

## DIREITO PENAL EUROPEU: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DAS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE

Fernando Andrade Alves\*

**Resumo:** O presente estudo pretende traçar uma linha histórica acerca da evolução das normativas que tratam da cooperação judiciária em matéria penal após a instituição da União Europeia, especificamente no que se refere às normativas relacionadas aos direitos das vítimas da criminalidade. Desde o nascimento da União Europeia, com o Tratado de Maastricht (1992), passando pelas adaptações do Tratado de Amsterdam (1999), até a vigência do Tratado de Lisboa (2010), verificou-se a necessidade de fazer surgir um direito penal europeu, que evoluiu tanto em seu alcance, quanto em seu processo legislativo, incluindo, nesse particular, a necessidade de um direito penal e processual penal que contemplasse a vítima como sujeito processual. Em Maastricht vimos surgir a ideia de uma cooperação judiciária em matéria penal, no domínio da justiça e dos assuntos internos (JAI). Em Amsterdam, evoluiu-se para a busca de um elevado nível de proteção aos cidadãos em um espaço de liberdade, segurança e justiça, facultando ao Conselho da União Europeia a adoção de decisões quadro para a aproximação das legislações nacionais, quando necessário, dando espaço para a edição da Decisão-Quadro do Conselho, de 15 de março de 2001, voltada aos direitos das vítimas da criminalidade. Em Lisboa, evoluiu-se ainda mais no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, assentando-a no reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e incluindo a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, por meio da adoção de Diretivas, de acordo com o processo legislativo ordinário. Foi, então, adotada a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, contemplando regras mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade.

---

\* Promotor de Justiça, RS, Especialista em Direito Processual Penal (Fundação Escola do Ministério Público), Especialista em Direito Penal Econômico Internacional e Europeu (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Instituto de Direito Penal Econômico e Europeu), Vice-Presidente da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

**Palavras-chave:** Direito Penal Europeu. União Europeia. Diretiva 2012/29/UE. Diretiva Vítimas. Instituto de Direito Penal Econômico Internacional E Europeu – IDPEIE.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Evolução histórico normativa da tutela das vítimas na União Europeia. 3. A vítima como sujeito processual na Diretiva 2012/29/EU. 4. Considerações finais. Referências.

### **European criminal law: a view from the perspective of criminal victims**

**Abstract:** The present study intends to trace a historical line about the evolution of the norms that deal with judicial cooperation in criminal matters after the institution of the European Union, specifically with regard to norms related to the rights of victims of crime. Since the birth of the European Union, with the Treaty of Maastricht (1992), through the adaptations of the Treaty of Amsterdam (1999), until the entry into force of the Treaty of Lisbon (2010), there was a need to create a European criminal law, which has evolved both in its scope and in its legislative process, including, in this regard, the need for a criminal and criminal procedural law that considers the victim as a procedural subject. In Maastricht, we saw the idea of judicial cooperation in criminal matters, in the field of justice and home affairs (JHA). In Amsterdam, progress was made to seek a high level of protection for citizens in an area of freedom, security and justice, allowing the European Council to adopt framework decisions for the approximation of national laws, when necessary, giving space for editing of the Council Framework Decision, of 15 March 2001, on the rights of victims of crime. In Lisbon, further progress was made in the field of judicial cooperation in criminal matters, based on the mutual recognition of judgments and judicial decisions and including the approximation of the legislative and regulatory provisions of the Member States, through the adoption of Directives, of according to the ordinary legislative procedure. Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council was then Adopted, contemplating minimum rules on the rights, support and protection of victims of crime.

**Keywords:** European Criminal Law. European Union. Directive 2012/29/EU. Victims Directive. Institute of International and European Economic Criminal Law – IDPEIE.

**Summary:** 1. Introduction. 2. Normative Historical Evolution of Guardianship of Victims in the European Union. 3. The Victim as a Procedural Subject in Directive 2012/29/EU. 4. Final considerations. References.

