Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Coutinho, Emanuela Mendes

Imposição de medidas sancionatórias pela União Europeia

http://hdl.handle.net/11067/8148

Metadados

Data de Publicação 2024

Resumo A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) desempenha um papel central na ação externa da União Europeia (UE), sendo uma política e instrumento cruciais para a imposição de medidas sancionatórias pela UE. O presente estudo centra-se na análise dessas medidas no contexto das perspectivas da formação de um direito penal europeu ao longo da história e da evolução da cooperação judiciária em matéria penal e do reforço da PESC. Num primeiro momento, investigam-se as perspetivas de formação de um...

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) plays a central role in the European Union's (EU) external action, serving as a crucial policy and instrument for the imposition of sanctioning measures by the EU. This study focuses on the analysis of these measures within the context of the development of European criminal law throughout history, the evolution of judicial cooperation in criminal matters, and the strengthening of the CFSP. Initially, the study explores the prospects for the formati...

Palavras Chave Direito, Direito penal europeu, Sanções - União Europeia

Tipo masterThesis

Revisão de Pares Não

Coleções [ULP-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-11-01T22:54:48Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO

IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS SANCIONATÓRIAS PELA UNIÃO EUROPEIA

Emanuela Mendes Coutinho

Dissertação de Mestrado em Ciências-Jurídico Internacionais e Europeias orientada pelo Prof. Doutor Nuno Castro Marques

Porto, 2024

AVISO LEGAL

O conteúdo desta tese reflete as perspetivas, o trabalho e as interpretações do autor no momento da sua entrega. Esta tese pode conter incorreções, tanto conceptuais como metodológicas, que podem ter sido identificadas em momento posterior ao da sua entrega. Por conseguinte, qualquer utilização dos seus conteúdos deve ser exercida com cautela. Ao entregar esta tese, o/a autor(a) declara que a mesma é resultante do seu próprio trabalho, contém contributos originais e são reconhecidas todas as fontes utilizadas, encontrando-se tais fontes devidamente citadas no corpo do texto e identificadas na secção referências. O autor, declara, ainda, que não divulga na presente tese quaisquer conteúdos cuja reprodução esteja vedada por direitos de autor ou de propriedade industrial.

Declaração sob compromisso de honra

(*Artigo 6.º, n.º 2 das Normas e orientações para a submissão de trabalhos académicos na plataforma Urkund para deteção de similaridade e plágio*)

Eu, abaixo assinado, tenho consciência de que a prática de plágio consiste numa forma de violação da integridade académica, constituindo um crime punível por lei com relevância nos regimes disciplinar, civil e criminal.

Nesse sentido, declaro por minha honra que a dissertação/tese apresentada é original e que todas as fontes, incluindo as da minha autoria, estão devidamente identificadas e referenciadas.

Porto, 27 de agosto de 2024

Emanuela Mendes Coutinho

O (A) Estudante

Índice

Resumo....3
Abstract....4
Palavras-chave....5
Lista de abreviaturas....6
Introdução....7
1. PERSPETIVAS DE FORMAÇÃO DE UM DIREITO PENAL EUROPEU....9
1.1. (In)existência de um direito sancionatório na formação de um direito penal europeu....21
2. A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA EM MATÉRIA PENAL NO ESPAÇO DA UNIÃO EUROPEIA....26
2.1. A cooperação judiciária em matéria penal antes do Tratado de Maastricht....28
2.2. A cooperação judiciária em matéria penal no Tratado de Maastricht....31
2.3. A cooperação judiciária em matéria penal no Tratado de Amesterdão....34
2.4. O Conselho Europeu de Tampere....49
3. A ATUAÇÃO EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA COM O TRATADO DE LISBOA....51
3.1. Traços essenciais estruturais relevantes para a alteração da ação externa da UE após o Tratado de Lisboa....53
3.2. A configuração da PESC à luz do Tratado de Lisboa....56
4. A IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS SANCIONATÓRIAS PELA UNIÃO EUROPEIA....65
4.1. Classificação das medidas sancionatórias....77
4.2. Guerra Rússia e Ucrânia....78
4.3. Prática decisória e jurisprudencial europeia relevante....80
Conclusão....92
Referências....94

Resumo

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) desempenha um papel central na ação externa da União Europeia (UE), sendo uma política e instrumento cruciais para a imposição de medidas sancionatórias pela UE. O presente estudo centra-se na análise dessas medidas no contexto das perspectivas da formação de um direito penal europeu ao longo da história e da evolução da cooperação judiciária em matéria penal e do reforço da PESC.

Num primeiro momento, investigam-se as perspetivas de formação de um direito penal e sancionatório europeu. Em seguida, apresenta-se a evolução histórica da cooperação judiciária em matéria penal, desde os estágios anteriores ao Tratado de Maastricht. Posteriormente, examina-se a atuação externa da UE após o Tratado de Lisboa, pois este representou um marco relevante na evolução da PESC. Por fim, analisa-se o atual processo de imposição e revisão de medidas sancionatórias pela UE, a classificação das medidas restritivas, bem com as decisões do TJ e jurisprudência europeia relevante no que toca à imposição das sanções.

A finalidade do presente trabalho traduz-se na compreensão da origem, do processo e dos objetivos da imposição de medidas sancionatórias pela UE, a partir da delimitação das competências entre a UE e os Estados-Membros, do entendimento dos diferentes tipos de medidas sancionatórias e da demonstração da conexão entre a PESC e as medidas sancionatórias.

A presente dissertação desenvolve-se através do método hermenêutico, ou método jurídico[1], complementado pela análise doutrinal e robustecido pela vertente empírica trazida pela prática decisória e pela jurisprudência. A fonte que emerge como primacial, por simples caráter dedutivo é o direito europeu, sem prejuízo do recurso, sempre que adequado, quer ao direito nacional, quer a outras fontes internacionais, sempre que adequado ou necessário para alargar ou enriquecer a reflexão sobre as opções consagradas no direito europeu.

[1] Por tal método entende-se, seguindo os ensinamentos de BAPTISTA MACHADO, J. (2016). Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador. Coimbra: Almedina, p. 176, o estabelecimento e utilização de um "[…] conjunto de directivas ou critérios que devem orientar a actividade do intérprete, por forma a orientar o casuísmo e o arbítrio de cada julgador, incompatíveis com as necessidades da vida social, incompatíveis, designadamente, com a segurança jurídica.", e entre tais fatores hermenêuticos encontram-se o elemento gramatical e o elemento lógico, incorporando este último ainda o elemento racional (ou teleológico), o elemento sistemático e o elemento histórico (p. 181).

Abstract

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) plays a central role in the European Union's (EU) external action, serving as a crucial policy and instrument for the imposition of sanctioning measures by the EU. This study focuses on the analysis of these measures within the context of the development of European criminal law throughout history, the evolution of judicial cooperation in criminal matters, and the strengthening of the CFSP.

Initially, the study explores the prospects for the formation of European criminal and sanctioning law. It then presents the historical evolution of judicial cooperation in criminal matters, from the stages preceding the Maastricht Treaty. Subsequently, it examines the EU's external action following the Lisbon Treaty, as this marked a significant milestone in the evolution of the CFSP. Finally, it analyses the current process of imposing and reviewing sanctioning measures by the EU, the classification of restrictive measures, as well as the decisions of the ECJ and relevant European jurisprudence regarding the imposition of sanctions.

The purpose of this work is to understand the origin, process, and objectives of the EU's imposition of sanctioning measures, by defining the competencies between the EU and the Member States, understanding the different types of sanctioning measures, and demonstrating the connection between the CFSP and the sanctioning measures.

This dissertation is developed through the hermeneutic, or legal, method, complemented by doctrinal analysis and strengthened by the empirical aspect brought by decision-making practice and jurisprudence. The primary source, emerging through simple deductive reasoning, is European law, without prejudice to the use of national law or other international sources whenever appropriate or necessary to broaden or enrich the reflection on the options enshrined in European law.

Palavras-chave

União Europeia; direito penal europeu; ação externa; PESC; medidas sancionatórias; medidas restritivas; sanções.

European Union; european criminal law; external action; CFSP; sanctioning measures; restrictive measures; sanctions.

LISTA DE ABREVIATURAS

AUE – Ato Único Europeu
AIEA – Agência Internacional de Energia Atómica
CE – Comunidades Europeias
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEE – Comunidade Económica Europeia
COPOJUP – Cooperação Policial e Judiciária Penal
DI – Direito internacional
EUROPOL – Serviço Europeu de Polícia
ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GATS – Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
JAI – Justiça e Assuntos Internos
OMC – Organização Mundial do Comércio
PCSD – Política de Defesa e de Segurança Comum
PE – Parlamento Europeu
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa
TCE – Tratado da Comunidade Europeia
TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
TPI – Tribunal Penal Internacional
TUE – Tratado da União Europeia
UE – União Europeia

Introdução

Após ter sido o epicentro de duas guerras mundiais, a Europa procurou pacificar-se. Neste contexto, surgiu o processo de integração europeia, no qual os países europeus uniram-se e estabeleceram relações, inicialmente comerciais, visando uma evolução dessa relação a longo prazo. Ao longo dos anos, esse processo resultou no anseio europeu de unificar não apenas a economia, mas também prosseguir uma integração política, militar e social.

A ideia da criação da PESC na UE surgiu com o Tratado de Maastricht, quando os Estados-Membros da UE buscaram também uma integração na área de segurança e defesa. Sucede que, inicialmente, alguns países desaprovaram a integração e a submissão das suas políticas externas de segurança a uma política comum, o que levou à manutenção da soberania dos Estados-Membros sobre esta matéria, destacando o carácter intergovernamental da PESC.

Neste sentido, a compreensão da imposição de medidas sancionatórias pela UE revela-se fundamental não apenas no âmbito do estudo do direito europeu, mas também para entender a atuação europeia diante da violação, principalmente por parte de países terceiros, das obrigações decorrentes do direito internacional, especialmente as relativas aos direitos humanos e liberdades fundamentais, com o intuito de promover os objetivos da PESC. Portanto, a relevância do tema está diretamente relacionada com a PESC no contexto da integração europeia, especialmente na área de segurança e defesa, através da utilização de mecanismos políticos e económicos para agir em situações de crise.

Considerando que se cuida de medidas sancionatórias, parte-se da análise da formação e evolução de um direito penal próprio da UE, da evolução da cooperação judiciária em matéria penal, da distinção entre o método europeu e o método intergovernamental e a consequente manutenção da PESC no método intergovernamental, da atuação externa europeia e a PESC, assim como o processo de adoção e revisão de medidas sancionatórias pela UE, suas classificações e jurisprudência relevante sobre o assunto.

A presente dissertação tem como objetivo analisar de forma abrangente e aprofundada a imposição de medidas sancionatórias pela UE, abordando não apenas os mecanismos legais e processuais envolvidos, mas também a sua evolução ao longo do tempo. Para isso, será realizado um estudo que contemplará diferentes perspectivas, desde a análise das bases jurídicas e competências da UE até a compreensão das implicações práticas das medidas sancionatórias em diferentes contextos.

O método utilizado para o desenvolvimento desta dissertação será predominantemente hermenêutico, complementado por análise doutrinal e empírica, incluindo análise da prática decisória do TJ, bem como a jurisprudência relevante. Além

disso, serão consideradas fontes primárias do direito europeu e nacional, bem como outras fontes internacionais pertinentes para enriquecer a reflexão sobre o tema.

1. PERSPETIVAS DE FORMAÇÃO DE UM DIREITO PENAL EUROPEU

A cooperação judiciária e policial em matéria penal (leia-se CoPoJuP) relaciona-se intrinsecamente com a própria evolução do direito penal da UE, o qual apesar de até hoje não ser uma política da União, vem sendo amplamente discutida pela doutrina, seja quanto à sua existência, limites e interrelação com os Estados-Membros, e quadro institucional na eu para o seu desenvolvimento.

No que diz respeito à cooperação judiciária em matéria penal, a UE estabeleceu objetivos claros para desenvolver essa cooperação, entre os quais se destacam os seguintes:

> Facilitar e acelerar a cooperação entre os ministérios e as autoridades judiciárias competentes ou equivalentes dos Estados-Membros no que respeita ao procedimento e à execução das decisões; facilitar a extradição entre os Estados-Membros; assegurar, na medida necessária à melhoria desta cooperação, a compatibilidade das regras aplicáveis nos Estados-Membros; prevenir os conflitos de competência entre os Estados-Membros; adoptar progressivamente medidas que instituam regras mínimas relativas aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico de droga (Serviço das Publicações da União Europeia)[2].

Por outro lado, a cooperação policial manifesta-se através das ações comuns – instrumento que será abordado no próximo capítulo - decididas pelo Conselho da UE, assim como por intermédio da Unidade Europeia de Polícia (leia-se EUROPOL). Nesse âmbito, o Conselho implementará uma rede de investigação, de documentação e de estatística sobre a criminalidade transfronteiras. As ações levadas a efeito no domínio da cooperação policial estão sujeitas a um controlo jurisdicional apropriado, por parte das autoridades competentes, de acordo com as regras aplicáveis em cada Estado-Membro (Serviço das Publicações da União Europeia).

No espaço europeu há um movimento de construção de um direito penal próprio, decorrente de uma evolução iniciada no Tratado de Maastricht, e aprofundada no Tratado de Amesterdão, no Conselho Europeu de Tampere e, por fim, com o Tratado que visava estabelecer uma Constituição Europeia e submeter o Direito Penal a uma regra comunitária, permitindo que que tipos e sanções penais fossem adotados no âmbito da União Europeia (Santos, 2019)[3].

---

[2] Serviço das Publicações da União Europeia. Estabelecimento progressivo de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=legissum:a11000.

[3] Santos, M. O. (2019). A expansão do Direito Penal europeu frente à subsidiariedade da tutela penal: alternatividade a partir da Mediação Penal de Adultos portuguesa. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal, 5*(1), pp. 219-251. doi:https://doi.org/10.22197/rbdpp.v5i1.189, p. 222.

Ressalta-se que o último tratado citado pelo Autor refere-se ao infrutífero 'Tratado Constitucional Europeu', assinado a 29 de outubro de 2004 pelos Estados-Membros da UE, que, no entanto, não entrou em vigor devido à sua rejeição em referendos na França e nos Países Baixos. Cita-se o mesmo, todavia, porque apesar de não promulgado, representa uma tentativa significativa de consolidar e simplificar todos os Tratados existentes, criando uma constituição formal para a UE.

Mas recuando-se a 1971, o Conselho da Europa discutiu a possibilidade da elaboração de um "Código Penal Europeu" através da harmonização das normas penais nos diferentes países membros naquela altura, entretanto de acordo com Siebber (1999)[4] "não se via vantagens na harmonização das normas penais", ao menos não naquela altura.

Mais tarde, em 1996, o Conselho da Europa retomou tal discussão sobre da elaboração de um Código Penal e Processual Europeu, com o objetivo de harmonizar as leis penais e processuais dos Estados-Membros visando fortalecer a cooperação judicial.

Ocorre que, apesar de ter-se formado uma Comissão, o Conselho não conseguiu implementá-lo devido a fatores políticos, legislativos e relativos à soberania nacional dos Estados-Membros. Contudo, as discussões ocorridas naquela altura influenciaram significativamente a cooperação judicial na UE, destacando-se a complexidade da harmonização legislativa quando analisado num contexto transnacional.

Depois, existiu um projeto de criação de um Código Penal para a defesa de interesses tipicamente europeus, denominado "Eurodelitos" (Zapatero, Tiedemann, & Martín, 2006)[5]. Sobre o Eurodelitos, Tiedemann (2003)[6], um dos seus maiores impulsionadores, defendia a sua viabilidade no âmbito dos Tratados então vigentes, designadamente no terceiro pilar, onde a harmonização, apesar de referida aos delitos de corrupção e fraude, não impedia uma possível interpretação extensiva de tais conceitos e a definição da matéria com o objetivo de emanar decisões-quadro.

Existia, ainda, uma certa resistência apenas em relação às sanções, Tiedemann (2003)[7], todavia, afirmou ser possível "prescrever a sua classificação como punível, desde que se deixe aos Estados-Membros a concreta formulação das sanções e que o ilícito em questão seja suficientemente grave para requerer o emprego das sanções penais com o fim de obter uma tutela eficaz, proporcionada e dissuasiva".

Desse modo, o projeto dos 'Eurodelitos' referiu-se a um conjunto de infrações penais em relação às quais a UE possuía uma especial atenção devido à sua natureza

[4] Sieber, U. (Janeiro de 1999). À propos du Code Pénal type européen. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, p. 3.
[5] Zapatero, A., Tiedemann, K., & Martín, N. (2006). Eurodelitos. El Derecho Penal Económico en la Unión Europea. México. p. 25 e ss.
[6] Na introdução da obra supracitada, pp. 22 e ss.
[7] Na introdução da obra supracitada, p. 23.

transnacional e ao impacto significativo em relação à segurança no espaço europeu. Os delitos incluem o terrorismo, o tráfico de seres humanos, o tráfico de drogas, a fraude contra os interesses financeiros da UE e o cibercrime, entre outros.

Por fim, no que diz respeito às tentativas de instituir um direito penal na UE, pode-se afirmar que a mais ambiciosa foi a iniciativa do Parlamento Europeu na criação do *Corpus Iuris,* pois este "constituiu uma proposta de unificação de direito penal substantivo e processual, para os países membros da UE, em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE" (Prats, 1999)[8]. Isto porque, nesta altura, a UE estava a passar por sérios problemas relacionados à fraude financeira.

Isto posto, o *Corpo Iuris* descrevia uma série de infrações penais relativas à fraude, corrupção e lavagem de dinheiro, entre outros crimes que prejudicavam os interesses financeiros da União, todavia, apesar de relevante no âmbito da cooperação judicial, tal instrumento jurídico não foi totalmente implementado.

Todas essas tentativas, no entanto, tiveram o mérito de reafirmar a necessidade de uma certa cooperação em matéria penal, quando não, por vezes, de verdadeira harmonização ou até de unificação (Silveira, Canotilho, & Froufe, 2016)[9].

Sobre a (in)existência de um direito penal da UE, Silveira, Canotilho, & Froufe (2016)[10] afirmam que "mesmo que se negue a existência de um corpo autónomo, o enfoque não pode deixar de ser este, visto que a própria negação da sua existência e a necessidade de explicar a sua legitimação levar-nos-á a perceber de que modo pode falar-se em cooperação judiciária e policial em matéria penal".

Para existir uma integração económica e social dos países europeus, nos termos previstos pelos tratados que a instituem, argumenta Caeiro (1996)[11] que só pode conseguir-se através da criação de uma regulamentação jurídica comum. Refere, ainda, o autor, que "a evolução do mercado comum para uma união política, conseguida com a subordinação da atividade económica a uma ordem jurídica comum, põe inevitavelmente o problema da criação de um direito penal comum".

É inegável que o direito europeu, desde a sua génese, detém uma notável influência no que toca ao direito penal dos Estados-Membros, que se justifica para o alcance dos objetivos da UE. Essa influência traduz-se principalmente no princípio do primado do direito europeu.

[8] Prats, F. M. (1999), p. 31.
[9] Silveira, A., Canotilho, M., & Froufe, P. M. (2016), p. 398.
[10] Silveira, A., Canotilho, M., & Froufe, P. M. (2016), p. 393.
[11] Caeiro, P. (1996). Perspectivas de formação de um direito penal na União Europeia. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, p. 189.

De acordo com o princípio do primado do direito europeu[12], as normas de direito europeu prevalecem sobre qualquer norma de direito interno, anterior ou posterior, de natureza legal ou constitucional, contrária ao direito europeu, constituindo uma condição necessária para a salvaguarda da própria existência da ordem jurídica comunitária (Sousa, 2004)[13].

Klingl (2014)[14] complementa que o direito europeu goza de primazia em relação à ordem jurídica interna dos Estados-Membros, e que em caso de conflito entre as regras e os atos dos Estados-Membros e da UE, o direito europeu é o aplicado, não podendo a legislação nacional anular, alterar ou privar de efeito uma regra jurídica europeia.

Importante citar o Acórdão Costa vs ENEL[15] que foi o precursor do princípio do primado. Este caso surgiu em 1964 quando um acionista minoritário da empresa italiana de eletricidade (ENEL), contestou a nacionalização da empresa com a alegação de que a lei italiana que nacionalizava a indústria elétrica violava o direito europeu.

Em síntese, a principal questão jurídica deste caso era identificar se o Tratado da Comunidade Económica Europeia (leia-se CEE) tinha primazia sobre uma lei nacional posterior. Neste caso, o TJUE decidiu que o direito europeu tem primazia sobre o direito nacional dos Estados-Membros, argumentando que ao assinar o Tratado, os Estados-Membros transferiram uma parcela da sua soberania para a Comunidade e, por consequência, aceitaram as suas normas como superiores às legislações nacionais dos Estados-Membros.

Destacou-se, ainda, no acórdão que "pela adesão a uma Comunidade, os Estados-Membros limitaram os seus direitos soberanos, embora dentro de áreas limitadas, e criaram um corpo de direito aplicável tanto a seus nacionais quanto a eles próprios".

O princípio do primado do direito europeu está estreitamente relacionado ao princípio da autonomia processual dos Estados-Membros. Sobre tal princípio, Abreu (2022)[16] explica que "as dinâmicas associadas à autonomia processual dos Estados-Membros, nomeadamente as que determinam a sua autonomia quanto à fixação da organização do seu sistema jurisdicional nacional, recorda que tal competência tem de ser exercida respeitando as obrigações que para eles decorrem do direito da União".

---

[12] Importante referir que, antes da criação da UE, utilizava-se a denominação "direito comunitário" que, evidentemente, não se aplica atualmente após a criação da UE, de modo que a denominação correta é "direito europeu", no entanto mantém-se a denominação 'direito comunitário' utilizada pelos autores antes da criação da UE.

[13] Sousa, C. U. (2004). *A vigência do direito comunitário na ordem jurídica portuguesa.* (O. U. Lisboa, Ed.) Fonte: http://hdl.handle.net/11144/1547, p. 3.

[14] Klingl, B. J. (2014). A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil, p. 108.

[15] Acórdão do TJ de 15.07.1964, no proc. 6/64, Flaminio Costa c. ENEL.

[16] Abreu, J. C. (2022). Independente? Imparcial? Os desafios à união de direito e a justiça eletrónica europeia como instrumento original ao serviço da tutela jurisdicional efetiva. UMinho Editora. doi:10.21814/uminho.ed.97.26, pp. 536-537.

Afirma-se, portanto, que essa autonomia refere-se à possibilidade de os Estados-Membros definirem as suas próprias regras processuais no âmbito do direito interno ao executarem as normas do direito da União, o que significa que uma norma europeia pode ser aplicada e executada de maneira diferente em cada Estado-Membro.

É evidente, no entanto, que tal autonomia não é absoluta, devendo-se respeitar o princípio do primado do direito europeu e, também, os princípios europeus da equivalência, da efetividade e da uniformidade na aplicação.

No mesmo entendimento, Cunha (2014)[17] afirma que "as normas adotadas ao nível da UE são executadas/aplicadas pela administração nacional, ao abrigo do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros e tendo presente três condicionantes principiais: o princípio da efetividade, o princípio da equivalência e o princípio da uniformidade na aplicação[18]".

Este princípio desdobra-se principalmente em duas vertentes: a autonomia institucional por um lado - a qual deve ser entendida no sentido que sobre os Estados-membros não pesa qualquer obrigação de instituir jurisdições específicas para conhecer das ações fundadas no direito europeu - e autonomia processual por outro - devendo esta entender-se no sentido que sobre eles não pesa igualmente qualquer obrigação de criar vias processuais específicas para tais ações (Rideau, 2006)[19].

Se esta autonomia institucional e processual dos Estados-Membros comporta inegavelmente vantagens importantes, designadamente do ponto de vista da função primordial que as jurisdições são chamadas a assumir na interpretação e aplicação do direito europeu, os riscos que ela encerra para a uniformidade dessa interpretação e aplicação e, bem assim, para a efetividade dos direitos que a ordem jurídica comunitária confere aos particulares não são, contudo, também eles, despiciendos (Cabral, 2008)[20].

Foi precisamente por ter presente esses riscos que o Tribunal veio, nos acórdãos enquadrar a referida autonomia, subordinando-a a dois princípios fundamentais, desde então constantemente reiterados na sua jurisprudência relativa a esta questão, os princípios de equivalência e de efetividade.

---

[17] Cunha, M. M.-H. (2014). Atribuição e Harmonização na União Europeia: A (difícil) construção normativo-jurisprudencial do mercado interno dos medicamentos de uso humano. Coimbra: Universidade de Coimbra, p. 50.

[18] Assegurado pelo Tribunal de Justiça. Como este afirmou sintomaticamente, no acórdão Merck Genéricos, quando há uma questão, cabe ao Tribunal de Justiça dar "uma resposta uniforme a nível comunitário" (n.º 37).

[19] Rideau, J. (2006). *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes* (5ª ed.). Paris: L.G.D.J., p. 896.

[20] Cabral, P. (Set.-Dez. de 2008). O princípio da protecção jurisdicional efectiva e a autonomia processual dos Estados-Membros no ordenamento jurídico da União Europeia. *Revista da Ordem dos Advogados*, p. 992.

Foi precisamente por tais riscos que o Tribunal, nos acórdãos *Rewe*[21] *e Comet*[22] enquadrou essa autonomia, subordinando-a a dois princípios fundamentais que, desde então, têm sido constantemente reiterados na sua jurisprudência sobre esta questão: os princípios da equivalência e da efetividade.

Assim, se de acordo com o primeiro desses princípios, "as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que, para os particulares, decorrem do [...] do direito comunitário [...] não podem ser menos favoráveis do que as respeitantes a ações judiciais similares de natureza interna"[23], de acordo com o segundo, essas mesmas modalidades também não devem "tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária"[24].

Da leitura dos acórdãos supracitados, conclui-se que o TJUE afirmou que, na ausência de normas europeias, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os tribunais competentes e definir os procedimentos para ações destinadas a salvaguardar o direito da União Europeia.

No entanto, as regras processuais nacionais devem garantir que os direitos decorrentes do direito da União não sejam prejudicados quando comparados com o direito nacional dos Estados-Membros, em conformidade com o princípio da equivalência. Além disso, tais regras não podem tornar impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União, em respeito ao princípio da efetividade.

Após esta apresentação dos princípios, passa-se à questão relativa ao início da formação de um direito penal europeu, que teve início muito antes do Tratado de Maastricht, mas somente com este que “surge um Direito Penal europeu por si mesmo” (Santos, 2019)[25], na medida em que determinou a instituição de três instrumentos legislativos que se mostraram extremamente importantes em matéria de CoPoJuP, a saber: as posições comuns, as ações comuns e as convenções.

Após a promulgação do Tratado de Maastricht, discutia-se amplamente a ideia de conferir à UE uma competência penal, isto porque, naquela altura, seria o único meio de proteger os interesses financeiros da CE contra a fraude, bem como de evitar a distorção da concorrência causada pela disparidade entre os sistemas penais dos Estados-Membros, assim argumenta Caeiro (1996)[26].

[21] Acórdão do TJ de 16.12.1976, no proc. 33/76, Rewe c. Landwirtschaftskammer.
[22] Acórdão do TJ de 16.12.1976, no proc. 45/76, Comet BV c. Produktschap voor Siergewassen.
[23] Acórdão do TJ de 14.12.1995, no proc. C-312/93, Peterbroeck c. Estado Belga.
[24] Cf. acórdão supra.
[25] Santos, M. O. (2019), p. 224.
[26] Caeiro, P. (1996), p. 203.

Nesse sentido, por possuir a então CE personalidade jurídica própria, possuía uma pretensão legítima de proteger os seus interesses financeiros contra fraude. Há que reconhecer que tais preocupações eram desde a sua génese legítimas.

É evidente que, diante da divergência no conteúdo das disposições legislativas nos Estados-Membros, a probabilidade da concorrência ser falseada naquela altura era ainda maior, especialmente quando alguns Estados-Membros possuíam uma legislação mais severa do ponto de vista sancionatório em comparação com outros.

Em consonância com tal entendimento: "a concorrência pode ser falseada pela disparidade das normas penais previstas pela legislação de cada Estado-Membro, que resulta na coexistência de sistemas penais de alta e baixa pressão"[27].

Caeiro (1996)[28] reflete que daí surge a necessidade de um direito penal europeu, uma vez que é insustentável que os nacionais de um Estado-Membro específico possam beneficiar fraudulentamente dos fundos europeus pelo fato de esse Estado não cumprir o seu dever de velar pela defesa dos interesses financeiros da União. Assim, conforme o autor, a atribuição de competências penais deve respeitar os seguintes critérios:

> A atribuição de uma competência penal autónoma à CE através de uma modificação dos Tratados não poderia dispensar a instituição de um procedimento de elaboração do direito democraticamente legítimo, de forma a respeitar as garantias e as tradições constitucionais dos Estados-Membros. Em seguida, esta competência penal deveria limitar-se à proteção de bens jurídicos próprios da CE claramente identificados, respeitando o princípio da subsidiariedade da intervenção comunitária. Em terceiro lugar. a competência para criar incriminações deveria ser limitada por uma cláusula expressa de necessidade e de subsidiariedade do emprego de reações penais (Caeiro, 1996)[29].

Depois, com as disposições do Tratado de Amesterdão verificou-se uma evolução significativa em direção à criação de um espaço penal europeu, algo que não foi plenamente alcançado com o Tratado de Maastricht.

Nesse sentido, afirma Silva (2017)[30] que "para além de um mercado comum, este Tratado trouxe a UE como ELSJ, como fruto de seu objetivo em criar instrumentos que permitissem que a UE enfrentasse os desafios da modernidade, da globalização e novas tecnologias, nomeadamente a criminalidade internacional, terrorismo e tráfico de drogas".

