COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.11.2009
COM(2009)624 final

LIVRO VERDE

sobre a obtenção de provas em matéria penal entre Estados-Membros e a garantia de admissibilidade dessas provas

LIVRO VERDE

sobre a obtenção de provas em matéria penal entre Estados-Membros e a garantia de admissibilidade dessas provas

1. INTRODUÇÃO

Um dos objectivos da União Europeia consiste em manter e desenvolver um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em especial facilitando e acelerando a cooperação judiciária em matéria penal entre os Estados-Membros. Perante a criminalidade transfronteiras, a acção da justiça não deve ser obstruída pelas diferenças entre os sistemas judiciários dos Estados-Membros e a falta de reconhecimento mútuo das decisões judiciais. A este propósito, é particularmente importante incentivar uma cooperação efectiva no que diz respeito à obtenção de provas em matéria penal.

Alguns instrumentos em vigor prevêem mecanismos para que um Estado-Membro proceda à recolha de provas admissíveis em matéria penal num contexto transfronteiras. Uma cooperação mais estreita neste domínio é decisiva para a eficácia das investigações e acções penais na UE, tencionando a Comissão adoptar novas medidas para incentivar esse tipo de cooperação. O Livro Verde tem por objectivo consultar os Estados-Membros e o conjunto das partes interessadas sobre algumas questões com relevância neste domínio.

2. ANTECEDENTES

Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, vários textos indicaram claramente a necessidade de facilitar a recolha de provas num contexto transfronteiras e de promover a admissibilidade destas provas nos tribunais.

As conclusões de Tampere[1] identificam o reconhecimento mútuo como a pedra angular da cooperação judiciária e referem que o reforço do reconhecimento mútuo das decisões e sentenças judiciais, bem como a necessária aproximação das legislações, facilitariam a cooperação entre as autoridades e a protecção judicial dos direitos individuais. Essas conclusões referem igualmente que o princípio do reconhecimento mútuo deve aplicar-se aos despachos judiciais proferidos antes da realização dos julgamentos, em especial aos que permitam às autoridades competentes recolher rapidamente provas e apreender bens que facilmente podem desaparecer, e que as provas legalmente obtidas pelas autoridades de um Estado-Membro devem ser admissíveis perante os tribunais dos outros Estados-Membros, tendo em conta as normas neles aplicáveis.

O Programa de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo[2] indica como objectivo, em relação às decisões para efeitos de obtenção de provas, assegurar a admissibilidade das provas, evitar o seu desaparecimento e facilitar a execução das decisões

---

[1] Conselho Europeu de 15 e 16 de Outubro de 1999, conclusões da Presidência - SN 200/1/99 REV 1.

[2] Programa de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões penais (JO C 12 de 15.1.2001, p. 10).

de busca e apreensão, a fim de garantir a obtenção rápida dos meios de prova no âmbito de um processo penal.

O Programa da Haia[3] refere que o aprofundamento da cooperação judiciária em matéria penal é fundamental para se dar um seguimento adequado às investigações realizadas pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e pela Europol. Refere igualmente que deve ser completado o programa global de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo das decisões penais, que engloba as decisões judiciais proferidas em todas as fases do processo penal, tais como a recolha e admissibilidade de provas, devendo ser dada maior atenção a propostas adicionais neste contexto. O Plano de acção de aplicação do Programa da Haia[4] prevê igualmente uma proposta sobre normas mínimas em matéria de obtenção de provas com vista à sua admissibilidade.

A Comunicação da Comissão intitulada «Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos»[5] prevê, nomeadamente, a criação de um sistema completo de obtenção de provas nos processos transnacionais. Para esse efeito seria necessário, segundo a comunicação, substituir os instrumentos jurídicos existentes neste domínio por um novo instrumento único, automaticamente reconhecido e aplicável em toda a União Europeia, que favoreceria uma cooperação flexível e rápida entre os Estados-Membros. Para além de fixar prazos de execução e limitar ao máximo os motivos de recusa, este instrumento podia incluir disposições sobre provas electrónicas e um sistema europeu de mandado de comparência que tenha em conta as oportunidades proporcionadas pela videoconferência. Podiam prever-se também princípios mínimos para facilitar a admissibilidade mútua das provas entre os Estados-Membros, incluindo em matéria de provas científicas.

