

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão dos Assuntos Jurídicos

PROVISÓRIO
2005/0003(CNS)

7.6.2005

PROJECTO DE PARECER

da Comissão dos Assuntos Jurídicos

destinado à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à luta contra a criminalidade organizada
(COM(2005)0006 –C6-0061/2005 – 2005/0003(CNS))

Relator de parecer: Antonio Di Pietro

PA_Leg

BREVE JUSTIFICAÇÃO

A criminalidade organizada internacional constitui um verdadeiro flagelo na União Europeia.

Com efeito, verifica-se que, para além de retirar enormes lucros das diferentes acções criminosas postas em prática, as quais, por sua vez, têm consequências dramáticas a nível humano e social (tráfico de droga e armas, seres humanos, etc.), as organizações criminosas que operam no território da União perturbam não só o mercado livre e a concorrência leal, mas também as próprias regras da convivência civil.

Nos locais onde se encontram implantadas, elas investem e reciclam sistematicamente capitais consideráveis em actividades económicas aparentemente legais, chegando a condicionar o desenvolvimento de todo um território. Com efeito, as associações criminosas empregam os seus recursos financeiros e humanos em actividades diversificadas, da alta finança às empresas de serviços, da eliminação de resíduos à construção civil, e, de qualquer modo, onde haja a possibilidade de se apoderarem de fundos públicos substanciais. A violência, corrupção e extorsão de fundos relativamente a empresas livres: os custos muito elevados destas actividades ilegais recaem sobre os cidadãos e a sua qualidade de vida.

A Comissão escolheu, com toda a justiça, o instrumento da decisão-quadro para obrigar os 25 Estados-Membros a aproximarem as suas disposições legislativas penais em matéria de luta contra a criminalidade organizada, dado que, até à presente data, os sistemas jurídicos dos Estados-Membros tratam de uma forma muito diferente entre si e, nalguns casos, com lacunas muito perigosas, a luta contra este preocupante fenómeno.

A presente proposta de decisão-quadro limitou-se, portanto, a 11 artigos que regulam os conceitos-base indispensáveis para combater a criminalidade organizada e que fixam normas mínimas comuns que deverão ser retomadas no direito penal dos Estados-Membros, a fim de prevenir:

1. uma definição comum de criminalidade organizada, assim como formas específicas de infracções a ela ligadas;
2. sanções mínimas para as pessoas singulares e colectivas responsáveis por essas infracções;
3. uma disciplina específica para as pessoas que colaboram com a justiça, os chamados "arrepentidos";
4. uma norma mínima processual para definir a competência e coordenar a acção penal entre os Estados-Membros.

O relator considera que é indispensável legislar de uma forma mais simples e clara, reduzindo, assim, quaisquer potenciais dificuldades de interpretação e eventuais atrasos em matéria de transposição.

É oportuno recordar, efectivamente, que estas normas devem ser convertidas em instrumentos concretos para as autoridades judiciais e as forças de polícia, que necessitam de meios

simples e eficazes para levarem por diante, com sucesso, as suas investigações e inquéritos.

Em particular, tendo como ponto de partida a legislação existente nalguns Estados-Membros que, por razões histórico-sociais, foram os primeiros, ao contrário de outros, a enfrentar o problema com profundidade, o relator propõe algumas alterações específicas que visam simplesmente melhorar a eficácia do texto proposto e facilitar a sua aplicação.

No que respeita à definição de "organização criminosa", propõe-se a eliminação do requisito de que a associação *se mantenha ao longo do tempo* (alteração 1), dado não ser indispensável e, sobretudo, implicar um ónus probatório excessivo que penalizaria o bom desenrolar das investigações. Ainda nesta óptica, considerou-se, além disso, útil introduzir um elemento característico da associação criminosa (alteração 4), ou seja, uma *estrutura de tipo hierárquico* e não, como foi proposto pela Comissão, uma *estrutura sofisticada*, conceito discutível e de difícil definição.

Em contrapartida, para outros aspectos, considerou-se oportuno intervir de uma forma mais decidida no texto legislativo, a fim de colmatar algumas lacunas significativas. Por exemplo, no artigo 3º relativo às sanções, introduziram-se novas agravantes específicas (alteração 6), para casos de particular gravidade como a associação armada, mafiosa, a criminalidade financeira e económica ou a organização criminosa composta por um grande número de pessoas.

