



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## **Parecer**

**COM(2011)255**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO  
EUROPEU E AO CONSELHO - Relatório de avaliação intercalar do  
programa Justiça Penal**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, o **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Relatório de avaliação intercalar do programa Justiça Penal [COM(2011)255]**.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 - Em 12 de Fevereiro de 2007, o Conselho adotou a Decisão 2007/126/JAI, que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça, o programa específico Justiça Penal.

2 - O artigo 16.º, n.º 3, alínea b), dessa decisão prevê que a Comissão deve submeter à apreciação do Parlamento Europeu e do Conselho até 31 de março de 2011, um relatório de avaliação intercalar sobre os resultados obtidos e os aspetos qualitativos e quantitativos da execução do programa.

Esse relatório servirá de base para a redação de uma comunicação sobre a continuação do programa, até 30 de agosto de 2012, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do mesmo artigo.

3 - O programa Justiça Penal tem por objetivo contribuir para a consolidação do espaço de liberdade, segurança e justiça na União Europeia, reforçando a cooperação judiciária em matéria penal, com base no princípio do reconhecimento mútuo.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Os quatro objetivos gerais são os seguintes:

- (a) Promover a cooperação judiciária com o objetivo de contribuir para a criação de um verdadeiro espaço de justiça em matéria penal, baseado no princípio do reconhecimento mútuo e da confiança mútua;
- (b) Promover a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros, na medida do necessário para melhorar a cooperação judiciária. Promover a redução dos obstáculos jurídicos existentes ao bom funcionamento da cooperação, tendo em vista o reforço da coordenação das investigações e o aumento da compatibilidade dos sistemas judiciários existentes nos Estados-Membros da União Europeia por forma a providenciar um seguimento adequado das investigações das autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros;
- (c) Melhorar os contactos e o intercâmbio de informações e melhores práticas entre as autoridades judiciárias e administrativas e as profissões jurídicas (advogados e outros intervenientes do sector judiciário) e fomentar a formação dos membros do sector judiciário, tendo em vista o reforço da confiança mútua;
- (d) Melhorar ainda mais a confiança mútua a fim de assegurar a proteção dos direitos das vítimas e dos arguidos.

4 – Importa ainda referir que o orçamento total previsto a título de despesas de funcionamento do programa Justiça Penal para o período de 2007 a 2013 eleva-se a 196,85 milhões de euros. Este montante corresponde à soma dos orçamentos anuais votados de 2007 a 2011 e aos montantes inscritos na programação financeira para 2012 e 2013.

5 – É igualmente importante referir que o programa-quadro adotado em 2007 foi redigido nos termos do disposto nos Tratados em vigor naquela data, mas a sua estrutura foi concebida de forma a permitir uma transição sem escolhos para a nova arquitetura institucional resultante da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1 de dezembro de 2009.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

6 - Assim, a base jurídica do programa Justiça Penal inclui um artigo sobre a complementaridade (12.º), cujo n.º 1 prevê que deve procurar-se estabelecer sinergias e assegurar a complementaridade com outros instrumentos da União, em especial com o programa específico Justiça Civil e os programas gerais Segurança e Proteção das Liberdades e Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios.

7 - Por último, importa referir as conclusões da presente iniciativa:

- O programa Justiça Penal permitiu apoiar 155 projetos e 64 contratos desde a sua criação em 2007. A avaliação do programa mostrou que é necessário prosseguir os financiamentos, na medida em que as ações financiadas tratem de problemas reais precisos e contribuam de forma positiva e complementar para as medidas nacionais de execução neste domínio.
- No entanto, esta avaliação revelou igualmente diversas deficiências que devem ser corrigidas, para que as intervenções a nível europeu possam ser ainda mais eficazes.
- Uma aplicação separada dos programas Justiça Civil e Justiça Penal e de outros programas significa que não se aproveitam ao máximo as sinergias existentes, podendo mesmo criar duplicações desnecessárias.
- O programa devia agrupar, com o objetivo de promover a cooperação judiciária, as medidas de apoio à cooperação civil e penal para assegurar uma melhor coordenação entre estes dois domínios jurídicos, sobretudo após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em Dezembro de 2009, que veio suprimir a estrutura de pilares. É possível prever outras aproximações a outros programas da DG Justiça, nomeadamente os programas DAPHNE e Direitos Fundamentais.
- Não fica demonstrado que o programa seja o instrumento mais adequado para apoiar projetos que impliquem a compra de equipamentos no intuito de proceder à interligação dos registos criminais. Atendendo ao custo elevado e ao carácter nacional, este tipo de projetos podia ser financiado de forma mais adequada pelos fundos estruturais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

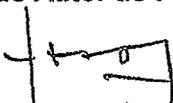
**PARTÉ III - PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que

1. Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa não cabe apreciação do princípio da subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

