



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)534

**Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que institui a
Procuradoria Europeia**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia [COM(2013)534].

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia.

2 - A atual proposta visa, tal como previsto no n.º 1 do artigo 86.º do TFUE, instituir a Procuradoria Europeia e definir as suas competências e procedimentos. Complementa uma anterior proposta legislativa¹, que define as infrações penais, bem como as sanções aplicáveis.

3 – Importa relembrar, de acordo com o texto da presente iniciativa que, a ação penal contra infrações lesivas do orçamento da UE releva atualmente da competência exclusiva dos Estados-Membros, não existindo uma autoridade da União competente nesta matéria. Embora os seus danos potenciais sejam muito significativos, estas infrações nem sempre são alvo de investigação e de ação penal pelas autoridades

¹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, COM(2012)363 final, de 11 de julho de 2012. Esta iniciativa foi escrutinada pela Assembleia da República, cfr. <http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/DetailIniciativaEuropeia.aspx?BID=4302>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nacionais competentes, dada a limitação dos recursos afetos à aplicação coerciva da lei. Consequentemente, os esforços nacionais neste domínio são muitas vezes fragmentados e a dimensão transfronteiriça destas infrações escapa habitualmente à atenção das autoridades.

4 – É, igualmente, referido na iniciativa em análise que ao ser considerado que a luta contra a fraude transfronteiriça requer uma estreita coordenação e eficácia nos inquéritos e ações penais ao nível europeu, os atuais níveis de intercâmbio de informações e de coordenação não são suficientes para atingir esse objetivo, apesar dos esforços envidados por organismos da União, como a Eurojust, a Europol e o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). A coordenação, cooperação e intercâmbio de informações enfrentam numerosos problemas e limitações em virtude de uma dispersão de responsabilidades entre as autoridades pertencentes a diferentes esferas de competência territoriais e funcionais.

5 – É ainda mencionado que as lacunas na ação judiciária contra a fraude verificam-se diariamente, a diferentes níveis e entre diversas autoridades, e constituem um dos principais obstáculos à eficácia da investigação e da ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

6 – Sublinha-se que a Eurojust e a Europol têm um mandato geral a fim de facilitar o intercâmbio de informações e a coordenação de inquéritos e ações penais, mas não têm competência para praticar os atos que os inquéritos ou a ação penal requerem. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) está mandatado para investigar fraudes e atividades ilegais lesivas da UE, mas as suas competências estão limitadas à investigação administrativa.

7 – É, também, mencionado na iniciativa em análise que a ação das autoridades judiciárias nacionais é frequentemente lenta, a média de ações penais é baixa e os resultados obtidos nos diferentes Estados-Membros da União são desiguais em termos globais. Com base nestes dados históricos, a ação judiciária dos Estados-Membros no combate à fraude não pode atualmente ser considerada eficaz, equivalente e dissuasora conforme preconiza o Tratado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8 – É, ainda, referido que dado que as autoridades de investigação criminal e ação penal dos Estados-Membros são atualmente incapazes de alcançar um nível equivalente de proteção e aplicação, a União Europeia não só é competente como tem a obrigação de atuar. Trata-se de uma imposição jurídica decorrente do artigo 325.º do Tratado, mas, considerando as normas específicas da UE aplicáveis nesta matéria, a União encontra-se igualmente mais bem posicionada para proteger os seus próprios interesses financeiros, designadamente através da ação penal contra infrações lesivas desses interesses. O artigo 86.º do Tratado constitui a base jurídica necessária para um novo sistema de ação penal, ao nível da União, cujo objetivo é corrigir as deficiências do atual regime repressivo, baseado exclusivamente nos esforços nacionais, e acrescentar coerência e coordenação a esses esforços.

9 – Por conseguinte, as deficiências da situação atual, permitem que o crime continue a operar cada vez mais profundamente, minando os alicerces estatais, ganhando somas colossais com a fraude; para além de outros crimes, como o tráfico de seres humanos, o branqueamento de capitais, a corrupção e a criminalidade organizada irem deixando as suas marcas pela sociedade.