Além disso, ainda em relação ao referido artigo, considerou-se também oportuno acrescentar às sanções penais privativas da liberdade pessoal sanções materiais como, por exemplo, a confiscação dos bens e medidas de tipo impeditivo como, por exemplo, a interdição temporária ou permanente de exercer uma actividade para as pessoas que façam parte de uma organização criminosa.

Finalmente, para permitir uma coordenação mais eficaz das acções penais entre os Estados-Membros, propôs-se introduzir, em complemento do artigo 10º, uma norma científica para resolver os eventuais conflitos de competências entre as autoridades dos diversos Estados-Membros, aplicando uma regra temporária: quando, com base nos mesmos factos, a acção penal já foi iniciada por mais de um Estado-Membro, ela prosseguirá no Estado em que tiver sido intentada em primeiro lugar (alteração 21).

Estas sugestões devem, conseqüentemente, permitir, após as múltiplas declarações oficiais que foram feitas, tomar finalmente medidas nos 25 Estados-Membros e conseguir um paralelismo indispensável das disposições de direito penal em vigor nos Estados-Membros, sem o qual nunca se conseguirá extirpar este flagelo perigoso que assola a nossa sociedade.

ALTERAÇÕES

A Comissão dos Assuntos Jurídicos insta a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes alterações no seu relatório:

Alteração 1
Considerando 4

(4) Convém prever uma incriminação específica para a “direcção de uma organização criminosa” e incluir disposições tendo em vista facilitar a cooperação entre as autoridades judiciais e a coordenação da sua acção por intermédio da Eurojust.

(4) Convém prever uma incriminação específica para a **promoção, constituição, organização e** “direcção de uma organização criminosa” e incluir disposições tendo em vista facilitar a cooperação entre as autoridades judiciais e a coordenação da sua acção por intermédio da Eurojust.

Justificação

Revela-se oportuno não limitar o crime de associação de malfetores a quem dirige uma organização criminosa, mas alargá-lo também a quem a promove, a constitui, a organiza ou nela participa.

Alteração 2
Artigo 1, parágrafo 1

Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por «organização criminosa» a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que **se mantém ao longo do tempo e** actua de forma concertada, tendo em vista cometer infracções puníveis com pena privativa de liberdade ou medida de segurança privativa de liberdade cuja duração máxima seja de, pelo menos, quatro anos, ou com pena mais grave, a fim de obter, directa ou indirectamente, benefícios financeiros ou outro benefício material.

Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por «organização criminosa» a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que actua de forma concertada, tendo em vista cometer infracções puníveis com pena privativa de liberdade ou medida de segurança privativa de liberdade cuja duração máxima seja de, pelo menos, quatro anos, ou com pena mais grave, a fim de obter, directa ou indirectamente, benefícios financeiros ou outro benefício material.

Justificação

O requisito de que a associação se mantém ao longo do tempo, prescrito para a incriminação, não pode ser considerado um elemento essencial da infracção, dado que se podem verificar casos de associações de malfetores que operam imediatamente após a sua constituição. Além disso, continuaria a persistir uma incerteza no que respeita ao tempo necessário, dado tratar-se de uma afirmação genérica e inequívoca. Finalmente, tal

¹ Ainda não publicado em JO.

implicaria um ónus da prova excessivo.

Alteração 3
Artigo 1, parágrafo 1

Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por «organização criminosa» a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e actua de forma concertada, tendo em vista cometer infracções puníveis com pena privativa de liberdade ou medida de segurança privativa de liberdade **cuja duração máxima seja de, pelo menos, quatro anos, ou com pena mais grave**, a fim de obter, directa ou indirectamente, benefícios financeiros ou outro benefício material.

Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por «organização criminosa» a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e actua de forma concertada, tendo em vista cometer infracções puníveis com pena privativa de liberdade ou medida de segurança privativa de liberdade, a fim de obter, directa ou indirectamente, benefícios financeiros ou outro benefício material.

Justificação

A fim de reprimir as numerosas organizações criminosas que cometem infracções que são punidas em determinados Estados-Membros com penas menos graves do que a proposta pela Comissão (quatro anos), parece razoável considerar como "organização criminosa" qualquer associação constituída para cometer infracções para as quais esteja prevista uma pena ou uma medida de segurança privativa de liberdade, independentemente da gravidade da mesma.

Alteração 4
Artigo 1, parágrafo 2

A expressão “associação estruturada” designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para cometer imediatamente uma **infracção** e que não **tem** necessariamente atribuições formalmente definidas para os seus membros, continuidade na sua composição ou uma estrutura **sofisticada**.