---

[27] A. Lamassoure, como citado em Labayle, p. 43, citado por Caeiro, 1996, p. 204.
[28] Caeiro, P. (1996), p. 204.
[29] Caeiro, P. (1996), p. 206.
[30] Silva, P. M. (2017). O bem jurídico-penal europeu e a competência legislativa em matéria penal na União Europeia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais, 129*(25), p. 429.

Desse modo, Santos (2019)[31] considera que "se no Tratado de Maastricht o Direito Penal era alheio à comunidade, no Tratado de Amesterdão a política criminal passa a se inserir dentro dos valores da UE, como um 'projeto comum' entre os Estados-Membros".

Não se trata mais de uma cooperação que permite a cada Estado-Membro a implementação da sua própria política criminal visando assegurar o objetivo em comum "mobilidade das pessoas e dos capitais", mas sim de um Direito Penal a ser adotado em conjunto pelos Estados-Membros para garantir um espaço completamente integrado em termos de segurança e justiça (Rodrigues, 2008)[32].

Cita-se, ainda, o Conselho Europeu de Tampere, que também foi extremamente importante na questão da evolução do direito penal europeu, com a criação do EUROJUST, conforme será demonstrado posteriormente.

Finalmente, o direito penal europeu evoluiu ainda mais com o Tratado de Lisboa (leia-se TL), que entrou em vigor em 2009. Este tratado foi responsável tanto pela extinção total da estrutura de pilares quanto pela transição das CE para a UE.

É, portanto, a partir deste tratado que a competência penal da UE passa a ser indiscutível e mais ampla, apesar de limitada pelo próprio Tratado e, portanto, é marco do ápice da expansão do direito penal europeu (Santos, 2019)[33].

A expansão da competência penal da UE com o advento do TL não significa, no entanto, que a UE possui competência para executar as normas penais, a qual continua a ser exclusivamente responsabilidade dos Estados-Membros[34].

Sobre a competência dos Estados-Membros em matéria penal, destaca-se o relevante Caso *Cowan*[35], no qual o Tribunal de Justiça da União Europeia (leia-se TJUE) decidiu que a legislação penal e as normas de processo penal são da competência dos Estados-Membros.

No entanto, a jurisprudência constante do Tribunal sublinha que o direito europeu impõe limites a essa competência. As disposições legislativas dos Estados-Membros não podem estabelecer discriminações contra pessoas a quem o direito europeu confere o

[31] Santos, M. O. (2019), p. 226.
[32] Rodrigues, A. M. (2008), p. 51.
[33] Santos, M. O. (2019), p. 228.
[34] Acerca da falta de competência executiva da UE, Santos (2019, p. 229) entende que esta depende dos órgãos executivos de seus Estados-Membros, a partir da internalização do Direito Penal europeu, leva, em uma primeira aproximação, à conclusão de que, na ausência de transmutação das regras penais contidas em diretivas o Direito Penal europeu perderia sua eficácia. Entretanto, há autores que creem haver eficácia mesmo nestas situações, já que o Tribunal de Justiça da União Europeia consegue, por meio da interpretação de questões submetidas à Corte, lhes dar certa eficácia (Silva, 2017, p. 429).
[35] Ian William Cowan contra Tresor Public, Case 186/87 (Tribunal de grande instance de Paris - France 02 de Fevereiro de 1989). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0186.

direito à igualdade de tratamento, nem restringir as liberdades fundamentais garantidas pelo direito europeu, em conformidade com o princípio da não discriminação[36].

A discussão no caso supramencionado centrou-se numa norma processual penal francesa que negava a concessão de uma indemnização estatal às vítimas de crimes violentos quando a vítima era nacional de um país terceiro e não residente na França, admitindo-a, no entanto, se a vítima não residente fosse francesa.

O TJUE decidiu que a referida norma violava o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, previsto no então artigo 7.º do Tratado que instituiu a CEE. Observa-se, portanto, que a norma do direito da União se sobrepôs à norma de direito interno, destacando o princípio do primado do Direito Europeu.

O método europeu – anteriormente denominado 'comunitário' – foi extremamente relevante no que toca ao processo de tomada de decisão europeia. Acerca desse sistema:

> Os Estados-Membros limitam, em proveito comum, seus direitos soberanos, com vistas a uma crescente integração entre eles, e são garantes da aplicação desse ordenamento em seus territórios. (...) A transferência de soberania decorria, em boa parte, da concessão de personalidade jurídica a esses novos entes, conferindo-lhes existência própria, caráter permanente e vontade distinta daquela de seus membros (Klingl, 2014)[37].

Tem-se, ainda, o direito europeu primário e o secundário. O direito europeu primário originou-se a partir dos tratados constitutivos das CE, dentre os quais estão os Tratados da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (leia-se CECA), da CEE e da EURATOM. Ademais dos tratados constitutivos e de seus atos modificativos, os tratados de adesão dos novos Estados-Membros e os tratados orçamentários ou financeiros são igualmente considerados parte do direito primário (Klingl, 2014)[38].

O direito europeu derivado, por outro lado, compreende os atos responsáveis por regulamentar o funcionamento eficaz deste sistema europeu já existente, entre os quais estão os regulamentos, as diretivas, as decisões e as recomendações/pareceres – os quais serão explicados mais adiante. De antemão, menciona-se apenas que a competência para o processo de adoção destes atos legislativos é, evidentemente, definida pelos tratados constitutivos.

---

[36] Sobre o princípio da não discriminação, estabelece o artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE: 1) É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual. 2) No âmbito de aplicação do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, e sem prejuízo das disposições especiais destes Tratados, é proibida toda a discriminação em razão da nacionalidade.

[37] Klingl, B. J. (2014), p. 74.

[38] Klingl, B. J. (2014), p. 76.

Acerca da influência que o direito europeu exerce sobre o direito interno dos Estados-Membros, Caeiro (1996)[39] alega tratar-se de uma "incidência indireta ou reflexa", que pode produzir "efeitos penais negativos e positivos" do direito europeu. Em relação a esses efeitos, é importante observar e diferenciar as fontes do direito europeu para avaliar a influência que exercem sobre o direito nacional.

Os tratados e os regulamentos europeus primam sobre as normas do direito interno dos Estados-Membros e possuem aplicação direta, ou seja, são aplicáveis nos ordenamentos jurídicos nacionais sem necessidade de qualquer transposição pelos Estados-Membros. Em contraste, as diretivas europeias não possuem aplicabilidade direta; os Estados-Membros devem transpor essas diretivas para o seu direito interno para que tenham efeito.

Relativamente à não aplicabilidade direta das diretivas europeias, o TJUE entendeu que disposições podem, a título excecional, produzir efeitos diretos num Estado-Membro mesmo que este não tenha adotado um ato de transposição, sempre que: a transposição para o direito interno não tenha sido efetuada ou o tenha sido incorretamente; as disposições das diretivas sejam imperativas e suficientemente claras e precisas; e, por fim, as disposições das diretivas confiram direitos aos particulares (Parlamento Europeu, 2023)[40].

Deste modo, observa-se uma correspondência com o importante princípio europeu da aplicabilidade direta, que já existia antes da criação da atual UE e que passou por uma significativa evolução. Sobre tal princípio no contexto do direito europeu originário:

> Quanto à aplicabilidade direta das normas comunitárias significa que estas podem gerar por si mesmas efeitos plenos de maneira uniforme em todos os Estados-Membros, a partir da sua entrada em vigor e durante todo o período da sua validade. Como consequência, criam direitos e obrigações para todos aqueles que possam ser afetados pelo seu âmbito de aplicação, podendo ser invocadas perante as autoridades públicas (administrativas e judiciais), as quais têm a obrigação de salvaguardar esses direitos e obrigações (Silva, 2012)[41].

Deste modo, sempre que se verifiquem as condições supramencionadas, os particulares têm o direito de invocar as diretivas perante as autoridades públicas, cujo poder conferido aos particulares é denominado pela doutrina como efeito direto vertical.

---

[39] Caeiro, P. (1996). Perspectivas de formação de um direito penal na União Europeia. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, pp. 190 – 192.

[40] Parlamento Europeu. (2023). As fontes e o âmbito de aplicação do direito da União Europeia. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/6/as-fontes-e-o-ambito-de-aplicacao-do-direito-da-uniao-europeia.

[41] Silva, M. M. (2012). A aplicabilidade direta do direito da União Europeia no direito interno. *Revista Interdisciplinar Do Direito - Faculdade De Direito De Valença, 9*, 179–196, p. 187.

Por efeito direto entende-se que "as normas comunitárias são fonte de direitos e obrigações, não só para os Estados, mas também para todos os cidadãos dos países integrados na União e, em consequência, podem ser invocadas perante as autoridades administrativas e perante os tribunais de todos os Estados-Membros, devendo em tais casos a autoridade administrativa ou o órgão jurisdicional correspondente atender o pedido que lhes é dirigido" (Silva, 2012)[42].

Esse princípio foi invocado pela primeira vez na jurisprudência europeia no caso *Van Gend & Loos*[43]. Nesse processo, a empresa de transporte Van Gend & Loos dos Países Baixos processou a autoridade aduaneira nacional por ter aumentado os direitos alfandegários sobre a importação de um produto químico da Alemanha.

A empresa alegou que isso violava o artigo 12.º do Tratado da CEE, que proibia tais direitos entre os Estados-Membros. O tribunal dos Países Baixos encaminhou o caso ao TJUE para esclarecer o alcance jurídico desse artigo.

O Tribunal decidiu que a CEE criou uma ordem jurídica internacional inovadora, na qual os Estados-Membros renunciaram a parte de sua soberania em certos domínios, e essa ordem jurídica é aplicável não apenas aos Estados-Membros, mas também aos seus cidadãos.

Em síntese, o acórdão no referido caso elucida que o efeito direto significa que as normas dos tratados podem produzir efeitos jurídicos imediatos, por si mesmas, sem precisarem de normas nacionais para a sua aplicação ou sem que estas sejam um obstáculo para a sua aplicação, assim como estabeleceu que os particulares podem fazer valer perante os poderes públicos nacionais os direitos que derivam das normas comunitárias e os ditos poderes devem assegurar o respeito das obrigações assumidas pelos Estados nos tratados e proteger os direitos individuais.

Silva (2012)[44] acrescenta ainda que "o Tribunal de Justiça no caso Van Gend formulou vários requisitos que ampliou em outras sentenças, nos anos 60, mas a sua jurisprudência estabilizou-se e simplificou-se, mantendo unicamente dois requisitos", dentre os quais estão os que se seguem:

- Que a norma comunitária seja "clara e precisa" ou "suficientemente precisa", no sentido em que funde uma obrigação concreta em termos inequívocos, desprovida de ambiguidades;
- Que o seu mandato seja incondicional, no sentido de que não deixe margens de apreciação discricionária às autoridades públicas ou às instituições comunitárias.

[42] Silva, M. M. (2012), p. 188.
[43] Acórdão do TJ de 5.02.1963 no proc. 26/62, van Gend & Loos c. Administração Fiscal neerlandesa.
[44] Silva, M. M. (2012), p. 188.

Importante citar o Acórdão *Ratti*[45], uma vez que abriu um novo precedente relativamente a esse efeito, desde que obedeça a duas condições: o conteúdo das diretivas deve ser suficientemente claro e preciso, e o prazo fixado para a transposição da diretiva pelo Estado-Membro deve já ter expirado. Assim, se essas condições não forem atendidas, um Estado-Membro não pode usar seu direito nacional para impor sanções.

Diante do exposto sobre os princípios da aplicabilidade direta e do efeito direto, é interessante diferenciar ambos os princípios visto que apresentam ligeiras semelhanças. O princípio da aplicabilidade direta exige que certos atos da UE sejam transpostos para a legislação nacional para produzir efeito, enquanto o princípio do efeito direto vertical permite que indivíduos invoquem diretamente normas da UE contra o Estado nos tribunais nacionais.

Deve-se mencionar também acerca da incidência indireta do direito europeu sobre o direito nacional dos Estados-Membros, pois também existe a possibilidade de produção de efeitos positivos, incluindo-se as normas comunitárias que alargam diretamente, de forma implícita ou explícita, o campo de aplicação de uma norma penal nacional pré-existente, em virtude do chamado princípio da assimilação, assim explana Caeiro (1996)[46].

Isso significa, de acordo com o autor, que, através desta técnica, a norma penal interna, originalmente elaborada para proteger os bens jurídicos do Estado-Membro, passa também a proteger os bens jurídicos da Comunidade.

Observa-se, então, que, já na base deste princípio (da assimilação), a jurisprudência mostra uma evolução que tem vindo a acentuar, em nome da eficácia, a intervenção penal ao nível dos Estados-Membros, favorecendo potencialmente a expansão deste Direito Penal europeu, sendo isto muito evidente ao nível sancionatório (Rodrigues, 2019)[47].

Nesse sentido, cita-se o Acórdão *Amsterdam Bulb*[48] no qual o TJUE decidiu que "os Estados-Membros não poderiam adoptar ou permitir a adopção pelos organismos nacionais que detêm poderes normativos de um ato pelo qual se dissimule aos particulares a natureza comunitária de uma regra jurídica bem como os seus efeitos. Também determinou que "na falta de disposições da regulamentação comunitária sancionando o seu incumprimento por parte dos particulares, os Estados-Membros são competentes para escolher as sanções que entendam apropriadas".

---

[45] Criminal proceedings against Tullio Ratti. - Reference for a preliminary ruling: Pretura di Milano - Italy. - Dangerous preparations., Case 148/78 (European Court 5 de Abril de 1979). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0148.

[46] Caeiro, P. (1996, p. 192).

[47] Rodrigues, A. M. (2019). Fundamental rights and punishment: Is there an EU perspective? *New Journal of European Criminal Law*. doi: 10.1177/2032284419837377.

[48] Amsterdam Bulb BV v Produktschap voor Siergewassen. - Reference for a preliminary ruling: College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Netherlands., 50-76 (Court of Justice 2 de Fevereiro de 1977).

Sobre o princípio da assimilação, Rodrigues (2017)[49] afirma: "No caso do «milho grego»[50] (1989), o Tribunal consagrou o princípio da assimilação, isto é, o dever de se sancionar as violações ao direito comunitário em condições, materiais e processuais, análogas às previstas para as violações ao direito nacional de «natureza e importância similares», que implicava, quanto às sanções, que estas deviam ser «efetivas, proporcionadas e dissuasoras».

Acerca do tema, importante citar também o Acórdão *Nunes e de Matos* (1999)[51], que esclareceu que cabe aos Estados-Membros adotar medidas adequadas para garantir a eficácia do direito europeu.

Para esse efeito, embora os Estados-Membros mantenham a liberdade de escolher as sanções, devem assegurar que as violações do direito europeu sejam punidas em condições substantivas e processuais semelhantes às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância equivalentes, garantindo que as sanções sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

Observa-se que, ao longo da história, o direito penal europeu restringiu-se à intervenção das instâncias comunitárias a alguns domínios rigorosamente delimitados e isto decorreu por duas razões, de acordo com Caeiro (1996)[52]: uma da própria natureza da lei penal; a outra, dos princípios que regem a instituição da UE. Tal limitação não importa dizer que não foi atribuída à UE uma competência penal, inclusive para que certamente a União conquistou ainda que de forma específica.

1.1. (In)existência de um direito sancionatório na formação de um direito penal europeu

Além da discussão da (in)existência de um direito europeu em matéria penal, nasce uma discussão ainda mais complexa acerca da existência de um direito sancionatório – isto é, poder de impor sanções – quando da formação de um direito penal europeu.

Fato é que desde o Tratado da CECA, que entrou em vigor no ano de 1952, que entrou em vigor em 1952, já havia uma previsão para a imposição de sanções pecuniárias em casos de violações do Tratado e de decisões tomadas pela Comissão.

[49] Rodrigues, A. M. (2017). O Direito Penal europeu à luz do princípio da necessidade – o caso do abuso de mercado. *Católica Law Review, 1*(3), p. 14.
[50] Processo 68/88, de 21 de setembro de 1989, §§ 23 a 25.
[51] Conclusões do advogado-geral Jacobs, C-186/98 (Tribunal de Círculo do Porto 20 de Maio de 1999).
[52] Caeiro, P. (1996), p. 200.

A própria legislação do Tratado da CECA atribuiu à Comissão o poder de impor sanções em situações específicas, como também atribuiu ao Conselho o poder de cominar multas ou adstrições com o fim de garantir a eficácia dos regulamentos e das diretivas que adopte no domínio da defesa da concorrência (Caeiro, 1996)[53]. O Autor também discute a dificuldade em determinar se essas sanções devem ser classificadas como penas criminais ou meras sanções administrativas.

Sobre essa questão, deve-se mencionar que as sanções europeias podem ser de natureza administrativa ou quase-penal. Como o próprio nome sugere, as sanções administrativas são assim consideradas pois quase sempre são impostas por autoridades administrativas e, em regra, são mais brandas que as sanções quase-penais, as quais são administrativas em sua forma, mas na prática aproximam-se bastante às sanções penais dada as suas características.

Para que seja possível falar em sanções administrativas, o primeiro requisito a ser analisado é que tal sanção deve ser imposta por um órgão administrativo. Essa, portanto, é a maior diferença entre as sanções administrativas e as penas. Enquanto as primeiras são impostas pela Administração, as segundas são aplicadas por juízes (Puig, Carrasco, Armijo, & Sotomayor, 2010)[54]. Seu objetivo principal é mais zelar pelos interesses da Administração do que efetivamente pela posição do transgressor (Bettiol & Andrade, 1967)[55].

Aos Estados-Membros é imputado o dever de estabelecimento de uma legislação eficaz, que seja proporcional no que corresponde às sanções administrativas. Para que a aplicação seja correta, é necessário que um órgão administrativo, independente e responsável, seja o responsável pela aplicação e supervisão dessas sanções, sem prejuízo de uma possível cumulação com sanções penais (Vervaele, 2005)[56].

Alternativamente, pode-se usar o conceito de ‘direito quase criminal’ ou ‘execução quase criminal’, o qual adota a abordagem oposta: sugere que há um conjunto de regras cujas características se assemelham às do "direito penal tradicional", sem, no entanto, corresponder totalmente a este último (Franssen & Vandeweerd, 2019)[57]. Logicamente, estas são mais severas que as sanções administrativas e mais próximas ao direito penal, ou seja, estão num "meio-termo" entre as duas classificações.

A pergunta que se faz é: como um campo do direito pode ser administrativo e criminal? A esse respeito:

---

[53] Caeiro, P. (1996), p. 196.
[54] Puig, M. R., Carrasco, M. I., Armijo, A., & Sotomayor, L. A. (2010). Derecho Administrativo Sancionador. Revista General de Derecho Administrativo, p. 61.
[55] Bettiol, G., & Andrade, M. (1967). O problema penal (1ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora, pp. 168-169.
[56] Vervaele, J. (2005). The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration. Brugge: European Legal Studies - College of Europe, pp. 6-7.
[57] Franssen, V., & Vandeweerd, S. (2019). Supranational Administrative Criminal Law. *Revue Internationale de Droit Pénal, 2*, p. 5.

> O termo 'direito administrativo punitivo' é provavelmente menos confuso porque ele indica claramente que o rótulo usado pelo legislador da UE é administrativo. Isso implica que os procedimentos aplicáveis, autoridades competentes e sanções previstas por lei pertencem formalmente ao campo do direito administrativo. O adjetivo 'punitivo' tem uma função restritiva e qualificadora: ele sinaliza que estamos nos referindo apenas a um subconjunto específico de regras dentro do campo do direito administrativo, ou seja, aquelas que têm um objetivo punitivo e apresentam certas semelhanças com as regras punitivas encontradas em outros campos do direito, em particular o direito penal, que é o *ius puniendi* por excelência (Franssen & Vandeweerd, 2019)[58].

Pertinente citar os critérios 'Engel', extremamente relevante para compreender a natureza de uma determinada acusação, isto é, para definir se é criminal ou não consoante a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (leia-se CEDH).

Nesse sentido, os critérios 'Engel' consistem num conjunto de critérios desenvolvidos pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (leia-se TEDH) num caso concreto que envolveu soldados holandeses que foram submetidos a sanções disciplinares.

Os soldados solicitaram, portanto, que as referidas sanções impostas fossem consideradas de natureza "criminal" para os fins da CEDH, o que lhes daria direito às garantias processuais dispostas no artigo 6.º da referida Convenção que trata sobre direito a um julgamento justo.

A decisão final do TEDH estabeleceu que, para determinar se uma acusação deve ser considerada "criminal", é necessário olhar além da classificação formal no direito nacional e aplicar um teste substancial baseado em quatro critérios principais, que serão expostos a seguir:

> 1. classificação pelo direito nacional – de acordo com a qual, se uma acusação é considerada de natureza penal pela lei nacional, o artigo 6.º é automaticamente aplicável, mas se a acusação não for penal, tal não quer dizer que este artigo não se aplique. Assim, este critério de classificação não é vinculativo e, como tal, o TEDH opta por analisar as regras substantivas e procedimentais aplicáveis e até à classificação dada por outros Estados àquele tipo de infração;
> 2. classificação pela natureza da infração – a natureza criminal é estabelecida quando a sanção pune a violação de uma regra dirigida a todos os cidadãos, em geral, e tem um fim simultaneamente punitivo e preventivo;
> 3. classificação pelo objetivo da punição – este critério serve para distinguir entre uma sanção criminal ou puramente administrativa;

[58] Franssen, V., & Vandeweerd, S. (2019), pp. 4-5.

4. classificação pela natureza e severidade da punição – sendo indicadores de natureza penal as privações e limitações de liberdade, de carácter punitivo e dissuasor, excetuando-se aquelas que, pela sua natureza, duração e modalidades de execução, não provoquem um prejuízo importante (Pires, 2016)[59].

Refere-se que os referidos critérios são aplicados cumulativamente, ou seja, nem todos os requisitos precisam ser preenchidos para que uma infração seja considerada criminal, cabendo ao Tribunal analisar o caso concreto.

Verifica-se da leitura dos artigos do então TCE que a principal finalidade era conferir ao Conselho o poder de adoptar todas as medidas necessárias em certo domínio ou para alcançar certo fim (Grasso, 1989)[60].

Entretanto, Caeiro (1996)[61] nesta altura lançou um alerta no seguinte sentido: a antiga CE naquela altura não poderia sucumbir à tentação de criar ou de aplicar verdadeiras penas pecuniárias camufladas sob o nome de multas administrativas.

Pode-se afirmar que, durante a existência da CE, não havia uma competência penal estabelecida nem um poder sancionatório. A cooperação em matéria penal só ganhou forma concreta com o Tratado de Maastricht. Isto torna-se ainda mais claro no Título VI do Tratado, onde se verifica que, inicialmente, os Estados-Membros decidiram excluir a competência penal da CE, optando apenas por reforçar a cooperação nesta área.

Quer isto dizer que para que a CE pudesse proibir determinadas condutas através de normas penais, seria necessário que os Estados-Membros introduzissem nos tratados uma norma que expressamente lhe atribua tal competência (Caeiro, 1996)[62]. Evidente, portanto, que se uma instituição europeia legislasse em matéria penal, tal ato seria passível de anulação pelo TJ diante da evidente incompetência do respetivo órgão.

Sobre a possibilidade de interpor um recurso de anulação perante o tribunal, cita-se o artigo n.º 263.º do TFUE, o qual refere resumidamente que o TJUE fiscaliza a legalidade dos atos legislativos e de outros atos das principais instituições da UE que produzem efeitos jurídicos em relação a terceiros, permitindo que Estados-Membros, as instituições europeias e os indivíduos apresentem recursos de anulação com base na incompetência, na violação de formalidades essenciais, na violação dos Tratados ou no desvio de poder.

[59] Pires, I. M. (2016). O Direito Penal da União Europeia. Universidade de Lisboa, p. 14.
[60] Grasso, G. (1989). *Comunitá eeuropee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri,* p. 84.
[61] Caeiro, P. (1996), p. 197.
[62] Caeiro, P. (1996), p. 199.

Acerca da repartição de competências normativas no seio da CE, Grasso (1989)[63] estabelece que nenhuma das instituições titulares de competências normativas (o Conselho e a Comissão) preenchia as condições de legitimidade exigidas pela maioria das constituições dos Estados-Membros para legislar em matéria penal, de tal modo que a criação de uma incriminação por uma instituição europeia violaria também um princípio de direito europeu.

A questão que se coloca é: o direito penal europeu da atualidade se assenta no direito interno dos Estados-Membros ou no direito penal europeu? Primeiramente, deve-se ter em mente que a legitimidade de uma lei penal perante um povo está intrinsecamente ligada à conformidade desta com a sua cultura e os seus valores, como também aos princípios democráticos, ao Estado de Direito e ao respeito aos direitos humanitários.

Observa-se que, no caso europeu, a sua cultura se desenvolveu ao longo da história de maneira uniforme, entretanto é certo que "em cada nação, existem especificidades irredutíveis que seria perigoso ignorar" (Sieber, 1991)[64]. Segundo o autor, as especificidades remontam aos seguintes fatos:

> Do ponto de vista do elenco das condutas puníveis; do ponto de vista das penas, das suas espécies e da sua severidade; do ponto de vista do sistema de execução das penas tendo em conta a desigualdade dos recursos de que cada país pode dispor; e, finalmente, do ponto de vista do processo penal, sobretudo se não nos esquecermos que este ramo do sistema penal se encontra intimamente ligado ao direito constitucional e desempenha, por isso, uma função de garantia dos direitos dos cidadãos.

A construção do direito penal europeu assentou-se num importante princípio do direito europeu existente naquela altura: o princípio da intervenção subsidiária da Comunidade. Atualmente, este princípio corresponde ao princípio da subsidiariedade, que consiste na transferência de legitimidade à UE para exercer os seus poderes apenas quando os Estados-Membros não puderem realizar satisfatoriamente os objetivos de uma ação proposta e a ação a nível da União puder conferir um valor acrescentado (Parlamento Europeu, 2023)[65].

Entretanto, para que as instituições europeias possam intervir com base no princípio da subsidiariedade deverão estar preenchidas três condições prévias, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do TUE[66]:

---

[63] Grasso, G. (1989), pp. 56 – 63.

[64] Sieber, U. (1991). Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 103*(4), p. 957.

[65] Parlamento Europeu. (Outubro de 2023). Princípio da subsidiariedade. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da subsidiariedade#:~:text=Aplicado%20ao%20contexto%20da%20UE,n%C3%ADvel%20central%2C%20regional%20ou%20local.

[66] Conforme a versão do Tratado de Lisboa.

> Não pode tratar-se de um domínio da competência exclusiva da União (isto é, deve ser uma competência não exclusiva); os objetivos da ação considerada não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros (necessidade); devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, esta pode ser mais bem alcançada ao nível da União (valor acrescentado).

No mesmo entendimento, Caeiro (1996)[67] defendeu a ideia de que os Estados-Membros estavam mais bem posicionados para legislar genericamente em matéria penal perante os problemas existentes à época postos pela diversidade jurídica e cultural existente entre os Estados-Membros, estando as instituições comunitárias muito afastadas da realidade sociocultural de cada país do que as instituições do Estado respetivo.

É inegável que tal afirmação não impediu os Estados-Membros de promover a cooperação em matéria penal em diversos domínios ao longo da história e evolução do direito penal europeu, como demonstrado na leitura do capítulo anterior, tampouco impediu uma maior harmonização da legislação penal entre os Estados-Membros.

2. A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA EM MATÉRIA PENAL NO ESPAÇO DA UNIÃO EUROPEIA

Antes de abordar a imposição de medidas sancionatórias pela UE, é fundamental compreender de que forma a UE evoluiu na sua justiça penal ao longo da história, descrevendo-se as principais modificações desde antes do Tratado de Maastricht até ao Tratado de Amesterdão, referindo também o Conselho Europeu de Tampere dada a sua importância. Tal discussão centra-se, especificamente, no fenómeno de cooperação judiciária em matéria penal.

Com o fenómeno da globalização que se espalhou rapidamente, a criminalidade aumentou significativamente no mundo e, igualmente, no espaço europeu. Diante disso, nasceu uma preocupação europeia para responder a esse aumento da criminalidade, surgindo uma discussão sobre a criação de uma base comum, isto é, de um auxílio judiciário recíproco que garanta uma efetiva colaboração entre os Estados-Membros, resultando na criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça (leia-se ELSJ).

Ocorre que, até este espaço ser criado e funcionar de forma eficaz, a UE passou por uma relevante evolução, que é o que se explicará no presente capítulo.

Desde logo, importante relembrar que a UE possui dois processos de tomada de decisão. Em regra, as decisões são tomadas com base no método europeu, o qual

[67] Caeiro, P. (1996), p. 201.

fundamenta-se no artigo 294.º do TFUE. Somente em caráter excecional após o TL, que se aplica o método intergovernamental.

O método europeu caracterizava-se pelos papéis desempenhados pelas instituições supranacionais da UE, que incluem o direito da Comissão Europeia de iniciar e executar legislação, com algumas exceções, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE atuando como colegisladores em pé de igualdade, e o recurso à votação por maioria qualificada no Conselho (Serviço das Publicações da União Europeia, 2022)[68].

Este método contrasta com o método intergovernamental, aplicável especialmente à política externa e de segurança comum (PESC) e a certos aspectos da cooperação policial e judiciária, e caracteriza-se por: o direito de iniciativa da Comissão sendo partilhado com os Estados-Membros ou limitado a domínios específicos; o papel predominante frequente do Conselho Europeu; a participação do Parlamento Europeu no processo de tomada de decisões a diferentes níveis; e a deliberação geralmente por unanimidade no Conselho. (Serviço das Publicações da União Europeia, 2022).

Isto posto, tem-se que o método europeu designa o modo de funcionamento institucional do primeiro pilar da UE, baseia-se no respeito pelo princípio da subsidiariedade, bem como assenta-se numa lógica de integração, opondo-se ao modo de funcionamento institucional dos segundo e terceiro pilares, que assenta numa lógica de cooperação intergovernamental - método intergovernamental (Coelho, Faria, & Marques, 2007)[69].