## **1 Introdução**

Este artigo analisa como se deu a evolução da tutela das vítimas da criminalidade na União Europeia. Com base na necessidade do direito penal europeu para a construção de consensos mínimos acerca do lugar do ofendido no direito material e processual penal Europeu, busca defender a consolidação de seus direitos, bem como o aperfeiçoamento das estruturas de apoio e proteção voltadas ao seu acolhimento.

O estudo parte do Tratado de Maastricht (1992), que cria a União Europeia e, pela primeira vez, institucionaliza a cooperação policial e judiciária em matéria penal, trazendo como terceiro “pilar” a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI).

Passa pelo Tratado de Amesterdão (1999), no qual se buscou de um Projeto Penal Europeu, traçando linhas para a formação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e abrindo a possibilidade da adoção de Decisões-Quadro para a aproximação das legislações nacionais, visando à consecução dos objetivos da União, dentre elas a Decisão-Quadro do Conselho, de 15 de Março de 2001.

Perseguindo a linha histórica, o estudo chega no Tratado de Lisboa (2010), que promoveu a comunitarização da justiça penal europeia, dispondo de meios adequados e eficazes para a realização dos objetivos traçados, em especial para o presente estudo, no que se refere ao estabelecimento de Diretiva contendo regras mínimas incidentes sobre os direitos das vítimas da criminalidade, conforme dispõe o artigo 82, nº 2, alínea “c” do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Chega-se, então, na Diretiva 2012/29/EU, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, consolidando o estatuto da vítima na União Europeia.

O estudo apresenta, então, a vítima como sujeito processual na Diretiva adotada, abordando seus direitos a informação, apoio e proteção adequados a fim de que possa participar legitimamente no processo penal.

Defende, ao fim, a necessidade de constante adaptação e aprimoramento do direito internacional penal, não somente no que diz respeito às garantias individuais dos acusados, que já vem ocorrendo, mas, também, no que diz respeito aos direitos das vítimas da criminalidade.

## **2 Evolução histórico normativa da tutela das vítimas na União Europeia**

O Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE), celebrado em 1992, na cidade de Maastricht, Países Baixos, fez nascer a União Europeia, assinalando uma nova fase no processo de integração iniciado com a instituição das Comunidades Europeias. O 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.

A União criada pelo Tratado de Maastricht foi investida de determinadas competências, classificadas em três grandes grupos, habitualmente designados por “pilares”: o primeiro “pilar” era constituído pelas Comunidades Europeias e fornecia um quadro no âmbito do qual deveriam ser exercidas pelas instituições comunitárias as competências que eram objeto de transferência de soberania pelos Estados-Membros nos domínios visados pelo Tratado; o segundo “pilar” era constituído pela política externa e de segurança comum, regida pelas disposições do Título V do Tratado da União Europeia; o terceiro “pilar” era constituído pela

cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, prevista no Título VI do Tratado. As disposições dos títulos V e VI 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 e a consulta do Parlamento Europeu.<sup>1</sup>

Além dos objetivos relacionados à promoção de um progresso econômico e social equilibrado e sustentável, mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o Tratado atribuiu à União Europeia a afirmação da sua identidade na cena internacional, através da execução de uma política externa e de segurança comum (PESC),<sup>2</sup> com o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos (JAI), nos termos de seu artigo B.<sup>3</sup> Para a realização desses objetivos, o Título VI previu disposições relativas à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, qualificando como de interesse comum, em seu artigo “K”,<sup>4</sup> dentre outros, o domínio da cooperação judiciária em matéria penal.

<sup>1</sup> Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão. Fichas temáticas sobre a União Europeia – Parlamento Europeu. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

<sup>2</sup> O Professor Pedro Caeiro traz essa reflexão no artigo “Cooperação Judiciária na União Europeia” (publicado In: *Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários*, v. III, Coimbra Editora, 2009, p. 70 s), pontuando: “*O segundo período começa com o Tratado de Maastricht, em 1992, que trouxe grandes inovações institucionais e normativas. Por um lado, substitui-se a Comunidade Económica Europeia pela Comunidade Europeia; por outro lado, criou-se a União Europeia, concebida como uma ‘nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita dos povos da Europa’. Isto significa que, a partir de Maastricht, a Europa passa a ter uma feição assumidamente ‘política’, que transcende a simples integração económica e aduaneira sobre que assentavam as Comunidades e que resulta, naturalmente, na criação de uma política externa e de segurança comum (PESC) e na institucionalização da cooperação em matéria da justiça e assuntos internos (‘Terceiro Pilar’).*”

<sup>3</sup> Artigo B: A União atribui-se os seguintes objectivos:

- a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado;
  - a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;
  - o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União;
  - o desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos;
- [...]