A expressão “associação estruturada” designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para cometer imediatamente uma **ou mais infracções** e que não **têm** necessariamente atribuições formalmente definidas para os seus membros, continuidade na sua composição ou uma estrutura **de tipo hierárquico**.

Justificação

A estruturação de uma associação criminosa é muito diferente da de uma simples associação de malfetores e é oportuno distinguir os dois casos.

Seria mais adequado colocar a tónica na ausência de uma estrutura de tipo hierárquico em vez de no grau de articulação que pode existir numa associação criminosa e que, além disso, seria difícil de determinar.

Alteração 5
Artigo 2, alínea a)

a) A direcção de uma organização criminosa;

a) A **promoção, constituição, organização ou** direcção de uma organização criminosa;

Justificação

Impõe-se ter devidamente em conta - para além de quem dirige uma organização criminosa - quem a promove, constitui ou organiza. Em determinados casos, são precisamente os promotores e os organizadores que são mais perigosos.

Alteração 6
Artigo 3, nº 2 bis (novo)

2 bis. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para fazer com que a infracção prevista no artigo 2º seja passível de penas privativas da liberdade mais severas do que as previstas no nº 1, quando:

a) os participantes, para conseguirem o objectivo da associação, dispõem de armas ou materiais explosivos, ainda que ocultos ou guardados num armazém;

b) os que fazem parte da associação criminosa recorrerem ao poder de intimidação decorrente do vínculo associativo e à atmosfera de coacção e lei do silêncio daí resultantes para cometer infracções, para adquirir, directa ou indirectamente, a gestão ou, de qualquer modo, o controlo de actividades económicas, de concessões, de autorizações, de adjudicações e de serviços públicos, ou para obter lucros ou vantagens injustificados para si ou para terceiros ou ainda para impedir ou entravar o livre exercício do direito de voto ou para recolher votos a seu favor ou em favor de

terceiros aquando de consultas eleitorais;
c) o número de associados for igual ou superior a dez.

Justificação

É acrescentada uma série de agravantes específicas para casos de particular gravidade: associação armada, criminalidade mafiosa orientada para a gestão ou controlo de actividades financeiras, económicas ou institucionais ou quando a organização criminosa for composta por um grande número de indivíduos.

Alteração 7
Artigo 3, nº 2 ter (novo)

2 ter. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para fazer com que às pessoas consideradas responsáveis nos termos do artigo 2º possam ser aplicadas, para além das sanções previstas pelos números anteriores do presente artigo, também outras sanções como, por exemplo:

a) a confiscação dos bens que serviram para ou que se destinavam a cometer a infracção e dos bens que constituem o seu preço, produto, lucro ou utilização;

b) medidas de proibição temporária ou permanente de exercer uma actividade profissional ou comercial;

c) medidas de desqualificação e inelegibilidade para cargos políticos e públicos.

Justificação

Muitas vezes, para além das sanções penais privativas de liberdade, as sanções materiais ou as que implicam uma interdição podem também revelar-se eficazes.

Alteração 8
Artigo 4, alínea b), parágrafo 1

b) Forneça às autoridades administrativas ou judiciárias informações *que essas autoridades não teriam podido obter e que*

b) Forneça *atempadamente* às autoridades administrativas ou judiciárias informações *exaustivas capazes de:*

as ajudem a:

Justificação

Para que o arrependimento do autor de uma infracção seja efectivamente útil às autoridades inquiridoras, ele deve ser tempestivo e tendencialmente completo; além disso, impõe-se suprimir a obrigação de provar de qualquer modo a impossibilidade de as autoridades obterem as mesmas informações com outros meios, o que parece ilógico e difícil de demonstrar.

Alteração 9

Artigo 4, alínea b), travessão 1

- ***prevenir ou limitar*** os efeitos da infracção; - ***impedir, fazer cessar ou atenuar*** os efeitos da infracção;

Justificação

A alteração visa definir de uma forma mais precisa o âmbito da colaboração.

Alteração 10

Artigo 4, alínea b), travessão 2

- ***identificar ou julgar os outros autores da infracção***; - ***permitir a identificação ou a detenção dos responsáveis pelas infracções previstas nos artigos 1º e 2º***;

Justificação

A alteração visa definir de uma forma mais precisa o âmbito da colaboração.

Alteração 11

Artigo 4, alínea b), travessão 3

- encontrar provas; - encontrar provas ***relacionadas com as infracções previstas nos artigos 1 e 2***;

Justificação

É oportuno especificar que a prova pode dizer respeito tanto à infracção da associação enquanto tal como às infracções constituídas pela finalidade da associação.

