



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Documento de sessão

A7-0144/2012

24.4.2012

RELATÓRIO

sobre uma abordagem da UE ao direito penal
(2010/2310(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Cornelis de Jong

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8
RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO	11

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre uma abordagem da UE ao direito penal

(2010/2310(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e, em particular, a terceira parte, Título V, Capítulo 4 com o título «Cooperação Judiciária em Matéria Penal»,
 - Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, em particular, o seu Título VI sobre Justiça,
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 20 de setembro de 2011, intitulada «Rumo a uma política da UE em matéria penal: assegurar o recurso ao direito penal para uma aplicação efetiva das políticas da UE (COM(2011) 573),
 - Tendo em conta as Conclusões do Conselho, de 30 de novembro de 2009, sobre disposições-tipo destinadas a nortear as deliberações do Conselho no domínio do direito penal,
 - Tendo em conta a sua resolução de 25 de outubro de 2011, sobre a criminalidade organizada na União Europeia¹,
 - Tendo em conta a sua recomendação ao Conselho de 7 de maio de 2009, referente ao desenvolvimento de um espaço de justiça penal na UE²,
 - Tendo em conta os seus estudos sobre a «harmonização do direito penal na UE»³ e sobre o «desenvolvimento de um espaço de justiça penal na UE»⁴,
 - Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A7-0144/2012),
- A. Considerando que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE), a União deve proporcionar «aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas [...] de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno»;
- B. Considerando que o Parlamento e o Conselho podem, em conformidade com o artigo 83.º

¹ Textos Aprovados, P7_TA(2011)0459.

² JO C 212 E de 5.8.2010, p. 116.

³ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=30499>

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=30168>

do TFUE, estabelecer regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções;

- C. Considerando que o artigo 83.º, n.º 3, do TFUE introduz paralelamente a possibilidade de acionamento de um «travão de emergência» quando um membro do Conselho considere que um projeto de diretiva prejudica aspetos fundamentais do seu sistema de justiça penal, reconhecendo-se assim que o direito penal frequentemente reflete os valores, os costumes e as escolhas fundamentais de uma sociedade, apesar de em pleno cumprimento do direito internacional em matéria de direitos humanos;
- D. Considerando que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, tal como referidos no artigo 5.º do TUE, são particularmente relevantes no caso das propostas legislativas em matéria de direito penal;
- E. Considerando que os sistemas de direito penal e de processo penal dos Estados-Membros têm vindo a ser consolidados ao longo de séculos, que cada Estado-Membro tem as suas próprias características e especificidades, e considerando, conseqüentemente, que os aspetos fulcrais do direito penal ficar ao critério dos Estados-Membros;
- F. Considerando que o princípio de reconhecimento mútuo está a ganhar aceitação num número crescente de domínios políticos, em especial no que respeita a sentenças e decisões judiciais, e que este princípio pressupõe uma confiança mútua, que requer a adoção de normas mínimas de proteção a um nível tão elevado quanto possível;
- G. Considerando que a harmonização do direito penal na UE deve contribuir para o desenvolvimento de uma cultura jurídica comum da UE na luta contra o crime, que complemente mas não se substitua às tradições jurídicas nacionais e afete positivamente a confiança mútua entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros;
- H. Considerando que o direito penal deve constituir um sistema legislativo coerente regido por um conjunto de princípios e normas fundamentais de boa governança, em plena observância da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e de outras convenções internacionais sobre direitos humanos de que os Estados-Membros são signatários;
- I. Considerando que, pela sua natureza, o direito penal pode restringir alguns direitos humanos e liberdades fundamentais de pessoas suspeitas, acusadas ou condenadas, além de as investigações penais poderem eventualmente ter um efeito estigmatizador, e tendo em conta que o uso excessivo da legislação penal conduz a um declínio da eficiência, o direito penal deve ser aplicado como medida de último recurso (*ultima ratio*), caso se venham a verificar certas condutas claramente definidas e delimitadas que não possam ser eficazmente tratadas com medidas menos severas e que causem danos significativos à sociedade ou aos indivíduos;
- J. Considerando que, regra geral, o direito penal da UE deve apenas prescrever sanções por atos dolosos ou, em circunstâncias excepcionais, por atos de negligência grosseira, e que deve basear-se no princípio da culpa individual (*nulla poena sine culpa*) embora em certos casos se possa justificar prever a responsabilização de empresas por certos tipos de delito;

