



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXMO. SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE  
ASSUNTOS EUROPEUS

Ofício n.º 120/XII/1ª – CACDLG /2012

Data: 18-01-2012

ASSUNTO: Parecer – COM (2011) 573.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre a “*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões rumo a uma política da U.E em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efectiva das políticas da U.E*”, que foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 18 de Janeiro de 2012 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)

*Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*

Assembleia da República – Palácio de São Bento

1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Doc. 418858
Ente. C.º n.º 120 Data 18/01/12



## **COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

### **PARECER**

**COM (2011) 573 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**  
**Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efectiva das políticas da UE**

#### **1 - Introdução**

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2011) 573 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efectiva das políticas da UE.

#### **2 – Objectivos e conteúdo da Comunicação**

A presente comunicação tem como objectivo apresentar um modelo para o desenvolvimento de uma política da UE em matéria penal ao abrigo do Tratado de Lisboa. Efectivamente, o Tratado de Lisboa consagrou um novo quadro normativo nesta matéria reforçando o papel do Parlamento europeu no processo de co-decisão e estabelecendo um controlo jurisdicional pleno pelo Tribunal de Justiça. Sendo certo que os Estados membros têm uma actuação importante na medida em que se têm de pronunciar sobre o respeito pelo princípio da subsidiariedade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Refere-se que a criminalidade constitui um dos maiores motivos de preocupação para os cidadãos da UE e que o direito penal da UE pode ser um valor acrescentado, em especial, no domínio do combate à criminalidade transfronteiriça. Sublinha-se que o direito penal da UE contribui para reforçar a confiança mútua entre os Estados-membros cujo pressuposto é essencial para a cooperação entre as respectivas autoridades judiciárias. Acresce que pode assegurar uma aplicação efectiva das políticas da União Europeia pelos Estados-membros e garantir que o quadro legislativo-penal ao nível da UE seja coerente e homogéneo.

### **Âmbito de aplicação do Direito Penal da UE**

Nos termos do artigo 83.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a UE pode adoptar directivas que estabeleçam regras mínimas de direito penal da UE no quadro dos seguintes tipos de criminalidade: o terrorismo, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual de mulheres e crianças, o tráfico ilícito de droga, o tráfico ilícito de armas, o branqueamento de capitais, a corrupção, a contrafacção dos meios de pagamento, a criminalidade informática e a criminalidade organizada – os designados eurocrimes.

Acresce que ao abrigo do nº2 daquele artigo o Parlamento Europeu e o Conselho, sob proposta da Comissão, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição dos tipos de crime e das sanções no domínio em causa, sempre que a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em matéria penal se afigure indispensável para assegurar a execução efectiva de uma política da União num domínio que tenha sido objecto de medidas de harmonização. Neste campo, é referido na Comunicação a título de exemplo, que uma maior convergência dos regimes jurídicos dos Estados-Membros, incluindo em matéria penal, poderá contribuir para prevenir o risco de mau funcionamento dos mercados financeiros e favorecer o estabelecimento de condições de concorrência equitativas no mercado interno.

### **Princípios relativos à legislação penal da EU**

#### **a) Princípios gerais**

Deve ser cumprido o princípio da subsidiariedade e o respeito pelos direitos fundamentais garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

***b) Uma abordagem em duas etapas da legislação em matéria penal***

O legislador da UE para adoptar uma decisão deve cumprir duas etapas. Em primeiro lugar deve *decidir se devem ser adoptadas medidas de direito penal no respeito pelos princípios da necessidade e proporcionalidade*, nos termos do qual o direito penal é um instrumento de último recurso (*ultima ratio*). Neste sentido, o legislador deve ponderar se outras medidas, nomeadamente, de carácter civil ou administrativo, poderão atingir de forma mais eficaz os mesmos fins. E, neste campo, as avaliações de impacto que precedem a respectiva proposta legislativa têm um papel fundamental nesta ponderação.

Em segundo lugar, no caso de o legislador concluir que são necessárias disposições de direito penal, a questão seguinte consiste em saber quais são as medidas concretas a adoptar. E neste quadro a Comunicação define um conjunto de *princípios orientadores para esta decisão*. O primeiro princípio baseia-se na limitação definida no artigo 83º do Tratado de Lisboa, segundo o qual, a legislação da UE relativa à definição das infracções e das sanções penais se limita a «**regras mínimas**». Esta limitação exclui uma harmonização total. Do mesmo modo, o princípio da **segurança jurídica** exige uma definição clara do comportamento que deve ser considerado tipo legal de crime. Sendo certo que uma directiva da UE sobre direito penal para ter efeitos sobre os Estados-membros terá de ser transposta para o respectivo direito nacional.

Acresce que no âmbito desta segunda etapa, o legislado deve verificar, também, os princípios da **necessidade e proporcionalidade**. As penas não devem ser desproporcionadas em relação à infracção. E, para determinar a necessidade de regras mínimas de direito penal, as instituições da UE devem poder basear-se em **elementos factuais claros** sobre a natureza ou os efeitos da infracção em causa, bem como nas divergências dos sistemas jurídicos nacionais susceptíveis de comprometer a execução eficaz de uma política da UE objecto de harmonização. Pelo que, as autoridades dos Estados-membros devem dar dados estatísticos de forma a auxiliarem a UE na respectiva valoração.