Atualmente, de acordo com as disposições do TL, a grande maioria das políticas da UE é adotada por meio do método europeu, com a principal exceção sendo a PESC (Costa, 2020)[70].

Por outro lado, sugerindo um baixo envolvimento das instituições supranacionais, a cooperação intergovernamental (ou decisão conjunta) pode ser explicada pela relutância dos representantes dos Estados-Membros em aplicar o método europeu em áreas que consideram estar no centro de sua soberania (Costa, 2020)[71].

Costa (2020) acrescenta que o método intergovernamental é marcado por três características marcantes: a Comissão possui apenas um direito parcial de iniciativa, que compartilha com os governos; o Parlamento é, na melhor das hipóteses, consultado ou

[68] Serviço das Publicações da União Europeia. (05 de Maio de 2022). Métodos comunitário e intergovernamental. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=LEGISSUM:community_intergovernmental_methods.
[69] Coelho, C., Faria, L., & Marques, D. (2007). O "Tratado de Lisboa" Perguntas e Respostas. (GEPSD). Fonte: https://carloscoelho.eu/pdf/diversos/tratadolisboa.pdf, p. 38.
[70] Costa, O. (2020). A União Europeia e sua Política Externa: história, instituições e processo de tomada de decisão. Brasília: Cidade gráfica, pp. 130-132.
[71] Costa, O. (2020), p. 133.

informado; e o Tribunal de Justiça desempenha um papel secundário, embora o Tratado de Lisboa tenha reforçado seus poderes nesse aspecto.

2.1. A cooperação judiciária em matéria penal antes do Tratado de Maastricht

O processo de evolução da cooperação judiciária em matéria penal entre os Estados-Membros da UE iniciou antes mesmo da sua previsão formal estabelecida no Tratado de Maastricht.

Já em 1977, um projeto francês, apresentado por Giscard d'Estaing visava lançar as bases de um "espaço judiciário penal europeu" (Padrel, 1999)[72]. Num primeiro momento, o aludido projeto abrangia cinco etapas, sendo que uma delas intencionava o aprimoramento do processo de auxílio mútuo penal internacional.

No entanto, esse projeto não obteve grande sucesso, o que levou o governo francês a formular, em 1981, novas propostas de relançamento da cooperação penal entre os Estados-Membros da Comunidade à época (Rodrigues & Mota, 2002)[73], que numa destas previa a criação de um futuro Tribunal Penal Europeu.

A despeito de um intenso esforço diplomático, o projeto francês de criação de um espaço judiciário penal "foi caindo progressivamente no esquecimento" (Rodrigues & Mota, 2002)[74], em decorrência da oposição dos Países Baixos, que preferiam manter esta competência no quadro do Conselho da Europa.

Piçarra (1999)[75] explana que o primeiro caso de cooperação em matéria penal – aliás, de cooperação policial – foi o chamado "Grupo TREVI" (terrorismo, radicalismo, extremisto e violência internacional). Sobre o referido grupo:

> A partir de 1975, estabeleceu-se gradualmente uma cooperação intergovernamental nos domínios da imigração, do direito de asilo e da cooperação policial e judiciária. O primeiro exemplo dessa cooperação foi o Grupo Trevi, que reuniu os ministros dos Assuntos Internos com vista a combater o terrorismo e a coordenar a cooperação policial na Comunidade nessa matéria. Esse Grupo congregou os Ministros dos Assuntos Internos em torno de questões de ordem pública e de terrorismo e criou, sob a sua égide, diversos grupos e sub-grupos de trabalho. As Instituições europeias ficaram então excluídas deste

[72] Padrel, J. (1999). Vias para la creación de un espacio judicial europeo único. *Revista Penal nº 3*, p. 42.
[73] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002). *Para uma política criminal europeia: Quadro e instrumentos jurídicos da cooperação judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia.* Coimbra: Coimbra Editora, p. 20.
[74] Anne Weyembergh como citado em Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 20.
[75] Piçarra, N. (1999). Portuguese Experience of European Cooperation in the Fields of Justice and Home Affair, p. 165.

processo que seguia as regras intergovernamentais (Serviço das Publicações da União Europeia).

Mais tarde, a cooperação política europeia, institucionalidada pelo Ato Único Europeu (leia-se AUE), em 1986, foi um fórum onde, fora do quadro da União, os Estados-Membros trabalharam juntos na área penal, no âmbito de grupos intergovernamentais (Ramos, 1999)[76]. Sobre o AUE, Silveira, Canotilho, & Froufe (2016)[77]:

> Foi praticamente em 1986, com o AUE e, em 1992, com o Tratado de Mastricht, que criou a UE, que se encetou o modelo de cooperação – "cooperação intergovernamental" -, nomeadamente, em matéria de justiça e assuntos internos entre Estados-Membros das Comunidades, tendo-se também instituído o sistema dos pilares, remetendo questões de natureza penal para o terceiro pilar.

Na visão de Rodrigues & Mota (2002)[78] "a partir desta altura, a construção europeia ganha uma nova dimensão", dado que o AUE visava a livre circulação – das mercadorias, dos serviços, dos capitais e das pessoas – e isto, implicaria à supressão de controles físicos nas fronteiras, reforçando o viés intergovernamental.

A designação de AUE deve-se ao fato de que este representa um instrumento jurídico único que introduziu tanto alterações nos tratados constitutivos quanto novas regras fora do quadro da União, relacionadas à cooperação em política externa.

Tal instrumento fixou tal divisão ao mencionar que a decisão dos chefes de Estado e de governo de implementarem uma UE sobre a base, de um lado, das Comunidades, funcionando segundo suas próprias regras, e, por outro, da cooperação europeia entre os Estados signatários, em matéria de política externa (Klingl, 2014)[79].

Ainda no âmbito da cooperação mencionada, a criação do espaço Schengen e a abolição dos controles nas fronteiras comuns abrangeram áreas mais amplas, como a CoPoJuP, cujo instrumento visava garantir a segurança das pessoas no contexto da livre circulação, refletindo, portanto, um forte grau de cooperação.

Portanto, os Estados-Membros signatários dos acordos de Schengen passam a desenvolver a sua "cooperação reforçada" no que se refere à abolição das fronteiras internas no quadro jurídico-institucional da UE (Serviço das Publicações da União Europeia).

---

[76] Ramos, R. M. (1999). *Das Comunidades à União Europeia.* Coimbra: Coimbra Editora, p. 22.
[77] Silveira, A., Canotilho, M., & Froufe, P. M. (2016). *Direito da União Europeia - Elementos de Direito e Políticas da União.* Coimbra: Almedina, p. 398.
[78] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 22.
[79] Klingl, B. J. (2014), p. 108.

Sobre o Acordo Schengen (1985), Borges (2010)[80] afirma que ele foi paradigmático por instituir novos parâmetros na livre circulação de pessoas, razão pela qual foi incorporado em 1999, juntamente com o restante de seu acervo, ao TUE, esta liberalização na circulação de pessoas trouxe como consequência a necessidade de maior cooperação em assuntos penais entre os Estados-Membros.

O acervo de Schengen[81] é, hoje, assim, uma parte essencial do *acquis* justiça e assuntos internos, embora possa ser desenvolvido autonomamente, no âmbito do novo quadro da UE (Piçarra, 1999)[82].

O espaço Schengen representa uma ampliação e evolução do mercado interno, que já previa a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, entretanto, a criação deste espaço tornou essa liberdade muito mais eficaz e visível para os cidadãos europeus, na medida em que os controlos de fronteiras internas entre os países membros foram abolidos, facilitando as viagens dentro do espaço.

Adicionalmente, promoveu uma maior cooperação policial e judiciária entre os países membros, resultando em um aumento da segurança e no combate aos crimes transfronteiriços.

Isto posto, Kerchove (2000)[83] argumentou que a incorporação de Schengen na UE é apontada como um contributo extremamente importante do Tratado de Amesterdão, no sentido da criação de um espaço judiciário europeu em matéria penal.

Alcança-se, deste modo, "um alto grau de cooperação operacional entre os Estados-Membros, no quadro do terceiro pilar da UE, desconhecido até então" (Rodrigues & Mota, 2002)[84].

---

[80] Borges, T. V. (Janeiro-Dezembro de 2010). Cooperação Penal na União Europeia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 105*. Fonte: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67929

[81] São designados "acervo de Schengen" os atos seguintes:
- Acordo assinado em Schengen a 14 de Junho de 1985 entre os países do Benelux, a Alemanha e a França, relativo à supressão gradual do controlo nas fronteiras comuns;
- Convenção de aplicação do Acordo de 14 de Junho de 1985, concluída a 19 de Junho de 1990, entre a Bélgica, a Alemanha, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, assim como o ato final e declarações comuns anexas;
- Protocolos e acordos de adesão com a Itália (assinados a 27 de Novembro de 1990), Espanha e Portugal (assinados a 25 de Junho de 1991), Grécia (assinados a 6 de Novembro de 1992), Áustria (assinados a 28 de Abril de 1995) assim como Dinamarca, Finlândia e Suécia (assinados a 19 de Dezembro de 1996), e ainda os atos finais e as declarações anexas.
- Decisões e declarações adoptadas pelo Comité Executivo instituído pela Convenção de aplicação de 1990, assim como os atos adoptados com vista à execução da convenção pelas instâncias às quais o Comité Executivo conferiu poderes de decisão.

[82] Piçarra, N. (1999), p. 168.

[83] Kerchove, G. d. (2000). L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere. *Institut d'études européennes*, pp. 6-7.

[84] Nuno Piçarra, como citado em Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 25.

2.2. A cooperação judiciária em matéria penal no Tratado de Maastricht

O Tratado de Maastricht fez nascer a UE, assinalando uma nova fase no processo de integração, cujo documento reafirma o objetivo de facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar, contudo, de garantir a segurança dos seus povos, através da inclusão de disposições relativas à justiça e aos assuntos internos (leia-se JAI) (Alves, 2022)[85].

Foi a partir do Tratado de Maastricht que se criou a "tradicional apresentação de uma UE tripolar" (Gorjão Henriques, 2019)[86]. Essa estrutura de pilares funcionava da seguinte maneira: o primeiro "pilar" era denominado 'comunitário' e representava as CE, e basicamente delimitava o âmbito de competência das instituições comunitárias, concedida pelos Estados-Membros no âmbito dos Tratados; o segundo "pilar" representava a política externa e se segurança comum (leia-se PESC), disposto no Título VI do TUE; e, finalmente, o terceiro "pilar" representava a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, prevista no Título VI do TUE.

> O primeiro pilar suportaria as CE com todo o arcabouço construído pelos tratados constitutivos, reforçado por novos domínios (união económica e monetária, educação, cultura, saúde pública, proteção aos consumidores, meio ambiente, temas sociais, cidadania europeia) e balizado por regras institucionais, também revistas (acréscimo de poderes do Parlamento, ampliação das decisões por maioria qualificada do Conselho). O segundo pilar respaldaria a instituição de uma Política Externa e de Segurança Comum, com vistas à salvaguarda dos seus valores e interesses fundamentais e ao reforço da segurança e da paz. Já o terceiro pilar regularia a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos dos Estados-Membros, em segmentos sensíveis para a manutenção da ordem pública da União (Klingl, 2014)[87].

O segundo e terceiro pilares, portanto, inseriam-se no método intergovernamental, enquanto o primeiro inseria-se no método europeu. O motivo pelo qual os Estados-Membros não aglutinaram os três pilares de modo a serem regidos sob o mesmo método é o de que tal decisão exigia unanimidade dos Estados-Membros e, naquela altura, tal possibilidade se mostrava inexequível.

As disposições dos Títulos V e VI do TUE estabeleciam uma cooperação de tipo intergovernamental que recorria a instituições comuns e se encontrava dotada de certos elementos supranacionais, nomeadamente a associação da Comissão Europeia (leia-se CE) e a consulta do Parlamento Europeu (leia-se PE) (Parlamento Europeu, 2023).

---

[85] Alves, F. A. (2022). DIREITO PENAL EUROPEU: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DAS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE. *Revista Do Ministério Público Do Rio Grande Do Sul* , pp. 383-397. Fonte: https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/257, pp. 385-386.

[86] Gorjão-Henriques, M. (2019). *Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência.* (9ª ed.). Coimbra: Almedina, p. 59.

[87] Klingl, B. J. (2014), pp. 121-122.

Foi em decorrência de dois grandes eventos marcantes e definidores na história da União - a criação da UE e a estruturação dos três pilares -, ambos advindos de Maastricht que, segundo Perron (2005)[88] que "foi possível criar no terceiro pilar as bases para uma cooperação judicial em matéria criminal, em certos domínios restritos, mas o poder de criação de normas penais manteve-se praticamente nos Estados-Membros".

Na via da progressão da política penal europeia que culminou numa cooperação intergovernamental 'setorializada', o Tratado de Maastricht foi decisivo, enriquecendo a construção da Europa com uma nova dimensão: a cooperação em matéria de JAI (Rodrigues & Mota, 2002)[89]. Sobre a JAI:

> Ao lado do pilar da PESC, e em seu título VI, o Tratado de Maastricht erigiu outro para os temas de JAI, seguindo, em sua essência, a mesma lógica de decisão construída sobre a cooperação intergovernamental e com vistas a assegurar, por meio da criação de um espaço de justiça, a livre circulação de pessoas. O TUE enumerou nove domínios para a atuação deste pilar: asilo; controle das fronteiras externas; imigração; narcotráfico; fraude; cooperação judicial em matéria civil; penal; cooperação alfandegária e cooperação policial, dentro de um sistema interno de troca de informações, coordenado pela EUROPOL. Essa coordenação foi prevista desde que não incorresse em prejuízo às responsabilidades correspondentes aos Estados-Membros para a manutenção de sua ordem pública e segurança interna (Klingl, 2014)[90].

Essa nova dimensão foi inserida pelo Tratado de Maastricht no seu Título VI – "Disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal" – conhecido como o terceiro pilar, tratando, portanto, de assuntos do direito penal, todavia fora do pilar da União. Sobre a institucionalização de uma cooperação nos domínios da JAI destaca-se:

> O Título VI baseou-se parcialmente neste sistema de cooperação intergovernamental pré-existente (...). A estrutura do terceiro pilar, inspirada na estrutura da PESC, apenas atribuiu às Instituições comunitárias um papel limitado, sem uma efetiva possibilidade de exercer controlo sobre as decisões dos Estados-Membros: o Tribunal de Justiça apenas tinha competência para interpretar as convenções se tal for expressamente previsto por qualquer cláusula do texto (convenção ou outro tipo de ato); o PE podia ser consultado pelo Conselho mas, a maior parte das vezes, tem sido simplesmente informado; a Comissão Europeia gozava de direito de iniciativa limitado a certos domínios e partilhado com os Estados-Membros; o Conselho foi muitas vezes manietado pela obrigação de

[88] Perron, W. (2005), p. 6 – 7.
[89] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 32.
[90] Klingl, B. J. (2014), p. 159.

unanimidade na tomada de qualquer decisão (Serviço das Publicações da União Europeia).

No mesmo entendimento, Rodrigues & Mota (2022)[91] preconizam que "os domínios da justiça e assuntos internos escapam, desta forma, à elaboração da ordem jurídica comunitária, configurando uma cooperação do tipo intergovernamental – policial e judiciária -, sem incidência directa sobre o conteúdo do direito penal nacional".

Acrescentam os autores que "comporta elementos de integração numa ordem jurídica supranacional" e isto, quer por razões de forma – participação das instituições europeias no processo de cooperação -, quer por razões de fundo – necessidade de harmonização de certas definições, quanto a infrações penais e às sanções aplicáveis, possibilitando uma cooperação eficaz.

Conforme Rodrigues (2008)[92], é certo que os domínios da JAI escapavam, desta forma, à elaboração da "ordem jurídica comunitária", configurando uma cooperação de tipo intergovernamental, sem incidência direta sobre o conteúdo dos direitos penais nacionais. É de suma importância trazer o entendimento de Basoco sobre o assunto (1999)[93]:

> No jogo específico dos "pilares" europeus, é de salientar o "significado político" da opção pelo terceiro pilar, em Maastricht. Desde 1951 que o primeiro pilar – baseado no exercício das competências soberanas por parte das instituições comunitárias – assumia o ónus da integração. Numa certa leitura das coisas, optar pelo terceiro pilar supunha "reduzir" significativamente o papel daquelas instituições e confiar a matéria penal aos Estados. Estes detinham sozinhos o direito de fazer propostas nos domínios da cooperação penal e tomavam as suas decisões por unanimidade. A Comissão estava privada de capacidade de iniciativa autónoma em áreas tão importantes como a cooperação policial e judiciária em matéria penal e a cooperação aduaneira.

Da leitura do trecho supracitado, se pode deduzir que o terceiro pilar pressupõe uma ideia de cooperação e não de transferência da soberania dos Estados-Membros à UE em matéria de PESC, reforçando a ideia de uma estrutura intergovernamental.

Nesse sentido, Rodrigues & Mota (2002)[94] refere que "a intervenção comunitária propriamente dita reduzia-se à adopção de posições comuns e de ações comuns por parte do Conselho – que não são diretamente aplicáveis no direito interno – e à elaboração de Convenções, cuja adopção seria recomendada aos Estados-Membros". Reforçam também que "tratando-se de uma estrutura intergovernamental de cooperação, partia-se do

[91] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 32.
[92] Rodrigues, A. M. (2008). *O Direito Penal Europeu Emergente.* Coimbra: Coimbra Editora, p. 44.
[93] Basoco, R. (1999). Política y Derecho Penal en Europa, p. 68.
[94] Pedro Caeiro, como citado em Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 34.

princípio que (certas) questões relativas à JAI eram de interesse comum, o que permitia aos Estados-Membros a cooperação em relação a elas, mas não a sua comunitarização".

A opção em Maastricht pelo terceiro pilar pressupôs um "expediente não democrático" na visão de Basoco (1999)[95] isto porque "ao confinar a matéria penal à área de cooperação intergovernamental e ao excluí-la do âmbito da União propriamente dito, afastava a possibilidade de intervenção do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (leia-se TJCE) ou do Parlamento Europeu (leia-se PE)".

Gorjão-Henriques (2019)[96] afirma que a criação da UE em Maastricht, como grande objetivo político, teve pouca concretização pois a UE foi marcada por uma certa vacuidade jurídico-institucional, já que não possuía personalidade jurídica internacional e não teria aproveitado as estruturas e capacidades institucionais e jurídicas das CE já estabelecidas.

Essa vacuidade jurídico-institucional deve-se a uma série de fatores, em destaque pela falta de personalidade jurídica da UE no plano internacional, o que inegavelmente limita a sua capacidade institucional, bem como pela própria resistência inicial dos Estados-Membros em transferir mais poderes para a União quando da instituição do Tratado de Maastricht.

2.3. A cooperação judiciária em matéria penal no Tratado de Amesterdão

A incompletude do Tratado de Maastricht foi suprida posteriormente pelo Tratado de Amesterdão, assinado em 1997 e em vigor desde 1999, este passou a assentar os princípios fundamentais da UE, bem como implementou a ideia de construção para uma maior integração europeia, e não apenas dos Estados-Membros, trazendo alterações significativas em vários âmbitos, especialmente no direito penal.

O Tratado de Amesterdão modifica também a cooperação nos domínios da JAI criando um ELSJ de ambições mais vastas e mais precisas, de métodos mais eficazes e mais democráticos e onde o papel das instituições é mais equilibrado (Serviço das Publicações da União Europeia).

Os aludidos feitos se assumem "em ruptura" com as tentativas intergovernamentais anteriores de criação de um espaço judiciário europeu nesta matéria (Kerchove, 2000)[97]. Deste modo, promoveu a revisão do TUE dando um maior sentido à UE e suas instituições, pois colocou como meta a criação do ELSJ, aprofundando igualmente a cooperação nesta matéria.

[95] Basoco, R. (1999), p. 68.
[96] Gorjão-Henriques, M. (2019), p. 59.
[97] Kerchove, G. (2000), p. 3.

O Tratado de Amesterdão atribuiu, no âmbito do Conselho, o dever de os Estados-Membros informarem-se e consultarem-se, mutuamente, de modo a coordenarem suas ações e promoverem a cooperação para a realização dos objetivos da União (Alves, 2022)[98].

Buscava-se, portanto, a concretização das CE como um ELSJ, espaço este sem fronteiras internas resultado do mercado comum, conforme já explanado anteriormente. Desse modo, a criação e o desenvolvimento eficaz deste espaço se tornou um objetivo a ser perseguido pela UE, expressamente disposto no artigo B do TUE[99] que dispunha da seguinte redacção:

> À União atribui-se os seguintes objetivos: [...] - a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade.

Rodrigues & Mota (2002)[100] afirmam que referente à cooperação judiciária penal não se trata mais de apenas cooperar para permitir a cada Estado-Membro prosseguir a sua própria política criminal, mas sim de realizar em comum um espaço onde os mesmos valores são definidos, onde os cidadãos usufruam conjuntamente da mesma liberdade, da mesma segurança e da mesma justiça.

Ocorre que, nesse período, os Estados estavam cada vez menos em condições de afirmar a sua soberania a este nível, assim argumenta Kerchove (2000)[101], isto porque, diante da globalização e da utilização cada vez mais avançada de tecnologia e mecanismos financeiros por parte das organizações criminosas, as leis penais continuavam a ser violadas.

Nessa ótica, a principal ambição do Tratado de Amesterdão era "sincronizar, de maneira progressiva, o espaço jurídico-judiciário com o espaço de mercado e fazer com que o dispositivo judiciário, especialmente penal, corte o passo a certas formas de criminalidade, também ela sem fronteiras" (Rodrigues & Mota, 2002)[102].

Foi a partir do Tratado de Amesterdão que aprofundou-se no terceiro pilar o objetivo de criar "um elevado nível de proteção num ELSJ", tendo para tanto sido avançado o poder de harmonização criminal através da fixação de regras mínimas em certos domínios específicos, mas não mais que isso, entende Perron (2005)[103].

---

[98] Alves, F. A. (2022), p. 387.
[99] Na redação do Tratado de Maastricht.
[100] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 36.
[101] Kerchove, G. (2000), p. 5.
[102] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 38.
[103] Perron, W. (2005), p. 8.

Relativamente aos princípios fundamentais explicitados pelo Tratado de Amesterdão, Gorjão- Henriques (2019)[104] entende que tais podiam resultar na imposição de sanções não meramente políticas, mas também a vinculação pelos direitos fundamentais abrangia tanto os Estados-Membros, quanto os próprios órgãos das Comunidades, pois o TJ adquiria competência para fiscalizar o (des)respeito das instituições pelos direitos fundamentais assegurados pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem (leia-se CEDH).

Em suma, com Amesterdão iniciou-se realmente uma nova fase na construção europeia, em que ao direito penal foi dado um enfoque implicativamente mais relevante, uma vez que passou a ter como objetivo a "criação de um espaço penal comum" (Rodrigues, 2008)[105].

2.3.1. O Título VI do Tratado de Amesterdão

O Título VI do Tratado de Amesterdão representou um resultado natural na concretização do ELSJ, estabelecendo medidas efetivas em matéria de CoPoJuP. No entanto, o Tratado manteve a CoPoJuP no âmbito da cooperação intergovernamental, pois, com a livre circulação de pessoas decorrente da criação do mercado interno, tornou-se essencial reforçar a cooperação penal entre os Estados-Membros dentro do ELSJ.

Recentrado o terceiro pilar sobre a matéria de CoPoJuP no Tratado de Amesterdão, verificou-se uma "aproximação dos atos e procedimentos deste pilar aos do pilar comunitário" (Rodrigues & Mota, 2002, p. 40)[106], na medida em que se pôs em funcionamento um controle jurisdicional através do TJCE, que lhe faltava quase completamente antes do Tratado de Amesterdão (Piçarra, 2000)[107].

Um dos principais *acquis* das modificações trazidas ao Tratado da União Europeia (leia-se TUE) pelo Tratado de Amesterdão residiu, precisamente, nessa extensão das competências do TJUE, especialmente no que se refere à "submissão dos atos da União" ao TJUE, visando a realização do espaço penal europeu com uma "abordagem de justiça", devendo a União respeitar os direitos fundamentais garantidos pela CEDH e as liberdades fundamentais (Rodrigues & Mota, 2002)[108].

A ideia de cooperação na UE, com o Tratado de Amesterdão, foi significativamente ampliada. Uma forte evidência disto é no que se refere às matérias que

[104] Gorjão-Henriques, M. (2019), pp. 68 - 69.
[105] Rodrigues, A. M. (2008), pp. 50 e 52.
[106] Watsom, G. como citado em Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 40.
[107] Piçarra, N. (2000). O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o novo espaço de liberdade, de segurança e de justiça. *Themis*, p. 84).
[108] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), pp. 42 – 46.

a cooperação policial e judiciária abrangia nos tratados anteriores à Amesterdão. Nesse sentido:

> No Tratado de Maastricht, com efeito, a cooperação policial abrangia unicamente, o terrorismo, o tráfico ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional e não se previa, relativamente à cooperação judiciária, qualquer limitação material. Ora, em Amesterdão, "dá-se um passo em frente": sem fazer qualquer distinção entre cooperação policial e judiciária, se estabelecendo que o objetivo da UE "será atingido prevenindo e combatendo a criminalidade organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude" (Rodrigues & Mota, 2002)[109].

Da leitura do trecho supramencionado, observa-se que o Tratado de Amesterdão representou uma evolução significativa no quadro do ELSJ, ao priorizar a prevenção e o combate à criminalidade na UE. Essa evolução resultou em uma maior proteção para os cidadãos, conseguida através de uma maior cooperação entre os Estados-Membros, especialmente no âmbito legislativo, ao aproximar os direitos penais nacionais.

2.3.2. A cooperação judiciária em matéria penal

A cooperação penal internacional, segundo Bechara (2011)[110], é definida como "o conjunto de atos que regulamenta o relacionamento entre dois Estados ou mais, (...) tendo em vista a necessidade gerada a partir das limitações territoriais da soberania" no âmbito das questões de matéria penal.

Algo que se verifica em todos os tipos de cooperação judicial, especialmente na europeia, é que ela geralmente só ocorre diante da inexistência de jurisdição, que é justamente o caso da UE, que carece de um direito penal positivado.

Nesse sentido, o Tratado de Amesterdão vai para além da "simples cooperação", aproximando-se a um *processus* de harmonização praticado no quadro do primeiro pilar, na medida em que prevê uma harmonização de infracções penais e de sanções aplicáveis nos Estados-Membros, no domínio da luta contra criminalidade (Rodrigues & Mota, 2002)[111].

Para falar de cooperação judiciária em matéria penal, deve-se levar em consideração o artigo 82.º do TFUE, isto porque este define objetivos mais específicos nesta matéria. Na visão de Rodrigues & Mota (2002), tal artigo também estabelece "linhas

[109] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 40.
[110] Bechara, F. R. (2011). Cooperação jurídica internacional em matéria penal: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva. doi:https://doi.org/10.11606/T.2.2010.tde-23112010-101628, p. 42.
[111] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), pp. 51 – 52.

de forças" que definem a cooperação judiciária na UE, que serão explicadas no presente capítulo.

2.3.2.1. Cooperação interestadual clássica

Esta diz respeito especificamente sobre uma cooperação interestadual clássica, a qual explica-se a seguir:

> (...) prende-se com o objetivo de assegurar o bom funcionamento da cooperação interestadual clássica e abrange a melhoria para facilitar e acelerar a "cooperação entre os ministérios e as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no que respeita à tramitação dos processos e à execução das decisões", o "assegurar" da "compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros, na medida do necessário para melhorar a referida cooperação" e a prevenção de "conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros" (Rodrigues & Mota, 2002)[112].

Em relação à tramitação dos processos e à execução das decisões, estas devem obedecer ao princípio do reconhecimento mútuo das decisões dos tribunais. Esse princípio também visa garantir a segurança nas fronteiras internas da UE, garantindo que as decisões proferidas num Estado-Membro tenham os mesmos efeitos noutro, evitando, por exemplo, que uma pessoa que cometeu um crime no espaço europeu possa escapar da justiça ao se refugiar em outro Estado-Membro para evitar o cumprimento da pena.

Tal princípio é perfeitamente explicado por Ramos (2010)[113] que o define como «(...) a aceitação do pressuposto de que todos os Estados-Membros garantem um elevado e equivalente grau de proteção dos direitos fundamentais, de acordo com o standard da CEDH. Esta confiança permite reconhecer como válidas, no ELSJ as decisões adotadas ao abrigo das disposições nacionais, apesar da falta de harmonização".

Torna-se viável, a partir deste princípio, executar as decisões exaradas por um Estado-Membro noutro Estado-Membro diretamente, cujo princípio ganhou notoriedade a partir do caso jurisprudencial *'Cassis de Dijon',* no qual o TJUE determinou que os produtos que entrem legalmente no mercado de um Estado-Membro poderá circular livremente no mercado interno, ou seja, que um país membro tem de reconhecer como válida a licença para comercializar um produto, obtida noutro Estado-Membro, ainda que não cumpram integralmente as regras nacionais do Estado-Membro de destino[114].

---

[112] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 52.
[113] Ramos, V. C., (2010), p. 754.
114 Para amenizar tal divergência legislativa, instituiu-se o Regulamento (UE) 2019/515 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, relativo ao reconhecimento mútuo, estabelecendo procedimentos para minimizar a possibilidade de se constituírem obstáculos ilegais à livre circulação de mercadorias que já são comercializadas legalmente noutro Estado-Membro.

Essa forma de cooperação e o princípio do reconhecimento mútuo resultaram na adoção de ações comuns pelo Conselho, entre as quais se destacam: a criação dos "magistrados de ligação" em 22 de abril de 1996 e da "Rede Judiciária Europeia" em 29 de junho de 1998.

