



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2017)387

Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 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, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal [COM(2017)387]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto 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 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas¹ no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal.

2 – Importa, pois, começar por referir que a viciação de resultados é geralmente encarada como uma das maiores ameaças que o desporto enfrenta atualmente.

¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PT/1-2015-86-PT-F1-1-ANNEX-1.PDF>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – Nesta sequência, relembra-se que a viciação de resultados compromete os valores do desporto tais como a integridade, o *fair play* e o respeito pelos outros. Esta situação ameaça afastar adeptos e apoiantes do desporto organizado.

Além disso, a viciação dos resultados dos jogos envolve frequentemente redes de crime organizado ativas à escala mundial.

A resolução deste problema é agora uma prioridade para as autoridades públicas, para o movimento desportivo e para os organismos responsáveis pela aplicação da lei em todo o mundo.

4 – Importa, neste contexto fazer o ponto da situação: assim, para responder a estes desafios, o Conselho da Europa convidou, durante o verão de 2012, as partes na Convenção Cultural Europeia a encetar as negociações para a celebração de uma Convenção do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos.

As negociações começaram, assim, em outubro de 2012 com a primeira reunião do grupo de redação do Conselho da Europa

A 13 de novembro de 2012, a Comissão adotou a *«recomendação de decisão do Conselho que autoriza a Comissão Europeia a participar, em nome da UE, nas negociações para uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos»*²

Uma decisão sobre questões relacionadas com apostas e desporto foi adotada a pelo Conselho a 10 de junho de 2013³.

A 9 de julho de 2014, os delegados dos ministros do Conselho da Europa adotaram a Convenção sobre a Manipulação de Competições Desportivas⁴.

A Convenção foi aberta à assinatura em 18 de setembro de 2014, na Conferência do Conselho da Europa de Ministros responsáveis pelo desporto.

² COM(2012) 655 final.

³ Decisão do Conselho 2013/304/UE, de 10 de junho de 2013, que autoriza a Comissão Europeia a participar, em nome da UE, nas negociações para uma convenção internacional do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos, com exceção das questões relativas à cooperação em matéria penal e à cooperação policial, JO L 170 de 22.6.2013, p. 62.

⁴ Malta votou contra a Convenção e, em 11 de julho de 2014, apresentou no Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de parecer sobre a Convenção, ao abrigo do artigo 218.º, n.º 11, do TFUE (parecer 1/14).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A 2 de março de 2015, a Comissão apresentou ao Conselho as suas propostas de Decisões do Conselho relativas à assinatura, em nome da União.

As propostas da Comissão foram debatidas na reunião do Coreper de 11 e 20 de novembro de 2015.

Nesta ocasião, a Presidência concluiu que não iria prosseguir com o processo enquanto não obtivesse a aprovação de todas as delegações.

5 – Nesta sequência, a Comissão considera que a assinatura da Convenção deve fazer parte dos esforços da União para participar na luta contra a viciação de resultados, em conjugação com outros instrumentos, os trabalhos do grupo de peritos da UE sobre a viciação de resultados e as ações preparatórias e os projetos dedicados à questão da viciação de resultados⁵.

6 – Considera-se, pois, necessário continuar a desenvolver um quadro europeu e mundial comum para o desenvolvimento do desporto, baseado nos conceitos de democracia pluralista, de Estado de direito, de direitos humanos e de ética desportiva, com a convicção de que uma luta eficaz contra a manipulação de competições desportivas exige uma cooperação nacional e internacional acrescida, rápida, sustentável e que funcione corretamente.

7 – Existe, deste modo, a consciência de que cada país e cada tipo de desporto no mundo pode potencialmente ser afetado pela manipulação de competições desportivas, daí a necessidade de salientar que este fenómeno, enquanto ameaça mundial para a integridade do desporto, necessita de uma resposta global que deve também ser apoiada por Estados que não são membros do Conselho da Europa.