<sup>4</sup> Artigo K. É instituída uma cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, regida pelas disposições seguintes.

Artigo K.1 – Para a realização dos objectivos da União, nomeadamente o da livre circulação de pessoas, e sem prejuízo das atribuições e competências da Comunidade Europeia, os Estados-membros consideram questões de interesse comum os seguintes domínios: [...]

7. A cooperação judiciária em matéria penal; [...]

O Tratado de Amesterdão, por sua vez, celebrado em 1997, entrou em vigor em 1º de maio de 1999, promovendo uma revisão no Tratado da União Europeia, ampliando o Título VI e seu artigo “K”<sup>5</sup> para uma cooperação policial e judiciária em matéria penal, traçando como objetivo facultar aos cidadãos um elevado nível de proteção em um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Para atingir tal objetivo, foram previstos instrumentos para prevenir e combater 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. Dentre tais instrumentos, viabilizou-se a adoção de Decisões-Quadro para a aproximação, quando necessário, das disposições de direito penal dos Estados-Membros, de modo a assegurar compatibilidade das normas aplicáveis.

O Tratado 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. O Artigo K.6, trouxe, então, a possibilidade de o Conselho, deliberando por una-

---

<sup>5</sup> Título VI – DISPOSIÇÕES RELATIVAS À COOPERAÇÃO POLICIAL E JUDICIÁRIA EM MATÉRIA PENAL

Artigo K.1 – Sem prejuízo das competências da Comunidade Europeia, será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante a instituição de acções em comum entre os Estados-Membros no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal e a prevenção e combate do racismo e da xenofobia.

Este objectivo 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, através de:

- uma cooperação mais estreita entre forças policiais, autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes dos Estados-Membros, tanto directamente como através do Serviço Europeu de Polícia (Europol), nos termos do disposto nos artigos K.2 e K.4,
- uma cooperação mais estreita entre as autoridades judiciárias e outras autoridades competentes dos Estados-Membros, nos termos do disposto nas alíneas a) a d) do artigo K.3 e no artigo K.4,
- uma aproximação, quando necessário, das disposições de direito penal dos Estados-Membros, nos termos do disposto na alínea e) do artigo K.3. [...]

Artigo K.3 – A acção em comum no domínio da cooperação judiciária em matéria penal terá por objectivo, nomeadamente:

- a) 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;
- b) Facilitar a extradição entre os Estados-Membros;
- c) Assegurar a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros, na medida do necessário para melhorar a referida cooperação;
- d) Prevenir os conflitos de jurisdição entre Estados-Membros;
- e) Adoptar gradualmente medidas que prevejam regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico ilícito de droga.

nimidade, por iniciativa de qualquer Estado-Membro ou da Comissão, adotar Decisões-Quadro para efeitos de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.<sup>6</sup>

Percebia-se naquele momento histórico uma evolução na construção do direito internacional penal, impactado, sobretudo, pelo fenómeno da globalização<sup>7</sup>.

Em aplicação ao novo Título VI do Tratado da União Europeia, foi então adotada, por iniciativa da República Portuguesa, a Decisão-Quadro do Conselho, de 15 de março de 2001, relativa ao estatuto da vítima em processo penal.

Dentre os fundamentos para a edição do ato, consignou-se que os Estados-Membros deveriam aproximar as suas disposições legislativas e regulamentares na medida do necessário para realizar o objetivo de garantir um nível elevado de proteção às vítimas do crime, independentemente do Estado-Membro em que se encontrassem.