3. NORMAS EM VIGOR SOBRE A OBTENÇÃO DE PROVAS EM MATÉRIA PENAL

Existem actualmente dois tipos diferentes de normas sobre a obtenção de provas em matéria penal na UE. Por um lado, há instrumentos baseados no princípio do auxílio judiciário mútuo, que incluem, designadamente, a Convenção europeia de entreajuda judiciária em matéria penal[6], completada pelo Acordo de Schengen[7] e pela Convenção europeia de auxílio judiciário mútuo em matéria penal[8] e respectivo Protocolo. Por outro lado, há instrumentos baseados no princípio do reconhecimento mútuo, que incluem, em especial, a Decisão-Quadro relativa a um mandado europeu de obtenção de provas[9]. Os instrumentos de auxílio judiciário

---

3 Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia (JO C 53 de 3.3.2005, p. 1).

4 Plano de acção do Conselho e da Comissão de aplicação do Programa da Haia sobre o reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia (JO C 198 de 12.8.2005, p. 1).

5 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos - COM(2009) 262.

6 Convenção Europeia de 20 de Abril de 1959 de Entreajuda Judiciária em Matéria Penal.

7 Convenção de 19 de Junho de 1990 de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (JO L 239 de 22.9.2000, p. 19).

8 Convenção de 29 de Maio de 2000 relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia (JO C 197 de 12.7.2000, p. 1).

9 Decisão-Quadro do Conselho, de 18 de Dezembro de 2008, relativa a um mandado europeu de obtenção de provas destinado à obtenção de objectos, documentos e dados para utilização no âmbito de processos penais (JO L 350 de 30.12.2008, p. 72). Outro instrumento neste domínio baseado no princípio do reconhecimento mútuo é a Decisão-Quadro do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa à execução na

mútuo e os respectivos protocolos abrangem o auxílio judiciário mútuo em geral, mas também incluem disposições sobre formas específicas deste auxílio, designadamente a intercepção de telecomunicações ou a utilização da videoconferência. Os pedidos de auxílio judiciário mútuo são, em geral, transmitidos directamente da autoridade de emissão à autoridade de execução. Salvo motivo de recusa pertinente invocado pela autoridade de execução, o pedido deve ser executado o mais rapidamente possível e, se possível, no prazo indicado pela autoridade de emissão. A fim de assegurar a admissibilidade das provas obtidas, as autoridades do Estado requerido devem respeitar as formalidades e os procedimentos indicados pelas autoridades do Estado requerente, desde que não sejam contrários aos princípios fundamentais do direito do Estado requerido.

A Decisão-Quadro relativa a um mandado europeu de obtenção de provas aplica o princípio do reconhecimento mútuo às decisões judiciais para efeitos de obtenção de provas e da sua utilização em processos penais. Um mandado europeu de obtenção de provas pode ser emitido para obter provas já existentes e que estejam directamente disponíveis sob a forma de objectos, documentos ou dados[10]. O mandado europeu de obtenção de provas é emitido através de um formulário uniformizado e traduzido numa língua oficial do Estado de execução. As autoridades do Estado de emissão devem concluir que a prova também podia ser obtida segundo o direito nacional num processo análogo e que a prova solicitada é necessária e proporcional para o processo em causa. O mandado deve ser reconhecido e executado num determinado prazo, a menos que se aplique um motivo de recusa pertinente. A execução do mandado europeu de obtenção de provas não está subordinada à verificação da dupla incriminação se não for necessário realizar uma busca ou apreensão ou se a infracção for punível com pena privativa de liberdade de pelo menos três anos e estiver indicada na lista de infracções constante da Decisão-Quadro. A fim de garantir a admissibilidade das provas obtidas, as autoridades do Estado de execução devem respeitar as formalidades e os procedimentos indicados pelas autoridades do Estado de emissão do mandado, desde que não sejam contrários aos princípios fundamentais do direito do Estado de execução.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS

4.1. Obtenção de provas

Tal como acima referido, a regulamentação relativa à obtenção de provas em matéria penal actualmente em vigor na UE compreende vários instrumentos que coexistem entre si e que são baseados em princípios subjacentes distintos, designadamente o princípio do auxílio judiciário mútuo e o princípio do reconhecimento mútuo. Esta situação complica a aplicação das normas e pode causar confusão entre os profissionais, que em alguns casos não utilizam o

---

União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas (JO L 196 de 2.8.2003, p. 45). Contudo, o âmbito de aplicação deste instrumento limita-se às decisões de congelamento de provas localizadas noutro Estado-Membro. A transferência subsequente das provas entre os Estados-Membros envolvidos é regulada por instrumentos de auxílio judiciário mútuo ou pela Decisão-Quadro relativa a um mandado europeu de obtenção de provas.