- K. Considerando que, em conformidade com o requisito da *lex certa*, os elementos que constituem uma infração penal devem estar claramente descritos por forma a assegurar a previsibilidade no que diz respeito à aplicação, âmbito e significado da infração;
- L. Considerando que, no caso das diretivas, os Estados-Membros retêm algum poder discricionário no que diz respeito à transposição das disposições para o respetivo direito nacional, o que significa que, para cumprir os requisitos de *lex certa*, não só a legislação da UE deve ser de elevada qualidade, mas também a sua transposição para as legislações nacionais;
- M. Considerando que a introdução de disposições penais da UE não se limita ao domínio da liberdade, da segurança e da justiça, mas pode estar relacionada com diversas políticas;
- N. Considerando que a União Europeia tem frequentemente estabelecido disposições penais numa base *ad hoc*, criando assim a necessidade de uma maior coerência;
- O. Considerando a necessidade de o Parlamento desenvolver os seus próprios procedimentos por forma a assegurar, juntamente com o co-legislador, um sistema penal da mais elevada qualidade;
- P. Considerando a necessidade de estabelecer um acordo interinstitucional para facilitar a cooperação entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento no domínio do direito penal;
- Q. Considerando que o artigo 67.º, n.º 1 do TFUE prevê que a União constitua um espaço de liberdade, segurança e justiça com respeito pelos direitos fundamentais e os diferentes sistemas jurídicos e tradições dos Estados-Membros;
1. Sublinha que as propostas em matéria de disposições de direito penal substantivo da UE devem respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
 2. Recorda que o direito penal deve respeitar plenamente os direitos fundamentais das pessoas suspeitas, acusadas ou condenadas;
 3. Reitera que, nesta matéria, não basta fazer referência a noções abstratas ou efeitos simbólicos, mas que a necessidade de novas disposições de direito penal substantivo deve ser demonstrada necessariamente por factos que tornem claro que:
 - as disposições penais incidem sobre condutas que causam danos significativos pecuniários ou não pecuniários à sociedade, aos indivíduos ou a um grupo de indivíduos;
 - não existem medidas menos drásticas adequadas para lidar com a conduta em questão;
 - o crime em questão é particularmente grave, tendo uma dimensão transfronteiriça ou um impacto negativo direto na execução efetiva de uma política da União num domínio que tenha sido objeto de medidas de harmonização;
 - existe uma necessidade de criar uma base comum de combate à infração penal em causa, ou seja, que existe uma mais-valia na adoção de uma abordagem comum da UE, tendo em conta, *inter alia*, a generalização e a frequência dessa mesma infração nos Estados-

Membros; e

- em conformidade com o artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, a gravidade das sanções propostas não é desproporcional à infração penal praticada;
4. Reconhece a importância dos outros princípios gerais que regem o direito penal, entre os quais:
 - o princípio de que a culpabilidade é pressuposto necessário (*nulla poena sine culpa*), levando à aplicação de sanções apenas por ação dolosa ou, em circunstâncias excecionais, por atos de negligência grosseira;
 - o princípio de segurança jurídica (*lex certa*): os elementos que constituem uma infração penal devem estar claramente descritos por forma a assegurar que um indivíduo é capaz de perceber quais as ações que o tornarão criminalmente responsável;
 - o princípio da não retroatividade e da *lex mitior*: exceções ao princípio da retroatividade só são permissíveis se beneficiarem o infrator;
 - o princípio *ne bis in idem*, que significa que uma pessoa que tenha sido condenada ou absolvida por sentença transitada em julgado num Estado-Membro não pode ser perseguida ou punida pelos mesmos factos em processo penal noutra Estado-Membro;
 - o princípio da presunção de inocência, que afirma que todas as pessoas acusadas de um crime são consideradas inocentes até se provar em tribunal a sua culpa;
 5. Congratula-se com o facto de a Comissão ter reconhecido, na sua recente Comunicação sobre uma política da UE em matéria penal, que a primeira etapa de uma legislação penal deve assentar sempre na decisão de adotar ou não medidas de direito penal substantivo;
 6. Incentiva a Comissão a apresentar medidas que permitam um cumprimento mais consistente e coerente, a nível nacional, das disposições existentes em matéria de direito penal substantivo da UE, sem comprometer os princípios de necessidade e de subsidiariedade;
 7. Sublinha que devem ser propostas medidas de harmonização com vista, em primeiro lugar, a apoiar a aplicação do princípio de reconhecimento mútuo, em vez de expandir meramente o âmbito do direito penal harmonizado da UE;
 8. Encoraja a Comissão a continuar a incluir nas suas avaliações de impacto os testes da necessidade e da proporcionalidade, a ter em conta as melhores práticas dos Estados-Membros com garantias elevadas em matéria de direitos processuais, a incluir uma avaliação com base na sua lista dos direitos fundamentais e a introduzir um teste especificando de que forma as suas propostas refletem os supracitados princípios gerais que regem o direito penal;
 9. sublinha a necessidade de criar normas mínimas uniformes de proteção a um nível tão elevado quanto possível para os suspeitos e réus em processo penal a fim de reforçar a confiança mútua;