Pontuou-se que as necessidades da vítima deveriam ser consideradas e tratadas de forma abrangente e articulada, evitando soluções parcelares ou incoerentes que pudessem dar lugar a uma vitimização secundária. Por essa razão, não deveria se limitar a tutela dos interesses da vítima no âmbito do processo penal *stricto sensu*, abrangendo igualmente determinadas medidas de apoio às vítimas, antes ou depois do processo penal, que fossem suscetíveis de atenuar os efeitos do crime.

Ainda, pontuou-se ser necessário aproximar as regras e práticas relativas ao estatuto e aos principais direitos da vítima, com particular relevo para o di-

---

<sup>6</sup> Artigo K.6

1. Nos domínios previstos no presente Título, os Estados-Membros devem informar-se e consultar-se mutuamente no âmbito do Conselho, de modo a coordenarem a sua acção. Para o efeito, devem instituir uma colaboração entre os competentes serviços das respectivas Administrações.

2. O Conselho tomará medidas e promoverá a cooperação, sob a forma e segundo os processos adequados instituídos pelo presente Título, no sentido de contribuir para a realização dos objectivos da União. Para o efeito, o Conselho pode, deliberando por unanimidade, por iniciativa de qualquer Estado-Membro ou da Comissão:

a) Adotar posições comuns que definam a abordagem da União em relação a uma questão específica;

b) Adotar decisões-quadro para efeitos de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. As decisões-quadro vinculam os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. As decisões-quadro não produzem efeito directo;

<sup>7</sup> O Professor José de Faria Costa alerta para essa circunstância em seu artigo “O fenómeno da globalização e o direito penal económico” (republicado In: *Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários*, v. III, Coimbra Editora, 2009, p. 96 s), pontuando: “*convém ainda tornar claro que a ideia de fundo que perpassa já por estas reflexões iniciais se pode detectar da seguinte proposição: se todo o comportamento, quer individual, quer colectivo, está inexoravelmente determinado pelo fenómeno da globalização, então, os comportamentos criminais, também eles não podem deixar de ser determinados por essa mesma realidade. Daí que o direito penal e, neste caso, o direito penal económico se tenham de confrontar com esse novo e vertiginoso dado.*”

reito de ser tratada com respeito pela sua dignidade, o seu direito a informar e a ser informada, o direito a compreender e ser compreendida, o direito a ser protegida nas várias fases do processo e o direito a que seja considerada a desvantagem de residir num Estado-Membro diferente daquele onde o crime foi cometido.

A referida Decisão-Quadro traz importantes definições acerca de sua aplicabilidade, caracterizando a vítima como a pessoa singular que sofreu um dano, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um dano moral, ou uma perda material, directamente causadas por acções ou omissões que infringem a legislação penal de um Estado-Membro.<sup>8</sup>

Para além disso, a Decisão-Quadro previa que cada Estado-Membro promoveria a intervenção dos serviços de apoio às vítimas, responsáveis pela organização do acolhimento inicial das vítimas e pelo apoio e assistência ulteriores, quer através de serviços públicos integrados por pessoas com formação específica neste domínio, quer através do reconhecimento e do financiamento de organizações de apoio às vítimas.

Com o Tratado de Lisboa ou Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), em 2010, houve sensível evolução no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, assentada no reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e incluindo a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

Percebe-se a marca da aceleração na construção de um espaço penal europeu, impulsionada pelos atentados ocorridos em Nova York, em 11 de setembro de 2001.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Artigo 1º – Definições: Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por:

- a) Vítima: a pessoa singular que sofreu um dano, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um dano moral, ou uma perda material, directamente causadas por acções ou omissões que infringem a legislação penal de um Estado-Membro;
- b) Organização de apoio às vítimas: uma organização não governamental, legalmente estabelecida num Estado-Membro, cujas actividades de apoio a vítimas de crime sejam gratuitas e, exercidas de modo adequado, complementem a acção do Estado neste domínio;
- c) Processo penal: o processo penal na acepção da legislação nacional aplicável;
- d) Processo: o processo em sentido lato, ou seja, que inclui, além do processo penal propriamente dito, todos os contactos, relacionados com o seu processo, que a vítima estabeleça nessa qualidade com qualquer autoridade, serviço público ou organização de apoio às vítimas, antes, durante ou após o processo penal;
- e) Mediação em processos penais: a tentativa de encontrar, antes ou durante o processo penal, uma solução negociada entre a vítima e o autor da infracção, mediada por uma pessoa competente.