10 – É necessário, pois, um novo paradigma. Até agora a cooperação penal tem sido vista quer num plano horizontal (cooperação entre autoridades de diferentes Estados-Membros), quer num plano vertical (cooperação de vários Estados-Membros com órgãos supra nacionais, como a Eurojust). O que o Tratado de Lisboa traz de novo, e de forma nítida, está para além da cooperação, dita clássica, nas duas dimensões referidas: na verdade, a futura e eventual Procuradoria Europeia tem no seu ADN uma atuação única, concentrada e uniforme para todo o território da União Europeia, como espaço natural e normal da sua jurisdição territorial. É, assim, proposto que a Procuradoria Europeia seja uma autoridade independente, e órgão supranacional indivisível, competente para, em todo o espaço da UE, investigar, promover a ação penal e apresentar a julgamento autores e cúmplices.

11 – Neste contexto, importa, assim, referir os principais objetivos da presente iniciativa:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Contribuir para o reforço da proteção dos interesses financeiros da União e para a criação de um espaço de justiça, e aumentar a confiança das empresas e dos cidadãos da UE nas instituições da União, no respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;
- Estabelecer um sistema europeu coerente de investigação e ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da União;
- Garantir maior eficiência à investigação e à ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE;
- Aumentar o número de ações penais, que resultem num maior número de condenações e na recuperação de fundos da União obtidos fraudulentamente;
- Garantir a cooperação estreita e o intercâmbio de informações eficaz entre as autoridades competentes europeias e nacionais;
- Reforçar a dissuasão da prática de infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

12 - Por último, indicar que Relatório apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi aprovado e reflete o conteúdo da Proposta com rigor e detalhe. Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido. Desta forma, evita-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.

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

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da proposta é o artigo 86.º do TFUE.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Conforme referido, a situação atual, em que a ação penal contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União cabe exclusivamente às autoridades dos Estados-



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Membros, não é satisfatória nem cumpre suficientemente o objetivo de combater eficazmente essas infrações.

A ação prevista possui uma dimensão europeia intrínseca. Implica direção e coordenação dos inquéritos e da ação penal ao nível da União relativamente às infrações penais lesivas dos seus interesses financeiros, cuja proteção é imposta tanto à União como aos Estados-Membros pelos artigos 310.º, n.º 6, e 325.º do TFUE.

Assim, este objetivo só pode ser alcançado ao nível da União Europeia em virtude da sua dimensão e dos seus efeitos.

A competência da União para o combate à fraude e a outras infrações lesivas dos seus interesses financeiros encontra-se inequivocamente estabelecida nos artigos 86.º e 325.º do TFUE. Dado que esta competência da União não é acessória à dos Estados-Membros e o seu exercício se tornou necessário para alcançar uma proteção mais eficaz dos interesses financeiros da União, a iniciativa em análise está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Tem-se presente que a matéria objeto da proposta do Regulamento no tocante ao âmbito do escrutínio do princípio da subsidiariedade tem suscitado controvérsia nos Estados-Membros da União.

Nesta data, vários Estados-Membros consideram que a proposta de Regulamento não se conforma, antes viola, aquele princípio. Outros pronunciaram-se pela conformidade da Proposta com o respeito pelo princípio. Existem, pois, entendimentos divergentes, que emergem de diferentes raízes legitimadoras – interpretativas quanto à exigência da Proposta observar o princípio.

Compulsados os fundamentos conhecidos, nem sempre coincidentes, em que estribam as diferentes posições, não encontra o relator motivos que o conduzam a alterar o parecer aprovado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Liberdades e Garantias que considerou não ser a Proposta violadora daquele princípio, antes com ele se conformar.

As razões que sumariamente se deixam explicitadas procuram evidenciar objetivamente as motivações que entronizam, na complementaridade entre a ordem jurídica comunitária e a ordem constitucional portuguesa, o convencimento de que no caso vertente não ocorre violação do referido princípio.

BREVE DESENVOLVIMENTO DE RAZÕES

Para além das questões que se inscrevem em sede de competências próprias da União, quedam as que emergem das exigências internas, específicas da ordem jurídico-constitucional, quanto à receção do direito comunitário.