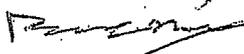
Palácio de S. Bento, 20 de março de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(João Lobo)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE VI – ANEXO**

**Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**PARECER**

**COM (2011) 255 final**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO Relatório de avaliação intercalar do programa Justiça Penal**

**PARTE I - Considerandos**

**1. Nota Preliminar**

A Assembleia da República dispõe de competências no âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia, designadamente nos termos da Constituição da República Portuguesa – artigos 161º, alínea n), 163º, alínea f), 164º, alínea p) e 197º, nº 1, alínea i) – e, bem assim, em conformidade com a disciplina da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

Nesses termos e, em especial nos do nº 1 do artigo 7º, da Lei n.º 43/2006, relativa ao *Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*, a Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República enviou a esta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade Garantias, o documento designado **COM (2011) 255**, correspondente ao **Relatório de avaliação intercalar do programa Justiça Penal**, para conhecimento e apreciação.



## 2. Enquadramento da iniciativa

O programa Justiça Penal da União Europeia tem por objectivo contribuir para a consolidação do espaço de liberdade, segurança e justiça no espaço comunitário, reforçando a cooperação judiciária em matéria penal, com base no princípio do reconhecimento mútuo. Este programa é a continuação do programa-quadro da cooperação policial e judiciária em matéria penal (AGIS) para o período de 2003 a 2007, adoptado em 22 de Julho de 2002 pelo Conselho Europeu.

Neste seguimento, em 12 de Fevereiro de 2007, o Conselho adoptou a Decisão 2007/126/JAI, que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça, o programa específico Justiça Penal. É, pois, com base no artigo 16º, nº 3, alínea b), desta Decisão que a Comissão se encontrava obrigada a submeter à apreciação do Parlamento Europeu e do Conselho, até 31 de Março de 2011, um relatório de avaliação intercalar sobre os resultados obtidos e os aspectos qualitativos e quantitativos da execução do programa.

A COM (2011) 255 materializa a referida responsabilidade da Comissão Europeia, que submeteu este relatório à apreciação do Parlamento Europeu e do Conselho. Sendo que este relatório servirá de base para a redacção de uma comunicação sobre a continuação do programa, até 30 de Agosto de 2012, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do mesmo artigo 16º da citada Decisão.

Pelo exposto, verifica-se que o Relatório presente configura uma iniciativa **não legislativa**, que, todavia, devido à relevância da matéria em causa merece uma análise atenta por parte de Comissão de Direitos Liberdades e Garantias.

### 3. COM (2011)255

#### a. Objectivos do programa de Justiça Penal

A avaliação feita pelos serviços da Comissão, agora aqui apresentada, analisou os pontos fortes e os pontos fracos do programa, debruçando-se, em especial, sobre a sua pertinência, eficácia e eficiência. Para dar cumprimento a esta apreciação foram, naturalmente, tidos em conta os quatros objectivos gerais do programa de Justiça Penal, que passamos a enunciar:

- a) *Promover a cooperação judiciária Promover a cooperação judiciária com o objectivo de contribuir para a criação de um verdadeiro espaço de justiça em matéria penal, baseado no princípio do reconhecimento mútuo e da confiança mútua;*
- b) *Promover a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros, na medida do necessário para melhorar a cooperação judiciária. Promover a redução dos obstáculos jurídicos existentes ao bom funcionamento da cooperação, tendo em vista o reforço da coordenação das investigações e o aumento da compatibilidade dos sistemas judiciais existentes nos Estados-Membros da União Europeia por forma a providenciar um seguimento adequado das investigações das autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros;*
- c) *Melhorar os contactos e o intercâmbio de informações e melhores práticas entre as autoridades judiciais e administrativas e as profissões jurídicas (advogados e outros intervenientes do sector judiciário) e fomentar a formação dos membros do sector judiciário, tendo em vista o reforço da confiança mútua;*
- d) *Melhorar ainda mais a confiança mútua a fim de assegurar a protecção dos direitos das vítimas e dos arguidos.*



Mais se refere que estão previstas quatro tipos de actividades diferentes, que concorrem para a efectivação destes objectivos: concurso público, subvenção de acções, e subvenções de funcionamento.

Importa, igualmente, registar que o orçamento total previsto a título de despesas de funcionamento do programa Justiça Penal para o período de 2007 a 2013 se cifra em **196,85 milhões de EUR**, sendo a maior parte deste atribuído às subvenções (95% a 75% nos últimos cinco anos).

#### **b. Execução do Programa**

O programa anual de trabalho, subjacente às acções ora analisadas, apresenta uma descrição das acções de iniciativa da Comissão a financiar pelo orçamento anual. Esse programa abrange domínios variados, como estudos, trabalhos de investigação, criação de um sistema informatizado comum para a troca de informações sobre registos criminais, conferências e reuniões de peritos e actividades de análise, de acompanhamento e de avaliação.