<sup>9</sup> Anabela Miranda Rodrigues alerta para essa influência no artigo “O mandado de detenção europeu – na via da construção de um sistema penal europeu: um passo ou um salto”, pontuando ser “*inegável o impulso que os atentados de 11 de setembro de 2001, deram aos trabalhos conduzidos no âmbito do ‘terceiro pilar’ do Tratado da União Europeia, colocando o tema da luta contra o terrorismo no centro dos debates travados neste fórum.*” (republicado In: *Direito Penal Económico e Europeu: textos doutrinários*, v. III, Coimbra Editora, 2009, p. 33 s).

Neste particular, o Tratado de Lisboa previu a possibilidade de o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de Diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecerem regras mínimas, na medida em que se faça necessário, para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, tendo em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

A possibilidade de adoção de Diretivas contempla o domínio dos direitos das vítimas da criminalidade,<sup>10</sup> ressalvando-se que a adoção das regras mínimas não impede os Estados-Membros de manterem ou introduzirem um nível mais elevado de proteção das pessoas.

No ano de 2012 foi, então, adotada a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho.

A Diretiva, fundada no objetivo da União de manter e desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça, cuja pedra angular é o reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria civil e penal, busca reforçar os direitos, o apoio e a proteção das vítimas da criminalidade, revendo e complementando os princípios estabelecidos na Decisão-Quadro 2001/220/JAI, avançando de forma significativa no âmbito da proteção das vítimas em toda a União Europeia, nomeadamente no contexto do processo penal, vigente nos dias atuais.

### **3 A vítima como sujeito processual na Diretiva 2012/29/EU**

A Diretiva 2012/29/EU, de 25 de outubro de 2012 (que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho) foi proposta pela Comissão Europeia, sendo aprovada após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais e adotada após deliberação pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, de acordo com o processo legislativo ordinário.

---

<sup>10</sup> Artigo 82. [...] 2. Na medida em que tal seja necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas. Essas regras mínimas têm em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros. [...] c) Os direitos das vítimas da criminalidade;



Fundada no objetivo da União de manter e desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça, a conhecida Diretiva “Vítimas” busca reforçar os direitos, o apoio e a proteção das vítimas da criminalidade, revendo e complementando os princípios estabelecidos na Decisão-Quadro 2001/220/JAI.

A pedra angular da Diretiva 2012/29/EU é o reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria civil e penal, buscando reforçar os direitos, o apoio e a proteção das vítimas da criminalidade.

Cumprir consignar, por oportuno, que a adoção de Diretivas para aproximação e conformação das legislações nacionais não caracteriza um Direito Penal supranacional. Isso porque as disposições contidas nas Diretivas precisam passar por um processo de internalização para terem vigência direta nos Estados-Membros. Ainda assim, as normas internas passam a ser imediatamente interpretadas pelos Tribunais Nacionais em conformidade com as Diretivas, produzindo, indiretamente, efeitos diretos na ordem jurídica interna dos Estados-Membros.

As Diretivas em matéria penal buscam, então, determinar e enquadrar as legislações nacionais para que sejam alcançados os objetivos da União Europeia. Nesse particular, o já referido artigo 82, nº 2, do TFUE, prevê a possibilidade da adoção de Diretivas pelo Conselho e o Parlamento Europeu, na medida em que se faça necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, dando especial atenção ao domínio dos direitos das vítimas da criminalidade (alínea “c”).

O Processo Legislativo Ordinário, pelo qual devem tramitar as Diretivas em matéria penal, pressupõe um fortalecimento da legitimidade pela representação popular, diante da iniciativa da Comissão e do processo de codecisão entre o Parlamento e o Conselho, passando, em seguida, pela internalização nos parlamentos nacionais.

