



Bruxelas, 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

Proposta de Regulamento do Conselho

que institui a Procuradoria Europeia

{ COM(2013) 534 final }
{ SWD(2013) 274 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

Proposta de Regulamento do Conselho

que institui a Procuradoria Europeia

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.1. Limites das medidas em vigor

A aplicação coerciva da lei é muitas vezes fraca ou deficiente devido à ausência de uma estrutura europeia para o efeito, à falta de continuidade na ação e à inexistência de uma política subjacente de ação penal europeia comum. Embora as infrações lesivas dos interesses financeiros da UE configurem autênticos crimes europeus, o atual enquadramento institucional e jurídico padece da fragmentação de um regime repressivo fragmentado, baseado quase exclusivamente em respostas nacionais.

Além disso, embora a Eurojust e a Europol possam ajudar os Estados-Membros na apreciação desses casos – e de facto o façam –, nenhuma destas organizações consegue resolver todos os problemas identificados, particularmente devido ao facto de não poderem realizar inquéritos nem agir penalmente a nível nacional. Embora seja um agente fundamental a nível da UE em matéria de combate à fraude e às irregularidades, a atuação do OLAF limita-se aos inquéritos administrativos e à apresentação dos resultados às autoridades nacionais, que podem decidir contra qualquer seguimento penal.

As medidas existentes e previstas, incluindo a estratégia de luta contra a fraude da Comissão e as reformas da Eurojust, da Europol e do OLAF, são insuficientes para resolver esses problemas, mesmo que fossem utilizadas ao máximo todas as possibilidades proporcionadas pelo Tratado.

1.2. Baixos níveis de investigação, repressão e dissuasão

De um modo geral, as autoridades de alguns Estados-Membros consideram de importância secundária ações penais por infrações contra o orçamento da UE. Dado não existir uma autoridade da UE que investigue e aja penalmente relativamente às infrações transfronteiriças lesivas dos interesses financeiros da UE, os esforços de aplicação coerciva do direito nacional permanecem fragmentados.

Os níveis atuais de intercâmbio de informações e coordenação aos níveis nacional e europeu são insuficientes para agir penalmente, com eficácia, contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da UE. Os obstáculos à coordenação, à cooperação e ao intercâmbio de informações ocorrem a diferentes níveis e entre diversas autoridades, e são um dos principais obstáculos à eficácia da investigação e da ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.

Apenas uma ínfima proporção do montante total perdido por fraude é recuperada: menos de 10%. O efeito dissuasor do atual regime de aplicação é, portanto, insuficiente.

Não existe qualquer órgão centralizado que possa lidar com estes obstáculos e garantir a continuidade do processo de investigação e ação penal.

2. DIREITO DE AGIR, SUBSIDIARIEDADE E DIREITOS FUNDAMENTAIS

2.1. Base jurídica

O artigo 86.º do TFUE dispõe que a Procuradoria Europeia tem por missão combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, deve ser estabelecida «a partir da Eurojust» e é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores dessas infrações. A mesma disposição do TFUE estabelece também um processo legislativo especial para a criação da Procuradoria Europeia: o Conselho deve decidir por unanimidade após obter a aprovação do Parlamento Europeu.

2.2. Subsidiariedade e necessidade de ação da UE

As autoridades de investigação e ação penal dos Estados-Membros não têm atualmente condições para alcançar um nível de proteção e repressão equivalente. Uma vez que a UE está em melhor posição para proteger os seus próprios interesses financeiros, tendo em conta as suas normas específicas aplicáveis neste domínio, a União está também mais bem posicionada para assegurar a ação penal contra infrações lesivas desses interesses.

