



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

Excelentíssimo Senhor
Deputado Paulo Mota Pinto
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 28/XII/1ª – CACDLG /2014

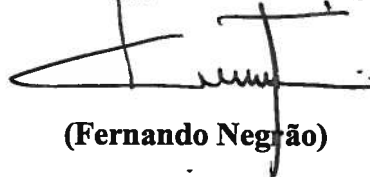
Data: 15-01-2014

ASSUNTO: Relatório – COM(2013)821.

Para os devidos efeitos, junto se envia relatório sobre a “Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal” [COM(2013)821; SWD(2013)478, SWD(2013)479 e SWD(2013)500], que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do BE e do PEV, na reunião de 15 de janeiro de 2014 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *também por via*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Fernando Negrão)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
N.º Útil 485056
Entrou em uso em 28 de 15/1/2014



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

RELATÓRIO

COM (2013) 821 final – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal

Autor: Deputado Jorge Lacão

1. Nota introdutória

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia «*COM (2013) 821 final - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal*», para análise e elaboração do presente parecer, visando, nomeadamente, o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2. Enquadramento

a) Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, exerce atualmente uma influência considerável sobre as regras em vigor em matéria de liberdade, segurança e justiça e promove uma ação europeia mais completa, legítima, eficaz, transparente e democrática neste domínio, que se assume como uma das prioridades da União Europeia.

Antes da entrada em vigor daquele Tratado, as decisões em matéria de justiça, liberdade e segurança tinham de ser tomadas por unanimidade pelo Conselho, sendo o papel do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu relativamente limitado.

A ação da UE nestes âmbitos foi facilitada pela abolição da separação entre domínios políticos (também conhecidos por «*pilares*») que caracterizaram a anterior estrutura institucional no que respeita à cooperação policial e judicial em matéria penal.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Os parlamentos nacionais participam agora mais ativamente na análise e na elaboração de pareceres sobre questões relacionadas com a justiça, a liberdade e a segurança.

Por outro lado, o Tratado de Lisboa veio garantir as liberdades e os direitos estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, à qual conferiu um carácter juridicamente vinculativo.

Estes elementos viabilizaram um processo de tomada de decisões mais completo, legítimo, eficaz, transparente e democrático com vista à criação de um espaço comum de justiça, de liberdade e de segurança, permitindo superar o bloqueio frequente de propostas resultantes da aplicação da regra da unanimidade anteriormente vigente.

b) Justificação da iniciativa

Decorre do artigo 6.º do TFUE que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados quer pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (Carta) quer pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

O princípio da presunção de inocência encontra-se consagrado no artigo 48.º da Carta e no artigo 6.º n.º 2 da CEDH, e é também preconizado pelo artigo



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

11.º n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e pelo artigo 14.º n.º 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos.

No âmbito da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem têm vindo a ser densificadas e clarificadas as condições de aplicação do princípio da presunção de inocência, que a exposição de motivos da presente iniciativa expressamente enuncia com referência a diversos acórdãos¹.

Sucedo porém que, na sequência de avaliação efetuada pela Comissão Europeia, a propósito nomeadamente da publicação de *Livro Verde* sobre a matéria em 2006, constatou-se «*uma erosão do princípio da presunção de inocência*» e considerou-se que «*especialmente em matéria de inquéritos contra nacionais estrangeiros ou não residentes, o já designado princípio da culpabilidade parecia cada vez mais tolerado nos ordenamentos nacionais*».

Mais recentemente, a propósito da realização de reunião de grupo de peritos sobre política penal em Janeiro de 2013, recolhendo opiniões de académicos, profissionais, juízes, advogados de defesa e procuradores, mediante os resultados de um inquérito *online* em Fevereiro de 2013, e baseando-se nos elementos recolhidos nos seus trabalhos preparatórios, a Comissão concluiu que «*determinados aspetos das garantias jurídicas existentes mereciam ser melhorados*», assinalando que «*a violação do princípio da presunção de*

¹ *Processo Salduz c. Turquia (2008); Processo Barberá, Messegué e Barbardo c. Espanha (1988); Processo Allenet de Ribemont c. França (1995); Processo Minelli c. Suíça (1983); Processo Funke c. França (1993); Murray c. Reino Unido (1996); Saunders c. Reino Unido (1996); Kudla c. Polónia (2010).*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

inocência ainda se verifica com frequência na União» apesar de reconhecer não existir «um problema sistémico».