Existem, ainda, mecanismos que viabilizam o acionamento de um “travão de emergência” sempre que um membro do Conselho considere que um projeto de diretiva a que se refere o nº 2 prejudica aspectos fundamentais do seu sistema de justiça penal. Nesses casos, pode-se solicitar que esse projeto seja submetido ao Conselho Europeu, ficando suspenso o processo legislativo ordinário.

Para além disso, calha referir a possibilidade de submissão, mediante consulta, do conteúdo de uma Diretiva por Tribunal Nacional ao Tribunal de Justiça da União Europeia, por violação ao princípio da subsidiariedade, por exemplo, previsto no Artigo 5º, nº 1 e nº 5 do TFUE. Isso porque a harmonização pressupõe respeito à ordem de valores jurídico penais dos Estados Membros, pois o Direito Penal deve ser informado pelo princípio da proporcionalidade e estar o mais próximo possível do cidadão.

Nessa linha, o Tratado de Funcionamento da União Europeia faculta, em seu artigo 83, que o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, estabeleçam “regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns”.

Em seguida, são apresentados os domínios de criminalidade suscetíveis de harmonização, ou seja: 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. Sem prejuízo, podem ser identificados outros domínios que preencham os critérios, consoante a evolução da criminalidade, caso em que o Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

Diante desse quadro normativo, torna-se possível concluir que o TFUE estabelece domínios penais com relação aos quais a aproximação da legislação se mostra necessária para a consecução dos objetivos da União Europeia, nomeadamente o estabelecimento e a manutenção de um espaço de liberdade, segurança e justiça. A cooperação judiciária na Europa visa ajudar os cidadãos a resolver questões legais ou administrativas noutros países da UE tão facilmente como no seu próprio país.

Muito embora delimitados no TFUE domínios penais que, por sua gravidade, necessitam de um enfrentamento homogêneo, fato é que a proteção das vítimas prevista na Diretiva “Vítimas” não encontra limitação em razão da natureza da infração, alcançando direitos e proteção a todos que venham a ser vitimados por um crime.

Nessa linha, a Diretiva “Vítimas” reforça as medidas nacionais existentes com normas mínimas aplicáveis em todos os países da União Europeia em matéria de direitos, apoio e proteção das vítimas de criminalidade.

Parte-se do pressuposto de que a criminalidade representa um dano para a sociedade, bem como uma violação dos direitos individuais das vítimas, que experimentam individualmente tais danos, devendo ser reconhecidas e tratadas com respeito, tato e profissionalismo, sem discriminações de qualquer ordem, em todos os contatos estabelecidos com as autoridades competentes, no contexto do processo penal e fora dele.

Estabelece que as vítimas da criminalidade devem ser protegidas contra a vitimização secundária e repetida, contra a intimidação e a retaliação, e devem beneficiar de apoio adequado para facilitar a sua recuperação e de acesso suficiente à justiça.

Tem como principais objetivos, portanto, garantir que as vítimas da criminalidade beneficiem de informação, apoio e proteção adequados e possam participar no processo penal como sujeitos processuais, independentemente do país da UE onde tenha ocorrido o dano, aplicando-se-lhe no contexto de crimes cometidos na União e de processos penais que decorram na União.

Reconhece que a justiça só pode ser assegurada de forma eficaz se as vítimas puderem explicar corretamente as circunstâncias do crime, compreenderem e serem compreendidas, receberem informações a partir do primeiro contacto com as autoridades, podendo apresentar uma denúncia formal e receber uma confirmação por escrito, bem como a interpretação e a tradução, além de receber informações relativas ao curso do processo e de ter acesso aos serviços de apoio às vítimas.

Considera igualmente importante assegurar que as vítimas sejam tratadas com respeito e possam exercer os seus direitos, participando nas audiências em tribunal, solicitando reexame da decisão de não deduzir acusação, recebendo reembolso das despesas realizadas, apoio judiciário, restituição de bens apreendidos e atenuando-se as dificuldades com que se veem confrontadas aquelas residentes num Estado-Membro diferente daquele em que o crime foi cometido.