3. OBJETIVOS

Objetivos:	
Geral	<ul style="list-style-type: none">• Contribuir para o <u>reforço da proteção dos interesses financeiros da União</u> e o desenvolvimento de um espaço de justiça e aumentar a confiança das empresas e dos cidadãos da UE nas instituições da União, no respeito de todos os direitos fundamentais consagrados na Carta.
Específicos Operacionais /	<ul style="list-style-type: none">• Estabelecer um <u>sistema europeu coerente de investigação e ação penal</u> relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.• Garantir maior eficiência <u>na investigação e ação penal relativamente</u> às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.• <u>Aumentar o número de ações penais que conduzam a mais condenações e à recuperação</u> dos fundos da União obtidos fraudulentamente.• Garantir uma <u>cooperação estreita e um intercâmbio de informações eficaz</u> entre as autoridades competentes europeias e nacionais.• <u>Reforçar a dissuasão</u> da prática de infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.

4. OPÇÕES POLÍTICAS E O SEU IMPACTO

4.1. Opções que não preveem a instituição de uma procuradoria europeia

Opção política 1: Cenário de referência – Manutenção da política

Não seria tomada qualquer nova ação ao nível da UE. A ação penal contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da UE manter-se-ia exclusivamente ao nível nacional.

4.2. Opção política 2: Ausência de novas medidas reguladoras ao nível da UE

Não seria tomada qualquer medida legislativa ao nível da UE nem criados novos órgãos. No entanto, as ações aos níveis nacional e da União de combate às infrações em causa seriam reforçadas através de medidas não legislativas.

4.3. Opção política 3: Reforço das competências da Eurojust

Esta opção significaria que a Eurojust seria dotada de novas competências para desencadear investigações em toda a União. A Eurojust e os seus membros nacionais poderiam emitir instruções, vinculativas para os serviços do Ministério Público nacional, no sentido de abrirem investigações criminais e proporem ações penais nos Estados-Membros, nos termos do artigo 85.º do TFUE.

Opções relativas à instituição de uma procuradoria europeia

4.4. Opção política 4a: Instituição de uma unidade da Procuradoria Europeia na Eurojust

Esta opção implicaria a criação de uma unidade central da Procuradoria Europeia na Eurojust, que se tornaria, assim, na estrutura central da Procuradoria Europeia, como uma «agência-mãe». A Unidade da Procuradoria Europeia teria jurisdição exclusiva sobre os casos lesivos dos interesses financeiros da UE e seria composta por procuradores e investigadores especializados em crimes financeiros.

4.5. Opção política 4b: Instituição de uma procuradoria europeia colegial

À semelhança da Eurojust, a estrutura da Procuradoria Europeia assumiria a forma de um colégio membros nacionais nomeados pelos Estados-Membros, mas com um mandato mais claro e mais forte para todos os membros. O colégio da Procuradoria Europeia tomaria decisões por maioria relativamente à investigação e à ação penal relativas a infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.

4.6. Opção política 4c: Instituição de uma procuradoria europeia descentralizada

Segundo esta opção, a Procuradoria Europeia consistiria numa procuradoria central da UE assistida por procuradores localizados nos Estados-Membros e integrada nos sistemas nacionais, com plena autoridade em termos de ação penal nos termos do direito nacional. A procuradoria central teria o poder hierárquico de instrução sobre procuradores. A Procuradoria Europeia cooperaria com a Polícia e o Ministério Público nacionais no desempenho das suas funções e seria competente para levar os processos a julgamento.

4.7. Opção política 4d: Instituição de uma procuradoria europeia centralizada

Esta opção implicaria a criação de uma procuradoria europeia central com capacidade jurídica e prática plenas, necessárias para conduzir investigações e agir penalmente contra as infrações em causa, sem depender do Ministério Público nacional.

4.8. Questões horizontais das opções 4a-4d

1.1.1. Cooperação entre a Procuradoria Europeia e a Eurojust

As quatro opções que implicam a instituição da Procuradoria Europeia têm de resolver a questão crucial do seu relacionamento com a Eurojust. A partilha de serviços administrativos e funcionais deve fazer parte de qualquer opção.

1.1.2. Utilização de recursos do OLAF na instituição da Procuradoria Europeia

Uma parte dos recursos do OLAF seria utilizada para instituir a Procuradoria Europeia, tendo em conta a sua experiência na condução de inquéritos.