Neste sentido, também o Conselho Europeu no apelidado «*Programa de Estocolmo*», adotado em Dezembro de 2009², que veio aprofundar o quadro programático e estratégico de europeização da justiça na senda do Tratado de Lisboa, considerou a proteção dos direitos de suspeitos e arguidos em processo penal «*um valor fundamental da União, essencial para manter a confiança mútua entre os Estados-Membros e a confiança pública na União*», convidando a Comissão Europeia a «*analisar novos elementos dos direitos processuais mínimos dos suspeitos e arguidos e a avaliar se é necessário abordar outras questões, por exemplo a presunção de inocência, para promover uma melhor cooperação*».

Esta iniciativa resulta assim da necessidade ora diagnosticada de promover «*normas comuns mínimas*» de tratamento de arguidos e suspeitos, respondendo à perceção sinalizada de que os direitos daqueles não são respeitados em alguns casos e de que isso prejudica uma necessária relação de confiança mútua entre os Estados-Membros e mina o princípio comunitário da cooperação judiciária previsto no artigo 82.º n.º 1 do TFUE.

² Cfr. «*Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que sirva e proteja os cidadãos*» (2010/C 115/01).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Devidamente enquadrada no citado reforço dos direitos individuais em processo penal a que o Programa de Estocolmo exorta, a presente proposta surge na sequência da adoção de 3 outras diretivas:

- *Diretiva 2010/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Outubro de 2010, relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal;*
- *Diretiva 2012/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal;*
- *Diretiva 2013/48/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2013, relativa ao direito de acesso a um advogado em processo penal e nos processos de execução de mandados de detenção europeus, e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade e de comunicar, numa situação de privação de liberdade, com terceiros e autoridades consulares.*

3. Objeto da iniciativa

A presente proposta, no quadro referido de reforço dos direitos de suspeitos e arguidos, visa estabelecer normas mínimas que incidem especificamente em

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

aspectos do direito à presunção de inocência e ao direito de comparecer em tribunal em processo penal.

Para tanto, a iniciativa pretende regular, em síntese, o regime de referências em público à culpabilidade antes da condenação (artigo 4.º); o ónus da prova e nível de prova exigido (artigo 5.º); direito de não se autoincriminar e de não colaborar (artigo 6.º); e o direito de guardar silêncio (artigo 7.º); as condições para o exercício do direito de comparecer em tribunal e do direito a um novo julgamento em processo penal (artigo 8.º e artigo 9.º).

O articulado da proposta prevê ainda uma cláusula de não regressão (artigo 12.º) por via da qual se garante que nenhuma das suas disposições pode ser interpretada como limitando ou derogando os direitos e as garantias processuais na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, noutras disposições relevantes do direito internacional ou no direito dos Estados-Membros que preveem um nível de proteção mais elevado.

4. Enquadramento nacional

Consagrado no artigo 32.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), o princípio da presunção de inocência pode considerar-se como um princípio estruturante do sistema processual penal português, com reflexo,

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

nessa medida, em toda a legislação nacional produzida. Com efeito, em termos normativos e jurisprudenciais, decorre deste princípio: (a) a proibição de inversão do ónus da prova em detrimento do arguido; (b) a preferência pela sentença de absolvição contra o arquivamento do processo; (c) a exclusão da fixação de culpa em despachos de arquivamento; (d) a não incidência de custas sobre arguido não condenado; (e) a proibição de antecipação de verdadeiras penas a título de medidas cautelares; (f) a proibição de efeitos automáticos da instauração do procedimento criminal; (g) a natureza excecional e de última instância das medidas de coação, sobretudo as limitativas ou proibitivas da liberdade; (h) o princípio *in dubio pro reu*, implicando a absolvição em caso de dúvida do julgador sobre a culpabilidade do acusado.³