A designação de magistrados de ligação tem como função facilitar a execução dos pedidos de cooperação (Rodrigues & Mota, 2002)[115]. Tal cooperação foi tão eficaz que levou mais tarde à Rede Judiciária Europeia.

Essa rede judiciária europeia foi instituída com a finalidade de estimular a cooperação judiciária no espaço europeu, facilitando a criação de redes entre autoridades judiciais dos países da UE, bem como estabelecendo uma rede de pontos de contacto dos Estados-Membros (Portal Europeu da Justiça)[116].

É importante mencionar o artigo 31.º, alínea c) do TUE[117], o qual estabelece que, para garantir e reforçar a cooperação judiciária, deve-se "assegurar a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros, na medida do necessário para melhorar a referida cooperação".

Isto é crucial, pois, quando o direito interno dos Estados-Membros diverge significativamente sobre o mesmo assunto, torna-se inviável uma cooperação eficaz. Além disso, é claro que essa harmonização abrange tanto as normas penais de direito material quanto as de direito processual.

Tal compatibilização das normas poderia ter sido implementada com o Tratado de Maastricht através das chamadas ações comuns, porém, em virtude da falta de consenso sobre sua força vinculativa e da necessidade de conferir eficácia aos instrumentos normativos, estas foram substituídas, no Tratado de Amesterdão, pelas decisões decisões-quadro e decisões (Rodrigues & Mota, 2002)[118].

2.3.2.2. Harmonização de infracções penais e de sanções aplicáveis

Outra "linha de força" citada pelos autores em relação à cooperação judiciária refere-se à harmonização das infrações penais e das sanções aplicáveis nos Estados-Membros, especialmente no contexto da luta europeia contra a "grande criminalidade". Essa harmonização deve também obedecer ao princípio do reconhecimento mútuo.

[115] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 53.
[116] *Portal Europeu da Justiça*. Fonte: https://e-justice.europa.eu/516/PT/trainings_judicial_networks_and_agencies.
[117] Alteração pelo Tratado de Nice.
[118] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), pp. 62 – 63.

O conceito de harmonização no âmbito da cooperação judiciária em matéria penal na UE gera uma ampla discussão doutrinária, devido às suas implicações e à complexidade de alinhar diferentes sistemas jurídicos nacionais. No presente estudo, adota-se a ideia de Riboli (2019), o qual defende que:

> A harmonização em matéria penal deve ser compreendida como a ordenação e o ajuste da legislação penal interna dos Estados-Membros, de modo que encontrem uma afinidade entre si e, assim, cumpram os objetivos comuns estabelecidos pela UE, sempre respeitando as particularidades nucleares do sistema jurídico de cada Estado-Membro. A harmonização não tem como objetivo eliminar as diferenças entre sistemas jurídicos, mas sim remover atritos para que haja mais integração e concordância entre eles (Riboli, 2019)[119].

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a UE adquiriu jurisdição penal autónoma[120] – uma meta-jurisdição, como observa Pedro Caeiro[121] –, possuindo desde então competência para estabelecer regras mínimas relativas à definição dos 'elementos constitutivos das infrações penais' e das 'sanções aplicáveis'[122] no âmbito de determinadas modalidades de criminalidade[123] (Riboli, 2019)[124].

Em suma, isso significa que os Estados-Membros passaram a possuir competência para estabelecer regras relativas às infracções penais e das sanções aplicáveis. Nesse sentido, a doutrina entende que estas "regras mínimas" seriam uma espécie de "denominador comum" que os Estados deveriam observar ao transpor as deliberações da

---

[119] Riboli, E. B. (2019). A harmonização de disposições legislativas em matéria penal como instrumento de cooperação judiciária na União Europeia: finalidades e dificuldade. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal. DOSSIÊ: Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal., 5*(2), pp. 819-854. doi:https://doi.org/10.22197/rbdpp.v5i2.236, pp. 826 – 827.

[120] Conforme artigos 29.º; 31.º, n.º 1, alínea e; 34.º, n.º 2, alínea b, todos do TUE, na versão conferida pelo Tratado de Amesterdão. Sobre o tema, cf. CAEIRO, Pedro. Fundamento, Conteúdo e Limites da Jurisdição Penal do Estado: o caso português. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

[121] Essa referência diz respeito ao facto da UE não possuir competência para editar normas penais com eficácia imediata, somente o poder de impor aos Estados-Membros o dever de edição de leis penais que prescrevam o conteúdo de uma proibição, a previsão de penas para a violação da norma, o seu alcance ou o âmbito, e regras processuais (cf. CAEIRO, Pedro. A jurisdição penal da União Europeia como meta-jurisdição: em especial, a competência para legislar sobre as bases de jurisdição nacionais. In: CORREIA, Fernando Alves; MACHADO, Jónatas E. M.; LOUREIRO, João Carlos (orgs.). Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho — Vol. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 182).

[122] Conforme previsto no artigo 31.º, n.º 1, alínea e do TUE, na versão conferida pelo Tratado de Amesterdão.

[123] Tal criminalidade inicialmente restringia-se aos "domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico ilícito de droga" (artigo 31.º, n.º 1, alínea e do Tratado da União Europeia, na versão conferida pelo Tratado de Amsterdam). Este âmbito foi alargado pela atual versão do artigo 83.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: "(...) São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafação de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.

[124] Riboli, E. B. (2019), p. 824.

UE ao seu direito interno, possibilitando uma certa margem de liberdade para que mantenham as características de seus sistemas penais (Horta, 2013)[125].

O objetivo norteador da UE era combater o possível aumento da criminalidade resultante da criação e evolução do ELSJ. Para isso, a UE focou na implementação de mecanismos eficazes, como a harmonização das disposições legislativas penais dos Estados-Membros.

Rodrigues & Mota (2002)[126] referem que "a harmonização não é um fim em si mesmo, ela reforça consideravelmente a capacidade dos sistemas judiciários dos Estados-Membros satisfazerem o seu objetivo de dar uma resposta eficaz à criminalidade".

O Tratado da Comunidade Económica Europeia (leia-se TCEE) estabeleceu como objetivo a harmonização das regras comunitárias com as nacionais e orienta que:

> O Conselho, decidindo por unanimidade com base numa proposta da Comissão, adota diretivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham um impacto direto no estabelecimento ou funcionamento do mercado comum[127].

Pode-se afirmar que, foi a partir do Tratado de Amesterdão, especialmente com a reformulação do Título VI do TUE, a harmonização tornou-se um dos principais instrumentos de cooperação judiciária penal na UE.

Ao possuir tal competência para harmonizar as infracções penais e de sanções, os Estados-Membros passaram a utilizar como instrumento as decisões-quadro, que foram criadas para aproximar a legislação penal dos Estados-Membros da UE. Ocorre que, por vezes, as decisões-quadro aproximam-se das diretivas, cujos instrumentos jurídicos serão explicados em tópico específico. Nesse sentido:

> Com efeito, certas diretivas gerais [...] que comportam a obrigação de prever "sanções penais eficazes, proporcionais e dissuasoras" ou que preveem, "no caso de fraude grave, penas privativas de liberdade que permitem a extradição", deixam ao legislador nacional margem de liberdade para adaptar a sanção às disposições do seu direito interno que apresentam gravidade semelhante (Rodrigues & Mota, 2002)[128].

Da leitura do trecho supracitado, surge uma questão relevante que é sobre a limitação dessa liberdade dos Estados-Membros ao adaptar as sanções ao seu direito

---

[125] Horta, I. (2013). *A harmonização dos sistemas de sanções penais na Europa: finalidades, obstáculos, realizações e perspectivas de futuro.* Coimbra: Coimbra Editora, p. 230.
[126] Vitorino, A. como citado em Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 77.
[127] Cf. artigo 100.º do Tratado que institui a CEE (1957).
[128] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 78.

interno, que deverão, evidentemente, dar-se em nome dos interesses superiores da UE, respeitando o princípio do primado do direito europeu.

A harmonização das infrações penais e das sanções aplicáveis tomou forma com o Corpus Iuris, apresentado ao Parlamento Europeu em abril de 1997. Sobre esta legislação expõe-se o relevante pensamento de Delmas-Marty & Vervaele (2000)[129]:

> O *Corpus* não pretendia ser um verdadeiro código, mas sim representado num conjunto de trinta e cinco artigos, os quais foram redigidos por um grupo de peritos provenientes de diferentes países europeus, que dizem respeito, ao mesmo tempo, ao direito penal e ao processo penal. (...) Tal como foi concebido, este *Corpus Iuris* é, ao mesmo tempo, muito limitado e ambicioso. Muito limitado, porque apenas diz respeito às fraudes ao orçamento da comunidade (...). Para mais, define oito infracções que seriam infrações "europeias". (...) Ambicioso, já que, para estas oito infracções, **propõe regras de direito penal unificadas sobre a imputação da responsabilidade e sobre a determinação das sanções**; Para o processo penal propõe regras parcialmente unificadas em torno de um *princípio de territorialidade europeia*, que desemboca na criação de um Ministério Público Europeu, mas, ao mesmo tempo, o processo seria parcialmente harmonizado à volta quer do *princípio da garantia judicial* (que remeteria ao juiz nacional o poder de julgar estas fraudes europeias), quer de um princípio que queremos chamar *princípio do processo contraditório*, para evitar os termos "acusatório" e "inquisitório" e para marcar a vontade de síntese (...). (negritos nossos).

Dentre os princípios supramencionados, o princípio da territorialidade europeia é o que se mostra mais inovador no âmbito dessa harmonização. Este princípio implica a aplicação do direito penal de um Estado "a todos os factos penalmente relevantes que tenham ocorrido no seu território, com indiferença por quem ou contra quem foram tais factos cometidos" (Dias, 2011)[130].

Pode-se dizer que o *Corpus Iuris* supera o conceito de espaço judiciário comum, com um grau mais ou menos elevado de cooperação, para alcançar um autêntico espaço judiciário único (Basoco, 1999)[131], sobre o qual atuaria o Ministério Público Europeu.

Para mais, o *Corpus Iuris* – apesar de constituir uma proposta de aplicação setorial, circunscrita (...) à proteção dos interesses financeiros da UE – não deixa de representar um esforço para afrontar um dos problemas mais importantes da União em

[129] Delmas-Marty, M., & Vervaele, J. (2000). *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal Provisions for the Protection of European Finances.* Intersentia, p. 233.
[130] Dias, J. d. (2011). *Direito Penal - Parte Geral; Tomo I - Questões fundamentais, A Doutrina Geral do Crime* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora, p. 208.
[131] Basoco, R. (1999), p. 71.

matéria penal: o do seu chamado "défice democrático", que se equaciona ao nível de princípios como os da legalidade (Prats, 1999)[132].

Conclui-se, no entanto, que a harmonização das disposições legislativas em matéria penal não se mostrou plenamente eficaz no cumprimento do objetivo europeu de combater a criminalidade.

Isso porque esse mecanismo só é relevante quando combinado com outros instrumentos, como apontado por Pinto (2013) [133]: "os meios de prova disponíveis para as autoridades de investigação criminal, a racionalidade dos planos estratégicos político-criminais, a eficácia das forças policiais e a estrutura e o funcionamento do sistema de justiça criminal dos Estados-Membros".

Para mais, deve-se discorrer brevemente sobre os entraves à harmonização, que estão associados sobretudo aos Estados-Membros e um possível impasse no que toca à soberania destes bem como a uma eventual perda de seus sistemas jurídicos diante dessa aproximação das legislações nacionais, uma vez que a "aproximação de leis penais pode ser interpretada como uma extenuação da pluralidade e diversidade dos sistemas penais europeus e das identidades culturais nacionais dos Estados-Membros da UE" (Riboli, 2019)[134]. Nesse sentido:

> Cada país — de acordo com a sua história, tradição, cultura, espaço geográfico, ideologia política e as transformações que observou em cada um desses campos com o fenómeno da mundialização — possui uma realidade criminológica distinta que exige das autoridades e dos órgãos de seu sistema de justiça criminal uma abordagem diferente na prevenção e no combate ao crime (Schomburg, 2000)[135].

Apesar dessa disparidade criminal entre os Estados-Membros, a harmonização continua a ser, mesmo hoje, um instrumento eficaz para combater a criminalidade no espaço europeu, reduzir as diferenças legislativas que não respeitam o princípio do primado do direito europeu, além de evitar a aplicação de sanções divergentes para o mesmo fato gerador.

Para além disso, a harmonização é essencial para aproximar as legislações nacionais relacionadas às garantias processuais penais, assegurando a "função escudo" do direito penal e, assim, salvaguardando o devido processo legal e aos demais direitos fundamentais e garantias processuais que protegem o indivíduo do exercício arbitrário do poder de punir estatal (Riboli, 2019)[136].

---

[132] Prats, F. M. (1999). Los modelos de unificación del Derecho Penal en la Unión Europea. *Revista Penal*, p. 31.
[133] Pinto, I. H. (2013), pp. 100 – 104.
[134] Riboli, E. B. (2019), p. 846.
[135] Schomburg, W. (2000). re we on the Road to a European Law-Enforce-ment Area? International Cooperation in Criminal Matters. What Place for Justice? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice., 8*(1), p. 57.
[136] Riboli, E. B. (2019), p. 848-849.

Diante do exposto, a adoção de uma estratégia comum garante mais eficácia à prevenção e à persecução penal dos crimes, pois ao partir de uma base mínima comum há o preestabelecimento de uma confiança mútua entre os Estados-Membros e a expectativa de que estes fenômenos serão punidos com rigor, acrescenta Riboli (2019).

Diante de todo o exposto sobre o fenómeno da harmonização, é necessário explicar separadamente os diferentes instrumentos legislativos que a UE utilizou com a instituição do Tratado de Amesterdão para alcançar essa harmonização.

2.3.2.2.1. Posições comuns

As posições comuns servem, essencialmente, para estabelecer a posição da União sobre um tema específico. O Tratado de Amesterdão retomou as posições comuns, que já estavam previstas no Tratado de Maastricht, mas, nesta fase, foram substancialmente reformuladas. Nesse segmento, Rodrigues & Mota (2002)[137] explica as posições comuns contidas nos diferentes artigos do referido Tratado da seguinte forma:

> A posição comum do artigo 34.º, n.º 2, alínea *a*, destina-se a definir "a abordagem da União em relação a uma qualquer questão específica", que pode ser de direito ou de facto. Por sua vez, a posição comum do artigo 37.º visa defender os interesses da União em organizações ou conferências internacionais, de maneira que quando não participam todos os Estados-Membros em tais eventos, a posição comum é defendida pelos participantes. A posição comum do artigo 37.º adopta-se no domínio da PESC.

As posições comuns, no Tratado de Amesterdão, "são vinculantes para os Estados-Membros, embora se tenha de reconhecer que se trata de um caráter vinculativo imperfeito, já que não se prevê a imposição de sanções para o seu não cumprimento, pelo menos no que diz respeito às posições comuns do artigo 37.º" (Rodrigues & Mota, 2002)[138].

As posições comuns determinavam a abordagem a ser observada por um Estado-Membro sobre matéria a elas relacionadas, com vistas a assegurar maior coerência e influência da União em sua ação externa e de segurança. O Tratado de Maastricht previu a obrigação de coordenação dos Estados-Membros à luz das posições comuns em organizações e conferências internacionais, bem como a sua defesa no âmbito interno de cada integrante (Klingl, 2014)[139].

[137] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 83.
[138] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 84
[139] Klingl, B. J. (2014), p. 128.

2.3.2.2.2. Decisões-quadro

A decisão-quadro foi introduzida no TUE pelo Tratado de Amesterdão e foi extinta pelo Tratado de Lisboa. Tal instrumento tinha como função aproximar as disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros à semelhança da diretiva (instrumento utilizado no primeiro pilar), a decisão-quadro vincula os Estados-Membros quanto aos resultados a atingir, deixando às instâncias nacionais a decisão quanto à forma e quanto aos meios (Serviço das Publicações da União Europeia).

Nos termos do artigo 34.º n.º 2, alínea b) do TUE[140], constituía um ato de direito europeu cuja aprovação competia ao Conselho, deliberando por unanimidade, e tinha por objetivo facilitar a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros exclusivamente nas matérias da cooperação policial e judicial em matéria penal nas questões relativas ao terceiro pilar.

Tal desiderato obtinha-se vinculando os Estados-Membros a um determinado resultado que se visava atingir – e que justificava, em si mesmo, a adoção da decisão-quadro –, mas deixando às autoridades nacionais a escolha da forma e dos meios apropriados à realização do fim pretendido (Correia & Coelho, 2017)[141].

A figura da decisão-quadro era muito semelhante a diretiva, outra fonte importante do direito europeu, especialmente no contexto do primeiro pilar, especialmente pela dificuldade relativa à transposição destas para o direito interno dos Estados-Membros. A diferença marcante entre elas residia na questão do efeito direto, com o TUE estabelecendo expressamente que as decisões-quadro não possuíam esse efeito.

As decisões-quadro almejavam a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, assemelhando-se às diretivas do primeiro pilar, pois vinculavam quanto ao objetivo a se atingir, mas não quanto aos meios, além disso não produziam efeito direto, ao contrário do que interpretava o Tribunal de Justiça para casos específicos da diretiva (Klingl, 2014)[142].

A não produção de um efeito direto está intrinsicamente ligada ao princípio europeu do efeito direto. Em relação a este princípio Gorjão-Henriques (2008)[143] explica que "na sua dimensão tradicional, o princípio do efeito directo transmite a ideia de que as normas comunitárias podem ser invocadas em juízo pelos particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais, quer contra o Estado (efeito directo vertical) quer contra outros particulares (efeito directo horizontal)".

---

[140] Conforme redação existente à data do Tratado de Nice.
[141] Correia, J. M., & Coelho, C. (2017). Decisão-Quadro. Fonte: https://euroogle.com/dicionario.asp?definition=448
[142] Klingl, B. J. (2014), p. 130.
[143] Gorjão-Henriques, M. (2008). *Direito Comunitário* (5ª ed.). Coimbra: Almedina, p. 316.

O TJUE aceitava a possibilidade de os particulares invocarem, perante um Estado-Membro que ainda não tivesse procedido à transposição de uma diretiva, quaisquer direitos que esta eventualmente lhes conferisse, ao passo que, nos termos do artigo 34.º do TUE essa possibilidade é expressamente retirada às decisões-quadro (Correia & Coelho, 2017).

2.3.2.3. Decisões

As decisões são utilizadas para quaisquer outros objetivos que não tenham a ver com a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, possuindo um carácter coercivo e as medidas necessárias para a sua aplicação a nível da União são aprovadas pelo Conselho por maioria qualificada (Serviço das Publicações da União Europeia).

As decisões se aplicavam aos demais domínios do terceiro pilar sem relação com a harmonização dos direitos, e não produziam efeito direto. As medidas de execução dessas decisões poderiam ser deliberadas pelo Conselho por maioria qualificada, a exemplo do previsto para a ação comum no Tratado de Maastricht (Klingl, 2014)[144].

Rodrigues & Mota (2002)[145] evidenciam que as decisões não podem ser adoptadas para intervir no domínio abrangido pelas decisões-quadro, sendo utilizadas "para quaisquer outros efeitos compatíveis com os objetivos do Título VI".

2.3.2.4. Convenções

As convenções, assim como as posições comuns, já estavam presentes no Tratado de Maastricht, mas também foram reformuladas substancialmente no Tratado de Amesterdão, e por esse motivo serão explicadas no presente capítulo.

As convenções são acordos internacionais, concluídas no âmbito do Título VI, no sentido da Convenção de Viena relativa ao Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969 e, depois da sua assinatura, são ratificadas ou aprovadas, de acordo com as disposições de direito interno dos Estados-Membros.

Adotam-se as convenções pelos Estados-Membros segundo as suas próprias regras constitucionais e, salvo disposições em contrário, entram em vigor logo que ratificada, pelo menos, por metade dos Estados-Membros que a adoptaram (Serviço das Publicações da União Europeia).

[144] Klingl, B. J. (2014), p. 130.
[145] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 83.

Ocorre que a experiência resultante das convenções "revelou-se negativa, na medida em que, em princípio, não sendo ratificadas por todos os Estados-Membros, as convenções não entravam em vigor" (Rodrigues & Mota, 2002)[146].

Nesse caso, o Conselho pode, desde logo, fixar um prazo para o início do cumprimento das formalidades de ratificação, nos termos do artigo 34.º, n.º 2, al. d), 2ª parte, dispondo a 3ª parte do mesmo dispositivo que "após adopção por parte de, pelo menos, metade dos Estados-Membros, as convenções entrarão em vigor em relação a esses Estados-Membros, salvo disposições em contrário que nelas se contenham".

Poderiam elas versar sobre qualquer tema relacionado aos domínios da JAI e requeriam ratificação nacional à luz das normas constitucionais de cada Estado-Membro, demandando mais tempo para a sua convalidação, uma vez adotadas pela metade dos países da UE, passavam a neles entrar em vigor (Klingl, 2014)[147].

2.3.3. Cooperação reforçada

O Tratado de Amesterdão introduziu também o instrumento da cooperação reforçada, surgida por iniciativa franco-alemã, significando que "os Estados-Membros podem-se comprometer em ações comuns, apesar de outros não o quererem fazer" (Rodrigues & Mota, 2002)[148].

Nesse sentido, cita Klingl (2014)[149] que a cooperação reforçada "possibilitava a um grupo de Estados-Membros avançarem em seus propósitos, à luz dos objetivos e observando os princípios da moldura institucional da União", devendo segundo o mesmo autor observar os seguintes pontos:

> Deveria ser utilizada apenas como último recurso, contemplar a maioria dos Estados-Membros, possibilitar a entrada ulterior de demais sócios, não afetar o acervo europeu e versar apenas sobre temas que não fossem da competência exclusiva da Comunidade, no primeiro pilar, e sobre os temas do terceiro pilar com vistas a transformar a UE em um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Acerca disso, estabeleceu o artigo 43.º do TUE[150] que "os Estados-Membros que se proponham instituir entre si uma cooperação reforçada podem recorrer às instituições, processos e mecanismos previstos no presente Tratado – TUE - e no Tratado que institui a Comunidade Europeia (...)".

[146] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 85.
[147] Klingl, B. J. (2014), p. 130.
[148] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 87.
[149] Klingl, B. J. (2014), p. 170.
[150] Na versão conferida pelo Tratado de Nice.

A noção da cooperação reforçada evoluiu significativamente, mais tarde, com o Tratado de Nice, na medida em que este "procedeu a uma reformulação completa das disposições relativas às cooperações reforçadas, nomeadamente, condensando numa disposição as condições necessárias para instituir uma cooperação reforçada", nos termos do artigo 43.º do TUE.

Rodrigues & Mota (2002)[151] reiteram que a cooperação reforçada relaciona-se à cooperação policial e judiciária em matéria penal e, nesse segmento, é objeto de duas espécies de disposições: gerais, dispostas nos artigos 43.º a 45.º do Tratado de Nice; e específicas, no artigo 40.º do Tratado de Nice. Acerca dessa classificação, os autores tecem algumas observações importantes:

> As condições gerais a que obedecem às cooperações reforçadas são estritas. A mais importante é a que se refere ao facto de que estas só poderem "ser iniciadas como último recurso, quando se estabelecer no Conselho que os seus objectivos não podem ser atingidos, num prazo razoável, através da aplicação das disposições pertinentes dos Tratados (da UE e do que institui a Comunidade Europeia)", nos termos do artigo 43-A.º do Tratado de Nice, dispondo ainda o mesmo artigo em sua alínea g) que é necessário, assim, que a cooperação "envolva pelo menos oito Estados-Membros".

Dessa forma, mesmo os Estados-Membros que inicialmente se opuserem a esse tipo de cooperação poderão, a qualquer momento, associar-se à maioria, conforme o artigo 43.º-B do Tratado de Nice.

Além disso, esses Estados também poderão participar das deliberações do Conselho, embora "só aqueles que representam os Estados-Membros participantes possam intervir na adopção de decisões", nos termos do artigo 44.º, n.º 1, 2ª parte, do TUE.

Afirma-se, portanto, que a cooperação reforçada sempre exigia uma iniciativa por parte dos Estados-Membros interessados em beneficiar-se desse procedimento de decisão conjunta no âmbito europeu.

Por fim, Rodrigues & Mota (2002)[152] explicam que a cooperação reforçada se subordina, no domínio do terceiro pilar, a condições específicas estabelecidas no artigo 40.º, n.º 1 do Tratado de Nice, ou seja, é preciso "se destinem a permitir à União tornar-se mais rapidamente um espaço de liberdade, segurança e justiça", tal como respeitem "as competências da Comunidade Europeia e os objetivos fixados no Título VI".

[151] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), pp. 88 – 89.
[152] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 89.

2.4. Conselho Europeu de Tampere

A construção de um ELSJ continuou a ser perseguido pela UE no Conselho Europeu de Tampere, em outubro de 1999, mas não só, este buscava também priorizar o cidadão europeu em vários contextos.

Afirmam Silveira, Canotilho, & Froufe (2016)[153] que "(...) reuniu precisamente com o intuito de debater a criação de um ELSJ, sob a epígrafe *Um Verdadeiro Espaço Europeu de Justiça*".

Nesse sentido, Elsen (1999)[154] cita que o "espírito de Tampere" não se resumiu em conferir prioridade à realização do ELSJ, se manifestando, sobretudo, na preocupação em ter constantemente em vista o interesse do cidadão europeu e a melhoria de sua vida quotidiana, cuja abordagem se verifica em diferentes domínios.

Nos domínios da justiça e da criminalidade, são definidas medidas concretas de acesso à justiça de um qualquer Estado-Membro por parte de acusados ou de vítimas, assim como confere-se relevo a medidas repressivas e preventivas (Rodrigues & Mota, 2002)[155].

No mesmo entendimento, Kerchove & Weyembergh (2002)[156] citam que o elemento aglutinador das conclusões de Tampere reside na verificação de que os Estados-Membros atingiram um tal grau de integração económica e de solidariedade política que não é insensato partir do postulado de que devem confiar uns nos outros no domínio judiciário.

Essa confiança reflete diretamente o princípio do reconhecimento mútuo, já abordado no presente trabalho, fundamental para a questão da cooperação judiciária em matéria penal.

Kerchove & Weyembergh (2002)[157] reforçam que essa confiança no âmbito judiciário se reflete no reconhecimento mútuo como "pedra angular da cooperação judiciária em matéria penal", sem descurar a necessidade da harmonização legislativa.

Um importante marco de Tampere foi a aprovação da criação da EUROJUST, composto por procuradores, magistrados ou agentes da polícia nacionais com competências equivalentes, destacados por cada Estado-Membro de acordo com o respectivo sistema jurídico[158].

---

[153] Silveira, A., Canotilho, M., & Froufe, P. M. (2016), p. 400.
[154] Elsen, C. (1999), p. 659.
[155] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 93.
[156] Kerchove, G., & Weyembergh, A. (2002). *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives.* Bruxelas: Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 13.
[157] Kerchove, G., & Weyembergh, A. (2002), p. 13.
[158] Ponto 46 das Conclusões do Conselho Europeu de Tampere.

A missão da EUROJUST é "facilitar a coordenação adequada entre as autoridades repressivas nacionais e dar apoio às investigações criminais em processos de crime organizado, designadamente com base nas análises da EUROPOL, bem como cooperar de forma estreita com a Rede Judiciária Europeia"[159].

Nesse sentido, o Conselho Europeu definiu as funções da Eurojust em termos muito amplos, que é possível identificar a partir de quatro vetores fundamentais, assim argumentam Kerchove & Weyemberg (2002)[160] a seguir:

> Trata-se, em primeiro lugar, de "melhorar o auxílio mútuo judiciário entre os Estados-Membros" (...). Depois, está em causa "assegurar a coordenação das investigações e acções penais conduzidas por vários Estados-Membros". Para além disso, caberá ainda à Eurojust "incitar os Estados-Membros a desencadear investigações e acções penais, em função de dados de que a Eurojust dispõe e das propriedades político-criminais que ela será levada progressivamente a definir". E, finalmente, com a Eurojust trata-se de "garantir, segundo modalidades a determinar, uma forma de controle judiciário da Europol e da OLAF".

Relevante citar o pensamento de Flore (2000)[161] especificamente sobre as funções da Eurojust:

> A primeira função da Eurojust consistiria "na coordenação da cooperação judiciária entre os Estados-Membros" (...) A segunda função seria a de "coordenação das investigações e dos processos entre os Estados-Membros", visando justamente "acautelar a convergência das suas abordagens, numa perspectiva europeia comum. Uma terceira função, consistiria no "controle judiciário das atividades de caráter operacional dos serviços administrativos e policiais de investigação europeia - a Europol e a OLAF (...)". A quarta função consistiria na "direção de investigações ao nível europeu", estimulando que a missão das autoridades encarregadas das investigações e dos processos seria ativa, de iniciativa, e não meramente reativa. Por fim, a última função seria "o prosseguimento de processos, a propósito de certas infrações".

Nota-se a importância que Tampere conseguiu ao prever a criação da Eurojust, uma vez que o "espaço judiciário europeu, que todos reconhecem ser hoje uma das principais áreas em construção do edifício europeu e de que a Eurojust constitui um elemento central, nas suas três dimensões: liberdade, segurança e justiça" (Rodrigues & Mota, 2002)[162].

---

[159] Ponto 46 das Conclusões do Conselho Europeu de Tampere.
[160] Kerchove, G., & Weyembergh, A. (2002), pp. 15 e 16.
[161] Flore, D. (2000). Les acteurs d'un système de justice pénale européen. *L'espace judiciaire pénal européen après Tampere*, p. 88.
[162] Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002), p. 98.

Em síntese, a evolução com o Conselho Europeu de Tampere e suas conclusões, foi no sentido de uma emancipação progressiva em relação aos mecanismos 'clássicos' de cooperação anteriormente utilizados (Rodrigues, 2008)[163] que resultaram na definição dos princípios do reconhecimento mútuo e da harmonização das disposições de direito penal, bem como na criação de órgãos europeus e da Eurojust.