10. Encoraja a Comissão e os Estados-Membros a considerarem também medidas não legislativas que consolidem a confiança entre os diferentes sistemas jurídicos nos Estados-Membros, reforcem a coerência e incentivem a criação de uma cultura jurídica comum da UE na luta contra o crime;
11. Sublinha a necessidade de a UE adotar uma abordagem mais coerente e de alta qualidade em matéria de direito penal e lamenta a abordagem fragmentada que até agora se tem verificado;
12. Congratula-se com a existência, na Comissão, de um grupo de coordenação inter serviços no domínio do direito penal e solicita à Comissão que forneça ao Parlamento informações mais detalhadas sobre o mandato do mesmo e o seu funcionamento;
13. Apela a que haja uma autoridade clara de coordenação na Comissão para todas as propostas que contenham disposições de direito penal, a fim de assegurar uma abordagem coerente;
14. Regista com agrado a existência de um grupo de trabalho sobre direito penal substantivo no Conselho e solicita a esta instituição que forneça informações específicas sobre a interação deste grupo com outros grupos de trabalho do Conselho que lidam com disposições de direito penal em domínios que não a justiça e os assuntos internos;
15. Apela ao estabelecimento de um acordo interinstitucional sobre os princípios e métodos de trabalho que regem as futuras disposições de direito penal substantivo na UE e convida a Comissão e o Conselho a estabelecerem um grupo de trabalho interinstitucional em que estas instituições e o Parlamento possam definir um acordo e discutir matérias de âmbito geral, consultando quando necessário peritos independentes, com vista a assegurar a coerência do direito penal da UE;
16. Crê que esse grupo de trabalho interinstitucional deve ajudar na definição de um âmbito adequado e na aplicação de sanções de direito penal a nível da UE, bem como examinar a legislação existente com vista a reduzir a atual abordagem fragmentada e os conflitos de competência que a caracterizam;
17. Encarrega a Mesa de analisar a melhor forma de assegurar uma abordagem coerente ao direito penal substantivo da UE no seio do Parlamento e, relativamente a esta matéria, chama a atenção para a falta de uma comissão coordenadora e para o importante papel que o seu Serviço Jurídico poderá potencialmente desempenhar;
18. Saliencia a importância da criação de um serviço de informações do Parlamento, que possa apoiar cada deputado no trabalho diário, assegurando assim a qualidade do trabalho do Parlamento enquanto co-legislador.
19. Sublinha que uma abordagem coerente exige que o Parlamento, antes de adotar qualquer proposta legislativa em matéria de direito penal substantivo, tenha acesso a uma análise jurídica da proposta que mostre se todos os requisitos indicados na presente resolução foram plenamente respeitados, ou as melhorias que ainda será necessário fazer;
20. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão,

aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros e ao Conselho da Europa.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a estrutura de pilares foi abandonada e foi criada uma base para o desenvolvimento e integração da legislação penal no direito da União Europeia. Tendo em conta que, no passado, o direito penal era considerado da exclusiva competência dos Estados-Membros e que só com o Tratado de Maastricht em 1992 se observou uma primeira abertura ao desenvolvimento de um direito penal ao nível da UE, esta pode ser considerada uma decisão de grande importância.

Apesar de, em termos formais, o Tratado instituir agora uma base para o estabelecimento de novas disposições penais ao nível da UE, tal não significa que o direito penal se tornou menos sensível. O Tratado prevê a possibilidade de um Estado-Membro acionar um «travão de emergência» se considerar que a legislação proposta afeta aspetos fundamentais do seu sistema de justiça penal. Esta situação configura um procedimento excecional no âmbito do Tratado.

Além disso, o direito penal é diferente de outros domínios jurídicos pelo facto de, por definição, poder restringir certos direitos humanos e liberdades fundamentais do acusado e/ou da pessoa condenada. Em muitos casos, a liberdade de movimentos sofre uma restrição, mas mesmo quando a infração é apenas punível por coima, existe pelo menos uma restrição ao exercício do direito de propriedade. Tais restrições são, em princípio, legais e legítimas, mas, ainda assim, devem ser sujeitas a um procedimento de verificação da necessidade. Mesmo que uma pessoa não seja condenada, as investigações penais podem, só por si, ter um efeito estigmatizador: as pessoas em seu redor podem ser levadas a pensar que «não há fumo sem fogo».