1.1.3. Cooperação com países terceiros

As diversas opções indicadas para a instituição da Procuradoria Europeia terão de tomar em o facto que a Procuradoria Europeia terá de cooperar com as autoridades de países terceiros. No entanto, as diferenças entre as diversas opções neste ponto são marginais e não devem influenciar a escolha final.

5. AVALIAÇÃO DAS OPÇÕES POLÍTICAS

5.1. Status quo (opção política 1) - Cenário de referência

Impacto previsto	
Eficácia no cumprimento dos objetivos da política	Baixa. Não há razões para esperar que os fracos incentivos e a frequentemente limitada capacidade nacional para lidar com a natureza complexa dos casos de fraude da UE sejam superados sem medidas corretivas decisivas.
Impacte nos direitos fundamentais	Nenhum. Os direitos fundamentais não seriam afetados. A Carta dos Direitos Fundamentais seria aplicada quando fosse aplicável o direito da UE; por exemplo, no âmbito do regime do mandado de detenção europeu.
Viabilidade	Alta.
Impacte no sistema jurídico dos Estados-Membros	Nenhum. O cenário de referência é a opção menos intrusiva de todas as opções.
Impacte nas atuais instituições da União	Nenhum.
Custos	Nenhum.
Benefícios	Ínfimos.

5.2. Ausência de novas medidas reguladoras ao nível da UE (opção política 2)

Impacte previsto	
Eficácia no cumprimento dos	Baixa. Esta opção contribuiria, até certo ponto, para a criação de um sistema europeu coerente para investigação e ação penal das infrações

objetivos da política	em causa, reforçando, assim, também, o efeito dissuasor da aplicação coerciva da lei. Tal contribuição permaneceria, no entanto, limitada.
Impacte nos direitos fundamentais	Baixo. <i>A priori</i> , os direitos fundamentais seriam pouco afetados por esta opção.
Viabilidade	Média. Esta opção seria difícil pôr em prática, pois requer uma multiplicidade de esforços em diversos campos.
Impacte no sistema jurídico dos Estados-Membros	Baixo. Uma melhor utilização dos órgãos da União, bem como dos instrumentos de assistência mútua judiciária e instrumentos semelhantes de cooperação judiciária, teria alguns impactes positivos nos Estados-Membros.
Impacte nas atuais instituições da União	Baixo. Prevê-se um efeito limitado no funcionamento da Eurojust e do OLAF.
Custos¹	Moderados. Nesta opção, os custos ascenderiam a cerca de 35 milhões de euros ² .
Benefícios	Prevê-se que os benefícios de uma recuperação e dissuasão acrescidas decorrentes desta opção seriam cerca de 265 milhões de euros.

5.3. Reforço das competências da Eurojust (opção política 3)

Impacte previsto	
Eficácia no cumprimento dos objetivos da política	Baixa. A investigação e a ação penal relativas às infrações em causa só seriam reforçadas em medida limitada, uma vez que a Eurojust continuaria a não ter qualquer autoridade sobre as ações penais ao nível nacional.
Impacte nos direitos fundamentais	Baixo. Nesta opção, os direitos fundamentais só seriam afetados em grau limitado.
Viabilidade	Alta. Esta opção assentaria em larga medida nas atuais instituições e na legislação pertinente da União.
Impacte no sistema jurídico dos Estados-Membros	Baixo a médio. A Eurojust teria competência para encetar investigações e propor ações penais, mas os processos judiciais em si, continuariam a ser puramente nacionais.

¹ Todos os custos e benefícios são expressos em valores atuais cumulativos (a preços de 2012), durante um período de 20 anos.

² Para obter pormenores dos cálculos de custos, cf. anexo 4 da Avaliação de Impacto.

Impacte nas atuais instituições da União	Baixo a médio. Nesta opção, a Eurojust obteria algumas competências suplementares, mas continuaria a ser um órgão europeu composto por membros nacionais.
Custos	Médios. Nesta opção, os custos ascenderiam a cerca de 50 milhões de euros.
Benefícios	Prevê-se que os benefícios de uma recuperação e dissuasão acrescidas decorrentes desta opção seriam cerca de 400 milhões de euros.