3. A ATUAÇÃO EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA COM O TRATADO DE LISBOA

O TL[164], que entrou em vigor 2009, foi responsável por alterar significativamente todos os Tratados institutivos anteriormente existentes, trazendo uma estrutura completamente inovadora à UE, tanto do ponto de vista legislativo, quanto do ponto de vista sancionatório.

De acordo com Mesquita (2011)[165], o TL "pôs termo ao longo e difícil processo de revisão dos tratados institutivos das CE e da UE"[166]. Diante dessa evolução legislativa da UE, torna-se crucial a exposição em capítulo próprio de como o TL revolucionou o direito penal europeu, especialmente no âmbito de sua atuação externa[167].

Para mais, é a partir do TL, que a competência penal da UE passa a ser indiscutível, apesar de limitada pelo próprio Tratado, representando um marco do ápice da expansão do direito penal europeu (Santos, 2019)[168].

Nesse sentido, há uma expansão da competência penal europeia a partir do disposto no artigo 3º, nº 2, do TUE segundo o qual "a União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas (...), em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno".

Um dos objetivos do TL foi eliminar aquilo que Jacques Delors apelidou de "esquizofrenia organizada" da UE, a qual traduzia-se na convivência simultânea de uma política externa intergovernamental definida pelo Conselho nos domínios da PESC e da Política Comum de Segurança e Defesa (leia-se PCSD) e de uma ação externa de matriz

[163] Rodrigues, A. M. (2008), pp. 50 e 52.
[164] Fala-se no Tratado de Lisboa, também nomeado Tratado da União Europeia, porém é certo que a atual União Europeia está igualmente fundada neste tratado e no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), ambos com o mesmo valor jurídico consoante o próprio artigo 1º do Tratado de Lisboa.
[165] Mesquita, M. J. (2011), p. 61.
[166] Os referidos Tratados institutivos dizem respeito ao Tratado institutivo das CE, o Tratado institutivo da Comunidade Europeia da Energia Atómica (leia-se CEEA) e o Tratado institutivo da UE.
[167] De referir que o termo 'atuação' externa possui o mesmo sentido que 'ação' externa e, basicamente, diz respeito aos atos praticados pela UE perante países não pertencentes do bloco europeu.
[168] Santos, M. O. (2019), p. 228.

supranacional direcionada para a vertente económica da CE dirigida pela Comissão Europeia (Camisão & Coutinho, 2016)[169].

O termo 'ação externa' foi utilizado pelo TL e possui previsão expressa no Título V do TUE (Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à PESC), bem como na Parte V do TFUE (A ação externa da União Europeia). Essa divisão traduz-se na existência de dois domínios materiais completamente distintos.

A 'ação externa' reportar-se-á aquilo que formalmente os Tratados nela abrangem, em função de um critério material, de um critério orgânico procedimental e de um critério funcional, conforme entendimento de Mesquita (2011)[170] que explica objetivamente os referidos critérios da seguinte forma:

> O critério material diz respeito aos domínios materiais abrangidos nas atribuições da União, que incluem a PESC. O critério orgânico procedimental estabelece regras gerais reguladoras da competência dos órgãos e dos procedimentos de tomada de decisão com vista à adopção de atos jurídicos que concretizem a atuação da União na esfera internacional naqueles domínios materiais. Por fim, o critério funcional trata dos instrumentos gerais da ação externa da União para a prossecução dos respectivos objetivos.

Além do exposto, o TL foi extremamente importante no processo de integração europeia na medida em que protagonizou importantes acontecimentos na história da União, como a extinção por completo da antiga CE, passando a partir do TL existir somente a UE, bem como extinguiu também a estrutura de pilares advinda do Tratado de Maastricht, cujo processo é chamado pela doutrina de "despilarização".

Tais acontecimentos refletiram nas relações da UE com outros sujeitos internacionais, isto porque a atuação europeia perante a outros países, está diretamente relacionada aos tratados institutivos, pois são estes que definem o campo de atuação europeia em todos os níveis.

Nesse sentido, para verificar o campo de atuação internacional da UE após o TL, deve-se analisar sob uma perspectiva externa e uma perspectiva interna.

> Uma perspectiva do DI ou 'externa', segundo a qual há que considerar os critérios fundamentais à luz do DI para a qualificação da UE como sujeito de DI e o seu reconhecimento como tal. A segunda diz respeito ao Direito da UE ou 'interna', à luz do ato institutivo do ente, já que é este, enquanto ato criador de um ente derivado pelos Estados-Membros, que determina o modo como a União pode atuar

[169] Camisão, I., & Coutinho, F. P. (2016). Ação Externa. Em A. Silveira, M. Canotilho, & P. M. Froufe, *Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União* (pp. 1187-1235). Coimbra: Almedina, p. 2.
[170] Mesquita, M. J. (2011), p. 29.

como sujeito de DI, em especial por via da consagração, expressa ou implícita[171], da personalidade jurídica internacional e da medida da respetiva capacidade jurídica (Mesquita, 2011)[172]:

No que diz respeito à atribuição expressa de personalidade jurídica una à UE, especialmente no âmbito da atuação externa, a competência dos Estados-Membros não é excluída, devendo sempre ser respeitado o princípio da especialidade de atribuições.

A partir desse momento, a UE passou a ter uma personalidade jurídica una e substitui integralmente a CE. Houve também a supressão formal da estrutura de pilares, como já mencionado. Ocorre que, uma parcela da doutrina argumenta que essa supressão não foi completa com o TL, devido à manutenção de dois tratados distintos em forma e conteúdo – o TUE e o TFUE – com o TL realizando apenas uma alteração parcial dessas legislações.

Isto posto, a fim de elucidar a atuação externa da UE e suas respetivas alterações com o advento do TL, serão abordados alguns traços estruturais fundamentais para a compreensão da matéria.

3.1. Traços essenciais estruturais relevantes para a alteração da ação externa da UE após o Tratado de Lisboa

Mesquita (2011)[173] aponta a existência de "traços essenciais estruturais relevantes" da refundação jurídica que culminou na alteração da atuação externa da UE e, como resultado, da sua atuação como sujeito de DI, nos quais consistem, essencialmente, nos seguintes acontecimentos:

> A unificação da UE e da CE; a supressão formal da estrutura de pilares; a consagração de princípios atinentes à delimitação de atribuições entre a União e os seus Estados-Membros; a consagração de diferentes categorias de atribuições e domínios materiais de atuação da União e respectivo elenco; alterações institucionais relevantes; o reforço do princípio democrático, em especial do papel dos Parlamentos nacionais; por fim, a expressa previsão do recesso de um Estado-Membro (Mesquita, 2011).

Dentre todos os traços essenciais supramencionados, alguns merecem ser detalhados dada a relevância e influência no contexto da atuação externa da UE.

[171] O Autor exemplifica a consagração expressa (no caso da UE após o TL) e implícita (no caso da UE antes da entrada em vigor do TL).
[172] Mesquita, M. J. (2011), p. 17.
[173] Mesquita, M. J. (2011), p. 62.

O primeiro diz respeito à unificação da UE e da CE, cuja principal consequência foi a atribuição de personalidade jurídica una da UE ou 'subjetividade da União no seu todo considerada'[174], cujo acontecimento pôs fim às dúvidas decorrentes da falta de clareza dos tratados anteriores acerca da personalidade jurídica da UE.

Portanto, a partir deste acontecimento, a União passa a ser um sujeito de direito uno, cujo evento ampliou consideravelmente o seu âmbito de atuação na ordem jurídica internacional e, por consequência, as suas relações com outras personalidades jurídicas internacionais.

Deve-se salientar, todavia, que essa atribuição de personalidade jurídica una à UE não permite a conclusão de que suas competências são mais amplas, cuja observação está em conformidade com o disposto na CIG de 2007 e na Declaração sobre a personalidade jurídica da UE (Declaração nº 24) anexada à Acta Final da CIG 2007 que aprovou o TL.

Nesse sentido, a Declaração nº 24 basicamente profere que a CIG confirma "o facto da UE ser dotada de personalidade jurídica não a autorizará de forma alguma a legislar ou agir para além das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros nos Tratados". Tal declaração, claramente, ressalta o princípio da especialidade de atribuições já citado anteriormente.

O segundo traço essencial decorre da supressão formal da estrutura de pilares (ou despilarização[175]), previsto expressamente no artigo 1º, § terceiro, 1ª parte, do TUE[176], o qual determina que a União se funda a partir deste momento no TUE e no TFUE, e já não nas CE. Tal afirmação significa a extinção do método anteriormente chamado de 'comunitário' ou de integração[177], bem como a cooperação intergovernamental que antes prevaleciam, trazendo um método de cooperação distinto entre os Estados-Membros, denominado pela doutrina de 'horizontal'.

Sucede que, mesmo após a supressão formal da estrutura de pilares, discute-se que esta se deu parcialmente, isto porque o TL consoante o Mandato da CIG, manteve substancialmente o método intergovernamental em relação ao domínio material específico da PESC, por via da sujeição desta a 'regras e procedimentos específicos', com base em algumas características marcantes, a citar algumas: o Conselho Europeu e o Conselho atuam como instituições "protagonistas", desempenhando um papel predominante, bem como a exclusão da competência material do TJU – ressalvadas as exceções citadas.

É pelo exposto que a doutrina discute a existência de um pilar específico da PESC, ainda que se verifique que a supressão formal da estrutura de pilares conjuntamente com

[174] Na expressão de R. Baratta, *Le principal novità del Tratatto di Lisbona,* Dir. Un. Eur., 1/2008, p. 27.
[175] Expressão usada frequentemente pela doutrina.
[176] Conforme a redação do TL.
[177] Este método implicava subordinação jurídica.

a atribuição de personalidade jurídica una à UE, resolveram inúmeras problemáticas que resultavam da existência de pilares antes do TL que, todavia, conclui-se que permanecem algumas.

O terceiro traço diz respeito à consagração de princípios atinentes à delimitação de atribuições (leia-se competências) entre a União e os seus Estados-Membros. Em relação a tal delimitação, verifica-se que os Estados-Membros continuam a liderar as competências em comparação à União, podendo ser claramente verificada em alguns artigos do TUE após o TL, como será exemplificado a seguir.

Reforçando o princípio da especialidade das atribuições, o artigo 5.º, n.º 2 do TUE estabelece que a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados lhe tenham atribuído nos Tratados.

O artigo 5.º do TUE complementa que as competências não atribuídas à União pelos Tratados pertencem aos Estados-Membros. Finalmente, o artigo 4.º, n.º 2 do TUE afirma que a segurança nacional é de responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros e não da União.

Além dos artigos supramencionados que delimitam expressamente as competências entre a União e os Estados-Membros, deve-se destacar que as competências atribuídas à União podem ser revertidas aos Estados-Membros a qualquer momento, respeitando o princípio da reversibilidade das atribuições, este previsto no artigo 2.º, n.º 2 do TFUE, que estabelece que "os Estados-Membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua".

Adicionalmente, o artigo 48.º do TUE regulamenta que os Tratados podem ser alterados através de um processo de revisão ordinário ou simplificado, permitindo assim ajustes nas competências da União e a sua eventual reversão para os Estados-Membros.

A quarta vertente aborda as diferentes categorias de atribuições e domínios de atuação da União previstos no TFUE. Neste contexto, a PESC é regida por regras e procedimentos específicos devido ao método intergovernamental, mas, ainda assim, está incluída nas atribuições partilhadas entre a União e os Estados-Membros.

Tal categoria é residual e impõe que todos os domínios materiais não mencionados nos artigos 3º e 6º do TFUE se reconduzam a tal categoria residual ainda que se possam diferenciar pela menor intensidade da intervenção da União e correspondente maior margem de liberdade de atuação dos Estados (Mesquita, 2011)[178].

[178] Mesquita, M. J. (2011), p. 73.

A quinta vertente corresponde a algumas alterações institucionais relevantes que o TL trouxe relativamente à estrutura orgânica da UE e de relações interorgânicas, com repercussões em matéria da sua atuação como sujeito de DI (Mesquita, 2011)[179].

Essas alterações reportam-se principalmente aos seguintes eventos: o Conselho Europeu passa a figurar como a principal instituição da UE, criando-se o cargo de Presidente do referido órgão; criação do cargo de Alto Representante[180], bem como a criação de um Serviço Europeu para a Ação Externa (leia-se SEAE)[181].

A sexta vertente traduz-se no reforço do princípio democrático, em especial por via do papel dos Parlamentos Nacionais na construção europeia, que garantem o respeito pelo princípio da subsidiariedade, cuja principal consequência prende-se com o facto de que os parlamentos nacionais possam exercer algum controlo sobre a atuação da União e dos seus órgãos e a aprovação de atos legislativos e outros atos vinculativos em domínios materiais que relevem da atuação da União enquanto sujeito de DI (Mesquita, 2011)[182].

Por fim, a última vertente abordada pelo autor refere-se à previsão do recesso de um Estado-Membro, nos termos do artigo 50.º do TUE, cujo dispositivo legal faz alusão à possibilidade de qualquer Estado-Membro decidir retirar-se da União, desde que notifique sua decisão ao Conselho Europeu.

Entre as várias consequências desse direito de recesso, a mais significativa é que, ao optar por exercê-lo, o Estado-Membro passa a atuar no direito internacional de forma livre, plena e totalmente autónoma, o que sem dúvidas compromete a atuação da UE e, consequentemente, a sua capacidade jurídica no plano internacional.

3.2. A configuração da PESC à luz do Tratado de Lisboa

Primeiramente, deve-se compreender o que é exatamente a PESC e como ela atua dentro da UE. Desse modo, a PESC é a política externa e de segurança conjunta da UE e tem como objetivos principais a preservação da paz; o reforço da segurança internacional; promover a cooperação internacional, a democracia, o Estado de direito e o respeito dos

[179] Mesquita, M. J. (2011), p. 81.

180 O Alto Representante define e conduz a PESC da UE, incluindo a sua política comum de segurança e defesa (PCSD), para além disso garante a consistência da ação externa da UE. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR) é assistida, no desempenho das suas funções, pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), o serviço diplomático da UE (Serviço das Publicações da União Europeia).

[181] O SEAE é responsável por apoiar o Alto Representante na execução do seu mandato de condução da PESC, na sua qualidade de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros e na sua qualidade de Vice-Presidente da Comissão a fim de dar cumprimento, no âmbito da Comissão, às responsabilidades que lhe incumbem no domínio das relações externas. O SEAE apoia também o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente do Conselho e os membros da Comissão no exercício das respetivas funções no domínio das relações externas (Serviço das Publicações da União Europeia, 2017).

[182] Mesquita, M. J. (2011), p. 82.

direitos humanos e das liberdades fundamentais (Serviço das Publicações da União Europeia, 2020)[183]. Sobre o domínio da PCSD leia-se:

> A ação operacional da EU, prevista no Título V do TUE pela PESC, que inclui a política comum de segurança e defesa (leia-se PCSD), significa uma ação operacional internacional por parte da UE, que mobiliza recursos nacionais e da UE para realizar os objetivos definidos pelo Conselho da União Europeia. No domínio da PCSD, a UE organiza missões de manutenção da paz, de prevenção de conflitos e de reforço da segurança internacional, utilizando para o efeito meios civis e militares disponibilizados pelos Estados-Membros da UE (Serviços das Publicações da União Europeia, 2021)[184].

Diante do exposto, o TL reafirma a necessidade de uma PESC baseada no desenvolvimento de uma solidariedade mútua entre os Estados-Membros, na identificação das questões de interesse geral e na realização de uma crescente convergência na atuação dos Estados que fazem parte da União, nos termos do artigo 24.º, n.º 2, do TUE.

O TL foi, portanto, essencial para a PESC, pois os Tratados anteriores apresentavam incoerências sobre a natureza jurídica da UE, cujas incoerências acabavam por refletir também o domínio da PESC. Todavia, após o TL essa questão da (in)existência de personalidade jurídica da UE foi totalmente clarificada.

Ademais, o princípio da coerência previsto no TUE continua em vigor e é base para a UE e a PESC pós-Lisboa, tanto horizontal (coordenação interna de políticas europeias) quanto verticalmente (UE e estados nacionais), no sentido de fortalecer uma identidade europeia internacional (Koehler, 2010)[185].

Desse modo, os Estados-Membros devem apoiar as políticas externa e de segurança da UE, solidária e mutuamente, sem posicionar-se contrariamente aos interesses da União ou de modo a prejudicar sua efetividade no plano internacional, observando, assim, a coerência vertical (Duke, 1999)[186].

O princípio da coerência encontra previsão expressa no TL, no seu artigo 21.º, § 3.º que versa sobre a coerência horizontal: "A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas (...)".

---

[183] Serviço das Publicações da União Europeia. (16 de Setembro de 2020). Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=LEGISSUM:foreign_security_policy.

[184] Serviços das Publicações da União Europeia. (14 de Dezembro de 2021). Política Externa e de Segurança Comum e Política Comum de Segurança e Defesa. *Serviços das Publicações da União Europeia*. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=LEGISSUM:eu_action_cfsp.

[185] Koehler, K. (January de 2010). European Foreign Policy after Lisbon: Stengthening the EU as a International Actor. *Caucasian Review of International Affairs, 4*, pp. 57-72, p. 58.

[186] Duke, S. (1999). Consistency as an Issue in EU External Activities. *Europeean Institute of Public Administration*, pp. 1-38, p. 9.

A coerência vertical encontra previsão no artigo 21.º, § 3º do TUE, a ver:

> Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio. Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. O Conselho e o Alto Representante asseguram a observância destes princípios.

Ocorre que, os artigos supracitados são relativizados pelas Declarações nº 13 e nº 14 do TL, na medida em que dispõem o seguinte:

> Declaração n.º 13. A Conferência salienta que as disposições do TUE referentes à PESC (...) não afetam as responsabilidades dos Estados-Membros (...) para a formulação e condução das respetivas políticas de negócios estrangeiros, nem as suas representações em países terceiros ou em organizações internacionais.

> Declaração n.º 14. (...) as disposições referentes à PESC (...) não afectarão a base jurídica, responsabilidades e competências actuais de cada Estado-Membro no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa, aos seus serviços diplomáticos nacionais, às suas relações com os países terceiros e à sua participação em organizações internacionais, nomeadamente na qualidade de membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas (...).

Villela (2016)[187] questiona, inclusive, como seria possível mais convergência e solidariedade se a PESC não atinge explicitamente a formulação das políticas externas e de segurança dos Estados-Membros considerados individualmente.

Adicionalmente, o artigo 34.º do TL estabelece que, caso a União tenha uma opinião formada sobre uma pauta das Nações Unidas, os Estados-Membros no Conselho de Segurança devem requisitar a presença do Alto Representante para discutir a questão. É evidente que tal artigo também confronta diretamente com a Declaração n. 14.

Deve-se apontar também que o TL trouxe um enquadramento diferenciado à PESC no âmbito de vários domínios, o qual se explanará a partir da análise de alguns dispositivos legais do TUE com a redação de acordo com o TL.

[187] Villela, A. B. (2016). O Tratado de Lisboa e a Política Externa e de Segurança Comum (PESC): Os limites da União Europeia como ator unitário. *Revista de Propriedade Intelectual - Direito Constitucional e Contemporâneo*, pp. 134-148. Fonte: http://dx.doi.org/10.16928/2316-8080.v10n1, p. 140.

Sobre esse enquadramento diferenciado, o Parlamento Europeu (leia-se PE) ressalta a importância dessa nova dimensão conferida pelo TL à ação externa da União, como um todo, incluindo a PESC, veja-se:

> Realça a importância da nova dimensão conferida pelo TL à ação externa da União como um todo, incluindo a PESC, a qual, juntamente com a personalidade jurídica da União e as inovações institucionais relevantes para esta área (nomeadamente a criação do «cargo duplo» de Vice-Presidente da Comissão (Alto Representante) e do SEAE, poderá constituir um fator decisivo para a coerência e a eficácia da ação da União neste domínio e aumentar significativamente a sua visibilidade como entidade interveniente no plano mundial (Parlamento Europeu, 2009)[188].

Na mesma linha de entendimento:

> O grande salto dá-se com o TL, ao encerrar o ciclo dos pilares, nascido no Tratado de Maastricht, em 1992. (...) a UE abarcava três pilares: dois governamentais e um supranacional, sendo que os pilares intergovernamentais eram guiados pela regra da unanimidade, ao passo que o pilar supranacional era regido, pela maioria qualificada (Accioly, 2010)[189].

Da leitura do trecho supramencionado, conclui-se que o segundo pilar, anteriormente relativo à PESC, seria integrado no primeiro pilar, o supranacional, uma vez que a separação entre os pilares deixou de existir.

Accioly (2010)[190] salienta que apenas o terceiro pilar da CoPoJuP (antiga JAI) teria sofrido a referida supranacionalização, permanecendo o segundo pilar da PESC com características intergovernamentais. Sobre isso:

> A PESC e a CoPoJuP são a partir de agora, absorvidas pela UE, e as matérias previstas no antigo pilar da CoPoJuP passam a ser decididas por maioria qualificada. A PESC ainda permanece sob o manto da votação por unanimidade, por ser esta uma matéria muito sensível e ainda muito cara aos Estados. (Accioly, 2010)[191].

Entre as inúmeras mudanças trazidas pelo TL em matéria de PESC, as principais incluem a criação do cargo de Alto Representante e do SEAE, a nomeação de um Presidente do Conselho Europeu permanente, a atribuição de personalidade jurídica única à UE e a introdução de novas disposições sobre o processo decisório.

---

[188] Parlamento Europeu. (7 de Maio de 2009). Impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da UE. *Jornal Oficial da União Europeia*. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IP0387&from=LV, p. 10.
[189] Accioly, E. (2010). *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional* (4ª ed.). Juruá: Curitiba, p. 89.
[190] Accioly, E. (2010), p. 89.
[191] Accioly, E. (2010), p. 89.

A atribuição de personalidade jurídica à UE foi crucial, pois, além de fortalecer sua atuação internacional, permitiu que os cargos de Alto Representante e Presidente do Conselho Europeu passassem a representar a UE no cenário internacional, o que sem personalidade jurídica, a UE não teria reconhecimento jurídico internacional, e esses cargos, consequentemente, não poderiam representar a União.

Noutro sentido, a PESC constitui uma das vertentes da ação externa da União e, por isso, subordina-se aos seus princípios, valores e objetivos. O enquadramento da PESC no macro domínio da ação externa da União implica a submissão da PESC aos valores, princípios e objetivos da União, conforme o artigo 23º do TUE.

Tal submissão constitui um parâmetro de validade da atuação da União em matéria de PESC, ou seja, caso a União ou os Estados-Membros não obedeçam aos valores, princípios e objetivos da União incorrerá na ilegalidade do ato.

Acerca dos princípios e objetivos da União no quadro de sua ação externa, refere-se o artigo 24.º, n.º 2, do TUE que a União é responsável por conduzir, definir e executar uma PESC baseada no desenvolvimento da solidariedade política mútua entre os Estados-Membros, a partir da identificação das questões de interesse geral e na realização de um grau de convergência crescente das ações dos Estados-Membros.

No âmbito da competência da União, esta abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União[192]. Ressalta-se, entretanto, que essa competência é partilhada com os Estados-Membros[193], não sendo aplicado à PESC o princípio da preempção.

Isso acontece porque o exercício dessa competência pela União não afeta "a base jurídica, responsabilidades e competências (...) de cada Estado-Membro no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa, aos seus serviços diplomáticos nacionais, às suas relações com os países terceiros e à sua participação em organizações internacionais, nomeadamente na qualidade de membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas"[194].

O princípio da preempção decorre de uma interpretação estabelecida pela jurisprudência do TJUE e está intimamente ligado ao princípio do primado do direito europeu. Enquanto o princípio do primado foca na resolução de conflitos entre o direito da UE e o direito nacional dos seus Estados-Membros, o princípio da preempção vai além, não abrangendo apenas a resolução de conflitos de competência, mas também estabelecendo a prioridade do direito da UE desde o início, antes mesmo de surgirem conflitos, atuando, portanto, de forma preventiva.

[192] C. o artigo 24.º, n.º 1, do TUE (na versão do TL).
[193] Cf. o artigo 2.º, n.º 4 e artigo 4.º, n. º 1, do TFUE.
[194] Cf. Declaração n.º 14 anexa ao TL.

Desse modo, caso determinada legislação nacional de um Estado-Membro contrarie o direito da União, essa legislação será suprimida mesmo antes da sua promulgação, com fundamento no princípio da preempção. Portanto, conclui-se que o princípio da preempção estabelece a prioridade do direito da UE desde o início, evitando a criação de normas nacionais que possam entrar em conflito com o direito europeu.

Como já referido anteriormente, o TL suprimiu formalmente a estrutura de pilares, no entanto manteve a PESC sujeita ao método intergovernamental, ao prever que está sujeita a 'regras e procedimentos específicos'[195]. Isso exige, basicamente, em regra, que as decisões adotadas pelos Estados-Membros devem acontecer por unanimidade, significando que neste domínio os Estados-Membros estão obrigados a consultar-se e a procurar um consenso, mas não necessariamente a obter um acordo (Camisão & Coutinho, 2016)[196].

De outro modo, a intergovernamentabilidade da PESC caracteriza-ze também pelo protagonismo do Conselho Europeu e do Conselho no âmbito da tomada de decisões, significando uma participação quase nula das outras instituições da União - como a Comissão[197], o PE[198] e o TJUE.

Ressalta-se que o TJUE, por sua vez, não tem competência para apreciar disposições e atos adotados com base nelas que incidam sobre a PESC[199]. Esta exclusão de jurisdição está sujeita a duas exceções: o controlo da delimitação das atribuições da União no âmbito da PESC[200], assim como a pronúncia sobre recursos de anulação contra decisões que estabeleçam medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas adotadas pelo Conselho[201].

Oportuno ressaltar que o procedimento de aprovação de actos no âmbito da PESC reconduz-se essencialmente à "aprovação de atos pelo CE ou pelo Conselho, por unanimidade ou em certos casos por maioria qualificada, por iniciativa de um Estado-Membro ou sob proposta do Alto Representante ou proposta deste secundada pela Comissão" (Mesquita, 2011)[202].

---

[195] Mesquita (2011, p. 395) exemplifica tais 'regras e procedimentos específicos' como a exclusão da aprovação de atos legislativos, competência predominante dos órgãos representativos dos Estados, especificidade do processo de tomada de decisão e da regra de deliberação no Conselho e subtração ao controlo jurisdicional do TJUE.
[196] Camisão, I., & Coutinho, F. P. (2016), p. 18.
[197] À Comissão foi atribuído o poder residual de apoiar as propostas do Alto Representante (artigo 22.º, n.º 1, do TUE).
[198] O Parlamento Europeu deve ser regularmente consultado sobre os principais aspetos e escolhas básicas da PESC e da PCSD e informado pelo Alto Representante sobre a evolução de ambas (artigo 36.º, n.º 1, do TUE), tendo ainda o direito de colocar questões e fazer recomendações ao Conselho e ao Alto Representante nestes domínios (artigo 36.º, n.º 2, do TUE).
[199] Cf. o artigo 24.º, § 2.º, do TUE e o artigo 275.º do TFUE
[200] Cf. o artigo 40.º do TUE.
[201] Cf. o artigo 275.º do TFUE.
[202] Mesquita, M. J. (2011), p. 402.

Observa-se, portanto, uma aplicação do princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, do TFUE e do princípio da coerência, em relação aos quais a legislação europeia após o TL dedicou alguns dispositivos para concretizá-los no âmbito da PESC[203].

A concretização do princípio da cooperação leal refere-se diretamente à solidariedade política mútua dos Estados-Membros enquanto fundamento na PESC, nas suas vertentes positiva e negativa. A primeira, prevendo o dever de respeito, pelos Estados-Membros, da atuação da União no domínio da PESC; a segunda, associando o Alto Representante, a par do Conselho, à garantia da sua observância (Mesquita, 2011)[204].

3.2.1. Natureza jurídica da PESC

Após considerações sobre a configuração da PESC após o TL, é necessário discutir de forma aprofundada a natureza jurídica da PESC, uma vez que o TL não é claro a este respeito, pelo que se torna necessária a exposição de alguns pontos importantes.

Com a introdução do fenómeno da despilarização, o TL alterou a própria natureza jurídica da PESC – que inclui a PCSD – da seguinte forma:

> Os contornos da questão prendem-se essencialmente com saber se a PESC passa a configurar-se como um domínio material abrangido nas atribuições da União e competência dos seus órgãos, impondo verdadeiras obrigações jurídicas aos Estados-Membros (...) e, ainda, se a consagração da PESC como categoria 'autonomizada' de atribuições da União e a manutenção, relativamente à mesma, de regras e procedimentos específicos enunciados no artigo 24.º do TUE, na senda do Mandato da CIG, não impedem a sua sujeição às demais componentes do método 'comunitário' (Mesquita, 2011)[205].

Da leitura do trecho supracitado, conclui-se que a natureza jurídica da PESC continua a ser controversa e que, mesmo após o TL, persiste a incerteza sobre essa

[203] Artigo 32.º, § 1º, do TUE: Os Estados-Membros concertar-se-ão no âmbito do Conselho Europeu e do Conselho sobre todas as questões de política externa e de segurança que se revistam de interesse geral, de modo a definir uma abordagem comum. Antes de empreender qualquer ação no plano internacional ou de assumir qualquer compromisso que possa afetar os interesses da União, cada Estado-Membro consulta os outros no Conselho Europeu ou no Conselho. Os Estados-Membros asseguram, através da convergência das suas ações, que a União possa defender os seus interesses e os seus valores no plano internacional. Os Estados-Membros são solidários entre si.
Artigo 24.º, n.º 3, do TUE: Os Estados-Membros apoiarão ativamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a ação da União neste domínio. Os Estados-Membros atuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender ações contrárias aos interesses da União ou suscetíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais.
[204] Mesquita, M. J. (2011), pp. 397 – 398.
[205] Mesquita, M. J. (2011), p. 395.

questão. A sujeição da PESC a 'regras e procedimentos específicos' implica dizer que possui uma categoria de atribuições *sui generis* ou representa um domínio material abrangido nas atribuições da União?

