



Diretrizes para decidir “Que jurisdição deve julgar?”



Revistas em 2016

Diretrizes para decidir “Que jurisdição deve julgar?”

PARTE I: CONTEXTO

O aumento do crime transfronteiriço originou, ao longo dos anos, um correspondente aumento do número de casos em que vários Estados-Membros têm, ao abrigo das respectivas legislações nacionais, jurisdição para proceder criminalmente contra os agentes do crime.

A Eurojust tem vindo, de acordo com o seu mandato e desde a sua criação, a abordar a questão da escolha da jurisdição que se encontra melhor colocada para exercer a acção penal quando mais do que um Estado-Membro possui jurisdição.

Para evitar a ocorrência e apoiar a resolução de conflitos de jurisdição que possam resultar numa violação do princípio *ne bis in idem*, e para garantir que as melhores práticas nesta matéria são utilizadas na União Europeia (UE), a Eurojust publicou, em 2003, as *Orientações para a tomada de decisão sobre “Como Decidir em que Jurisdição Deve Ser Exercida a Acção Penal?”*.

As *Orientações* sugerem fatores a ter em consideração em casos multijurisdição” e, desde a sua adoção, ajudaram as autoridades nacionais competentes a determinar a jurisdição mais bem colocada para proceder criminalmente em casos transfronteiriços. As *Orientações* também têm vindo a ajudar a Eurojust no desempenho da sua tarefa de aconselhar as autoridades nacionais competentes nesta matéria. Além disso, desde a sua publicação, as *Orientações* têm vindo a ser utilizadas por alguns Estados-Membros como um ponto de referência quando desenvolvem as suas próprias diretrizes ou legislação.

Tendo em consideração os desenvolvimentos no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, a experiência operacional obtida pela Eurojust ao longo de mais de uma década e as necessidades dos profissionais, expressas em várias ocasiões, a Eurojust vem agora publicar uma versão revista das suas *Orientações*.

Uma vez que a vasta maioria dos Estados-Membros não definiu critérios para decidir que país se encontra melhor colocado para o exercício da acção penal em casos transfronteiriços em que ocorram conflitos de jurisdição e perante a ausência, na UE, de um instrumento legal *horizontal* que regule esta matéria, as *Orientações* devem ser uma ferramenta flexível destinada a orientar as autoridades competentes e a lembrá-las dos fatores a considerar. Estas *Orientações* oferecem um ponto de partida comum sobre as bases em que uma decisão nesta matéria deve assentar. Não constituem regras vinculativas e em nada prejudicam o disposto nos instrumentos normativos internacionais, da UE e nacionais aplicáveis.

A expressão “Autoridades judiciárias” usada nestas *Orientações* refere-se a juízes, procuradores ou quaisquer outras autoridades competentes de acordo com a lei nacional.

Quadro legal da UE

As *Orientações* têm em conta o quadro legal da UE relevante, em especial:

- ▶ A Decisão-Quadro 2009/948/JAI de 30 de novembro de 2009, sobre prevenção e resolução de conflitos de jurisdição em processos criminais. Esta Decisão-Quadro é atualmente o único instrumento da UE dedicado a esta matéria e prevê um mecanismo para consultas diretas entre as autoridades competentes com vista a alcançar uma solução eficaz, bem como a evitar quaisquer consequências adversas decorrentes da pendência, em simultâneo, de processos paralelos. No preâmbulo deste instrumento normativo é feita referência a alguns factores relevantes a levar em conta pelas autoridades competentes, aí se incluindo os referidos nas *Orientações* da Eurojust de 2003 (considerando 9).
- ▶ Outros instrumentos legais que regem em matéria criminal, em especial textos relacionados com tipos de crime específicos, como a Decisão-Quadro 2002/475/JAI de 13 de junho de 2002, sobre o combate ao terrorismo (Artigo 9) e a Decisão-Quadro 2008/841/JAI de 24 de outubro de 2008, relativa à luta contra o crime organizado (Artigo 7), incluem disposições que se referem aos fatores a ter em conta com o objetivo de centralizar os processos num único Estado-Membro, quando mais do que um Estado-Membro puder validamente exercer a acção penal com base nos mesmos factos.
- ▶ As disposições relacionadas com o auxílio a prestar pela Eurojust na facilitação da cooperação e da coordenação entre autoridades nacionais incluem:
 - O artigo 85(1)(c) do Tratado sobre o Funcionamento da UE;
 - Os artigos 6, 7 (Opiniões não vinculativas e recomendações da Eurojust) e 13(7) (Obrigações dos Estados-Membros de informar a Eurojust em casos em que os conflitos de jurisdição ocorreram ou possam ocorrer) da Decisão do Conselho 2002/187/JAI relativa à criação da Eurojust, alterada pela Decisão 2009/426/JAI do Conselho;
 - O artigo 12 e considerandos 4, 9, 10 e 14 da Decisão-Quadro 2009/948/JAI; e
 - O artigo 7 da Decisão-Quadro 2008/841/JAI.