10 Devido ao seu âmbito de aplicação limitado, um mandado europeu de obtenção de provas não pode ser emitido, por exemplo, para interrogar suspeitos ou testemunhas ou para obter informações em tempo real, designadamente interceptando comunicações ou vigiando contas bancárias, uma vez que as provas deste tipo, embora directamente disponíveis, ainda não existem. Nem sequer pode ser emitido, por exemplo, para realização de análises de dados, de objectos ou de documentos existentes, ou obtenção de material biológico, como amostras de ADN ou de impressões digitais, pois as provas deste tipo, embora já existentes, não estão directamente disponíveis sem investigação ou exame complementar.

instrumento mais adaptado às provas pretendidas. Em última análise, estes factores podem comprometer a eficácia da cooperação transfronteiras. Além disso, os instrumentos baseados no auxílio judiciário mútuo podem ser considerados lentos e pouco eficazes, pois não prevêem formulários uniformizados a utilizar na emissão de um pedido de obtenção de provas existentes noutro Estado-Membro, nem fixam um prazo para a execução do pedido. Os instrumentos baseados no reconhecimento mútuo podem igualmente ser considerados insatisfatórios, uma vez que só cobrem determinados tipos de provas e prevêem um grande número de motivos de recusa de execução da decisão.

Tal como referido na Comunicação «Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos», a solução mais eficaz para as dificuldades acima mencionadas parece residir na substituição do regime jurídico existente sobre a obtenção de provas em matéria penal por um único instrumento baseado no princípio do reconhecimento mútuo e que cubra todos os tipos de provas. Em comparação com o âmbito de aplicação da Decisão-Quadro relativa a um mandado europeu de obtenção de provas, este novo instrumento cobriria igualmente as provas que, embora directamente disponíveis, ainda não existem, como as declarações de suspeitos ou de testemunhas, ou as informações obtidas em tempo real, como a intercepção de comunicações ou a vigilância de contas bancárias. Cobriria igualmente as provas que, embora já existam, não estão directamente disponíveis sem investigação ou exame suplementar, como as análises de dados, de objectos ou de documentos existentes, ou obtenção de material biológico, como amostras de ADN ou de impressões digitais. A presente consulta visa confirmar a validade desta abordagem.

É necessário igualmente examinar se tal instrumento deve incluir normas específicas para determinados tipos de provas. Foi este o caso nos instrumentos actuais baseados no auxílio judiciário mútuo que, para além das disposições gerais aplicáveis a todos os tipos de provas, prevêem normas pormenorizadas sobre pedidos de formas específicas de auxílio judiciário mútuo, como a intercepção de telecomunicações ou as audições por videoconferência.

Além disso, é necessário examinar a oportunidade de aplicar a todos os tipos de provas as características típicas dos instrumentos baseados no reconhecimento mútuo (como o recurso a decisões e não a pedidos de auxílio judiciário, bem como formulários uniformizados para a emissão da decisão, prazos fixos para a execução da decisão e contactos directos entre as autoridades competentes). Pode não ser oportuno, por exemplo, introduzir formulários uniformizados para a audição de testemunhas ou prazos fixos para a criação de equipas conjuntas de investigação. Além disso, os motivos de recusa previstos nos instrumentos baseados no reconhecimento mútuo podem já não ser necessários em relação a provas que podem ser obtidas sem recurso a medidas coercivas.

Por último, é necessário examinar a oportunidade de completar eventuais instrumentos existentes ou futuros através de medidas não legislativas. Podia tratar-se de iniciativas visando tornar mais conhecido o ou os instrumentos pelos profissionais, nomeadamente a elaboração de orientações ou de acções de formação dirigidas aos profissionais sobre a sua aplicação. Podia igualmente tratar-se de iniciativas visando garantir a aplicação correcta do instrumento, como a criação de sistemas de acompanhamento e de avaliação.