O entendimento predominante é o de que a PESC participa o domínio material abrangido nas atribuições da União e do seu macro-domínio de ação externa, entretanto levantam-se ainda duas questões essenciais:

> Se a PESC, enquanto sub-domínio da ação externa da União, se encontra sujeita ao método europeu, com consequente subordinação jurídica, naquilo que não se reconduza à aplicação de regras e procedimentos específicos e, em consequência, se os princípios do primado e do efeito directo, que regulam as relações entre o Direito da União e o Direito nacional dos Estados-Membros, se aplicam no domínio material da PESC. A outra questão é saber se a PESC, se reconduz a uma política da União *comum* ou se constitui uma 'política' que corresponde a um somatório e coordenação da atuação dos Estados-Membros ou a uma mera forma, ainda que reforçada, de cooperação interestadual ou de coordenação da atuação dos Estados-Membros (Mesquita, 2011)[206].

Acerca das questões levantadas pelo autor, faz-se importante referir expressamente alguns dispositivos legais essenciais para conclusão de tais questões. O primeiro é o artigo 24.º, n.º 1, do TUE, o qual delimita o âmbito material da PESC, na medida em que dispõe que "a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa".

No mesmo sentido, o artigo 2.º, número 4, do TFUE, que trata das categorias e domínios de competências da União, dado que que "dispõe de competência, nos termos do TUE, para definir e executar uma PESC (...)".

Desse modo, o âmbito das atribuições da União e dos Estados-Membros em matéria de PESC há-de depender da exata medida da extensão material da PESC contida nos Tratados e conferida à União como sua atribuição e seus instrumentos. Há de depender, igualmente, da sua concretização por atos de direito derivado (Mesquita, 2011)[207].

Conclui-se, portanto, que a PESC, indubitavelmente, representa uma competência da União e integra a sua esfera de atribuições. Esta competência decorre dos Tratados, que definem a especificidade da PESC mesmo após o TL, devido às suas 'regras e procedimentos específicos'.

[206] Mesquita, M. J. (2011), p. 429.
[207] Mesquita, M. J. (2011), p. 431.

Para mais, o campo de atuação da União no âmbito da PESC também decorre dos Tratados, cujas disposições são vinculativas para os Estados-Membros, e devem ser implementadas através de atos de direito derivado.

Outra questão relevante é se, ao integrar a esfera de atribuições da União, a PESC está sujeita ao método europeu. Nesse contexto, surgem duas hipóteses: a primeira é se a sujeição a "regras e procedimentos específicos" implica a não aplicação do método europeu, ou se essa especificidade apenas exclui o método europeu quando tais 'regras e procedimentos específicos' são impostos.

A afirmação mais adequada com o TL é que a PESC está sujeita ao método europeu apenas em relação às regras e princípios gerais, não se aplicando o método europeu quando a legislação prevê expressamente a utilização de 'regras e procedimentos específicos'.

Quanto ao método europeu, aplica-se diretamente o princípio do primado, que já foi explicado anteriormente. No entanto, o princípio do primado possui previsão expressa no TL, aparecendo apenas na Declaração nº 17 anexada à Acta Final da CIG (2007).

Esta declaração afirma que, "em conformidade com a jurisprudência constante do TJUE, os Tratados e o direito adotado pela União com base nos Tratados prevalecem sobre o direito dos Estados-Membros, nas condições estabelecidas pela referida jurisprudência".

Sucede que, a aplicação do princípio do primado na PESC regista uma fraqueza parcial do ponto de vista do controlo da sua observância pelos Estados, isto porque a exclusão da competência *ratione materiae* do TJUE em matéria de PESC implica que não possa ser utilizado o meio contencioso adequado, para aferir do incumprimento estadual – ação por incumprimento – ao nível da Ordem Jurídica da União, explica (Mesquita, 2011)[208].

Entretanto, é evidente que, em todas as áreas, incluindo a PESC, o princípio do primado do direito europeu deverá ser respeitado, caso contrário poderá ser imposta a "sanção do primado" pelos tribunais dos Estados-Membros, conforme entendimento da jurisprudência do TJUE.

Finalmente, o terceiro pressuposto levantado por Mesquita (2011) refere-se à PESC como uma política da União, mais especificamente, uma política "comum" da União. Este é o mais complexo de todos, pois, mesmo após o TL, essa questão não foi completamente esclarecida pelos TUE e TFUE.

[208] Mesquita, M. J. (2011), p. 443.

É sabido que a PESC possui uma certa autonomia em relação aos Estados-Membros, não apenas por se tratar de uma política muito específica devido à sua natureza, mas também porque os próprios Estados-Membros a definiram dessa forma nos Tratados.

A questão central é, portanto, determinar se essa autonomia é total ou parcial, e até que ponto os Estados-Membros exercem influência significativa sobre essa política, atuando de forma "coordenadora" ou "cooperativa".

As decisões tomadas no âmbito da PESC – como por exemplo a aprovação de medidas sancionatórias – são dotadas de um caráter inequivocamente vinculativo para os Estados-Membros, na medida em que tais decisões traduzem a autonomia de vontade e de atuação da União em relação aos Estados-Membros isoladamente considerados, correspondendo tal autonomia a uma vertente da PESC enquanto política da União e política comum, ainda que de intensidade variável (Mesquita, 2011)[209].

Ante todo o exposto, parte-se do entendimento que a PESC possui uma autonomia extremamente relevante em relação aos Estados-Membros, não representando, de todo, uma política meramente coordenada por eles.

4. A IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS SANCIONATÓRIAS PELA UNIÃO EUROPEIA

As medidas restritivas, ou sanções, representam um mecanismo crucial na política externa da UE, sendo reguladas principalmente no Título IV do TFUE, composto pelo artigo 215.º, que estabelece que qualquer decisão no âmbito das medidas restritivas deve sempre ser adotada em conformidade com a PESC.

O TUE também desempenha um papel importante ao deliberar que as medidas restritivas constituem uma das ferramentas disponíveis para alcançar os objetivos da PESC, conforme disposto no artigo 21.º, parágrafo 2.º do TUE.

As sanções são "penalidades impostas ou aplicadas como resultado declarado da falha do alvo em manter os padrões internacionais ou deveres internacionais" (Doxey, 1996)[210]. Como alternativa ao uso da força física, as sanções são uma tentativa de persuadir a outra parte a mudar o seu comportamento e possuem o objetivo de garantir a observância e o cumprimento de um direito ou dever (Decaux, 2008)[211].

De igual modo, o TUE estipula sanções de longo alcance para violações destes valores fundamentais, e qualquer pessoa cujos direitos ao abrigo da legislação da UE

[209] Mesquita, M. J. (2011), p. 450.
[210] Doxey, PM (1996) Sanções Internacionais em Perspectivas Contemporâneas, Londres: Palgrave Macmillan, p. 9.
[211] Decaux, E. (2008). A definição de sanções tradicionais: seu alcance e características, p. 249.

sejam violados tem direito a um recurso eficaz perante um tribunal independente (Loannides, 2014)[212].

O principal objetivo da imposição de medidas restritivas pela UE, conforme o artigo 11.º do TUE, é "desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais", devendo ser aplicadas sempre que houver uma violação do direito internacional, dos direitos humanos, do Estado de direito ou dos princípios democráticos.

A imposição de medidas sancionatórias representa para a UE um relevante instrumento que visa provocar uma mudança nas políticas ou atividades de um país-alvo, parte de um país, governo, entidades ou indivíduos.

Vries, Portela, & Guijarro-Usobiaga (2014)[213] afirmam que as sanções "são impostas rotineiramente pela UE em resposta ao que considera ser um comportamento repreensível, violações dos direitos humanos e dos princípios da democracia, ou potenciais ameaças à segurança, como o apoio ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça".

Lissel (2006)[214] acrescenta que as medidas restritivas "têm sempre de estar em conformidade com o direito internacional e os princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos humanos e das liberdades fundamentais e do Estado de direito".

Para mais, quando as medidas restritivas são introduzidas e implementadas há que considerar que estas devem estar de acordo com o direito internacional e o princípio da liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como o contexto legal deve ser estabelecido de modo que inclua alguma referência relevante do Conselho de Segurança da ONU ou outras previsões de direito internacional (Conselho da União Europeia, 2003).

As sanções podem ser definidas como uma política externa coercitiva ou comercial. Políticas externas são usadas para atingir certos objetivos políticos quando pertubam suas relações normais com outro ator ou alvo, podendo coagir diretamente, por negociações ou persuassões, ou indiretamente, mediante pressão do governo (Pape, 1997)[215].

Estas poderão consistir no congelamento de ativos, na proibição de viagens, nos embargos de armas, entre outras ferramentas que, de algum modo, poderão ser usadas

[212] Loannides, I. (2014). Rule of law in European Union external action: guiding principles, practices and lessons learned. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, p. 4.
[213] Vries, A., Portela, C., & Guijarro-Usobiaga, B. (2014). Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU. *CEPS Special Reports No. 95*, p. 1.
[214] Lissel, E. (2006). Economic sanctions within the European Union towards non-Member States. *Ekonomi Högskolan Lunds Universitet*, p. 33.
[215] Pape, R. A. (1997). Why Economic sanctions Do Not Work in International Security.

para violar o direito internacional e a paz mundial, bem como proibição de importação e exportação.

Poderão também ser implementadas medidas que visam impedir a prestação de serviços financeiros e/ou proibição de investimentos contra um país alvo, ou também uma proibição de operações da UE que satisfaçam determinadas reivindicações contratuais emanadas do país terceiro em causa (Miadzvetskaya & Challet, 2022)[216].

Miadzvetskaya & Challet (2022) acrescentam que as medidas sancionatórias são adotadas de acordo com um sistema de duplo passo: o Conselho primeiramente adota uma decisão sob o artigo 29.º do TUE e, em virtude da alocação de competência entre a União e os Estados-Membros, tais medidas são depois implementadas tanto ao nível do direito da União quanto ao nível nacional.

Ressalta-se que as medidas sancionatórias sempre terão um prazo específico e determinado, geralmente de 6 (seis) a 12 (doze) meses, que poderão ser renovados vislumbrada a necessidade diante do caso concreto, é o que estabelece as decisões tomadas pelos tribunais em matéria de PESC, verificando-se um caráter revisional das sanções.

Isto ocorre, principalmente, porque quando as sanções são mantidas durante um longo período, o custo das sanções aumenta acentuadamente, dos quais estão a perda de receitas, emprego, aumento das despesas públicas e custos resultantes de possíveis contramedidas tomadas pela meta, custos políticos, entre outros (Vries, Portela, & Guijarro-Usobiaga, 2014)[217].

Uma significativa parcela da doutrina afirma que as sanções e as medidas restritivas são nomenclatura sinónimas, no entanto o presente estudo segue o entendimento doutrinal de que não detém o mesmo significado, possuindo diferenças sutis, mas importantes.

Acerca da divergência de nomenclatura, Ulf (2006) mencionou que a UE só utiliza o termo sanções quando relacionado com segurança ou princípios relacionados e que outras autoridades e que esta utilização diferente da terminologia cria um problema quando se tenta definir a palavra sanções, parecendo existir uma falta de consenso no DI sobre sanções e similares (Lissel, 2006)[218].

[216] Miadzvetskaya, Yuliya and Challet, Celia, Are EU Restrictive Measures Really Targeted, Temporary and Preventive? The Case of Belarus (2022). Europe and the World: A Law Review, 2022, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4155161, p. 4.
[217] Vries, A., Portela, C., & Guijarro-Usobiaga, B. (2014), p. 7.
[218] Lissel, E. (2006), p. 12.

Anthony (2002)[219] cita que "apesar da palavra 'sanções' ser frequentemente usada, não há uma definição acordada. A Carta da ONU não contém a palavra, mas refere-se a medidas que podem ser adotadas em resposta para identificar tratados para a paz, violações da paz e atos de agressão".

Finalmente, sobre tal diferenciação é necessário apontar que as sanções, assim como as medidas restritivas, no contexto do direito nacional estão intimamente relacionadas com as normas legais – para manter determinado comportamento ou seguir determinado padrão de comportamento são empregadas normas legais, quebrando as quais o Estado impõe certas restrições (Vaišvila, 2004)[220].

Para tornar as coisas ainda mais complicadas no contexto do direito internacional, o termo ‘medida restritiva’ ou ‘sanções’ não é tão claro como no direito nacional – não é tão simples como seguir o Estado de direito.

O termo sanções ainda é amplamente utilizado na literatura jurídica para descrever várias medidas, tanto ações militares como não militares, tomadas contra vários alvos (entidades ou pessoas contra as quais as medidas são aplicadas), assim explica Farral (2007)[221].

No uso comum internacional, as sanções podem ser definidas como qualquer restrição ou condição estabelecida por razões de política comum ou segurança nacional aplicada a um país estrangeiro ou entidade por um grupo de estados usando substancialmente medidas equivalentes (Anthony, 2002)[222].

As medidas sancionatórias, portanto, são conhecidas no jargão da UE e foram usadas para lidar com as mais diversas crises - desde a promoção dos direitos humanos à administração de conflitos - e em várias localidades geográficas - desde o Médio Oriente à Ásia e países africanos (Giumelli, 2019)[223].

Antes de aprofundar propriamente o conteúdo de medidas sancionatórias, necessário contextualizar brevemente a evolução destas no aspecto histórico. Nesse sentido, aponta-se a guerra fria como um marco importante no que toca às medidas sancionatórias.

---

[219] Anthony, I. (2002). Sanctions applied by the European Union and the United Nations. Em *Armaments, disarmament and international security* (pp. 203-228). Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, p. 204.
[220] Vaišvila, A. (2004). Teisės teorija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas,. 243-244.
[221] Farral M. J. United Nations Sanctions and the Rule of Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. 6-7.
[222] Anthony, I. (2002), p. 204.
[223] Giumelli, F. (2019). Imposition of sanctions. Em *Economic Sanctions in International Law and Law Practice* (p. 270). London: Masahiko Asada, p. 116.

O Tratado de Roma (1957) já implicava que os Estados-Membros poderiam coordenar suas políticas comerciais para produzir os efeitos das sanções económicas, mas foi só em 1992 com o Tratado de Maastricht que a UE iniciou a imposição de sanções políticas (Giumelli, 2013)[224].

Após 1970, a CE discutiu a política externa como parte da sua política europeia de cooperação e os problemas das sanções refletiram a necessidade da implementação coletiva das medidas das Nações Unidas contra a África do Sul e Zimbawe (Anthony, 2002)[225].

Kreutz (2005) sugere que o início de uma vontade autónoma na área das sanções com o "Relatório de. Londres"[226] elaborado pela Cooperação Política Europeia em outubro de 1981, mas narrativas alternativas também podem ser sugeridas, como por exemplo, a UE começou a impor sanções a terceiros que os Estados-Membros foram obrigados a implementar com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, mas a coordenação da política externa já tinha começado há anos antes com o Tratado de Roma em 1957.

O TCEE falava de sanções em relação ao comércio de armas e de decisões da ONU, e isto observa-se a partir da leitura da antiga redacção da referida norma no artigo 223.º, o qual refere que os Estados-Membros poderiam agir em derrogação ao tratado em questões de "segurança relacionadas com a produção ou comércio de armas, munições e material de guerra", tal como no artigo 224.º, o qual sugeria que eram possíveis derrogações ao funcionamento do mercado comum para combater ameaças à paz e segurança internacionais.

Na década de 1990 a adopção da legislação sobre sanções da UE tenha sido muitas vezes lenta devido à falta de consenso sobre conceitos como "fundos", "recursos económicos", "congelamento" e sobre disposições sobre isenções e excepções, as orientações hoje em dia permitem uma rápida adopção da legislação (Conselho da União Europeia, 2003).

Nesse sentido, Vries, Portela, & Guijarro-Usobiaga (2014) afirmam que "isto minimizou o risco de que os indivíduos visados pudessem transferir fundos para fora da jurisdição das autoridades sancionadoras durante o intervalo de tempo entre o anúncio das sanções e a sua entrada em vigor".

Infere-se que, mesmo atualmente, a imposição de medidas sancionatórias não é a única 'solução' para reprimir um comportamento violador de um alvo específico, devendo

[224] Giumelli, F. (2013). How EU sanctions work: A new narrative. *Institute for Securities Studies*, 7-46. doi:10.2815/32791, p. 9.
[225] Anthony, I. (2002), p. 209.
[226] O legado mais visível, que ainda hoje está em vigor, do "Relatório de Londres" é o embargo de armas imposto sobre a China após o massacre da Praça Tiananmen em 1989 (Giumelli, 2019, p. 117).

esta adopção dar-se de modo eficaz, oportuno e estratégico para que atinja os efeitos desejados.

Mais tarde, a partir da criação da UE com Maastricht, nasceu também o ideal a ser perseguido no sentido de representar uma 'comunidade de direito', baseada no respeito pelo Estado de direito e pelos direitos fundamentais – conforme o artigo 2.º do TUE. Em decorrência desse viés comum, o direito da União tem primazia face ao direito interno dos Estados-Membros, fundamentado no princípio do primado e do efeito direito, como já amplamente explicado.

Isto posto, a confiança dos cidadãos 'europeus' e das autoridades nacionais no funcionamento do Estado de direito permite o seu desenvolvimento para um 'espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras'.

Observa-se, portanto, que o Tratado de Maastricht adicionou a política externa ao portfólio da recém-criada união política, a União Europeia, e as sanções foram naturalmente adicionadas à caixa de ferramentas da política externa da UE, isto diz respeito às medidas restritivas adoptadas pela UE, mas também a transposição das sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (Giumelli, 2019)[227].

Importante referir alguns documentos internos relevantes da UE que são fundamentais na política europeia de medidas sancionatórias, em relação aos quais far-se-á uma breve explanação.

O primeiro documento, aprovado em Junho de 2004 pelo Comité Político e de Segurança, trata sobre os 'Princípios básicos no uso de medidas restritivas (sanções)', cujo objetivo é definir um uso mais eficaz das sanções por parte da UE para a manutenção e restauração da paz internacional e da segurança, em concordância com os princípios da Carta da ONU, com a PESC e com o direito internacional (Conselho da União Europeia, 2004)[228].

Da leitura do documento supracitado, verifica-se também que, em todos os casos, as sanções devem ser revistas regularmente, em ordem de assegurar que estão contribuindo em direção aos objetivos declarados. Tal documento foi crucial neste âmbito, visto que até os dias de hoje a imposição de medidas sancionatórias devem atender aos pontos referidos, sendo posteriormente atualizado em 2018 pelo Conselho, denominado então de 'As melhores práticas para a implementação efetiva das medidas restritivas'.

[227] Giumelli, F. (2019), p. 118.
[228] Conselho da União Europeia. (7 de Junho de 2004). Princípios Básicos no Uso das Medidas Restritivas (Sanções). Bruxelas. Fonte: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf.

O segundo documento denominado 'Diretrizes para a implementação e avaliação das medidas restritivas (sanções) na estrutura da PESC', aprovado em dezembro de 2003, cuja última atualização aconteceu em 2017, estabelece diretivas de como definir e implementar medidas restritivas, assim como informações importantes a respeito dos diferentes tipos de restrições que poderão ser impostas e em como medir as suas eficácias (Giumelli, 2013)[229].

O último documento, aprovado em 2008, reflete sobre 'As melhores práticas da UE para uma efetiva implementação das medidas restritivas', posteriormente denominado de 'Melhores práticas da UE'. Este contém informação relevante sobre como identificar corretamente os indivíduos ou entidades alvo da sanção, bem como sobre as modalidades administrativas existentes no que se refere ao congelamento de ativos e banimento de produtos, incluindo o procedimento de como conceder exceções e isenções às medidas restritivas.

No âmbito europeu, as medidas restritivas podem ser definidas como medidas tomadas pelo Conselho no âmbito da PESC contra certos estados, organizações e cidadãos para provocar uma mudança na política ou atividades desse estado, parte de um estado, governo, entidades ou indivíduos em conformidade com os propósitos da política externa da UE previstos no artigo 21.º do TFUE (Voinikov, 2015)[230].

Afirma-se, portanto, que as medidas restritivas são cabíveis não apenas quando uma entidade viola a legislação de alguma forma, mas também poderão tomar lugar quando se objetiva evitar uma violação ao direito internacional ou garantir que a outra parte simplesmente esteja em conformidade com determinada normativa, seja do direito internacional, das Nações Unidas, da UE, ou até mesmo dos direitos humanos e de legislações específicas como a CFDH, verificando-se, assim, concomitantemente, o caráter tanto repressivo quanto preventivo das medidas restritivas.

A imposição de tais medidas é fruto de diferentes situações de crise na história europeia, exatamente porque o objetivo central é reprimir um possível 'comportamento violador' por parte de um país que afete os interesses europeus, mas não só, deve-se buscar atingir tal finalidade de modo que os indivíduos e entidades que não são alvos das medidas sancionatórios sejam minimamente atingidos.

Diante disso, ao impor sanções autónomas, a UE e os seus Estados-Membros estão vinculados a uma série de obrigações jurídicas europeias e internacionais que limitam a flexibilidade de que a UE goza na concepção das suas medidas, em relação as quais Vries, Portela, & Guijarro-Usobiaga (2014)[231] questionam os seguintes pontos acerca da legalidade das medidas sancionatórias:

[229] Giumelli, F. (2013), p. 10.
[230] Voinikov, V. (2015). The EU vs. Russia: legal nature and implementation of the Union's restrictive measures. *Baltic Region*, pp. 67-74. doi:https://doi.org/10.5922/2079-8555-2015-1-5, p. 68.
[231] Vries, A., Portela, C., & Guijarro-Usobiaga, B. (2014), p. 6.

Cada conjunto de sanções é compatível com as obrigações da UE e/ou dos seus Estados-Membros ao abrigo de qualquer tratado internacional subscrito pela UE ou pelos Estados-Membros (como a Carta das Nações Unidas, o GATT/GATS[232], acordos bilaterais)?
Cada conjunto de sanções atende aos requisitos de justiça e devido processo?

Herlin-Karnell & Gazzini (2011)[233] referem que as medidas restritivas visam afetar negativamente os interesses de (1) países terceiros, suas políticas ou lideranças militares, sua subdivisão territorial ou pessoa e entidades associadas ou controladas por seus governos; (2) terroristas e grupos terroristas; (3) ex-líderes políticos e militares; e (4) pessoas condenadas ou indiciadas pelo Tribunal Penal Internacional (leia-se TPI).

A implementação das medidas restritivas poderá ser feita diretamente pelos EMs que são legalmente obrigados a atuar de acordo com as decisões do Conselho ou através de regulamentos e, conforme já mencionado anteriormente, os regulamentos são obrigatórios e de aplicação geral e, portanto, todos os Estados-Membros devem respeitá-los e, caso não o façam, estarão sujeitos a revisão judicial pelo TJ.

Isto posto, embora as sanções sejam adotadas a um nível europeu, a execução dependerá sempre dos Estados-Membros, entre os quais diferem as definições de violação de sanções e associadas (Parlamento Europeu, 2024)[234].

Medidas como embargos de armas ou proibição de viagens, como visam por regra particulares, serão implementadas pelos Estados-Membros, enquanto medidas de congelamento de ativos e restrições setoriais a aplicação dá-se por via do direito da União, com fundamento no artigo 215.º do TFUE.

Importante citar a recente proposta de alteração à Diretiva (UE) 2018/1673[235], que estabelece novas regras para a harmonização da aplicação das sanções da UE em todos os Estados-Membros. A proposta visa criminalizar a violação e a evasão das sanções da UE, definindo infrações penais e sanções mínimas aplicáveis para garantir uma resposta consistente e eficaz à violação das medidas restritivas da União.

---

[232] GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), posteriormente incorporado pela Organização Mundial de Comércio (OMC) e GATS (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços).

[233] Herlin-Karnell, Ester and Gazzini, Tarcisio, Restrictive Measures Adopted by the EU from the Standpoint of International and EU Law (November 1, 2011). (2011) 36 European Law Review, 798, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2167754, p. 798.

[234] Parlamento Europeu. (12 de março de 2024). *Parlamento Europeu*. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20240308IPR19002/novas-regras-para-reprimir-a-evasao-e-a-violacao-das-sancoes-da-ue.

[235] Parlamento Europeu. (12 de março de 2024). *Parlamento Europeu*. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20240308IPR19002/novas-regras-para-reprimir-a-evasao-e-a-violacao-das-sancoes-da-ue

A nova diretiva estabelece definições consistentes para violações, bem como quais as condutas que constituem uma evasão de uma medida restritiva da UE[236]. A diretiva especifica ainda que a ajuda humanitária ou o apoio a necessidades humanas básicas não devem ser considerados como violações de sanções.

A referida alteração à diretiva referida garante ainda que as penas por violação e evasão às sanções são dissuasoras, tornando-as sujeitas e penas de prisão de cinco anos, no máximo, em todos os países da UE (Parlamento Europeu, 2024)[237].

Isto quer dizer que, quando houver uma violação ou uma ameaça de violação, diante de um caso concreto, deverão ser impostas sanções dissuasoras justamente para reprimir um comportamento violador.

Surge uma problemática devido à divergência das legislações nacionais, o que leva à imposição de sanções mais fracas em determinados Estados-Membros, acabando por beneficiar o indivíduo ou entidade violadora da norma.

O Parlamento Europeu (2024) corrobora o entendimento de que essas diferenças na aplicação de sanções podem conduzir ao que é designado como «fórum shopping» — a procura por Estados-Membros que seguem uma aplicação mais fraca da lei e, consequentemente, mais benéfica para o infrator.

É nesse propósito que a proposta de diretiva aprovada demonstra sua relevância, especialmente após o início da guerra russo-ucraniana, em relação ao qual a relatora Sophie in't Veld (Renew, Países Baixos) após o acordo afirmou o seguinte:

> A invasão russa beneficia aqueles que violam a lei na Europa. Estes devem ser apanhados e a busca do foro mais vantajoso deve acabar. Precisamos desta legislação porque abordagens nacionais divergentes criaram fraquezas e lacunas e irá permitir confiscar bens congelados. O Parlamento adotou uma abordagem ambiciosa e harmonizada da lei e, apesar de não podermos colmatar todas as lacunas que pretendíamos, trata-se de uma melhoria da situação atual e mostra o nosso forte apoio à Ucrânia.

Conforme mencionado anteriormente no presente tópico, as medidas sancionatórias poderão ser revistas a qualquer tempo, o que implica dizer que em relação a estas existe um processo de tomada de decisão, seja para impor uma medida, como também para mantê-la ou revisá-la conforme a necessidade diante do caso concreto.

[236] O Parlamento Europeu (2024) exemplifica a evasão de uma medida restritiva da UE nos seguintes atos: ocultar ou transferir fundos que devem ser congelados, esconder a verdadeira propriedade da propriedade e não reportar informações necessárias.

O referido processo encontra previsão nos artigos 30.º e 31.º do TUE, os quais ressaltam o protagonismo do Conselho no âmbito das decisões da PESC e, evidentemente, na imposição de medidas sancionatórias pela UE.

Dessa forma, qualquer Estado-Membro, a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e o Alto Representante com o apoio da Comissão poderão submeter ao Conselho questões pertinentes à PESC, bem como apresentar-lhe iniciativas ou propostas, é o que prevê o artigo 30.º, parágrafo 1.º do TUE.

As decisões relativas à PESC competem sempre ao Conselho Europeu e ao Conselho, que deliberarão por unanimidade, ficando excluída a adoção de atos legislativos, conforme o artigo 31.º, parágrafo 1.º do TUE, restando evidenciado uma vez mais o papel secundário que a Comissão desempenha em relação ao Conselho. Nesse aspecto:

> O Conselho é o ator central, pois é o fórum onde as decisões são tomadas, mesmo que a aplicação de sanções económicas e financeiras exigisse a intervenção direta envolvimento da Comissão quando as sanções afetaram o funcionamento do mercado interno. No entanto, o Tratado de Lisboa acentuou o papel do Conselho que agora assume o poder de execução que era exercido pelo Comissão; na verdade, a Comissão só pode sugerir um projeto de implementação regulamento que, na sua opinião, garantiria a implementação comum de novas medidas em toda a União, mas, em última análise, é o Conselho que decide e aprova o regulamento (Giumelli, 2013)[238].

É de suma importância ressaltar ainda que existem diferentes tipos de medidas sancionatórias que poderão ser impostas pela UE em diferentes situações e contra diferentes alvos que, de alguma maneira, desestabilizam a ordem internacional, como nos casos de terrorismos, desrespeito aos direitos humanos e à democracia.

Segundo Ströberg (2000)[239], as sanções podem assumir várias formas, como por exemplo: reduções da assistência externa, embargos de armas, limitações de exportação e importação, aumentos tarifários, recusas de vistos, cancelamento de ligações aéreas, congelamento de ativos e proibições de financiamento, crédito e investimento. Os diferentes tipos de sanções que poderão ser aplicadas serão abordados em subtópico próprio.

[238] Giumelli, F. (2013), p. 11.
[239] Ströberg, K. (2000). Prospects for sucess in International Interventions - the Examples of Economic Sanctions and Peace Enforcement.

Oportuno recordar que quando decisão PESC é adotada para impor medidas sancionatórias, esta dá-se através de uma posição comum (Lissel, 2006)[240], nos termos do artigo 15.º do TUE.

Entretanto, a imposição de sanções económicas implica uma combinação de medidas comunitárias e não comunitárias, isto requer dois tipos de decisões: uma decisão comunitária, por maioria qualificada, no âmbito do quadro supranacional, e uma decisão unânime, no âmbito do quadro intergovernamental do segundo pilar, a PESC (Lissel, 2006)[241].

