigo f) do artigo 601º do Acordo entre a União Europeia e o Reino Unido, quando a pessoa procurada tiver nacionalidade portuguesa e



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

estiverem verificadas as condições em que a Constituição admite a extradição de nacionais, ou for residente em território nacional, ...”

7. O artigo 78º E prevê a necessidade de uma garantia de retorno para viabilizar a entrega de nacionais a qual é autorizada num quadro constitucional muito específico. A menção do mesmo poderá viabilizar-se através da inserção da expressão nas condições em que a Constituição a admite da seguinte maneira “A entrega de nacionais para procedimento criminal, nas condições em que a Constituição a admite...”.

8. Os artigos 78º F, 78º G e 164º-A não nos merecem reparos.

*

Eis o parecer CSMP.

*

Lisboa, 08 de novembro de 2021