Além disso, devem ainda ser considerados alguns aspetos de ordem prática. Uma profusão de iniciativas no domínio do direito penal substantivo da UE pode facilmente sobrecarregar os órgãos de administração nacional. A natureza das propostas deve permitir a sua plena implementação e controlo. Os recursos das autoridades nacionais competentes são limitados, sobretudo durante a atual crise económica. Existe o risco de a adoção de nova legislação não conduzir a um melhor controlo, prejudicando a credibilidade e a eficiência do direito penal substantivo da UE.

Por todos estes motivos, a UE terá de agir com muita prudência no desenvolvimento de disposições adicionais ou na revisão das disposições penais existentes. O seu desempenho não tem sido perfeito, tal como demonstrado pelo grupo de académicos que constitui a *Europeia Criminal Polis Iniciativa* (Iniciativa de Política Penal Europeia). O grupo refere, *inter alia*, a utilização de muitas referências cruzadas nos textos jurídicos, violando assim o princípio da *lex certa*: a legislação deve ser clara e de fácil compreensão, de modo que qualquer pessoa perceba se um determinado ato constitui ou não uma infração penal. Esta questão é ainda mais premente quando falamos de diretivas, uma vez que estas têm de ser transpostas para o direito nacional e qualquer falta de clareza pode conduzir a interpretações divergentes, as quais podem facilmente aumentar a confusão.

A UE não desenvolveu um espaço distinto atinente às disposições de direito penal. Estas não integram apenas instrumentos da área da Justiça e dos Assuntos Internos, mas também

muitos outros domínios políticos da União. Numa comunicação recente sobre o direito penal da UE, a Comissão refere, por exemplo: o setor financeiro (manipulações de mercado ou operações de iniciados), a fraude, a contrafação, as infrações graves às regras da UE aplicáveis aos profissionais do transporte, quer sejam regras sociais, técnicas, de segurança ou de mercado, as violações graves das regras da UE sobre a proteção de dados, as infrações aduaneiras, as infrações ambientais, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, e aspetos das políticas de mercado interno.

Coloca-se a questão de saber como assegurar a coerência e a qualidade num domínio jurídico que parece integrar áreas políticas tão diversas. Ao nível nacional, é frequente existir uma unidade no seio do Ministério da Justiça que é responsável pela coordenação global do direito penal. Tal significa que, independentemente do ministério que toma a iniciativa de apresentar nova legislação, existe sempre uma verificação final efetuada por esta unidade central antes de as autoridades governamentais nacionais adotarem qualquer proposta legislativa.

A nível das instituições da UE, a situação é diferente. A Comissão criou um grupo de coordenação inter serviços no domínio do direito penal que aparentemente desempenha o mesmo papel que as unidades centrais acima referidas e que integram os Ministérios da Justiça nacionais. Contudo, o mandato do grupo ainda não está totalmente definido, tal como os procedimentos a adotar em caso de desacordo. Apesar de vários comissários partilharem a responsabilidade nesta matéria, não existe um comissário responsável pela coordenação das ações.

No seio do Conselho, os Ministérios da Justiça e dos Assuntos Internos procuram assegurar a coordenação das propostas legislativas que contêm disposições penais. Para tal, foi criado um grupo de trabalho especificamente dedicado ao direito penal substantivo, que não só discute as propostas relacionadas com a JAI, mas também reclama competência sobre qualquer disposição penal, independentemente da temática em debate. Ainda assim, esta estrutura não foi capaz de evitar a atual fragmentação e a fraca qualidade que as disposições de direito penal da UE por vezes revelam.

Infelizmente, o sistema menos desenvolvido parece ser o do próprio Parlamento. É certo que o Parlamento possui uma comissão especificamente orientada para a Justiça e os Assuntos Internos, nomeadamente a Comissão das Liberdades Cívicas, mas esta não assume funções de coordenação e não tem competência para tratar de todas as propostas legislativas que contêm disposições de direito penal.

Durante a audição sobre uma abordagem da UE ao direito penal, realizada em 8 de dezembro de 2011, o Serviço Jurídico do Parlamento afirmou que poderia proporcionar consultadoria jurídica teórica ao Parlamento sobre a qualidade e a coerência das propostas de legislação relacionadas com o direito penal. Tal implicaria, contudo, a criação de uma nova função, uma vez que, em termos estruturais, o Serviço Jurídico não executa tais tarefas. Consequentemente, a atribuição de tal tarefa ao Serviço Jurídico trará consigo a necessidade de recursos adicionais.