De acordo com Berntsson (2003)[242], são três passos levam à adoção de sanções económicas:

- a UE agindo através do seu Conselho e, por conseguinte, dos Estados-Membros. Ocasionalmente, são adoptadas sanções económicas com o objetivo de implementar, no território europeu, resoluções anteriormente adoptadas pelo Conselho de Segurança da ONU.
- O Conselho deve chegar a uma posição comum ou chegar a acordo sobre uma ação comum relacionada com a situação abordada no âmbito do segundo pilar, a PESC.
- Os Estados-Membros reunidos no Conselho, no âmbito do primeiro pilar, devem tomar as medidas jurídicas adequadas, normalmente regulamentos.

Pode-se aferir, portanto, que as sanções impostas pela UE podem visar governos de países não pertencentes à UE por causa de suas políticas, entidades (empresas) que fornecem os meios para conduzir as políticas visadas, grupos ou organizações, tais como terroristas ou pessoas responsáveis por violações dos direitos humanos (Consilium, 2024)[243].

Em suma, poderão ser impostas em face de países terceiros (países não pertencentes à UE), estruturas não estatais, bem como em relação a pessoas singulares e coletivas.

No mesmo raciocínio, acrescenta Vries, Portela, & Guijarro-Usobiaga, (2014)[244] que a sanções da EU "visam atingir bens, ativos, operações de financiamento, opções de

[240] Uma posição comum é um tipo de tomada de decisão no âmbito da PESC e define a abordagem da União relativamente a uma determinada questão geográfica ou temática. Os Estados-Membros garantirão que as suas políticas nacionais estejam em conformidade com as posições comuns. Uma posição comum significa que os Estados-Membros concordam com o problema em questão que se enquadra na PESC (Lissel, 2006, p. 11).
[241] Lissel, E. (2006), p. 33.
[242] Berntsson, T. (2003). Economic sanctions- Interaction between the UN, the EU and the Member States, p. 15.
[243] Consilium. (6 de Maio de 2024). Que tipos de sanções adota a UE? Fonte: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions-different-types/.
[244] Vries, A., Portela, C., & Guijarro-Usobiaga, B. (2014), p. 2.

viagem e reputações específicas dos indivíduos, empresas ou setores associados ao comportamento censurável que as sanções procuram corrigir. Existem, no entanto, diferentes graus de "direcionamento", dependendo das medidas selecionadas e de como são utilizadas". Desse modo:

> A escolha das sanções a aplicar exige, num primeiro passo, identificar com precisão os mecanismos, ativos e meios que permitem a iniciação e expansão do comportamento censurável ou ameaçador. Podem ser tangíveis ou intangíveis, humanos ou materiais, de carácter económico-financeiro, motivacional, sócio-psicológico ou tecnológico, e podem incluir qualificações profissionais, posições institucionais das pessoas envolvidas, a sua ligação a redes informais, ou o apoio à políticas condenadas no país alvo (Vries, Portela, & Guijarro-Usobiaga, 2014)[245].

Da leitura do trecho supramencionado, entende-se que deve ser feita uma análise aprofundada de todos os possíveis cenários existentes diante de uma medida sancionatória – especialmente para atingir os indivíduos e/ou entidades alvo e minimizar os danos contra terceiros não visados – imposta para reprimir um comportamento específico, bem como a finalidade a ser perseguida com esta aplicação, que não é tão somente económico.

Deve-se referir também que existe diferença entre sanções relacionadas ao comércio e à segurança. De acordo com Lissel (2006)[246], no primeiro pilar, os Estados-Membros tem um tribunal para recorrer a quem tem autoridade para determinar se a decisão está em conformidade, bem como afirmar que a Corte Europeia de Justiça possui a jurisdição em relação a esta matéria.

O processo de imposição de medidas sancionatórias pela UE se desdobra em duas fases: na primeira fase, o Conselho tomará uma decisão no âmbito da PESC especificando as pessoas e/ou entidades, as medidas que serão objetos da sanção e os motivos da sua imposição. Já na segunda fase, serão implementadas - a nível da UE ou a nível nacional - as medidas dispostas na decisão do Conselho.

A implementação das medidas sancionatórias poderá ser feita diretamente pelos Estados-Membros que são legalmente obrigados a atuar de acordo com as decisões do Conselho ou através dos regulamentos, conforme já explicado em capítulo antecedente[247].

[245] Vries, A., Portela, C., & Guijarro-Usobiaga, B. (2014), p. 4.
[246] Lissel, E. (2006), p. 51.
[247] Ressalta-se que os regulamentos são obrigatórios e de aplicação geral e, portanto, todos os Estados-Membros devem respeitá-los e, caso não o façam, estarão sujeitos a revisão judicial pelo TJ.

4.1. Classificação das medidas sancionatórias

A UE dispõe de uma vasta gama de sanções que podem ser impostas tanto a países terceiros como a entidades e indivíduos. Entre as mais importantes a destacar estão as sanções económicas, financeiras, diplomáticas e de viagem.

As sanções económicas definem-se como um "ato de um remetente […] para interromper a troca económica" (Drezner, 2003)[248]. Portanto, quando a UE impõe sanções económicas, o objetivo principal é desestabilizar a economia do país alvo para que este, de algum modo, adeque a sua política e/ou atividade em observância ao direito internacional, aos direitos humanos, ao Estado de direito ou aos princípios democráticos.

Estas poderão incluir medidas como embargos comerciais, proibições de exportação e importação, bem como restrições a investimentos em relação ao alvo das sanções.

A UE aplica há vários anos sanções económicas como instrumento de política internacional, não só em cumprimento de decisões do Conselho de Segurança – o que não deixa de ter problemas no direito interno da União - mas também independentemente das Nações Unidas (Asada, 2019)[249].

Quando postas em vigor, sanções económicas isolam o Estado sancionado de todos os tipos de comércio internacional, finanças e prestação de serviços, bem como têm o efeito de cortar o acesso de um país aos mercados internacionais e a outras fontes de dinheiro e assistência, com excepção da necessidade humanitária (Doxey, 1996)[250].

Em contrapartida, as sanções financeiras têm como objetivo limitar parcial ou totalmente o acesso ao sistema financeiro internacional. Estas podem consistir no congelamento de ativos, em restrições bancárias e em proibições de financiamento ou empréstimos.

As sanções não-económicas – ou diplomáticas – são aquelas que não se enquadram na categoria clássica de interrupção do intercâmbio econômico regular entre um remetente e um alvo (Portela & Soest, 2012)[251].

Ao contrário das sanções económicas, que se concentram em prejudicar a economia de um alvo, as sanções diplomáticas envolvem ações que afetam principalmente as relações diplomáticas e políticas, com a única finalidade de isolar

[248] Drezner, D. W. (2003). The Hidden Hand of Economic Coercion. *Cambridge University Press, 57*(3), pp. 643-659. doi:10.1017/S0020818303573052, p. 643.
[249] Asada, M. (2019). *Economic Sanctions in International Law and Practice.* London: Routledge. doi:10.4324/9780429052989, p. 89.
[250] Doxey, PM (1996), pp. 139-140.
[251] Portela, C., & Soest, C. v. (2012). Sanctions Dataset Codebook for ARASP (Autocratic Regimes and Sanctions Project). *Research Collection School of Social Sciences*, 1-9, p. 5.

diplomaticamente um país ou restringir as suas relações diplomáticas. Estas podem incluir a suspensão ou extinção de acordos diplomáticos bilaterais e a exclusão de organizações ou reuniões internacionais.

Finalmente, existem as sanções relacionadas com a proibição de viagens, que têm como objetivo impedir a movimentação de indivíduos alvo da sanção, podendo resultar em proibições como a anulação de vistos, entre outras.

4.2. Guerra Rússia e Ucrânia

Faz-se necessário contextualizar no presente trabalho brevemente a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, visto que esta representa um grande exemplo do papel ativo da UE no que toca à imposição de medidas sancionatórias, especialmente na atualidade.

Antes de mais, a anexação da região da Crimeia foi o evento que levou ao envolvimento da UE no conflito e a imposição de sanções ao seu terceiro maior parceiro comercial até então – Rússia, na medida em que a UE conjuntamente com a Ucrânia declarou que o referendo conduzido pela Crimeia era ilegal e inválido e que, portanto, a Rússia teria violado a integridade territorial soberana da Ucrânia (Novianto, 2022)[252].

Essa violação à integridade territorial e à soberania da Ucrânia aconteceu, pois, com a anexação sem o consentimento do governo ucraniano, o qual era imprescindível para a validade jurídica do ato, pois conforme o artigo 134.º da Constituição da Ucrânia a Crimeia é considerada uma "parte constituinte inseparável da Ucrânia".

No mesmo sentido, o artigo 138.º, parágrafo 2.º da Constituição da Ucrânia afirma que "a República Autónoma da Crimeia tem o direito de organizar referendos locais de acordo com as leis da Ucrânia". Isso significa que os referendos organizados na Crimeia devem ser pertinentes a questões específicas da região e devem estar em conformidade com as leis e regulamentos da Ucrânia (Mahmutovic, 2023)[253], o que claramente não aconteceu.

Diante dos eventos citados, a UE não se manteve inerte e iniciou a imposição de sanções à Rússia, justamente para, de algum modo, impedir a continuidade dessas ações por parte da Rússia.

Novianto (2022)[254] afirma que a UE impôs restrições à circulação tanto de indivíduos, como de entidades que participaram no processo de transferência da Crimeia

[252] Novianto, B. P. (2022). European Union Sanctions Against Russia as Impact of Russia-Ukraine Conflict. International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding, 9(6), 501-510, p. 504.
[253] Mahmutovic, A. (2023). Did Russia invade international law in Ukraine. *Access to justice in Eastern Europe*, 23-39, p. 26.
[254] Novianto, B. P. (2022), p. 104.

para a Rússia, tal como as regiões de Donetsk e Luhansk. As medidas incluíram proibições de viagens e congelamento de ativos estrangeiros a pessoas e entidades responsáveis por ações contra a integridade territorial da Ucrânia, ou seja, sanções económicas e diplomáticas.

No mesmo sentido, Huseynov & Shirinzade (2023)[255] afirmam que a imposição de sanções económicas contra a Rússia "decorreu da anexação da Crimeia em 2014 e seu envolvimento subsequente no conflito no leste da Ucrânia. A comunidade internacional [...] considerou essas ações uma violação do DI e da integridade territorial da Ucrânia. Consequentemente, para exercer pressão sobre a Rússia e encorajar uma mudança em seu comportamento, sanções económicas foram impostas como um meio de punição e dissuasão".

Posteriormente, em 21 de fevereiro de 2022, a Rússia reconheceu como seu território as zonas ucranianas de Donetsk e Luhansk que não estavam a ser controladas pelo governo ucraniano, bem como invadiu a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022, violando uma vez mais a sua soberania e a sua independência territorial, iniciando uma guerra sem precedentes nas últimas décadas.

Conforme esperado, tal acontecimento desencadeou à imposição de mais sanções – em adição as que já estavam em vigor desde - pela UE à Rússia, desta vez muito mais severas e com a finalidade de impedir a evolução da guerra. Para mais, as sanções impostas têm como objetivo apoiar a soberania e a independência da Ucrânia, dissuadir novas agressões russas, promover uma resolução pacífica para o conflito no leste da Ucrânia, bem como pressionar a Rússia a cumprir as normas internacionais e respeitar as fronteiras da Ucrânia (Iriarte, Linnikov, Sereda & Minakov, 2022)[256].

Afirma-se, portanto e desde a anexação da Crimeia, que a Rússia tem violado os princípios de tratados internacionais dos quais a antiga União Soviética e depois a Rússia pós-soviética foram signatários, como a Ata Final de Helsínquia (1975), a Carta da Paris (1990), e o Memorando de Budapeste (1994), tratados que estabelecem expressamente a ilegalidade da mudança de fronteiras territoriais por via da força. E note-se que no Memorando de Budapeste, Moscovo comprometeu-se a respeitar a integridade territorial da Ucrânia, o qual também foi violado.

Em síntese, foram impostos três tipos de medidas restritivas contra a Rússia pela UE: sanções individuais, sanções económicas e medidas em matéria de vistos.

[255] Huseynov, A., & Shirinzade, O. (2023). Probing the European Union's Ties with Russia: An In-Depth Study of Economic Sanctions. *International Asian Economy and Scientific Research Congress*, p. 2.
[256] Iriarte Ángel, J. L., Linnikov, A. S., Sereda, A. V., & Minakov, A. S. (2022). Current ways to protect the rights and ensure the economic security of Russian individuals and legal entities in the context of international economic sanctions. Finance: Theory and Practice, 2022, 26 (1), pp. 198-214.

As sanções individuais visam atingir as pessoas e as entidades responsáveis pelo apoio, financiamento ou execução de ações que comprometam a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia, ou que beneficiem dessas ações. Estas consistem essencialmente no congelamento de bens e na proibição de viagens pelo território da UE, seja por via terrestre, aérea ou marítima.

A UE impôs, principalmente, uma série de sanções económicas, dentre elas estão as restrições às importações e às exportações, bem como sanções aplicadas ao setor bancário, de transporte, entre inúmeras outras.

Refiram-se igualmente as sanções diplomáticas que foram impostas pela UE à Rússia, destacando-se a interrupção do acordo de facilitação da emissão de vistos entre a UE e a Rússia até então existente.

Uma importante característica das sanções europeias, especialmente considerando a guerra russo-ucraniana, é a sua extraterritorialidade. Tal termo é usado para designar o objetivo de regular uma situação que ocorre no exterior e não envolve pessoas sem relação de nacionalidade com o estado que emite a regulamentação (Bismuth, 2016)[257].

No contexto das sanções europeias, um bom exemplo citado por Bismuth (2023)[258] seria a tentativa da UE de regular uma transação entre uma empresa russa e uma empresa chinesa. No entanto, as diretrizes de sanções do Conselho enfatizam que "as medidas restritivas da UE devem ser aplicadas apenas em situações em que existam vínculos com a UE"[259] e que a UE "se absterá de adotar instrumentos legislativos com aplicação extraterritorial em violação ao direito internacional".

Tais diretrizes aplicam-se igualmente às sanções impostas pela UE à Rússia. Observa-se isto nos regulamentos europeus n.º 269/2014 e n.º 833/2014, os quais enfatizam que se aplicam dentro do território da UE, a bordo de qualquer aeronave ou embarcação sob a jurisdição de um Estado-Membro, a cidadãos dos Estados-Membros, a qualquer pessoa jurídica, entidade ou organismo incorporado ou constituído sob as leis de um Estado-Membro, e a qualquer negócio feito no todo ou em parte dentro da UE[260].

4.3. Prática decisória e jurisprudencial europeia relevante

4.3.1. Regulamento (CE) n.º 881/2002

[257] Bismuth, Régis. Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain : Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas. Annuaire français de droit international, 2016, LXI, pp.785-807. ff10.3406/afdi.2015.4962ff. ffhal-03574339f

[258] Bismuth, Régis, The New Frontiers of European Sanctions and the Grey Areas of International Law, Jun 2023.

[259] Council of the European Union, Sanctions Guidelines, 5664/18, 4 May 2018, no 51.

[260] Artigos 17.º do Regulamento n.º 269/2014 e 13.º do Regulamento n.º 833/2014.

Antes mesmo da existência da UE com o TL já se discutia a questão da competência relativa à imposição de medidas restritivas. O presente instrumento foi crucial pois regulamentou a imposição de sanções contra indivíduos, entidades e organismos associados a Osama bin Laden, à Al-Qaeda e ao Taliban e foi adotado com respeito às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Em suma, esse regulamento contribuiu diretamente para a implementação na União e, consequentemente, nos Estados-Membros de maneira uniforme, das sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU que eram direcionadas especificamente a todos que estivessem envolvidos com o terrorismo internacional.

Dentre as medidas restritivas impostas, destacam-se a proibição da exportação de certas mercadorias e de certos serviços para o Afeganistão, a proibição de voos e o congelamento de fundos e de recursos financeiros aplicável aos talibãs do Afeganistão, justamente com o objetivo de impedir que os recursos sejam utilizados para o financiamento de atividades terroristas.

Além do exposto, o referido regulamento reforçou consideravelmente a competência da União para impor sanções com fundamento na PESC em consonância com a ordem internacional.

4.3.2. Regulamento (CE) n.º 765/2006

Este regulamento também remonta ao período antecedente ao TL e dada a sua relevância merece ser citado para demonstrar que a UE sempre representou um papel ativo na imposição de medidas sancionatórias, assim como reforçou a competência da UE no que toca à aplicação de medidas sancionatórias com base na PESC.

Nesse sentido, o presente foi adotado pela UE com a finalidade de impor medidas restritivas contra a Bielorrússia em virtude das eleições presidenciais que aconteceram no país em 2006. Em suma, naquela altura a comunidade internacional repudiou fortemente as eleições pois não teriam acontecido de forma democrática, livre e justa.

Diante disso, em resposta à suposta ocorrência de repressão política e à violação dos direitos por parte da Bielorrússia em relação aos seus cidadãos, a União impôs uma série de medidas restritivas que incluíram o congelamento de fundos de todos os indivíduos e entidades que contribuíram - direta ou indiretamente - com a repressão política no país e a fraude eleitoral. Para mais, o regulamento determinou a todas as pessoas listadas a proibição de viagem no território da UE.

4.3.3. Regulamento (UE) n.º 36/2012

Este regulamento foi adotado pela UE com a finalidade de impor medidas restritivas contra o governo sírio diante da manifesta violência que este cometeu em relação a civis, tal como a graves violações dos direitos humanos.

O referido Regulamento estabelece uma série de sanções com o objetivo de reprimir tais atos por parte do regime sírio e de pessoas e entidades que estejam contribuindo para a evolução destes atos, incluindo inúmeras medidas como o congelamento de bens, proibição de viagem, embargos de armas e restrição da exportação de determinados bens e tecnologias.

Semelhante às disposições de todos os regulamentos que tratam das medidas restritivas impostas pela UE, este também define que os Estados-Membros deverão tomar as medidas necessárias para garantir a implementação das sanções, bem como prevê a constante revisão das sanções de modo a corresponder à evolução das violações no território, tudo para promover uma solução pacífica do conflito.

4.3.4. Regulamento (UE) n.º 267/2012

Diferentemente dos anteriores, a UE adotou este regulamento também visando fazer com o que o alvo cumpra com as obrigações internacionais, bem como promover a paz e a segurança.

Todavia, este tem como finalidade impedir a proliferação nuclear do Irão e, consequentemente, promover a segurança internacional, na medida em que as sanções impostas neste caso são para pressionar o governo iraniano a negociar e a cumprir as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA).

Vê-se, portanto, que o objetivo é sempre o mesmo: reprimir um comportamento reprovado pelo DI e que ponha em risco a segurança como um todo.

Isto posto, o presente regulamento prevê medidas que incluem congelamento de bens, proibição de viagem, embargos de armas, bem como proibição de serviços financeiros e bancários de todos aqueles que contribuem ou se beneficiem - direta ou indiretamente - da proliferação nuclear iraniana.

Prevê-se também sanções específicas relativas à importação e exportação de petróleo e produtos petrolíferos, visando atingir a principal fonte de receita do país, bem como de bens e tecnologia que contribuem para a criação de armas nucleares.

4.3.5. Regulamento (UE) de 2020/1998 do Conselho de 7 de dezembro de 2020

Este regulamento impõe medidas restritivas contra violações e atropelos graves dos direitos humanos, aplicando-se, portanto, aos crimes dispostos no artigo 2.º do referido Regulamento[261].

Ressalta-se também no presente Regulamento a autonomia que os Estados-Membros possuem, determinando no seu artigo 16.º, inciso 1, que "os Estados-Membros estabelecem o regime de sanções a aplicar em caso de incumprimento do disposto no presente regulamento e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasoras".

De igual modo, delimita-se a aplicabilidade do Regulamento, e ressaltando-se a questão da extraterritorialidade das medidas restritivas já explicada anteriormente, a ver:

> Artigo 19.º. O presente regulamento aplica-se:
> a) no território da União, incluindo o seu espaço aéreo; a bordo de qualquer aeronave ou navio sob jurisdição de um Estado-Membro;
> b) a todas as pessoas singulares, nacionais de um Estado-Membro, dentro ou fora do território da União;
> c) a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos, dentro ou fora do território da União, registados ou constituídos nos termos do direito de um Estado-Membro;
> d) a todas as pessoas coletivas, entidades ou organismos relativamente a qualquer atividade económica exercida, total ou parcialmente, na União.

Por fim, o presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros[262].

---

[261] Artigo 2.º, 1: O presente regulamento é aplicável:
a) Ao genocídio;
b) Aos crimes contra a humanidade;
c) Às seguintes violações ou atropelos graves dos direitos humanos:
i) tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes,
ii) escravatura,
iii) execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias,
iv) desaparecimento forçado de pessoas,
v) prisões ou detenções arbitrárias;
d) A outras violações ou atropelos dos direitos humanos, nomeadamente, mas não só, as seguintes, na medida em que tais violações ou atropelos sejam generalizados, sistemáticos ou suscitem preocupações graves no que respeita aos objetivos da política externa e de segurança comum prevista no artigo 21.o do TEU:
i) tráfico de seres humanos, bem como atropelos aos direitos humanos por parte de passadores de migrantes tal como referido no presente artigo,
ii) violência sexual e baseada no género,
iii) violações ou atropelos da liberdade de reunião pacífica e de associação,
iv) violações ou atropelos da liberdade de opinião e de expressão,
v) violações ou atropelos da liberdade de religião ou de convicção.

[262] Artigo 20.º do Regulamento 2020/1998.

4.3.6. Decisão (PESC) n.º 2024/1484 do Conselho de 27 de maio de 2024

Essa decisão tomada pelo Conselho é extremamente relevante pois impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Rússia. Conjuntamente a esta decisão, cita-se o Regulamento (UE) 2024/1485 do Conselho que também trata sobre o conflito.

O Conselho justifica a tomada desta decisão tendo em conta "a deterioração e a gravidade da situação na Rússia, deverão ser impostas medidas restritivas a pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que sejam responsáveis por graves violações ou atropelos dos direitos humanos, pela repressão da sociedade civil e da oposição democrática, e que comprometam a democracia e o Estado de direito na Rússia, bem como contra pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos a eles associados".

Introduziram-se também restrições à exportação de produtos suscetíveis de ser utilizados para fins de repressão interna, bem como produtos destinados principalmente à monitorização ou intercessão da segurança da informação e das telecomunicações.

Isto posto, dispõe o artigo 1.º da aludida decisão que "os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para impedir a entrada no seu território, ou o trânsito pelo mesmo, das pessoas singulares (...)"[263].

Estas 'medidas necessárias' incluem o congelamento de "todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou sejam detidos ou controlados por pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que sejam responsáveis (...)"[264].

Como mencionado anteriormente, as medidas restritivas são passíveis sempre de revisão e, relativamente às sanções impostas à Rússia a lógica é a mesma. Acerca dessa

[263] Artigo 1.º, alínea a) da Decisão 2024/1484:
a) Sejam responsáveis por atropelos ou violações graves dos direitos humanos ou pela repressão da sociedade civil e da oposição democrática, ou cujas atividades comprometam seriamente, de outro modo, a democracia ou o Estado de direito na Rússia;
b) Prestem apoio financeiro, técnico ou material, ou estejam de qualquer outro modo envolvidas nos atos previstos na alínea a), nomeadamente planeando, dirigindo, ordenando, prestando assistência, preparando, facilitando ou incitando à prática desses atos;
c) Estejam associadas às pessoas singulares a que se refere a alínea a) ou b), tal como constantes do anexo.
[264] Artigo 2.º da Decisão 2024/1484:
1. São congelados todos os fundos e recursos económicos que sejam propriedade, estejam na posse ou sejam detidos ou controlados por pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos que:
a) Sejam responsáveis por atropelos ou violações graves dos direitos humanos ou pela repressão da sociedade civil e da oposição democrática, ou cujas atividades comprometam seriamente, de outro modo, a democracia ou o Estado de direito na Rússia;
b) Prestem apoio financeiro, técnico ou material, ou estejam de qualquer outro modo envolvidas nos atos previstos na alínea a), nomeadamente planeando, dirigindo, ordenando, prestando assistência, preparando, facilitando ou incitando à prática desses atos;
c) Estejam associados às pessoas singulares ou coletivas, entidades ou organismos, a que se refere a alínea a) ou b), tal como constantes do anexo.

revisão, dispõe o artigo 11.º que "a presente decisão fica sujeita a reapreciação permanente. Pode ser prorrogada ou alterada, conforme adequado, caso o Conselho considere que os seus objetivos não foram atingidos".

Esta revisão também diz respeito à inclusão de indivíduos e/ou entidades bem como sua constante atualização dependerá do "Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta de um Estado-Membro ou do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (Alto Representante)"[265].

Por fim, incumbe salientar que as decisões que impõem medidas restritivas devem ser sempre fundamentadas e, portanto, devem sempre incluir os motivos para a inclusão de determinado indivíduo e/ou entidade na lista de pessoas sancionadas.

4.3.7. Processo n.º C-402/05 P e n.º C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contra Conselho e Comissão (2008)

Conhecido como 'Acórdão Kadi I' pela doutrina, este é um dos acórdãos mais relevantes do TJUE em matéria de medidas sancionatórias, na medida em que sedimentou importantes princípios no que toca à conexão entre o direito da União e do direito internacional, especialmente quando sanções são impostas em situações de terrorismo.

Resumidamente, após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2011 contra as Torres Gêmeas, o CSNU adotou várias resoluções no sentido de determinar que os Estados-Membros da ONU - o que inclui a UE - aplicassem sanções contra indivíduos e entidades associadas ao terrorismo e/ou que estivessem, de alguma forma, relacionados ao Osama bin Laden, à Al-Qaeda e ao Taliban.

Em decorrência das resoluções do CSNU, a UE adotou alguns regulamentos referente a essa situação, um deles já foi, inclusive, referido no presente capítulo - Regulamento (CE) n.º 881/2002 -, no qual constava expressamente na lista de pessoas sancionadas o Yassin Abdullah Kadi e a Al Barakaat International Foundation.

Nesse sentido, eles contestaram a inclusão de seus nomes da lista, alegando a violação aos seus direitos fundamentais, o direito de ser ouvido, o direito de uma tutela judicial efetiva, bem como o direito à propriedade.

Após a contestação, eles tiveram o seu recurso improvido no Tribunal Geral da UE (TGUE) e, posteriormente, em sede de recurso ao TJUE, a decisão do TGUE foi revertida com base nos seguintes fundamentos:

[265] Artigo 3.º da Decisão 2024/1484.

Primeiramente, o Tribunal afirmou que a UE deve observar e respeitar as resoluções do CSNU, desde que estas não vão contra aos princípios fundamentais do direito da União, verificando-se, portanto, uma predominância do primado do direito europeu em relação às resoluções do CSNU. Em seguida, ressaltou que as resoluções do CSNU não possuem uma implementação 'automática' no direito europeu, ressaltando-se uma vez mais o princípio do primado do direito europeu e a autonomia jurídica da UE.

Por fim, argumentou que as sanções impostas pela UE estão sempre sujeitas à revisão judicial e, como resultado disso, anulou o Regulamento (CE) n.º 881/2002 pois entendeu que este não assegurou o direito de defesa e as garantias fundamentais das partes.

4.3.8. Processo n.º C-130/10, Parlamento Europeu contra Conselho da UE (2012)

Esse processo envolve as medidas restritivas que foram impostas à Somália pela UE, especificamente pelo Conselho da UE no âmbito da PESC. A principal questão era saber se o Conselho da UE possuía competência para adotar as referidas sanções com fundamento da PESC sem a participação do PE.

Nesse sentido, o PE intentou a ação de anulação argumentando que o Conselho da UE não tinha competência para adotar medidas restritivas sem a decisão conjunta do PE, alegando, ainda, que tais medidas deveriam ser adotadas através do procedimento legislativo ordinário, que envolve a participação e aprovação do Parlamento.

O Conselho refutou tais argumentos com a justificação de que as medidas restritivas foram adotadas no âmbito da PESC, uma área em que o Conselho tem competência exclusiva, e que, portanto, não era necessária a participação do PE.

O TJUE rejeitou a ação proposta pelo PE, confirmando a legitimidade das sanções adotadas pelo Conselho contra a Somália, com a conclusão de que a PESC é uma área de competência exclusiva do Conselho, onde não é exigida a participação do PE no processo de decisão, nos termos do artigo 215.º do TFUE.

O TJUE destacou ainda a existência de uma separação de competências entre diferentes áreas de atuação da UE, de modo que no que se refere às medidas da PESC são adotadas pelo Conselho, enquanto outras políticas da UE podem exigir a participação do PE, que não é o caso.

4.3.9. Processo n.º C-220/14 P, Ezz e outros contra Conselho (2015)

O presente caso teve como base o combate à corrupção em países terceiros - isto é, não pertencentes à UE - pela UE através da imposição de medidas restritivas, reforçando uma vez mais o seu papel ativo na comunidade internacional.

A situação em questão remonta à Revolução Egípcia de 2011, que levou à queda do regime de Hosni Mubarak e a consequente aplicação de sanções ao mesmo e ao seu mais próximo aliado o magnata do aço Ahmed Ezz, cujo governo foi acusado de corrupção e desvio de fundos públicos.

As sanções aplicadas pelo Conselho da UE foram principalmente económicas, como o congelamento de fundos e recursos económicos dentro da UE pertencentes a todos os envolvidos no esquema de corrupção.

As medidas impostas tiveram como fundamento as investigações que estavam a acontecer no Egito, razão pela qual os sancionados contestaram as sanções perante o Tribunal Geral da UE, com o argumento de que seriam ilegais, desproporcionais e não eram razoáveis pois as investigações ainda estavam a decorrer.

A decisão do TJUE foi no sentido de confirmar a validade das sanções aplicadas, reafirmando a competência da UE para aplicar medidas sancionatórias contra indivíduos e entidades de países terceiros sempre que atos provenientes destes forem contra o Estado de Direito, os direitos humanos e o direito internacional.