8 – Deste modo, sublinha-se que a União Europeia promove a Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas, como contributo para os esforços da União Europeia na luta contra a manipulação de

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/other-programmes/cooperation-between-public-private/index_en.htm



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto.

9 – Deste modo, importa sublinhar que a Convenção em análise *“tem como finalidade a luta contra a manipulação de competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto.*

Para este efeito, o objetivo final da Convenção é «proteger a integridade do desporto e da ética desportiva», mediante a adoção de uma série de medidas que visam prevenir, detetar e sancionar a manipulação de competições desportivas. Tendo em conta este objetivo, a Convenção promove igualmente a cooperação internacional e estabelece um mecanismo de controlo para assegurar o cumprimento das disposições previstas na Convenção.

10 - A Convenção incorpora, assim, uma abordagem multifacetada para combater a manipulação de competições desportivas. Por conseguinte, as medidas a adotar são de natureza variada e afetam diferentes áreas do direito, sendo o aspeto da prevenção o mais destacado⁶. Estão também abrangidas as áreas do direito penal substantivo, a cooperação judiciária em matéria penal, a proteção de dados, bem como a regulação dos jogos de apostas.

11 - O termo «direito aplicável» inclui o direito da União Europeia. Isto significa que qualquer direito conferido pelo direito da UE deve igualmente ser tido em conta e que o direito nacional dos Estados-Membros tem de estar em conformidade com o direito da UE, em especial com as regras do mercado interno, prevendo a Convenção medidas que possam levar a um certo grau de aproximação das legislações, ao criar uma base para uma possível harmonização nos termos do artigo 114º do TFUE que trata do estabelecimento e funcionamento do mercado interno.

12 – Nesta sequência, a presente iniciativa refere que a Convenção diz, igualmente, respeito à cooperação internacional em matéria judiciária e noutros aspetos. É importante assinalar que a Convenção não contém qualquer regime jurídico suscetível

⁶ 8 A prevenção é abordada nos capítulos II e III, bem como nos artigos 27.º e 28.º da Convenção.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

de substituir as normas atualmente em vigor e, por conseguinte, não prejudica os instrumentos já existentes no domínio do auxílio judiciário mútuo em matéria penal e de extradição.

Neste contexto, é lembrado que existe um vasto conjunto de instrumentos a nível europeu que promovem a cooperação judiciária em matéria penal, que seriam aplicáveis quer aos diferentes *modi operandi* da viciação de resultados quer à criminalização da viciação de resultados enquanto nova infração na ordem jurídica interna dos Estados-Membros⁷.

Assim, a presente iniciativa, conclui que *determinadas infrações não estão atualmente abrangidas pelo artigo 83.º, n.º 1 do TFUE. A União tem competência sobre as restantes, mas essa competência só é exclusiva para duas disposições - o artigo 11.º (na medida em que se aplica aos serviços a partir e com destino a países terceiros) e o artigo 14.º em matéria de proteção de dados (em parte)*⁸. A competência sobre as restantes é uma competência partilhada.

Por conseguinte, a presente iniciativa refere que *resulta da natureza heterogénea da Convenção, bem como do facto de esta implicar competências que podem ser exclusivas da UE e competências de que não dispõe, que não é possível para a União nem para os Estados-Membros aderir isoladamente à Convenção.*

⁷ Ato do Conselho de 29.5.2000 que estabelece a Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia, JO C 197 de 12.7.2000, p. 1; Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, JO L 190 de 18.7.2002, p. 1; Decisão-Quadro 2003/577/JAI do Conselho relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas, JO L 196 de 2.8.2003, p. 45; Decisão-Quadro 2006/783/JAI do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda; Decisão-Quadro 2008/978/JAI do Conselho relativa ao mandado europeu de obtenção de provas, JO L 350 de 30.12.2008; Decisão-Quadro 2009/948/JAI do Conselho relativa à prevenção e resolução de conflitos de exercício de competência em processo penal, JO L 328 de 15.12.2009, p. 42; Diretiva 2014/41/UE relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal, JO L 130 de 1.5.2014, p. 1; Diretiva 2014/42/UE sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia, JO L 127 de 29.4.2014, p. 39.