PARTE II: DIRETRIZES PRÁTICAS

Princípios chave

- ▶ “*Ne bis in idem*” é um princípio básico do processo penal, regulado quer a nível nacional, quer a nível da UE quer, ainda, a nível internacional. De acordo com este princípio, ninguém pode ser processado mais de uma vez pela mesma conduta criminal, independentemente de o primeiro processo ter conduzido a uma condenação ou a uma absolvição. No âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, as principais fontes legais que consagram este princípio são os Artigos 54, 55, 56, 57 e 58 da Convenção para a Implementação do Acordo de Schengen (CISA), e o Artigo 50 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigos estes que devem ser interpretados à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. (Para uma visão geral da jurisprudência do Tribunal de Justiça no que respeita ao princípio *ne bis in idem*, consultar o documento da Eurojust, *The principle of ne bis in idem in criminal matters in the case-law of the Court of Justice of the European Union*.)

Estas *Orientações* conformam-se plenamente com o princípio *ne bis in idem* e procuram reforçá-lo.

- ▶ Em sintonia com a Decisão-Quadro 2009/948/JAI (considerando 12), estas *Orientações* suportam totalmente o entendimento de que, no âmbito de um espaço europeu comum de Liberdade, Segurança e Justiça, o princípio da legalidade imposto pela lei de processo penal em vários Estados-Membros, deve considerar-se respeitado quando qualquer Estado-Membro garantir que um determinado crime é objecto de procedimento criminal.
- ▶ Cada caso é único, e, consequentemente, qualquer decisão tomada no que respeita à jurisdição que está melhor colocada para proceder criminalmente deve ser baseada nos factos e no mérito de cada caso individual. Todos os fatores relevantes devem ser considerados no melhor interesse da justiça.
- ▶ Para alcançarem uma decisão, as autoridades judiciais devem pesar cuidadosa e judiciosamente todos os fatores, sejam eles contrários ou favoráveis à instauração do procedimento na jurisdição em apreço.
- ▶ As autoridades judiciais deverão identificar todas as jurisdições onde, para além de ser possível a instauração do procedimento penal, é igualmente possível antecipar com razoabilidade que tal procedimento poderá efectuar-se com sucesso.
- ▶ No âmbito das discussões sobre a resolução destes casos, as autoridades judiciais deverão explorar todas as possibilidades fornecidas pelas convenções internacionais em vigor e pelos instrumentos da

UE com vista a, por exemplo, obter meios de prova transfronteiriços, transmitir processos ou proceder à entrega de pessoas.

- ▶ A decisão tem de ser sempre equilibrada, independente e objetiva, e deve ter em consideração a Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, assegurando que os direitos e garantias processuais de qualquer arguido, já constituído ou potencial, serão protegidos.

O que fazer?

- ▶ Assim que forem detetados processos paralelos, as autoridades competentes dos Estados-Membros envolvidos devem entrar em contacto umas com as outras.

No âmbito do seu mandato, a Rede Judiciária Europeia (RJE) pode prestar auxílio às autoridades competentes, desde logo facilitando as comunicações ou identificando e fornecendo os dados de contacto das pertinentes contrapartes.

- ▶ Identificadas as autoridades judiciais envolvidas, devem estas estabelecer mecanismos de cooperação e coordenar as respectivas actividades, com vista a evitar a duplicação de esforços e o desperdício de recursos, bem como a assegurar o respeito pelo princípio *non bis in idem*. Na maioria dos casos, o diálogo, a confiança mútua e a coordenação entre as autoridades competentes permitem encontrar uma solução.
- ▶ Quando se coordenem entre si, no contexto da pendência de processos paralelos, as autoridades judiciais competentes deverão considerar a possibilidade de concentrar o exercício da acção penal numa única jurisdição, posto que tal concentração seja exequível, tomando em conta o impacto que o procedimento contra os arguidos numa jurisdição pode ter nos procedimentos pendentes nas outras jurisdições. Todos os esforços deverão ser feitos para impedir que o exercício da acção penal num país possa prejudicar os procedimentos em curso nos outros países.
- ▶ A decisão sobre a jurisdição melhor colocada para o exercício da acção penal deve ser alcançada o mais cedo possível, nas fases precoces da investigação e do processo, e em total sintonia com todas as autoridades relevantes em cada jurisdição.
- ▶ A Eurojust encontra-se numa posição privilegiada para prestar auxílio às autoridades judiciais envolvidas, nos seus esforços para cooperarem e para encontrarem soluções adequadas. Tal auxílio poderá ser solicitado a qualquer momento e no decurso de qualquer um dos passos anteriormente indicados. A Eurojust poderá, igualmente, contribuir para identificar processos pendentes em Estados-Membros em que tais conflitos possam ocorrer (*consultar abaixo*).