5.4. Instituição de uma unidade da Procuradoria Europeia na Eurojust (opção política 4a)

Impacte previsto	
Eficácia no cumprimento dos objetivos da política	Média. As prioridades nacionais atuais poderiam continuar a prevalecer sobre as prioridades da unidade da Procuradoria Europeia.
Impacte nos direitos fundamentais	Baixo. Tal como na Opção 3, haveria necessidade de um controlo jurisdicional, o mesmo sucedendo nas opções 4b-4d.
Viabilidade	A viabilidade política desta opção é limitada, uma vez que os conflitos de interesses e as diferenças nos métodos de trabalho entre a unidade da Procuradoria Europeia e a Eurojust poderiam influenciar a eficácia desta opção.
Impacte no sistema jurídico dos Estados-Membros	Médio. Os Estados-Membros teriam de adaptar os seus sistemas a uma nova da Procuradoria Europeia /Eurojust dotada de determinadas competências diretas.
Impacte nas atuais instituições da União	Médio a alto. A Eurojust teria de criar uma nova entidade administrativa e garantir que esta beneficiaria das suas estruturas administrativas.
Custos	Moderados. Nesta opção, os custos ascenderiam a cerca de 40 milhões de euros.
Benefícios	Prevê-se que os benefícios de uma recuperação e dissuasão acrescidas decorrentes desta opção seriam cerca de 500 milhões de euros.

5.5. Procuradoria Europeia de tipo colegial (opção política 4b)

Impacte previsto	
Eficácia no cumprimento dos objetivos da política	Baixa a média. As desvantagens associadas a uma estrutura de tipo colegial anulariam a maioria dos benefícios.

Impacte nos direitos fundamentais	Médio. Uma melhor coordenação e uma melhor cooperação poderiam ter um impacte reduzido na proteção dos dados pessoais.
Viabilidade	Média. A criação de uma procuradoria central de tipo colegial, que coordenaria as investigações e decidiria das ações penais a instaurar teria um impacte negativo na viabilidade desta opção.
Impacte nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros	Médio. Os Estados-Membros teriam de adaptar os seus sistemas à nova competência da Procuradoria Europeia para dirigir a aplicação coerciva da lei e as autoridades do Ministério Público e intervir em julgamentos nacionais.
Impacte nas atuais instituições da União	Médio a alto. Esta opção teria um impacte limitado na Eurojust. As restantes partes do OLAF manteriam as suas competências para o exercício de determinadas funções administrativas.
Custos	Moderados. Nesta opção, os custos ascenderiam a cerca de 70 milhões de euros ³ .
Benefícios	Moderados. Prevê-se que os benefícios de uma recuperação e dissuasão acrescidas decorrentes desta opção seriam cerca de 500 milhões de euros.

5.6. Procuradoria Europeia com organização hierárquica descentralizada (opção política 4c)

Impacte previsto	
Eficácia no cumprimento dos objetivos da política	Alta. Esta opção implica a criação de um órgão especializado que investigue e aja penalmente de forma coordenada e integrada.
Impacte nos direitos fundamentais	Médio. Uma melhor coordenação e uma melhor cooperação poderiam ter um impacte reduzido na proteção dos dados pessoais.
Viabilidade	Média a alta. A consulta das partes interessadas confirma a viabilidade desta opção.
Impacte nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros	Médio. Os Estados-Membros teriam de adaptar os seus sistemas à nova competência da Procuradoria Europeia para dirigir a aplicação coerciva da lei e as autoridades do Ministério Público e intervir em julgamentos nacionais.
Impacte nas atuais instituições da União	Médio a alto. Esta opção teria um impacte limitado na Eurojust. Um OLAF reduzido manteria a sua competência para o exercício de determinadas funções administrativas.
Custos	Moderados. Nesta opção, os custos ascenderiam a cerca de

³ Para o cálculo dos custos e benefícios, cf. anexo 4 da Avaliação de Impacto.

