



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Exma. Senhora
Deputada Regina Bastos
M.I. Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 15/CCCJD/2018

14 fevereiro 2018

Assunto: Parecer à Proposta de Decisão do Conselho relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal - [COM \(2017\) 387](#)

Junto remeto a V. Ex.^a o parecer à Proposta de Decisão do Conselho relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal - [COM \(2017\) 387](#) -, do Senhor Deputado Joel Sá, do Grupo Parlamentar do PSD, aprovado por unanimidade na reunião de 14 de fevereiro de 2018.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Presidente da Comissão

(Deputada Edite Estrela)

Parecer

Proposta de **DECISÃO DO CONSELHO** relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal

COM(2017) 387

**Autor: Deputado Joel Sá
(PSD)**



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

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 Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto a iniciativa europeia COM (2017) 387 - Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto

A União Europeia promove a Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas, como contributo para os esforços da União Europeia na luta contra a manipulação de competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto.

Considera que a assinatura da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas deve fazer parte dos esforços da União para participar na luta contra a viciação de resultados, uma vez que estamos perante algo que é encarado como uma das maiores ameaças que o desporto enfrenta atualmente e

compromete os valores do desporto tais como a integridade, o *fair play* e o respeito pelos outros.

Com efeito, refere a Proposta em apreço, a viciação de resultados ameaça afastar adeptos e apoiantes do desporto organizado. Além disso, a viciação dos resultados dos jogos envolve frequentemente redes de crime organizado ativas à escala mundial.

Sobre essa matéria é expresso na Iniciativa em análise que *“a resolução deste problema é agora uma prioridade para as autoridades públicas, para o movimento desportivo e para os organismos responsáveis pela aplicação da lei em todo o mundo.”*

Como resposta a este desafio o Conselho da Europa convidou, durante o verão de 2012, as partes na Convenção Cultural Europeia a encetar as negociações para a celebração de uma Convenção do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos.

As negociações começaram em outubro de 2012 com a primeira reunião do grupo de redação do Conselho da Europa e a presente proposta tem por objeto um instrumento jurídico de celebração do acordo.

2. Principais aspetos

A presente Proposta de DECISÃO DO CONSELHO salienta a finalidade da Convenção que é *«a luta contra a manipulação de competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto»*.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Para este efeito, o objetivo final da Convenção é *«proteger a integridade do desporto e da ética desportiva»*, mediante a adoção de uma série de medidas que visam prevenir, detetar e sancionar a manipulação de competições desportivas.

Tendo em conta este objetivo, *“a Convenção promove igualmente a cooperação internacional e estabelece um mecanismo de controlo para assegurar o cumprimento das disposições previstas na Convenção.”*

É ainda referido que a Convenção incorpora uma abordagem multifacetada para combater a manipulação de competições desportivas.

Neste sentido, as medidas a adotar são *“de natureza variada e afetam diferentes áreas do direito, sendo o aspeto da prevenção o mais destacado. Estão também abrangidas as áreas do direito penal substantivo, a cooperação judiciária em matéria penal, a proteção de dados, bem como a regulação dos jogos de apostas.”*

Assim, no texto da Convenção figuram:

- Capítulos II e III a maioria das disposições sobre prevenção;
- Capítulo III algumas disposições destinadas a facilitar a troca de informações entre todas as partes interessadas;
- Capítulo IV diz respeito ao direito penal e à cooperação em matéria de execução;
- Capítulo V, relativo à competência, ao processo penal e às medidas de execução;

- Capítulo VI, relativo às sanções e medidas, contém disposições que acompanham as disposições de direito penal substantivo previstas no artigo 15.º a 18.º da Convenção;

- Capítulo VII diz respeito à cooperação internacional em matéria judiciária e noutros aspetos. É importante assinalar que a Convenção não contém qualquer regime jurídico suscetível de substituir as normas atualmente em vigor e, por conseguinte, não prejudica os instrumentos já existentes no domínio do auxílio judiciário mútuo em matéria penal e de extradição.

3. Elementos Jurídicos da Proposta

a) Base jurídica substantiva

A este propósito, as principais bases jurídicas materiais de que a UE dispõe para poder exercer as suas competências relativamente à totalidade da Convenção (com exceção dos elementos sobre os quais não tenha competência) são os artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (proteção de dados), artigo 82.º, n.os 1 e 2 do TFUE (cooperação judiciária em matéria penal), artigo 83.º, n.º 1, do TFUE (direito penal substantivo), artigo 114.º do TFUE (estabelecimento e o funcionamento do mercado interno), artigo 165.º do TFUE (desporto) e artigo 207.º do TFUE (política comercial comum).

b) Base jurídica processual

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

A nível processual a base jurídica da presente Decisão é o artigo 218.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) - *estabelece que o Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão de celebração do acordo* e o artigo 218.º, n.º 6, alínea a) do TFUE que prevê, se um «*acordo abranger domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário*», o Conselho adota uma decisão de celebração do acordo, após aprovação do Parlamento Europeu.