Por forma a garantir a elevada qualidade e a coerência da abordagem da UE ao direito penal, não só teriam que ser melhoradas as estruturas internas em cada uma das três

instituições da UE referidas, como também haveria que acordar, entre as mesmas, os princípios e métodos de trabalho relevantes.

Em 2009, o Conselho adotou conclusões sobre disposições modelo que orientam as deliberações de direito penal do Conselho. Em 2011, a Comissão emitiu uma comunicação onde apresentou o seu ponto de vista. Na presente resolução, o Parlamento esclarecerá os princípios que são importantes para as suas próprias deliberações. Estamos, portanto, a chegar rapidamente a uma situação em que as três instituições clarificaram as suas posições, mas apenas na medida dos respetivos procedimentos legislativos internos.

Por forma a facilitar a cooperação no futuro, parece essencial que as instituições estabeleçam algum tipo de quadro comum. Tal quadro poderá incluir um conjunto de princípios que sirva de base a qualquer instrumento de direito penal. Além disso, poderão ser adotadas, por exemplo, as disposições modelo constantes das conclusões do Conselho de novembro de 2009. Tal modelo poderá servir de base à preparação de uma avaliação de impacto por parte da Comissão Europeia e poderá ajudar a elaborar análises jurídicas corretas destinadas ao Conselho e ao Parlamento. Um quadro comum poderá conter, além disso, orientações precisas para os procedimentos internos adotados em cada uma das instituições, com vista a assegurar uma abordagem coerente.

Teoricamente, sobretudo os princípios podem ser objeto de codificação através de um método legislativo mais formal, tendo por base uma proposta da Comissão e seguindo-se a adoção formal pelo Conselho e pelo Parlamento. Contudo, uma vez que os acordos sobre os métodos de trabalho internos não se prestam à utilização de instrumentos mais formais, correr-se-ia o risco de fragmentar o quadro em várias partes. Por razões meramente pragmáticas, a elaboração de um quadro interinstitucional seria mais eficaz se tivesse uma base menos formal, assente num grupo de trabalho interinstitucional.

O relator considera que as disposições penais são com excessiva facilidade propostas pelos seus efeitos supostamente simbólicos e dissuasores: têm por objetivo mostrar aos cidadãos europeus que a UE leva a sério a sua segurança e assegurar que potenciais criminosos serão severamente punidos. Na verdade, porém, o número de crimes na UE não diminui apenas com a adoção de disposições penais. A punição das infrações ao código penal com as sanções previstas na lei é tão ou mais importante: o próprio facto de a UE adotar nova legislação não diminui a taxa de criminalidade. A aplicação da lei só é possível com a adoção de disposições legais transparentes e coincidentes com os sistemas nacionais em vigor. Normalmente, as disposições penais só têm impacto sobre a criminalidade se forem combinadas com a sua aplicação efetiva.

Por fim, nunca é demais salientar a importância do cumprimento integral da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e de outros instrumentos em matéria de direitos humanos quando se definem novas disposições de direito penal. O respeito pelos direitos humanos deve ser alvo de controlo permanente, pois esta matéria lida com algumas das medidas mais intrusivas que um governo pode impor aos seus cidadãos. Apesar de ao longo do relatório não ter sido explicitamente referida a necessidade de tal controlo, pressupõe-se que, tendo em conta os princípios referidos, esse controlo tenha que ser executado de forma consistente.

RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

Data de aprovação	12.4.2012
Resultado da votação final	+ : 49 - : 4 0 : 0
Deputados presentes no momento da votação final	Jan Philipp Albrecht, Sonia Alfano, Mario Borghezio, Rita Borsellino, Simon Busuttil, Philip Claeys, Carlos Coelho, Rosario Crocetta, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Tanja Fajon, Monika Flašíková Beňová, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu, Nuno Melo, Louis Michel, Claude Moraes, Jan Mulder, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Renate Sommer, Axel Voss, Renate Weber, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
Suplente(s) presente(s) no momento da votação final	Alexander Alvaro, Vilija Blinkevičiūtė, Birgit Collin-Langen, Cornelis de Jong, Franziska Keller, Ádám Kósa, Antonio Masip Hidalgo, Hubert Pirker, Kārlis Šadurskis, Carl Schlyter, Bogusław Sonik
Suplente(s) (nº 2 do art. 187º) presente(s) no momento da votação final	Giles Chichester, Zita Gurmai