Sobre a presença do arguido em tribunal, o artigo 32.º n.º 6 da CRP remete para a lei os casos em que, assegurados os direitos de defesa, pode ser dispensada a presença do arguido em atos processuais. Isto significa que «a dispensa de presença tem de ser ponderada com o efetivo exercício da defesa, o que impedirá que o arguido que nunca teve conhecimento da instauração do processo contra si possa ser definitivamente julgado como impedirá também

³ Vd. Constituição da República Portuguesa, Anotada, Artigos 1.º a 107.º, Gomes Canotilho/Vital Moreira, pág. 418, Coimbra Editora, 4ª Edição.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

que uma decisão condenatória possa transitar sem se assegurar ao arguido a possibilidade de defesa pessoal»⁴.

Esta matéria traz necessariamente à colação as normas processuais penais referentes à possibilidade de julgamento na ausência do arguido notificado para a audiência (artigo 117 n.º 2, 3 e 4 do CPP), na ausência do arguido em casos especiais – por impossibilidade derivada da idade, de doença grave ou residência no estrangeiro e aos casos de contumácia (artigos 333.º a 335.º do CPP).

5. Princípio da Subsidiariedade e Princípio da Proporcionalidade

Estipula o artigo 5.º n.º 3 do TUE que *«em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios em que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União».*

⁴ Vd. Constituição Portuguesa Anotada, Jorge Miranda/Rui Medeiros, pág. 360, Coimbra Editora.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

No caso em apreço, a Comissão Europeia invoca a necessidade de intervir de modo a melhor o cumprir o disposto no artigo 82.º n.º 1 do TFUE que alicerça a cooperação judiciária em matéria penal no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais prevendo a aproximação das legislações dos Estados-Membros.

Constatando as variações *«significativas»* entre os ordenamentos jurídicos, considera a Comissão Europeia que *«a jurisprudência do TEDH revela casos de violação constante da presunção de inocência e dos direitos conexos constitutivos de um processo equitativo, que leva à falta de confiança mútua entre as autoridades judiciárias dos diferentes Estados-Membros da EU e, por conseguinte, à relutância em colaborarem entre si»*.

Argumenta a Comissão Europeia que *«o TEDH, por si só, não assegura plenamente a proteção da presunção de inocência»* e que a adoção da presente proposta de Diretiva pode assegurar que *«a presunção de inocência é protegida desde o início do processo penal, nomeadamente graças à possibilidade de aceder a mecanismos de recurso previstos pelo direito da UE»*.

O n.º 2 do artigo 82.º do TFUE habilita as instâncias comunitárias, por via da adoção de diretivas, a estabelecer regras mínimas, *«na medida em que tal seja necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

judiciais [...]», que podem incidir, nomeadamente, sobre os direitos individuais em processo penal.

Nestes termos, considerando os elementos de análise fornecidos pela Comissão, pode considerar-se respeitado o princípio da subsidiariedade, admitindo-se que, desta feita, com a aproximação das legislações e respetivas regras processuais no que concerne aos institutos jurídicos em causa, será possível salvaguardar melhor o princípio de confiança mútua entre Estados-Membros e a cooperação judiciária em matéria penal, protegendo de uma forma mais efetiva direitos previstos na Carta de Direitos Fundamentais e na CEDH.

Restringindo o âmbito da Diretiva à aplicação de regras mínimas e estabelecendo uma cláusula de não regressão, pode reconhecer-se que a presente iniciativa não excede o estritamente necessário ao cumprimento do desiderato proposto, respeitando adequadamente o princípio de proporcionalidade.

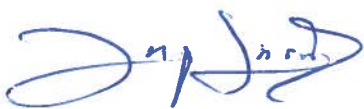
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

6. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a «*COM (2013) 821 - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em tribunal em processo penal*» respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

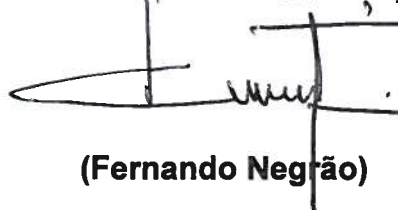
Palácio São Bento, 13 de Janeiro de 2014

O Deputado Relator,



(Jorge Lacão)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)