	370 milhões de euros.
Benefícios	Prevê-se que os benefícios de uma recuperação e dissuasão acrescidas decorrentes desta opção seriam cerca de 3 200 milhões de euros.

5.7. Procuradoria Europeia com organização hierárquica centralizada (opção política 4d)

Impacte previsto	
Eficácia no cumprimento dos objetivos da política	Alta. A Procuradoria Europeia seria dotada de competências para controlar e dirigir as investigações.
Impacte nos direitos fundamentais	Médio a alto. A análise feita no que diz respeito à opção 4c também se aplica a esta opção.
Viabilidade	Média. Esta opção implicaria mudanças muito importantes nos sistemas administrativos e judiciários dos Estados-Membros.
Impacte no sistema jurídico dos Estados-Membros	Alto. Os Estados-Membros teriam de adaptar os seus sistemas a um novo órgão externo, que interviria diretamente nos tribunais nacionais.
Impacte nas atuais instituições da União	Alto, como nas opções 4b e 4c.
Custos	Médios a altos. Nesta opção, os custos ascenderiam a cerca de 820 milhões de euros.
Benefícios	Prevê-se que os benefícios de uma recuperação e dissuasão acrescidas decorrentes desta opção seriam cerca de 2 900 milhões de euros.

5.8. Questões horizontais

1.1.4. *Cooperação da Procuradoria Europeia com a Eurojust*

Para benefício mútuo, a partilha dos serviços administrativos e de apoio da Eurojust com a Procuradoria Europeia parece, não apenas necessário, mas também viável.

1.1.5. *Utilização de recursos do OLAF no estabelecimento dos serviços centrais da Procuradoria Europeia – implicações*

Uma parte dos recursos atuais do OLAF serviria para o estabelecimento dos serviços centrais da Procuradoria Europeia. No entanto, devem continuar a ser asseguradas determinadas funções de inquérito administrativo do OLAF, que não são de natureza penal.

1.1.6. *Cooperação com países terceiros*

Conforme referido acima, a diferença entre as opções neste ponto não justifica que se considere decisivo este critério para a escolha entre as diferentes opções.

6. APRECIÇÃO COMPARATIVA

Objetivos / custos	Opção política 1	Opção política 2	Opção política 3	Opção política 4a	Opção política 4b	Opção política 4c	Opção política 4d
Cumprimento dos objetivos da política	Baixo	Baixo	Médio	Médio	Médio	Alto	Alto
Benefícios líquidos anuais⁴	Sem impacto significativo	25 milhões de euros	35 milhões de euros	50 milhões de euros	50 milhões de euros	315 milhões de euros	250 milhões de euros
Relação custo-eficácia⁵	-	Baixa	Média	Média	Média	Alta	Média
Impacte nos direitos fundamentais	-	Baixo	Baixo	Baixo	Médio a alto	Médio a alto	Médio a alto
Viabilidade	Alta	Alta	Alta	Média	Média	Média a alta	Média
Impacte nas atuais instituições da União	-	Muito baixo	Baixo a médio	Médio a alto	Médio a alto	Médio a alto	Alto
Impacte nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros	-	-	Baixo	Médio	Médio	Médio	Alto

7. COOPERAÇÃO REFORÇADA

Conforme indicado acima, o Tratado prevê a possibilidade de instituir a Procuradoria Europeia através de cooperação reforçada, caso se revele impossível a tomada de decisão por unanimidade no Conselho. A avaliação de impacte não analisa em pormenor o impacte específico das diversas opções se o processo legislativo fosse diferente.

8. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A Comissão pretende proceder a um estudo estatístico num período compreendido entre dois a quatro anos após estar concluída a instituição da Procuradoria Europeia. O estudo deverá analisar, em particular, o número de casos e os montantes envolvidos nas atividades da Procuradoria Europeia.

⁴ Para mais pormenores, cf. anexo 4.

⁵ Indica os resultados da análise custo/benefício por opção.