De referir ainda que a Convenção sobre a manipulação de competições desportivas cobre domínios aos quais é aplicável o processo legislativo ordinário.

Além disso, a decisão do Conselho relativa à sua celebração está sujeita à votação por maioria qualificada em conformidade com o artigo 218.º, n.º 8, do TFUE.

Resulta da natureza heterogénea da Convenção, bem como do facto de esta implicar competências que podem ser exclusivas da UE e competências de que não dispõe, que não é possível para a União nem para os Estados-membros aderir isoladamente à Convenção.

PARTE III – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 14 de fevereiro de 2018

O Deputado Autor do Parecer



(Joel Sá)

A Presidente da Comissão



(Edite Estrela)

COM(2017) 387

Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal

Data de entrada na CAE: 27-07-2017

Prazo de subsidiariedade:

Índice

- I. Objetivo da iniciativa
- II. Enquadramento legal e doutrinário
- III. Antecedentes
- IV. Iniciativas europeias sobre a mesma matéria
- V. Posição do Governo (quando disponível)
- VI. Posição de outros Estados-Membros - IPEX

Elaborada por: Catarina R. Lopes (Equipa CAE)

Data: 9 de outubro de 2017

I. Objetivo da iniciativa

A iniciativa em apreço tem como principal objetivo a aprovação da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas em nome da União Europeia.

O seu artigo 2.º estabelece ainda que o Presidente do Conselho designará a pessoa com poderes para proceder, em nome da União, ao depósito do instrumento de aprovação previsto no artigo 32.º da Convenção, expressando o consentimento da União em ficar vinculada pela Convenção.

A Convenção anexa à presente iniciativa procura lutar contra a *manipulação de competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto.*

As medidas presentes na Convenção focam, sobretudo, a prevenção, abrangendo matérias como a proteção de dados e regulação de jogos e apostas, mas também áreas do direito penal substantivo e cooperação judiciária em matéria penal, questões excluídas do âmbito desta iniciativa.

Nestes domínios, além da relação com o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relevante no que se refere à aproximação das diferentes legislações, nomeadamente através da lista indicativa de medidas a aplicar pelas autoridades reguladoras de apostas prevista na Convenção, também o artigo 207.º tem pertinência no que se refere aos serviços prestados a partir de um país terceiro, que recaem no âmbito da política comercial comum, como tal matéria da competência da União Europeia, do mesmo modo que a matéria relativa à proteção de dados, prevista no artigo 16.º TFUE.

II. Enquadramento legal e doutrinário

O artigo 165.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) dispõe, no seu n.º 2, o seguinte: «A ação da União tem por objetivo (...) desenvolver a dimensão europeia do desporto, promovendo a equidade e a abertura nas competições desportivas e a cooperação entre os organismos responsáveis pelo desporto (...)».

Em 2011, a [comunicação da Comissão](#) «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto» reconhecia que a viciação dos jogos violava a ética e a integridade do desporto, sendo ainda abordado o tema no [Livro Verde da Comissão sobre o jogo em linha](#), nas Comunicações da Comissão sobre [«Luta contra a corrupção na UE»](#) e [«Para um enquadramento completo do jogo em linha»](#).

De referir ainda a [Declaração Escrita](#) adotada pelo Parlamento Europeu em 2011 sobre o combate à corrupção no desporto europeu e a [Resolução](#) de 2012 «Desenvolver a Dimensão Europeia do Desporto», relativa a uma maior cooperação internacional no combate à manipulação de jogos.

Em 2012, a Comissão Europeia adotou uma [Recomendação de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão Europeia a participar, em nome da UE, nas negociações para uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos](#).

Referia a recomendação em apreço que *a viciação de resultados dos jogos é uma das maiores ameaças que o desporto contemporâneo enfrenta [e] envolve frequentemente redes de crime organizado ativas à escala global*.