Alteração 12
Artigo 4, alínea b), travessão 5

- impedir a prática de outras infracções previstas **no artigo 2º**.

- impedir a prática de outras infracções previstas **nos artigos 1º e 2º**.

Justificação

É oportuno especificar que a prova pode dizer respeito tanto à infracção da associação enquanto tal como às infracções que constituídas pela finalidade da associação.

Alteração 13
Artigo 5, título

Responsabilidade das pessoas colectivas

(Não se aplica à versão portuguesa).

Justificação

(Não se aplica à versão portuguesa).

Alteração 14
Artigo 5, nº 1, introdução

1. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que as pessoas colectivas possam ser consideradas responsáveis por qualquer das infracções previstas no artigo 2º, quando forem cometidas por sua conta por qualquer pessoa, agindo individualmente ou como membro de um órgão da pessoa colectiva em causa, que nela exerça uma função de direcção, com base:

1. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que as pessoas colectivas possam ser consideradas responsáveis por qualquer das infracções previstas no artigo 2º, ***bem como pelas infracções previstas no artigo 1º para cuja realização a associação foi constituída***, quando forem cometidas por sua conta por qualquer pessoa, agindo individualmente ou como membro de um órgão da pessoa colectiva em causa, que nela exerça uma função de direcção, com base:

Justificação

É oportuno especificar que a responsabilidade das pessoas colectivas é alargada a todas as infracções previstas no artigo 2º. Além disso, ao afirmar a responsabilidade das pessoas colectivas, há que referir tanto a infracção constituída pela associação propriamente dita como as infracções cometidas para atingir os fins a que a associação se destina.

Alteração 15
Artigo 5, nº 1, alínea a)

a) No poder de representação da pessoa colectiva;

a) No poder de representação, **nomeadamente "de facto"**, da pessoa colectiva;

Justificação

Em muitos casos, é a posição do administrador ou do representante de facto (ou seja, o "dominus") que dever ser tida em consideração para alargar a responsabilidade penal à pessoa colectiva

Alteração 16
Artigo 5, n.º 1, alínea b)

b) No poder de tomar decisões em nome da pessoa colectiva;

b) No poder de tomar decisões, **nomeadamente "de facto"**, em nome da pessoa colectiva;

Justificação

Em muitos casos, as decisões determinantes para a vida da pessoa colectiva são tomadas não tanto pelo representante legal formal, mas pelo administrador ou representante de facto.

Alteração 17
Artigo 5, n.º 3

3. A responsabilidade das pessoas colectivas por força dos n.ºs 1 e 2 não exclui a instauração de procedimento criminal contra as pessoas singulares que sejam autoras ou cúmplices de alguma das infracções previstas no artigo 2.º.

3. A responsabilidade das pessoas colectivas por força dos n.ºs 1 e 2 não exclui a instauração de procedimento criminal contra as pessoas singulares que sejam autoras ou cúmplices de alguma das infracções previstas no artigo 2.º, **bem como das infracções previstas no artigo 1.º para cuja realização a associação foi constituída.**

Justificação

É oportuno especificar que a prova pode dizer respeito tanto à infracção da associação enquanto tal como às infracções que constituem a finalidade da associação.

Alteração 18
Artigo 6, alínea b)

b) Medidas de interdição temporária ou definitiva do exercício de uma actividade

b) Medidas de interdição temporária ou definitiva do exercício de uma actividade

comercial;

empresarial;

Justificação

A noção de "actividade empresarial" é mais vasta do que a de "actividade comercial" e inclui, por exemplo, as actividades industrial, agrícola, bancária e financeira, etc.

Alteração 19

Artigo 6, alínea e bis) (nova)

e bis) a confiscação dos bens que serviram para cometer a infracção ou se destinaram a esse fim e dos bens que são o preço, o produto, o lucro dessa infracção ou constituídos pela sua utilização.

Justificação

As sanções penais sobre os bens são úteis na luta contra as formas de criminalidade organizada. Pode tratar-se, por exemplo, de bens imobiliários registados em nome de uma empresa, mas utilizados pela associação criminosa para os seus próprios fins.

Alteração 20

Artigo 7, parágrafo 3, alínea d bis) (nova)

d bis) O Estado-Membro que tenha sido o primeiro a intentar a acção penal.

Justificação

Esta adenda visa permitir resolver eventuais conflitos de competências entre as autoridades dos diferentes Estados-Membros.