Ora, de 2008 a 2010, uma média anual de 31 projectos foi objecto de uma convenção de subvenção, isto é, 94 projectos durante esses três anos. Do mesmo modo durante este período, o programa apoiou a execução de projectos específicos no domínio da interligação dos registos criminais nacionais na União Europeia.

Também o aperfeiçoamento dos mecanismos de transmissão das informações judiciais relativas a condenações na União Europeia, que pressupõe o intercâmbio de informações entre Estados-Membros com a maior celeridade possível, nomeadamente, devido à criação de um sistema de informações informatizado foi objecto de financiamento. De 2008 a 2010, o orçamento canalizado para os cofinanciamentos neste domínio específico atingiu os 32 milhões de EUR.

Considerando que só as autoridades nacionais designadas nos termos do artigo 1.º da Decisão 2005/876/JAI do Conselho, de 21 de Novembro de 2005, relativa ao intercâmbio de informações extraídas do registo criminal, estão autorizadas a apresentar projectos no âmbito da prioridade relativa à interligação dos registos criminais, é de assinalar que, durante o período de 2007 a 2009, 22 % dos montantes atribuídos ao domínio dos registos criminais não puderam ser utilizados. Este facto traduziu-se num montante de 7 milhões de EUR de que a justiça penal não pôde beneficiar.

#### **c. Resultados da Avaliação**

No Relatório vertente, nomeadamente na parte dedicada às conclusões, além da habitual súmula sobre os resultados do programa Justiça Penal, é apresentada uma lista de recomendações.

De modo geral, verifica-se que o programa permitiu apoiar 155 projectos e 64 contratos desde a sua criação em 2007, e de acordo com a Comissão, esta avaliação mostrou que é necessário prosseguir os financiamentos, na medida em que as acções financiadas tratem de problemas reais precisos e contribuam de forma positiva e complementar para as medidas nacionais de execução neste domínio.

Apesar desta conclusão, esta avaliação revelou igualmente diversas deficiências que devem ser corrigidas, para que as intervenções a nível europeu possam ser ainda mais eficazes. Neste particular aventa-se especificamente que a aplicação separada dos programas Justiça Civil e Justiça Penal e de outros programas significa que não se aproveitam ao máximo as sinergias existentes, podendo mesmo originar duplicações desnecessárias.

Propõe-se, neste seguimento, o agrupamento, com o objectivo de promover a cooperação judiciária, das medidas de apoio à cooperação civil e penal para assegurar uma melhor coordenação entre estes dois domínios jurídicos, sobretudo após a



entrada em vigor do Tratado de Lisboa em Dezembro de 2009, que veio suprimir a estrutura de pilares. Serão também previsíveis outras aproximações a outros programas da DG Justiça, nomeadamente os programas DAPHNE e Direitos Fundamentais.

Relativamente ao apoio a projectos que impliquem a compra de equipamentos no intuito de proceder à interligação dos registos criminais, refere-se que não fica demonstrado que o programa seja o instrumento mais adequado, atendendo ao custo elevado e ao carácter nacional, considerando-se que este tipo de projectos podia ser financiado de forma mais adequada pelos fundos estruturais.

De forma mais concreta fica plasmada neste Relatório uma lista de recomendações resultantes da observação levada a cabo, de onde se extraem as seguintes:

- i. O acompanhamento das prioridades anuais deve ser melhorado graças à utilização reforçada do sistema PRIAMOS de registo e avaliação das candidaturas em linha;
- ii. A Comissão tenciona promover um debate destinado a definir melhor o critério, de “valor acrescentado europeu”, bem como o nível adequado da sua intervenção relativamente aos instrumentos nacionais de financiamento;
- iii. Simplificação dos procedimentos com o intuito de aumentar a eficácia do programa mantendo os recursos humanos existentes;
- iv. Assegurar uma melhor visibilidade do programa, nomeadamente através da melhoria do sítio Web, e do envio de alertas dirigidos aos parceiros naturais do programa, centrando este esforço tanto nos Estados-Membros como nas ONG.

## PARTE II – Conclusões

A Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias:

- a) Tomou conhecimento do conteúdo do relatório anual da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre as actividades da Unidade Central do EURODAC, referente ao ano de 2009.
- b) Apreciou e analisou o seu conteúdo, conforme consta do presente parecer.
- c) Deliberou que o presente parecer deve ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

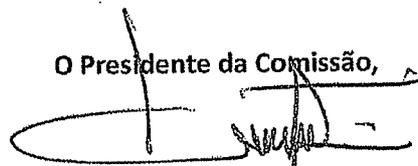
Palácio de São Bento, 18 de Janeiro de 2012

O Deputado Relator,



(Jorge Lacão)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