4.2. Admissibilidade das provas

Tal como acima referido, os instrumentos existentes relativos à obtenção de provas em matéria penal já prevêem normas visando garantir a admissibilidade das provas obtidas noutro Estado-Membro para evitar, portanto, que essas provas sejam consideradas inadmissíveis ou

com valor probatório inferior no âmbito de um processo penal num Estado-Membro devido à forma como foram recolhidas noutro Estado-Membro. Contudo, tais normas só indirectamente resolvem a questão da admissibilidade das provas, pois não fixam regras comuns para a sua recolha. Por conseguinte, existe o risco de as normas existentes relativas à obtenção de provas em matéria penal só funcionarem eficazmente entre Estados-Membros cujas disposições nacionais neste domínio sejam semelhantes.

Tal como referido na Comunicação «Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos», a melhor solução para este problema parece residir na adopção de normas comuns relativas à recolha de provas em matéria penal. A presente consulta visa igualmente confirmar a validade desta abordagem.

Deve ser igualmente examinado se, nesta perspectiva, seria preferível adoptar normas gerais aplicáveis a todos os tipos de provas ou normas mais específicas adaptadas aos diferentes tipos de prova. Tendo em conta as características dos diferentes tipos de provas, a primeira abordagem limitar-se-ia a definir princípios gerais, enquanto a segunda permitiria adoptar disposições de aproximação mais específicas.

5. PERGUNTAS AOS ESTADOS-MEMBROS E A TODAS AS PARTES INTERESSADAS

Para permitir à Comissão determinar a melhor forma de proceder, os Estados-Membros e o conjunto das partes interessadas são convidados a responder às seguintes perguntas:

5.1. Obtenção de provas

1. É favorável, em princípio, à substituição do regime jurídico existente relativo à obtenção de provas em matéria penal por um instrumento único baseado no princípio do reconhecimento mútuo e que cobrisse todos os tipos de provas, incluindo as que ainda não existem ou não estão directamente disponíveis sem investigação ou exame suplementar? Porquê?

2. Considera necessário prever nesse instrumento normas específicas relativas a determinados tipos de provas? Em caso afirmativo, quais e porquê?

3. Considera inadequado aplicar as características dos instrumentos baseados no reconhecimento mútuo a todos os tipos de provas, incluindo as que ainda não existem ou não estão directamente disponíveis sem investigação ou exame suplementar? Em caso afirmativo, que tipo de provas seriam objecto de um tratamento específico? Porquê?

4. Considera útil completar o instrumento através de medidas não legislativas? Em caso afirmativo, quais e porquê?

5. Considera que existem outras questões que devem ser examinadas? Em caso afirmativo, quais e porquê?

5.2. Admissibilidade das provas

6. É favorável, em princípio, à introdução de normas comuns para a recolha de provas? Porquê?

7. Considera preferível adoptar normas gerais aplicáveis a todos os tipos de provas ou normas mais específicas adaptadas aos diferentes tipos de prova? Porquê?

8. Que tipo de disposições se devem prever caso venham a ser adoptadas normas comuns? Porquê?

9. Considera que existem outras questões que devem ser examinadas? Em caso afirmativo, quais e porquê?

6. PRAZO DE RESPOSTA

Os Estados-Membros e as partes interessadas são convidados a apresentar as suas respostas ao Livro Verde até 22 de Janeiro de 2010. As respostas devem ser enviadas para o seguinte endereço:

Por correio:
Comissão Europeia
Direcção-Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança
Ao cuidado de: Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Bruxelas
Bélgica

Por correio electrónico:
JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Os contributos recebidos serão publicados na internet. É importante ler a declaração de confidencialidade específica que acompanha a presente consulta para informação sobre a forma como os dados pessoais e os contributos serão tratados. As organizações profissionais são convidadas a registar-se no Registo dos Representantes de Interesses da Comissão (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). Este registo foi criado no quadro da Iniciativa europeia em matéria de transparência, tendo em vista facultar à Comissão e ao público em geral informações sobre os objectivos, financiamento e estruturas dos representantes de interesses.