Para tanto, a Diretiva reconhece como vítima uma pessoa contra a qual tenha sido cometido um crime, independentemente de o autor do crime ter sido identificado, detido, acusado ou condenado e independentemente do vínculo de parentesco entre eles. Bem assim, os familiares das vítimas podem também ser afetados de forma negativa em consequência do crime cometido, nomeadamente os familiares de uma pessoa cuja morte tenha sido causada diretamente por um crime. Por conseguinte, esses familiares, que são vítimas indiretas do crime, devem poder beneficiar igualmente da proteção prevista na diretiva.

No que tange aos serviços de justiça restaurativa, nomeadamente a mediação entre a vítima e o autor do crime, conferências em grupo familiar e círculos de sentença, a Diretiva pontua que podem ser de grande benefício para as vítimas, mas exigem precauções para evitar a vitimização secundária e repetida, a intimidação e a retaliação. Por conseguinte, esses serviços deverão atribuir prioridade aos interesses e às necessidades da vítima, à reparação dos danos causados e à prevenção de novos danos.

Segundo item nº 62 da Diretiva, para a consecução de seus objetivos, cabe aos Estados-Membros incentivar e trabalhar em estreita colaboração com as organizações da sociedade civil, nomeadamente as organizações não governamentais reconhecidas e que trabalham com as vítimas da criminalidade. As vítimas devem ser ajudadas a encontrar as autoridades competentes e a dirigirem-se a elas para evitar encaminhamentos sucessivos.

Nesse particular, importante registrar o trabalho da APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, prestando informações às vítimas da criminalidade com a distribuição panfletos explicativos,<sup>11</sup> indiciando que os serviços de proteção, apoio e informação estão em pleno e adequado funcionamento.



Material Gráfico da Associação Portuguesa de Apoio à Vítima – APAV.

No viés securitário, pela “Diretiva Vítimas” devem ser previstas medidas para proteger a segurança e a dignidade das vítimas e dos seus familiares contra a vitimização secundária e repetida, a intimidação e a retaliação, tais como medidas cautelares, decisões de proteção ou ordens de afastamento, ressaltando-se que deve se presumir que as vítimas não incorrerão em despesas para participar em processos penais.

Os Estados-Membros devem assegurar que as vítimas tenham o direito de obter, num prazo razoável, uma decisão relativa a uma indenização pelo autor do crime durante o processo penal. Bem assim, devem ser evitados contatos entre as vítimas, e, se necessário, os seus familiares, e o autor do crime nas instalações em que decorre o processo penal, a não ser que o processo penal o exija, sendo implementadas zonas de espera separadas para as vítimas nas novas instalações dos tribunais.

<sup>11</sup> Registro que fui surpreendido com a disponibilização de panfletos no interior do Teatro Circo, em Braga, juntamente com as divulgações de apresentações musicais e teatrais, conforme imagem em anexo.

Os Estados-Membros comprometeram-se a por em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à “Diretiva Vítimas” até 16 de novembro de 2015, sendo apresentado relatório pela Comissão acerca das medidas adotadas, em novembro de 2017. Nessa mesma data e, posteriormente, de três em três anos, os Estados Membros se comprometeram a demonstrar de que forma as vítimas acessaram os direitos nela previstos.

Vê-se, portanto, que, a par da evolução histórica do domínio das vítimas no Direito Penal Europeu, a regulamentação do tema na União Europeia prevê meios para o monitoramento da efetivação desses direitos, bem como para sua ampliação, em caso de necessidade.

A previsão de monitoramento é bastante salutar na medida em que, sobretudo em matéria de direitos humanos, não basta a simples previsão de uma linha de proteção e acolhimento. Mostra-se imprescindível fomentar, através de validação periódica, a devida efetivação das previsões regulamentares no mundo dos fatos.

#### **4 Considerações finais**

A partir dos conhecimentos obtidos com o presente estudo foi possível demonstrar a evolução das normativas que tratam do domínio da cooperação judiciária em matéria penal após a instituição da União Europeia, especificamente no que se refere às normativas relacionadas aos direitos das vítimas da criminalidade.