A **proteção dos interesses financeiros da União contra as infrações penais**, a criação de um **sistema coerente de investigação e ação penal** relativamente às ações lesivas dos interesses financeiros da UE; a garantia da maior **eficiência na investigação e perseguição e punição criminal** no quadro das referidas infrações; a necessidade de **incrementar o número de ações penais e condenações** que conduzam à **recuperação dos fundos** da União obtidos fraudulentamente; a **estreita cooperação** e o **eficaz intercâmbio de informações** entre as competentes autoridades europeias e nacionais; a instante necessidade do reforço da **dissuasão** da prática de infrações lesivas dos interesses financeiros da União, têm acolhimento na base jurídica (artigo 86.º do TFUE) invocada na Proposta de Regulamento.

Este é decerto um domínio de ação da União que se situa já **para além** do estrito e literal fenómeno do princípio da atribuição, nos termos do qual *“a União atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados membros lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes últimos”* – artigo 5.º, n.º 2 do TFUE - e se inscreve já no nível, não de uma mera evolução **quantitativa** de competências atribuídas, nem sequer no âmbito da disciplina de estritas condições relativamente a atos de transferência de soberania, mas antes da **constitucionalização dos estatutos** da União Europeia – *conditio sine qua non* do cumprimento dos seus fins e da autónoma proteção dos seus interesses, no estado atual do seu desenvolvimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Não será tanto a questão da existência de uma Constituição Europeia, nem sequer de um direito constitucional Europeu comum que, a nosso juízo, deverá merecer detença. Mas convergem, aqui, no quadro da “**constitucionalização dos estatutos da UE**”, a necessidade de uma “reestruturação supranacional do globo”, a ínsita supra – ordenação funcional do espaço regional abrangido pela realidade *sui generis* em que se institui a UE, e a implicada **extensão do nível de interpretação teleológica e prático-funcional** admitida em relação ao ato jurídico constitutivo e as consequências resultantes da **mutação do dinamismo inerente** à *conformação eficaz* das competências atribuídas bem como às práticas dos órgãos e instituições.

No caso em apreço, mais do que o interesse reflexo dos Estados-Membros e dos cidadãos europeus, encontram-se em causa diretamente os **interesses financeiros da União**, tal como definidos na alínea c), do artigo 2.º da Proposta de Regulamento, isto é:

“Todas as receitas, despesas e ativos cobertos ou adquiridos através do orçamento da União ou dos orçamentos ou das instituições, organismos, gabinetes e agências instituídos ao abrigo dos Tratados e dos orçamentos por ele geridos e controlados, ou devidos a qualquer desses orçamentos”.

É dado inescapável à experiência comum que o direito, sobretudo nos tempos atuais, pospõe-se, em regra, à economia e à informação. Esta constatação, hoje evidenciada crescentemente, provoca ruturas de grande extensão e profundidade, cria “zonas brancas” do direito, afeta a segurança jurídica e a normação da vida. Um “espaço de Justiça” implica, como seu pressuposto lógico, uma ordem jurídica comum e uma aplicação coerente e eficaz das suas normas.

A História vai reconhecendo, em medida cada vez maior, razão a J. H. Weiler quando trouxe à consciência comum que em breve deixará de existir um núcleo de soberania a ressalvar ou a opor à “construção europeia”. O monopólio da decisão política, na constância evolutiva do progresso global, tem vindo a ser postergado em escala crescente, substituído por níveis ou estratos onde se acolhem decisões político-funcionais reclamadas pela urgência prática e pragmática resultantes da emergência de certos interesses que a *manus* estadual, cada vez menos longa, em certas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

dimensões, já não consegue satisfazer, nem regular. A derrelição da autonomia soberana, no seu exercício e conformação prático-funcional, sobretudo quando se antolha o futuro, parece inexorável. Como parece, e se tem por irrecusável, a emergência e existência de instâncias superadoras que administrem interesses comuns inscritos em níveis distintos das autónomas administrações estaduais e que estas, por si mesmas, considerada a natureza daquelas, já não conseguem realizar.

Encontramo-nos, assim, no plano da europeização das constituições nacionais (inserido num movimento a que os doutrinadores configuram como “*multilevel constitutionalism*”), na formação de um nível mais elevado e comum de formação de um direito assente numa ordem de valores, na necessária implicação de um primeiro estrato, graças ao qual o Direito não se esgotará apenas num *normatum* mas, como refere Castanheira Neves (*A Unidade do Sistema Jurídico: O seu problema e o seu Sentido*, in *Digesta*, vol 1, 1996, pág. 172), antes se constitui numa ordem jurídica radicada e legitimada em razões práticas, que, destas arrancando, se manterá permanentemente viva enquanto **autónoma intenção constituinte**.