Fatores principais

Ao tomar uma decisão sobre a jurisdição que se encontra em melhor posição para o exercício da acção penal, as autoridades envolvidas devem levar em consideração diversos fatores. Todos estes fatores podem afetar a decisão final. A prioridade e a ponderação que devem ser dados a cada fator serão diferentes em cada caso. Alguns dos fatores que devem ser considerados são:

Territorialidade

Deve ser efectuada uma avaliação preliminar assente na presunção de que, se possível, um processo deve correr na jurisdição em que teve lugar a maior parte - ou a parte mais relevante - da actividade criminosa ou em que se verificou o prejuízo mais importante. Ambas as dimensões quantitativa (maior parte) e qualitativa (parte mais relevante) devem, pois, ser consideradas.

Localização dos suspeitos/arguidos

No que respeita a este fator, vários elementos podem ser considerados, nomeadamente:

- ▶ o local onde o suspeito/arguido foi encontrado;
- ▶ a nacionalidade ou o local de residência habitual do suspeito/arguido;
- ▶ a maior ligação do suspeito/arguido a um determinado Estado-Membro ou outros ineteresses relavantes do mesmo;
- ▶ a possibilidade de garantir a entrega ou extradição do suspeito/arguido para outra jurisdição; e
- ▶ a possibilidade de transmitir os processos à jurisdição onde o suspeito/arguido está localizado.

Em situações de co-autoria, em que vários arguidos possam ser identificados, deve levar-se em conta não apenas o seu número mas também o grau de envolvimento e o tipo de participação de cada um deles, bem como a respectiva localização. Também aqui as dimensões qualitativa e quantitativa são relevantes.

A ponderação destes elementos deve levar, igualmente, em consideração os pertinentes instrumentos jurídicos da UE, nomeadamente aqueles que aplicam o princípio do reconhecimento mútuo, uma vez que tais instrumentos podem ter um impacto significativo na avaliação deste factor e, consequentemente, na decisão final sobre a jurisdição melhor colocada para o exercício da acção penal. Por exemplo: a aplicação conjugada da Decisão-Quadro 2008/909/JAI relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sentenças em matéria penal que imponham penas ou outras medidas privativas de liberdade para efeitos da execução dessas sentenças na União Europeia e da Decisão-Quadro 2002/584/JAI relativa ao Mandado de Detenção Europeu pode fazer com que o critério da localização do arguido tenha, no caso concreto, importância secundária, porque facilitam

a transferência entre Estados Membros de pessoas que tenham de cumprir penas de prisão.

Disponibilidade e admissibilidade de meios de prova

As autoridades judiciais só podem exercer a acção penal se possuírem meios de prova admissíveis, fiáveis e credíveis. A localização e a disponibilidade de provas recolhidas de forma adequada, tal como a sua admissibilidade e aceitação pelo tribunal devem ser consideradas. Não obstante ser de esperar que a entrada em vigor da Directiva 2014/41/UE relativa à Decisão Europeia de Investigação venha a facilitar aquisição de provas dentro do espaço da União Europeia, a quantidade e a qualidade dos meios de prova disponíveis em cada uma das jurisdições envolvidas deve ser levada em conta.

Obtenção de depoimentos de vítimas, testemunhas e peritos.

As autoridades judiciais terão de considerar a possibilidade de obter depoimentos de vítimas, testemunhas e peritos, incluindo, se necessário, a sua disponibilidade para viajar para outra jurisdição a fim de ali serem ouvidas. A possibilidade de receber o seu testemunho por escrito ou outros meios, como remotamente por telefone ou videoconferência, também deve ser considerada.

Proteção de testemunhas

As autoridades judiciais devem sempre procurar garantir que nenhuma testemunha ou qualquer outra pessoa que esteja a colaborar no processo correrá perigo. Quando tomar uma decisão sobre a jurisdição melhor colocada para o procedimento, os fatores a ter em consideração podem incluir, por exemplo, a possibilidade de uma jurisdição ter um programa de proteção de testemunhas, enquanto outra jurisdição não tem essa possibilidade.

Interesses de vítimas

De acordo com a Directiva 2012/29/UE relativa aos direitos das vítimas, as autoridades judiciais devem considerar os superiores interesses das vítimas, incluindo a sua proteção, e ponderar se tais interesses seriam prejudicados se qualquer ação judicial tivesse lugar numa jurisdição em detrimento de outra. A consideração a fazer sobre os interesses das vítimas deverá incluir a possibilidade de as mesmas poderem pedir uma compensação.

Fase processual

A fase em que se encontre cada um dos processos nos Estados-Membros interessados deve ser considerada. Quando uma investigação já está numa fase adiantada numa jurisdição, a transferência do caso para outra jurisdição pode não ser adequada.