Neste sentido, o Conselho adotou em 2013 uma [decisão](#) que autorizava a Comissão Europeia a participar, em nome da UE, nas negociações para uma convenção internacional relativa ao combate à manipulação de resultados desportivos, com exceção das questões relativas à cooperação em matéria penal e à cooperação policial. Referia a iniciativa no considerando 5: *Como as negociações abrangerão assuntos que são em parte da competência da União e em parte da competência dos Estados-Membros, a União deverá participar nestas negociações juntamente com os seus Estados-Membros. Os Estados-Membros podem, portanto, participar nas negociações e negociar sobre os assuntos da sua competência*.

Ainda em 2013, o Conselho adotou uma segunda [decisão](#) que autorizava a Comissão Europeia a participar, em nome da UE, nas negociações da Convenção no que respeita a questões relativas à cooperação em matéria penal e à cooperação policial.

As diretrizes de negociação definiam que *as disposições da futura convenção podem dizer respeito à cooperação judiciária em matéria penal e à cooperação policial na medida em que estejam relacionadas com a manipulação de resultados desportivos e que a União Europeia (...) participará nas negociações (...) respeitando a repartição de competências*.

A Comissão participou assim nas negociações subsequentes que culminaram na adoção pelos delegados dos ministros do Conselho da Europa, em 9 de julho de 2014, da Convenção em causa, tendo sido aberta à assinatura em 18 de setembro de 2014, na Conferência do Conselho da Europa sobre a [Manipulação de Competições Desportivas](#).

Neste contexto, Malta questionou o [Tribunal de Justiça da União Europeia](#) relativamente à compatibilidade dos conceitos de «aposta desportiva ilegal» e «apostas ilegais» da Convenção com os Tratados, em especial com os artigos 18.º, 49.º e 56.º TFUE.

Em 2015, a Assembleia da República escrutinou duas iniciativas relativas à adesão da União Europeia à Convenção em causa, uma vez que *as decisões do Conselho que autorizam a abertura das negociações preveem que a adesão da União deve ser precedida de uma análise de competências e precisam que «a natureza jurídica da Convenção e a repartição de competências entre os Estados-Membros e a União serão determinadas separadamente no final das negociações com base numa análise do âmbito de aplicação exato de cada uma das disposições»*¹.

Em causa estava a atuação dos Estados e da União no caso da manipulação das competições desportivas estar relacionada com apostas desportivas ou com infrações penais.

A análise das duas iniciativas [[COM\(2015\)84](#) e [COM\(2015\)86](#)] realizada em conjunto, foi objeto de relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, tendo o [parecer](#) da Comissão de Assuntos Europeus concluído, no que se refere à compatibilidade das normas da Convenção com as normas da União, que *as infrações previstas na Convenção do Conselho da Europa não se encontram atualmente abrangidas pelo artigo 83.º, n.º 1 do TFUE. Acresce que a competência da União Europeia só é exclusiva para duas das disposições – o artigo 11.º (na medida em que se aplica aos serviços a partir e com destino a países terceiros) e o artigo 14.º em matéria de proteção de dados (em parte), o que significa que estamos perante a competência partilhada com os Estados nas restantes.*

Destaca-se das iniciativas examinadas, que nem todas as formas de criminalização se encontram abrangidas pelo artigo 83.º TFUE, mas apenas aquelas em que estejam em causa atos de criminalidade organizada ou fraudulentos, sendo que a Convenção considera como formas de criminalização de competições desportivas a prática de corrupção, fraude ou coação.

Os documentos em causa concluem com a referência de que *a União Europeia promove a assinatura da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições*

¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150086.do#dossier-NLE20150043>

Desportivas, contribuindo para os esforços da União Europeia na luta contra a manipulação de competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto.

Embora a União não tenha ainda assinado a Convenção, a Comissão considera que esta deve fazer parte dos esforços da União na luta contra a viciação de resultados, em consonância com as ações e projetos da Comissão nesta área.

III. Antecedentes

[COM\(2015\)84](#)

Proposta de Decisão do Conselho Relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo e com a cooperação judiciária em matéria penal.

[COM\(2015\)86](#)

Proposta de Decisão do Conselho Relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões relacionadas com o direito penal substantivo e com a cooperação judiciária em matéria penal

IV. Posição do Governo (quando disponível)

Não disponível.

V. Posição de outros Estados-Membros – IPEX

País		Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Eslováquia	National Council of the Slovak Republic	25/09/2017	Em curso	NC SR's scrutiny information web page
Polónia	Polish Senate	05/09/2017	Em curso	Taken into account without further deliberation.

País	Data escrutínio	Estado do escrutínio	Documentos/Observações
Polish Sejm	22/09/2017	Em curso	COM(2017) 387 in EDL-S database, 8th Sejm [EN]