Por último, a elaboração de legislação em matéria penal, requer também uma análise, entre outras, das seguintes questões: incluir ou não tipos de sanções distintas das penas de prisão e das coimas, com vista a garantir um nível máximo de eficácia, de proporcionalidade e de

dissuasão, bem como a necessidade ou não de medidas adicionais, por exemplo medidas de confisco; impor ou não um regime de responsabilidade penal ou não penal às pessoas colectivas, em especial nos domínios em que estas últimas são particularmente activas na prática de infracções.

### **Domínios de acção da UE relevantes para o Direito Penal da UE**

Os domínios de acção da UE nos quais se considerou necessário um Direito Penal da UE são os seguintes:

- **o sector financeiro**, por exemplo no que diz respeito às manipulações de mercado ou às operações de iniciados<sup>20</sup>;
- **a luta contra a fraude** lesiva dos interesses financeiros da União Europeia, para assegurar um nível de protecção equivalente do dinheiro dos contribuintes em toda a União. Numa comunicação recente, a Comissão apresentou um conjunto de instrumentos que devem ser estudados para reforçar tal protecção, entre os quais figuram um procedimento penal, definições comuns das infracções e regras em matéria de competência jurisdicional.
- **a protecção do euro contra a contrafacção através do direito penal**, a fim de reforçar a confiança do público na segurança dos meios de pagamento.  
Sublinha-se que é referido a importância do direito penal da UE na recuperação económica ao actuar no combate à criminalidade financeira.
- **o transporte rodoviário**, nomeadamente no que diz respeito às infracções graves às regras da UE aplicáveis aos profissionais do transporte, quer sejam regras sociais, técnicas, de segurança ou de mercado;
- **a protecção de dados**, para os casos de violações graves das regras da UE em vigor;
- **as regras aduaneiras** relativas à aproximação das infracções aduaneiras e sanções correspondentes;
- **a protecção do ambiente**, se a legislação penal em vigor neste domínio<sup>25</sup> exigir o seu reforço no futuro, a fim de prevenir e sancionar os danos ambientais;
- **a política das pescas**, domínio em que a UE adoptou uma campanha de «tolerância zero» contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **as políticas de mercado interno** destinadas a lutar contra as práticas ilegais graves, como a contrafacção e a corrupção ou o conflito de interesses não declarados no contexto dos contratos públicos;

### **3 – Observações do Relator**

A eficácia que o direito penal da UE poderá ter nos domínios acima referidos não depende apenas do campo legislativo e da sua coerência ou homogeneidade, mas também da qualidade do sistema de justiça de cada Estado-membro.

Efectivamente, se em determinado Estado-membro o sistema de justiça se caracterizar pela morosidade, pela falta de capacidade de investigação célere e eficaz ou pela falta de condições para a execução das decisões judiciais, poderão estar hipotecados os objectivos que a UE pretende alcançar com o direito penal europeu. Pelo que, a homogeneização e coerência legislativa tem de avançar a par de uma homogeneização da capacidade de resposta dos sistemas judiciais dos Estados-membros. Este pressuposto torna-se ainda mais importante, tendo em conta que se trata de criminalidade transfronteiriça.

Por outro lado, se é certo que o tipo de criminalidade sobre a qual incide o direito penal da UE tem natureza transfronteiriça, também é certo que determinado tipo de crime se pode verificar com maior incidência em certos países. E neste campo, poderão ser exigidas determinadas especificidades legislativas que não carecem de aprovação noutros países. Assim como, é importante proceder a essa identificação de forma a constituir um processo de monitorização sobre aplicação efectiva do quadro legislativo europeu. Este meio é essencial para descortinar eventuais assimetrias que existam entre os Estados na aplicação das leis, e para potenciar novas alterações que mereçam e careçam de ser feitas.

Por último, o relator relewa o papel que a UE dá às avaliações de impacto que precedem as respectivas propostas legislativas. Essas avaliações de impacto devem ter em conta as especificidades dos sistemas jurídicos de cada Estado. Este instrumento tem um papel fundamental na ponderação legislativa.

#### 4 – Conclusões

4.1 – A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciou e discutiu o conteúdo da *COM (2011) 573 final*, como consta do presente relatório.

4.2 – Releva a importância dos desenvolvimentos que o Tratado de Lisboa permite em matéria de Direito Penal da União Europeia.

4.3 – Realça-se, neste domínio, a importância da Carta dos Direitos Fundamentais, tornada juridicamente vinculativa pelo Tratado de Lisboa, para protecção dos direitos e como delimitadora da acção da UE, mormente em matéria do Direito Penal.

4.4 – Observa-se que a harmonização pretendida visa combater a criminalidade e conferir efectividade às políticas da UE legitimamente decididas nas respectivas instituições.

4.5 – Sublinha-se, designadamente, que os Parlamentos Nacionais têm um papel fundamental, quer porque a transposição de directivas, em matéria penal, será, em grande medida, da competência dos Parlamentos, quer porque o Direito Penal da UE é estrito na observância do princípio da subsidiariedade que lhes cabe observar.

4.6 - Face ao exposto, o presente relatório sobre a *COM (2011) 573 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efectiva das políticas da UE*, deve ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

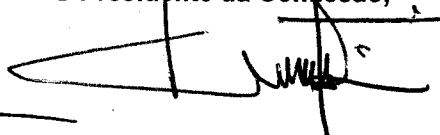
Palácio de S. Bento, 11 de Janeiro de 2012

O Deputado Relator,



(Luís Pita Ameixa)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)