Duração dos processos

Embora o tempo não deva ser o fator determinante para escolher a jurisdição, quando os demais fatores forem equivalentes, as autoridades judiciais devem considerar a duração que os processos terão até que estejam concluídos numa jurisdição específica (“*justiça atrasada é justiça recusada*”).

Requisitos legais

O quadro jurídico existente, incluindo obrigações impostas e requisitos exigidos por cada jurisdição, deve ser objecto de uma consideração que tenha também em conta todos os efeitos possíveis de uma decisão para proceder criminalmente numa jurisdição em vez de outra e o resultado potencial em cada uma dessas jurisdições. No entanto, as autoridades judiciais não devem optar por uma jurisdição em vez de outra simplesmente para evitarem obrigações jurídicas que se aplicam numa jurisdição, mas não na(s) outra(s).

Poderes de condenação

Embora deva garantir-se que as sanções potencialmente aplicáveis refletem a gravidade da conduta criminal sujeita a procedimento, as autoridades judiciais não devem optar por uma jurisdição apenas porque ali as potenciais penas são mais elevadas do que noutra jurisdição. Do mesmo modo, os poderes de condenação dos tribunais nas diferentes jurisdições não devem constituir um fator determinante para decidir onde um caso deva ser sujeito a procedimento.

Produtos do crime

Os instrumentos jurídicos internacionais e da UE apli-

cáveis e, nomeadamente, os instrumentos de reconhecimento mútuo da UE sobre apreensão e perda, devem ser levados em conta no momento de avaliar a possibilidade de bloquear, recuperar, apreender e confiscar os produtos do crime. No entanto, as autoridades judiciais não devem escolher uma jurisdição em vez de outra apenas porque numa delas o procedimento permitiria uma recuperação mais efetiva dos produtos do crime.

Custas e recursos

Embora as autoridades judiciais devam ponderar os custos e os recursos disponíveis, as despesas a suportar, ou o seu impacto nos recursos de uma procuradoria, não devem ser um fator para decidir a favor de uma jurisdição em vez de outra, exceto se todos os demais fatores forem de relevância equivalente em todas as jurisdições envolvidas.

Prioridades dos Estados-Membros

As autoridades judiciais não devem recusar o recebimento de um processo na sua jurisdição com o fundamento de o crime ali em causa não ser uma prioridade no seu Estado-Membro.

Apoio da Eurojust

- ▶ A ajuda da Eurojust pode ser solicitada, a qualquer momento, por qualquer autoridade judiciária envolvida.
- ▶ No âmbito do seu mandato, e de preferência numa fase inicial, a Eurojust pode facilitar consultas e contactos preliminares entre autoridades competentes, coordenar as ações, incentivar e apressar a troca de informações com vista à obtenção um quadro completo dos casos, garantir uma aplicação rápida de instrumentos de cooperação judiciária, clarificar ligações entre as diferentes partes das redes criminosas e facilitar as decisões subsequentes sobre que jurisdição deve proceder criminalmente. Nos casos em que a Eurojust ainda não esteve envolvida e as autoridades competentes não conseguiram chegar a um consenso sobre qualquer decisão eficaz no contexto das consultas diretas fornecido pela Decisão-Quadro 2009/948/JAI, a matéria deverá, se adequado, ser referida à Eurojust por qualquer autoridade competente envolvida.
- ▶ A Eurojust pode detetar precocemente processos paralelos e fornecer de forma proativa o seu apoio às autoridades nacionais, graças às informações sobre casos em que os conflitos de jurisdição ocorreram ou possam provavelmente ocorrer, recebidas de Estados-Membros em conformidade com a Decisão do Conselho relativa à Eurojust.
- ▶ Nas reuniões de coordenação realizadas pela Eurojust, as autoridades competentes dos Estados-Membros envolvidos podem encontrar-se e discutir os assuntos rapidamente com o apoio dos Membros Nacionais. Além disso, as equipas de investigação conjuntas (JIT) podem ser uma ferramenta útil para evitar e resolver conflitos de jurisdição, porque, no âmbito de uma JIT, as autoridades competentes também podem acordar que jurisdição pode processar e por que crimes.
- ▶ Ao atuar através dos seus Membros Nacionais (individualmente ou em conjunto) ou como um Colégio, a Eurojust pode emitir recomendações e opiniões não vinculativas solicitando às autoridades competentes que considerem aceitar que uma delas está em melhor posição para fazer uma investigação ou exercer a ação penal por atos específicos.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: info@eurojust.europa.eu - Website: www.eurojust.europa.eu

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-PT-C • *ISBN* 978-92-9490-183-5 • *doi* 10.2812/61503
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-PT-N • *ISBN* 978-92-9490-147-7 • *doi* 10.2812/391010