⁸ Os atos legislativos aplicáveis podem incluir a Diretiva 95/46/CE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281 de 23.11.1995, p. 31), o Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO L 8 de 12.1.2001, p. 1) e a Decisão-Quadro 2008/977/JAI relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (JO L 350 de 30.12.2008, p. 60).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa é constituída pelos artigos 114º e 165º do TFUE, em conjugação com o artigo 218º, n.º 6, alínea a) do mesmo Tratado.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A presente iniciativa refere que *determinadas infrações não estão atualmente abrangidas pelo artigo 83º, n.º 1 do TFUE. A União tem competência sobre as restantes, mas essa competência só é exclusiva para duas disposições - o artigo 11º (na medida em que se aplica aos serviços a partir e com destino a países terceiros) e o artigo 14º em matéria de proteção de dados (em parte)*⁹. A competência sobre as restantes é uma competência partilhada ou de «de apoio».

Ou seja, resulta da natureza heterogénea da Convenção, bem como do facto de esta implicar competências que podem ser exclusivas da UE e competências de que não dispõe, que não é possível para a União nem para os Estados-Membros aderir isoladamente à Convenção.

Neste sentido importa verificar o estipulado no nº 5 do artigo 2º do TFUE: "*Em determinados domínios e nas condições previstas pelos Tratados, a União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a ação dos Estados-Membros, sem substituir a competência destes nesses domínios*". Assim, somos de parecer que a Convenção poderá ser aprovada em nome da União tendo em consideração o artigo anteriormente referido.

⁹ Os atos legislativos aplicáveis podem incluir a Diretiva 95/46/CE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281 de 23.11.1995, p. 31), o Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO L 8 de 12.1.2001, p. 1) e a Decisão-Quadro 2008/977/JAI relativa à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (JO L 350 de 30.12.2008,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - PARECER

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

1 – A Convenção poderá ser aprovada em nome da União tendo em consideração o estipulado no nº 5 do artigo 2º do TFUE: *“Em determinados domínios e nas condições previstas pelos Tratados, a União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a ação dos Estados-Membros, sem substituir a competência destes nesses domínios”.*

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 10 de Abril de 2018

O Deputado Autor do Parecer

(Carlos Costa Neves)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Parecer

Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal

**Autor: Deputado Joel Sá
(PSD)**

COM(2017) 387



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES



PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto a iniciativa europeia COM (2017) 387 - Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à celebração, em nome da União Europeia, da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas no que diz respeito a questões não relacionadas com o direito penal substantivo nem com a cooperação judiciária em matéria penal, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto

A União Europeia promove a Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas, como contributo para os esforços da União Europeia na luta contra a manipulação de competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto.

Considera que a assinatura da Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas deve fazer parte dos esforços da União para participar na luta contra a viciação de resultados, uma vez que estamos perante algo que é encarado como uma das maiores ameaças que o desporto enfrenta atualmente e



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

compromete os valores do desporto tais como a integridade, o *fair play* e o respeito pelos outros.

Com efeito, refere a Proposta em apreço, a viciação de resultados ameaça afastar adeptos e apoiantes do desporto organizado. Além disso, a viciação dos resultados dos jogos envolve frequentemente redes de crime organizado ativas à escala mundial.

Sobre essa matéria é expresso na Iniciativa em análise que *"a resolução deste problema é agora uma prioridade para as autoridades públicas, para o movimento desportivo e para os organismos responsáveis pela aplicação da lei em todo o mundo."*

Como resposta a este desafio o Conselho da Europa convidou, durante o verão de 2012, as partes na Convenção Cultural Europeia a encetar as negociações para a celebração de uma Convenção do Conselho da Europa contra a manipulação de resultados desportivos.

As negociações começaram em outubro de 2012 com a primeira reunião do grupo de redação do Conselho da Europa e a presente proposta tem por objeto um instrumento jurídico de celebração do acordo.