Ademais, justificou que as sanções eram necessárias para evitar que os fundos desviados continuassem a ser utilizados de forma prejudicial ou fugissem ao controle das autoridades judiciais competentes, motivo pelo qual evidencia que as sanções podem ser aplicadas com base em investigações externas, desde que sejam fundamentadas e proporcionais.

4.3.10. Processo n.º C-72/11, Afrasiabi e outros contra Conselho da UE (2011)

O caso Afrasiabi e outros indivíduos e entidades alvos das sanções contra Conselho da UE envolve as sanções impostas pela UE contra indivíduos e entidades iranianas no contexto do programa nuclear do Irão.

Os requerentes questionaram no processo as medidas impostas relativas principalmente ao congelamento de bens (mas não só), com a alegação de que tais sanções violavam direitos fundamentais pois o Conselho da UE não teria justificado adequadamente a inclusão de seus nomes na lista, assim como tiveram o seu direito de defesa comprometido.

Após a análise do caso concreto, o TJUE decidiu pela anulação das sanções impostas aos requerentes, com a justificação de que o Conselho da UE não forneceu justificações suficientes para a imposição das sanções, bem como o processo de imposição de medidas restritivas deve sempre respeitar os direitos fundamentais dos alvos, ainda que no âmbito da PESC.

Verifica-se, portanto, da análise do caso que é de suma importância que as instituições da UE forneçam justificações suficientes e adequadas ao impor medidas restritivas, respeitando-se sempre os direitos fundamentais de todas as partes envolvidas, incluindo o direito de defesa e de um julgamento justo.

4.3.11. Processo n.º T-54/21, Safa Nicu Sepahan Co. contra Conselho da UE (2022)

Este caso relaciona-se com as sanções impostas pela UE a uma empresa iraniana chamada Safa Nicu Sepahan Co. por estar envolvida no programa de mísseis balísticos do Irão e, portanto, contribuir para a proliferação de armas de destruição em massa, o que evidentemente a UE condena veementemente.

Nesse sentido, a referida empresa contestou as sanções que lhe foram impostas, principalmente de ordem económica, dentre as quais incluíram o congelamento de todos os bens da empresa na UE, proibição de realizar transações comerciais com empresas da UE, bem como restrições à exportação, especificamente de tecnologias que poderiam ser usadas em projetos de mísseis balísticos pela empresa.

No presente caso, o Tribunal entendeu pela manutenção das sanções, com o argumento de que a referida empresa não apresentou provas suficientes acerca do seu não envolvimento com o programa de mísseis balísticos do Irão.

4.3.12. Processo n.º T-248/21, Bank Sepah contra Conselho da UE (2023)

O banco estatal iraniano 'Bank Sepah' foi acusado de faciliar transações financeiras que apoiavam - direta e indiretamente - o programa nuclear iraniano, motivo pelo qual foi igualmente sancionado pela UE.

Nesse sentido, o referido banco contestou as sanções impostas, dentre as quais incluíram-se o congelamento de todos os bens e ativos do banco no espaço da UE, bem como o acesso do banco a todos os seus recursos financeiros alocados dentro na UE.

Para além desta, determinou-se a proibição total às transações e operações financeiras com o Bank Sepah, assim como a proibição aos cidadãos e às empresas europeias de investir ou colaborar financeiramente com o Bank Sepah.

Uma vez mais, o Tribunal decidiu por manter as sanções que foram impostas pois verificou-se que o Bank Sepah estava a contribuir diretamente para atividades relacionadas ao programa de proliferação nuclear do Irão.

4.3.13. Processo n.º C-72/15, Rosneft Oil Company OJSC v Her Majesty's Treasury (2017)

Como já exposto, o conflito russo-ucraniano escalou-se em 2014 com a anexação da Crimeia pela Rússia, momento em que a UE iniciou a imposição de medidas contra a Rússia e todos os indivíduos e entidades relacionados com a evolução do conflito.

Nesse sentido, o presente caso envolveu a discussão da legalidade das sanções impostas pela UE à empresa petrolífera russa Rosneft por estar envolvida diretamente na evolução do conflito, bem como questionava a competência do TJUE para revisar a legalidade das sanções adotadas pela UE no âmbito da PESC.

As sanções incluíram medidas como restrição de acesso ao mercado de capitais e congelamento de bens e medidas específicas destinadas a atacar o setor de petróleo e gás russo, como a proibição de exportação de equipamentos de extração de petróleo e gás, justamente para desestimular as ações por parte da referida empresa que contribuíssem para o conflito.

Isto posto, o Tribunal decidiu que as sanções impostas pela UE eram válidas, proporcionais e justificadas à luz dos objetivos da PESC, tal como argumentou que as medidas representavam uma resposta eficaz e legítima à violação do direito internacional pela Rússia e pela possibilidade de desestabilização na segurança europeia.

Para mais, o Tribunal confirmou a sua competência de revisão da legalidade das sanções, argumentando ainda que, embora exista uma previsão no TUE de restrições à revisão judicial de certas medidas, o papel de garantir que as sanções respeitem os direitos fundamentais e os princípios do direito europeu continua a ser do Tribunal. Por fim, o Tribunal validou a competência da UE na aplicação de medidas restritivas no contexto da sua política externa.

4.3.14. Processo n.º T-715/14, Sberbank of Russia contra Conselho da UE (2018)

No seguimento das sanções que estão a ser impostas pela UE à Rússia desde 2014 com a anexação da Crimeia, cita-se o caso que envolveu o maior banco russo 'Sberbank', o qual contestou as sanções que lhe foram impostas pela UE.

Dentre as sanções aplicadas destacam-se as económicas: além do congelamento de bens e ativos na UE, o Sberbank foi proibido de levantar e emitir títulos nos mercados

da UE (restrição ao acesso ao mercado de capitais), bem como de ter acesso aos financiamentos a longo prazo (superior a 30 dias).

A decisão final do Tribunal foi no sentido de confirmar a legalidade das sanções impostas, assim como confirmou a competência da UE para impor sanções no âmbito da PESC, concluindo ainda que as medidas restritivas impostas eram proporcionais, apropriadas e necessárias para atingir os objetivos da política externa da UE, especificamente a manutenção da paz e segurança na Europa.

4.3.15. Processo n.º T-16/2022, Belavia Belarusian Airlines contra Conselho da UE (2023)

Este caso envolve a companhia aérea estatal bielorrussa Belavia em decorrência de um acontecimento relativo ao desvio forçado de um voo comercial para Minsk que levou à detenção de um jornalista dissidente e, consequentemente, a imposição de medidas sancionatórias pela UE.

Uma vez mais, a UE atuando ativamente no contexto de combate à guerra, aplicou sanções que visavam principalmente a proibição da Belavia de voar no espaço aéreo da UE, de realizar operações de pouco ou decolagem nos aeroportos europeus, bem como determinou a restrições de todos os serviços prestados por empresas europeias à Belavia relativos à manutenção, suporte técnico ou peças para as aeronaves da companhia. Para mais, definiu o congelamento de todos os bens e ativos da companhia aérea na UE.

A decisão final do Tribunal foi no mesmo sentido das anteriores, entendendo por válidas juridicamente e proporcionais as sanções com o fundamento de que as ações da empresa representavam uma violação grave do direito internacional e dos direitos humanos.

4.3.16. Processo n.º T-125/22, VTB Bank contra Conselho da UE (2023)

Cita-se este relevante e recente caso relativo à guerra da Rússia e Ucrânia que envolve o VTB Bank, um dos maiores bancos russos. Nesse caso, o VTB Bank contestou as sanções que lhe foram impostas pela UE em 2022.

Considerando a relevância deste caso no que toca às sanções que a UE tem aplicado nos últimos anos, verifica-se que, não só neste, mas em muitos outros casos, as sanções económicas são as mais utilizadas.

No presente caso, foram impostas sanções relativas ao congelamento de bens, determinando a UE que todos os bens e ativos do VTB Bank na UE fossem congelados, proibindo o acesso total aos fundos e a realização de qualquer tipo de transação com o

VTB Bank, assim como impôs a exclusão do banco do sistema SWIFT, o qual é fundamental para a realização de transações financeiras internacionais, especialmente no espaço europeu.

A decisão do Tribunal Geral da UE entendeu que as sanções impostas possuíam plena validade jurídica e que eram necessárias e proporcionais para dar resposta aos atos da Rússia.

4.3.17. Processo n.º T-217/22, RT France contra Conselho da UE (2023)[266]

Um caso também recente (2023) relativo à guerra russo-ucraniana envolve uma empresa emissora estatal russa chamada RT France que contestou as sanções impostas pela UE com o fundamento de que a referida empresa propagou a desinformação em relação à guerra.

Para além de sanções económicas, citam-se as sanções específicas que foram impostas à RT France que visavam atacar justamente o motivo que as originou: a desinformação referente à guerra nos canais de comunicação.

As sanções específicas incluíam medidas como a suspensão de licenças de transmissão da empresa, a proibição de operar dentro da UE, tal como a proibição de difusão dos conteúdos propagados pela RT France de todas as plataformas de transmissão, incluindo rádio, televisão e internet.

Reitera-se, portanto, que estas sanções específicas tinham como objetivo desestimular o comportamento que deu causa à imposição das sanções pela UE, atacando diretamente a fonte da empresa: os canais responsáveis pela 'desinformação'.

De igual forma, o Tribunal confirmou a validade das sanções impostas, com o fundamento de que a RT France, na posição de principal emissora estatal russa, possui uma influência significativa na transmissão da guerra e que, portanto, não poderiam manifestar apoio aos atos da Rússia contra a Ucrânia, devendo transmitir a guerra de forma imparcial, evitando a desinformação.

[266] Refere-se o Caso T-299/22, Tejarat Bank v Council of the European Union (2023). O Tejarat Bank, outro banco iraniano, contestou as sanções aplicadas pela UE, também em relação ao programa nuclear iraniano.

Conclusão

A presente dissertação explorou a imposição das medidas sancionatórias pela UE, analisando toda a sua evolução histórica desde quando a formação de um direito penal da União era algo muito abstrato. Verificou-se, portanto, que inúmeras foram as tentativas por parte da UE e dos Estados-Membros para se conseguir um direito europeu 'penal' mais estruturado e, consequentemente, um direito 'sancionatório' europeu, bem como observou-se a importância que os princípios europeus apresentam desde a génese do 'direito penal europeu'.

No contexto da formação de direito - penal e sancionatório - europeu, viu-se que a cooperação judiciária em matéria penal também foi de suma importância para compreensão da temática, de modo que se analisou também a evolução dessa cooperação no espaço da UE, abordando-se as principais modificações desde antes do Tratado de Maastricht até ao Tratado de Amesterdão, referindo também o Conselho Europeu de Tampere dada a sua importância.

Nesse enquadramento, explanou-se sobre a diferenciação entre os diferentes métodos existentes relativos à tomada de decisão da União, considerando as suas principais características sob a lógica dos pilares, bem como discorreu-se sobre a importância do fenómeno da harmonização do 'direito penal' em todos os Estados-Membros para uma aplicação mais uniforme do direito da União como um todo e os instrumentos normativos utilizados para a atingir tal harmonização de maneira eficaz.

Acerca das perspetivas da formação desse direito europeu 'penal e sancionatório', observou-se igualmente uma certa resistência dos Estados-membros da UE em ceder parte de sua soberania nessas questões relativas à segurança e defesa.

Posteriormente, abordou-se a questão da ação ou atuação externa da UE após o Tratado de Lisboa, em relação ao qual demonstrou uma reestruturação significativa da configuração da PESC, abordando-se a sua conceituação e a sua natureza jurídica.

Por último, discorreu-se sobre a imposição de medidas sancionatórias pela UE com fundamento na PESC, incluindo o conceito de sanções, os objetivos perseguidos pela UE ao impor sanções, suas classificações, bem como o processo de adoção e revisão, concomitantemente tendo em conta a conjuntura da guerra russo ucraniana, uma vez que extremamente relevante no quadro atual.

A jurisprudência europeia relevante sobre o tema também foi analisada, evidenciando a sua importância na interpretação e aplicação do direito sancionatório europeu no quadro das medidas restritivas, abordando-se a importância de uma atuação eficaz dos tribunais, uma vez que esta se mostra fundamental na garantia da legalidade das sanções impostas, assegurando os direitos e garantias fundamentais de todas as partes envolvidas.

Conclui-se que a imposição de medidas sancionatórias pela UE representa um instrumento crucial da PESC, demonstrando-se que as sanções não constituem apenas meras medidas de punição de um alvo específico, mas visam principalmente a defesa do direito internacional, dos direitos humanos, da paz e da segurança internacional e dos princípios fundamentais.

Observou-se igualmente que as medidas sancionatórias são adotadas e implementadas de uma forma extremamente estruturada e fundamentada na PESC, com o alinhamento de uma ação conjunta da UE com os Estados-Membros para a eficácia e efetividade das sanções impostas.

Viu-se que as sanções podem assumir inúmeras formas quanto à sua classificação, podendo variar desde restrições económicas e financeiras à sanções diplomáticas relativas à proibição de viagens e restrições na emissão de vistos.

No entanto, cada sanção deve ser cuidadosamente avaliada para garantir que alcance os objetivos perseguidos sem causar danos colaterais, especialmente às populações civis que podem ser afetadas ainda que não envolvidas diretamente. Essas consequências indesejadas quando da imposição de sanções ainda constitui um desafio para a UE quando da sua implementação.

Adicionalmente, as medidas sancionatórias servem como um instrumento que a UE possui de afirmar a sua desaprovação diante de condutas abomináveis aos olhos do DI, reafirmando o seu compromisso na promoção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito, reforçando uma conduta coerente da União diante de conflitos internacionais.

Este estudo serviu para verificar a importância das medidas sancionatórias no âmbito do direito europeu e do direito internacional, as quais combinam traços de coerção, diplomacia e persuasão para conseguir atingir os objetivos da política externa da UE, cuja implementação das sanções dependem de um controlo efetivo pela União e pelos Estados-Membros.

Ante todo o exposto, a pesquisa desenvolvida no presente estudo contribui tanto para a literatura académica sobre a imposição de medidas restritivas pela UE, como para a compressão do direito sancionatório europeu na ótica na PESC.

Referências

Abreu, J. C. (2022). Independente? Imparcial? Os desafios à união de direito e a justiça eletrónica europeia como instrumento original ao serviço da tutela jurisdicional efetiva. UMinho Editora. doi:10.21814/uminho.ed.97.26

Accioly, E. (2010). *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional* (4ª ed.). Juruá: Curitiba.

Alves, F. A. (2022). DIREITO PENAL EUROPEU: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DAS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE. *Revista Do Ministério Público Do Rio Grande Do Sul* , pp. 383-397. Fonte: https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/257

Anthony, I. (2002). Sanctions applied by the European Union and the United Nations. Em *Armaments, disarmament and international security* (pp. 203-228). Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute .

Asada, M. (2019). *Economic Sanctions in International Law and Practice.* London: Routledge. doi:10.4324/9780429052989

Basoco, R. (1999). Política y Derecho Penal en Europa. *Revista Penal*, pp. 61-75.

Bechara, F. R. (2011). Cooperação jurídica internacional em matéria penal: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva. doi:https://doi.org/10.11606/T.2.2010.tde-23112010-101628

Berntsson, T. (2003). Economic sanctions- Interaction between the UN, the EU and the Member States.

Bettiol, G., & Andrade, M. (1967). *O problema penal* (1ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Bismuth, Régis. Pour une appréhension nuancée de l'extraterritorialité du droit américain : Quelques réflexions autour des procédures et sanctions visant Alstom et BNP Paribas. Annuaire français de droit international, 2016, LXI, pp.785-807.

Bismuth, Régis, The New Frontiers of European Sanctions and the Grey Areas of International Law, Jun 2023.

Borges, T. V. (Janeiro-Dezembro de 2010). Cooperação Penal na União Europeia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 105*. Fonte: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67929

Cabral, P. (Set.-Dez. de 2008). O princípio da protecção jurisdicional efectiva e a autonomia processual dos Estados-Membros no ordenamento jurídico da União Europeia. *Revista da Ordem dos Advogados*, pp. 991-1014.

Caeiro, P. (Abril-Junho de 1996). Perspectivas de formação de um direito penal na União Europeia. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, pp. 189-208.

Caeiro, P. (2010). *Fundamento, Conteúdo e Limites da Jurisdição Penal: o caso Português.* Coimbra: Coimbra Editora.

Camisão, I., & Coutinho, F. P. (2016). Ação Externa. Em A. Silveira, M. Canotilho, & P. M. Froufe, *Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União* (pp. 1187-1235). Coimbra: Almedina.

Coelho, C., Faria, L., & Marques, D. (2007). O "Tratado de Lisboa" Perguntas e Respostas. (GEPSD). Fonte: https://carloscoelho.eu/pdf/diversos/tratadolisboa.pdf

Conclusões do advogado-geral Jacobs, C-186/98 (Tribunal de Círculo do Porto 20 de Maio de 1999).

Conselho da União Europeia. (7 de Junho de 2004). Princípios Básicos no Uso das Medidas Restritivas (Sanções). Bruxelas. Fonte: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf

Consilium. (6 de Maio de 2024). Que tipos de sanções adota a UE? Fonte: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions-different-types/

Correia, F. A., Machado, J., & Loureiro, J. C. (2012). *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho.* (Vol. III). Coimbra: Coimbra Editora.

Correia, J. M., & Coelho, C. (2017). Decisão-Quadro. Fonte: https://euroogle.com/dicionario.asp?definition=448

Costa, O. (2020). *A União Europeia e sua Política Externa: história, instituições e processo de tomada de decisão.* Brasília: Cidade gráfica.

Cunha, M. M.-H. (2014). Atribuição e Harmonização na União Europeia: A (difícil) construção normativo-jurisprudencial do mercado interno dos medicamentos de uso humano. Coimbra: Universidade de Coimbra.

de Kerchove, G., & Weyembergh, A. (2002). *L'espace pénal européen: enjeux et perspectives.* Bruxelas: Éditions de l'Université de Bruxelles.

Decaux, E. (2008). A definição de sanções tradicionais: seu alcance e características, p. 249.

Delmas-Marty, M., & Vervaele, J. (2000). *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal Provisions for the Protection of European Finances.* Intersentia.

Dias, J. d. (2011). *Direito Penal - Parte Geral; Tomo I - Questões fundamentais, A Doutrina Geral do Crime* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Doxey, PM (1996) Sanções Internacionais em Perspectivas Contemporâneas, Londres: Palgrave Macmillan.

Drezner, D. W. (2003). The Hidden Hand of Economic Coercion. *Cambridge University Press, 57*(3), pp. 643-659. doi:10.1017/S0020818303573052

Duke, S. (1999). Consistency as an Issue in EU External Activities. *Europeean Institute of Public Administration*, pp. 1-38.

Elsen, C. (1999). L'esprit et les ambitions de Tampere" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*.

Flore, D. (2000). Les acteurs d'un système de justice pénale européen. *L'espace judiciaire pénal européen après Tampere*, pp. 79-96.

Franssen, V., & Vandeweerd, S. (2019). Supranational Administrative Criminal Law. *Revue Internationale de Droit Pénal, 2*, pp. 1-76.

Giumelli, F. (2013). How EU sanctions work: A new narrative. *Institute for Securities Studies*, 7-46. doi:10.2815/32791

Giumelli, F. (2019). Imposition of sanctions. Em *Economic Sanctions in International Law and Law Practice* (p. 270). London: Masahiko Asada.

Gorjão-Henriques, M. (2008). *Direito Comunitário* (5ª ed.). Coimbra: Almedina.

Gorjão-Henriques, M. (2019). *Direito da União: História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência.* (9ª ed.). Coimbra: Almedina.

Grasso, G. (1989). *Comunitá eeuropee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri.* (Giuffré, Ed.) Milão.

Herlin-Karnell, E., & Gazzini, T. (2011). Restrictive Measures adopted by the EU from the Standpoint of International and EU Law. *European Law Review*(36), 798. Fonte: https://ssrn.com/abstract=2167754

Herlin-Karnell, E., & Gazzini, T. (2011). Restrictive Measures Adopted by the EU from the Standpoint of International and EU Law. *36 European Law Review*. Fonte: https://ssrn.com/abstract=2167754

Horta, I. (2013). *A harmonização dos sistemas de sanções penais na Europa: finalidades, obstáculos, realizações e perspectivas de futuro.* Coimbra: Coimbra Editora.

Huseynov, A., & Shirinzade, O. (2023). Probing the European Union's Ties with Russia: An In-Depth Study of Economic Sanctions. *International Asian Economy and Scientific Research Congress*.

Ian William Cowan contra Tresor Public, Case 186/87 (Tribunal de grande instance de Paris - France 02 de Fevereiro de 1989). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0186

Kerchove, G. d. (2000). L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere. *Institut d'études européennes*, pp. 3-17.

Klingl, B. J. (2014). A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil.

Koehler, K. (January de 2010). European Foreign Policy after Lisbon: Stengthening the EU as a International Actor. *Caucasian Review of International Affairs, 4*, pp. 57-72.

Lissel, E. (2006). Economic sanctions within the European Union towards non-Member States. *Ekonomi Högskolan Lunds Universitet*.

Loannides, I. (2014). Rule of law in European Union external action: guiding principles, practices and lessons learned. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*.

Mahmutovic, A. (2023). Did Russia invade international law in Ukraine. *Access to justice in Eastern Europe*, 23-39.

Mesquita, M. J. (2011). *A Actuação Externa da União Europeia depois Tratado de Lisboa.* Lisboa: Almedina.

Mesquita, M. R. (2011). *A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa.* Coimbra: Almedina.

Miadzvetskaya, Y., & Challet, C. (2022). Are EU Restrictive Measures Really Targeted, Temporary and Preventive? The Case of Belarus. *Europe and the World: A Law Review*, 20. Fonte: https://ssrn.com/abstract=4155161

Novianto, B. P. (Junho de 2022). European Union Sanctions Against Russia as Impact of Russia-Ukraine Conflict. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding, 9*(6), 501-510.

Padrel, J. (1999). Vias para la creación de un espacio judicial europeo único. *Revista Penal nº 3*. Fonte: http://hdl.handle.net/10272/13206

Pape, R. A. (1997). Why Economic sanctions Do Not Work in International Security.

Parlamento Europeu. (7 de Maio de 2009). Impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da UE. *Jornal Oficial da União Europeia*. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IP0387&from=LV

Parlamento Europeu. (2023). As fontes e o âmbito de aplicação do direito da União Europeia. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/6/as-fontes-e-o-ambito-de-aplicacao-do-direito-da-uniao-europeia

Parlamento Europeu. (Outubro de 2023). Princípio da subsidiariedade. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade#:~:text=Aplicado%20ao%20contexto%20da%20UE,n%C3%ADvel%20central%2C%20regional%20ou%20local.

Parlamento Europeu. (12 de março de 2024). Novas regras para reprimir a evasão e a violação das sanções da UE. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20240308IPR19002/novas-regras-para-reprimir-a-evasao-e-a-violacao-das-sancoes-da-eu

Parlamento Europeu. (12 de março de 2024). *Parlamento Europeu*. Fonte: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20240308IPR19002/novas-regras-para-reprimir-a-evasao-e-a-violacao-das-sancoes-da-eu

Pedido de Financiamento concedido pelo Fundo Social Europeu - Utilização indevida - Sanções em direito comunitário e nacional., C-186/98 (Tribunal de Círculo do Porto 20 de Maio de 1999). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998CC0186

Perron, W. (2005). *Perspectives of the harmonization of criminal law and criminal procedure in the European Union.* Oxford: Oxford.

Piçarra, N. (1999). Portuguese Experience of European Cooperation in the Fields of Justice and Home Affair.

Piçarra, N. (2000). O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e o novo espaço de liberdade, de segurança e de justiça. *Themis*.

Pinto, I. H. (2013). *A harmonização dos sistemas de sanções penais na Europa: finalidades, obstáculos, realizações e perspectivas de futuro.* Coimbra : Coimbra Editora.

Pires, I. M. (2016). O Direito Penal da União Europeia. Universidade de Lisboa.

Portela, C., & Soest, C. v. (2012). Sanctions Dataset Codebook for ARASP (Autocratic Regimes and Sanctions Project). *Research Collection School of Social Sciences*, 1-9. Fonte: https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/1976

Prats, F. M. (1999). Los modelos de unificación del Derecho Penal en la Unión Europea. *Revista Penal*, pp. 29-35.

Puig, M. R., Carrasco, M. I., Armijo, A., & Sotomayor, L. A. (2010). Derecho Administrativo Sancionador. *Revista General de Derecho Administrativo*, p. 1024.

Ramos, R. M. (1999). *Das Comunidades à União Europeia.* Coimbra: Coimbra Editora.

Ramos, V. C. (12 de Junho de 2010). Direito Penal europeu institucional : o quadro "pós-Lisboa" : por mares nunca dantes navegados, edificar-se-á novo reino? *Revista da Ordem dos Advogados*, pp. 743 - 812.

Riboli, E. B. (30 de junho de 2019). A harmonização de disposições legislativas em matéria penal como instrumento de cooperação judiciária na União Europeia: finalidades e dificuldade. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal. DOSSIÊ: Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal.,* *5*(2), pp. 819-854. doi:https://doi.org/10.22197/rbdpp.v5i2.236

Rideau, J. (2006). *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes* (5ª ed.). Paris: L.G.D.J.

Rodrigues, A. (2003). O mandado de detenção europeu - na via da construção de um sistema penal europeu: um passo ou um salto? Em A. Rodrigues, *Direito Penal Económico e Europeu* (p. 736). Coimbra: Coimbra Editora.

Rodrigues, A. M. (2008). *O Direito Penal Europeu Emergente.* Coimbra: Coimbra Editora.

Rodrigues, A. M. (Novembro de 2017). O Direito Penal europeu à luz do princípio da necessidade – o caso do abuso de mercado. *Católica Law Review, 1*(3), pp. 11-41.

Rodrigues, A. M. (2019). Fundamental rights and punishment: Is there an EU perspective? *New Journal of European Criminal Law*. doi:10.1177/2032284419837377

Rodrigues, A. M., & da Mota, J. L. (2002). *Para uma política criminal europeia: Quadro e instrumentos jurídicos da cooperação judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia.* Coimbra: Coimbra Editora.

Santos, M. O. (Janeiro-Abril de 2019). A expansão do Direito Penal europeu frente à subsidiariedade da tutela penal: alternatividade a partir da Mediação Penal de Adultos portuguesa. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal, 5*(1), pp. 219-251. doi:https://doi.org/10.22197/rbdpp.v5i1.189

Schomburg, W. (2000). re we on the Road to a European Law-Enforce-ment Area? International Cooperation in Criminal Matters. What Place for Justice? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice., 8*(1), pp. 51-60.

Serviço das Publicações da União Europeia. (24 de Março de 2017). Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aeu_external_action_service

Serviço das Publicações da União Europeia. (16 de Setembro de 2020). Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=LEGISSUM:foreign_security_policy

Serviço das Publicações da União Europeia. (14 de Janeiro de 2021). Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal
content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ahigh_representative_cfsp

Serviço das Publicações da União Europeia. (05 de Maio de 2022). Métodos comunitário e intergovernamental. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=LEGISSUM:community_intergovernmental_methods

Serviço das Publicações da União Europeia. (s.d.). Estabelecimento progressivo de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=legissum:a11000

Serviços das Publicações da União Europeia. (14 de Dezembro de 2021). Política Externa e de Segurança Comum e Política Comum de Segurança e Defesa. *Serviços das Publicações da União Europeia*. Fonte: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=LEGISSUM:eu_action_cfsp

Sieber, U. (1991). Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 103*(4), pp. 957-979. doi:https://doi.org/10.1515/zstw.1991.103.4.957

Sieber, U. (Janeiro de 1999). À propos du Code Pénal type européen. *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*.

Silva, M. M. (2012). A aplicabilidade direta do direito da União Europeia no direito interno. *Revista Interdisciplinar Do Direito - Faculdade De Direito De Valença, 9*, 179–196.

Silva, P. M. (2017). O bem jurídico-penal europeu e a competência legislativa em matéria penal na União Europeia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais, 129*(25).

Silveira, A., Canotilho, M., & Froufe, P. M. (2016). *Direito da União Europeia - Elementos de Direito e Políticas da União.* Coimbra: Almedina.

Sousa, C. U. (2004). *A vigência do direito comunitário na ordem jurídica portuguesa.* (O. U. Lisboa, Ed.) Fonte: http://hdl.handle.net/11144/1547

Ströberg, K. (2000). Prospects for sucess in International Interventions - the Examples of Economic Sanctions and Peace Enforcement.

Ulf, E. (2006). National Board of Trade.

União Europeia. (2023). *Portal Europeu da Justiça*. Fonte: https://e-justice.europa.eu/516/PT/trainings_judicial_networks_and_agencies

Vaišvila, A. (2004). Teisės teorija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas,. 243-244.

Vervaele, J. (2005). The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration. *Brugge: European Legal Studies - College of Europe*, p. 28.

Villela, A. B. (2016). O Tratado de Lisboa e a Política Externa e de Segurança Comum (PESC): Os limites da União Europeia como ator unitário. *Revista de Propriedade Intelectual - Direito Constitucional e Contemporâneo*, pp. 134-148. Fonte: http://dx.doi.org/10.16928/2316-8080.v10n1

Voinikov, V. (2015). The EU vs. Russia: legal nature and implementation of the Union's restrictive measures. *Baltic Region*, pp. 67-74. doi:https://doi.org/10.5922/2079-8555-2015-1-5

Vries, A., Portela, C., & Guijarro-Usobiaga, B. (2014). Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU. *CEPS Special Reports No. 95*.

Zapatero, A., Tiedemann, K., & Martín, N. (2006). Eurodelitos. El Derecho Penal Económico en la Unión Europea. México.