Desde o nascimento da União Europeia, com o Tratado de Maastricht (1992), passando pelas adaptações do Tratado de Amesterdão (1999), até a vigência do Tratado de Lisboa (2010), verificou-se a necessidade de fazer surgir um direito penal europeu, que evoluiu tanto em seu alcance, quanto em seu processo legislativo, incluindo, nesse particular, a necessidade de um direito penal e processual penal que contemplasse a vítima como sujeito processual.

Em Maastricht vimos surgir a ideia de uma cooperação judiciária em matéria penal, no domínio da justiça e dos assuntos internos (JAI).

Em Amesterdão, evoluiu-se para a busca de um elevado nível de proteção aos cidadãos em um espaço de liberdade, segurança e justiça, facultando ao Conselho a adoção de decisões quadro para a aproximação das legislações nacionais, quando necessário, dando espaço para a edição da Decisão-Quadro do Conselho, de 15 de março de 2001, voltada aos direitos das vítimas da criminalidade.

Em Lisboa, evoluiu-se ainda mais no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, assentando-a no reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e incluindo a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, por meio da adoção de Diretivas, de acordo com o processo legislativo ordinário. Foi, então, adotada a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, contemplando regras mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade.

Nessa linha, pode-se perceber uma virtuosa evolução da esfera de proteção das vítimas da criminalidade, o que atende os anseios de um direito penal securitário, a par da usual previsão de direitos e garantias exclusivamente aos suspeitos e acusados do cometimento de crimes.

Constata-se, seguindo-se o modelo da União Europeia, que não se deve promover uma atenção exclusiva com relação aos interesses do imputado. Deve ter lugar, também, a proteção e acolhimento das vítimas da criminalidade, o que, ressalta-se, em nada prejudica o andamento do processo penal. Pelo contrário, a participação da vítima contribui sobremaneira para uma adequada solução da lide, desde que possa efetivamente participar, devidamente informada e assistida.

O exemplo Europeu mostra ser possível vencer as barreiras que têm feito transitar apenas interpretações *pro reo* relacionadas ao direito internacional público (penal). As Diretivas e regramentos internacionais de proteção às vítimas da criminalidade devem, igualmente, servir de base interpretativa para adequada transposição e aplicação, já que, igualmente, tratam de direitos humanos que devem ser observados, sob pena de malferir a dignidade da pessoa humana, sobretudo daqueles que se veem turbados em seus direitos pela prática de um crime.

## Referências

DECISÃO-Quadro do Conselho de 15 de março de 2001 relativa ao estatuto da vítima em processo penal. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001F0220&from=PT>>.

DIRETIVA 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=PT>>.

RODRIGUES, Anabela Miranda. A Globalização do direito penal – da pirâmide à rede ou entre a unificação e a harmonização. In: *Direito Penal Econômico e Europeu: Textos Doutrinários*. v. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. O mandado de detenção europeu – na via da construção de um sistema penal europeu: um passo ou um salto. In: *Direito Penal Econômico e Europeu: textos doutrinários*. v. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. O Direito Europeu Emergente. In: *Inovações no Direito Penal Econômico: Contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

\_\_\_\_\_. Direito Penal Econômico: É legítimo? É necessário? In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: IBCCRIM, v. 127/2017, 2017.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *O Crime do Colarinho Branco* (da origem do conceito e sua relevância criminológica à questão da desigualdade na administração da justiça penal). Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. Violência doméstica e mediação penal: uma convivência possível? *Revista de Estudos Criminais*, São Paulo: BDR Síntese, nº 49, 2013.

CAEIRO, Pedro. Cooperação Judiciária na União Europeia. In: *Direito Penal Econômico e Europeu: textos doutrinários*. v. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

COSTA, José de Faria. O fenômeno da globalização e o direito penal econômico. In: *Direito Penal Econômico e Europeu: textos doutrinários*. v. III. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

TRATADO da União Europeia. Maastricht, 1992. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf)>.

TRATADO de Amesterdão. 1999. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_of\\_amsterdam\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf)>.

TRATADO sobre o Funcionamento da União Europeia. Lisboa, 2009. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)>.