2. Principais aspetos

A presente Proposta de DECISÃO DO CONSELHO salienta a finalidade da Convenção que é *«a luta contra a manipulação de competições desportivas, a fim de proteger a integridade do desporto e da ética desportiva, em conformidade com o princípio da autonomia do desporto»*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Para este efeito, o objetivo final da Convenção é *«proteger a integridade do desporto e da ética desportiva»*, mediante a adoção de uma série de medidas que visam prevenir, detetar e sancionar a manipulação de competições desportivas.

Tendo em conta este objetivo, *“a Convenção promove igualmente a cooperação internacional e estabelece um mecanismo de controlo para assegurar o cumprimento das disposições previstas na Convenção.”*

É ainda referido que a Convenção incorpora uma abordagem multifacetada para combater a manipulação de competições desportivas.

Neste sentido, as medidas a adotar são *“de natureza variada e afetam diferentes áreas do direito, sendo o aspeto da prevenção o mais destacado. Estão também abrangidas as áreas do direito penal substantivo, a cooperação judiciária em matéria penal, a proteção de dados, bem como a regulação dos jogos de apostas.”*

Assim, no texto da Convenção figuram:

- Capítulos II e III a maioria das disposições sobre prevenção;
- Capítulo III algumas disposições destinadas a facilitar a troca de informações entre todas as partes interessadas;
- Capítulo IV diz respeito ao direito penal e à cooperação em matéria de execução;
- Capítulo V, relativo à competência, ao processo penal e às medidas de execução;

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

- o Capítulo VI, relativo às sanções e medidas, contém disposições que acompanham as disposições de direito penal substantivo previstas no artigo 15.º a 18.º da Convenção;

- o Capítulo VII diz respeito à cooperação internacional em matéria judiciária e noutros aspetos. É importante assinalar que a Convenção não contém qualquer regime jurídico suscetível de substituir as normas atualmente em vigor e, por conseguinte, não prejudica os instrumentos já existentes no domínio do auxílio judiciário mútuo em matéria penal e de extradição.

3. Elementos Jurídicos da Proposta

a) Base jurídica substantiva

A este propósito, as principais bases jurídicas materiais de que a UE dispõe para poder exercer as suas competências relativamente à totalidade da Convenção (com exceção dos elementos sobre os quais não tenha competência) são os artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (proteção de dados), artigo 82.º, n.os 1 e 2 do TFUE (cooperação judiciária em matéria penal), artigo 83.º, n.º 1, do TFUE (direito penal substantivo), artigo 114.º do TFUE (estabelecimento e o funcionamento do mercado interno), artigo 165.º do TFUE (desporto) e artigo 207.º do TFUE (política comercial comum).

b) Base jurídica processual



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

A nível processual a base jurídica da presente Decisão é o artigo 218.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) - *estabelece que o Conselho, sob proposta do negociador, adota uma decisão de celebração do acordo* e o artigo 218.º, n.º 6, alínea a) do TFUE que prevê, se um «*acordo abranger domínios aos quais seja aplicável o processo legislativo ordinário*», o Conselho adota uma decisão de celebração do acordo, após aprovação do Parlamento Europeu.

De referir ainda que a Convenção sobre a manipulação de competições desportivas cobre domínios aos quais é aplicável o processo legislativo ordinário.

Além disso, a decisão do Conselho relativa à sua celebração está sujeita à votação por maioria qualificada em conformidade com o artigo 218.º, n.º 8, do TFUE.

Resulta da natureza heterogénea da Convenção, bem como do facto de esta implicar competências que podem ser exclusivas da UE e competências de que não dispõe, que não é possível para a União nem para os Estados-membros aderir isoladamente à Convenção.

PARTE III – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.



Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto

Palácio de S. Bento, 14 de fevereiro de 2018

O Deputado Autor do Parecer

(Joel Sá)

A Presidente da Comissão

(Edite Estrela)