É certo que – segundo parágrafo do artigo 5.º do TFUE- **“O exercício das competências da União rege-se pelo princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade”** e que – n.º 3 do artigo 5.º - *“em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”*

Por outro lado – n.º 4 do artigo 5.º - *“Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados”*.

Convergem aqui as questões “*apropriação*” “*apreensão*” ou “*preempção*” de competências transformadoras das competências concorrentes em exclusivas a partir da sua avocação prévia pela União. (António Goucha Soares, “*Repartição de Competências e Preempção no Direito Comunitário*”, Lisboa, 1996), temperado agora



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

pelo acolhimento expresso no Tratado da União Europeia, do princípio da subsidiariedade como princípio de proximidade.

No Estado Português o princípio da subsidiariedade deve ser ponderado à luz das normas constitucionais que proveem quanto às relações internacionais de Portugal. O n.º 5 do artigo 7.º da Constituição da República Portuguesa, acrescentado pela segunda revisão constitucional (1989), consagra a “decisão europeia”, ou seja, o empenho de Portugal no *“reforço da identidade europeia e no fortalecimento da ação dos Estados europeus a favor da democracia, da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos”*. Deve ainda ser criteriosamente considerado o disposto no n.º 6 do mesmo artigo 7.º, bem como à luz do disposto no n.º 4 do artigo 8.º, acrescentado pela Lei Constitucional n.º 1/2004 – que acrescentou aquele n.º 4.

Estes princípios devem ainda articular-se com o conceito de União Europeia, cuja densificação se deverá procurar no Tratado da União e no seu Tratado de Funcionamento, tendo em consideração as dimensões político-normativas, designadamente não apenas o já “adquirido” mas ainda as exigidas pela **“construção e aprofundamento da União Europeia”**.

Esta abertura e densificação, reclamadas e postuladas pela referida **“construção e aprofundamento”** acolhida no n.º 6 do artigo 7.º da CRP, nas palavras de J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira – *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 243 – representa uma *“transformação radical do paradigma do Estado Constitucional e da própria estadualidade portuguesa. O arquétipo do Estado Nacional soberano evolui para um novo esquema de comunidade não necessariamente reconduzível aos modelos clássicos de federação ou confederação de Estados.”*

E prosseguem os mesmos AA, debruçando-se sobre o fenómeno, ainda que em data anterior à existência e entrada em vigor do Tratado de Lisboa:

“A cláusula da União Europeia é uma cláusula **dinâmica** que assenta numa união erguida sobre tratados internacionais em que os Estados soberanos são **donos** desses tratados mas *em que de forma larvar* se aponta para uma **comunidade constitucional** dos Estados-Membros, dotada de uma constituição legitimada pelos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

cidadãos europeus e pelos povos dos Estados Europeus. Embora a ordem constitucional dos Estados-membros seja, já hoje, uma ordem jurídica parcial em que a competência das competências parece ancorar-se em vários planos constitucionais (*multilevel constitutionalism*), não existe um Estado Europeu dotado de constituição europeia”.

A matéria em apreço deve ainda ser iluminada pela norma constante do n.º 4 do artigo 8.º da CRP (introduzida pela sexta revisão constitucional) onde se estabelece que “*As disposições dos Tratados que regem ma União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são **aplicáveis na ordem interna**, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de Direito democrático*”.

Daí que a nossa Constituição tenha aceite o **exercício pelas instituições da União** dos poderes que se mostrem necessários aos fins da “*construção*” e “*aprofundamento*” da União.

O projeto de Regulamento em análise insere-se no âmbito de **competências partilhadas** (*espaço de liberdade, segurança e justiça*). Parece inequívoco, portanto, que verificado o respeito pelos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático, aplicar-se-ão na ordem jurídica interna não apenas as disposições dos Tratados mas também as normas emanadas das instituições da União Europeia.

Apenas os princípios materialmente densificadores dos princípios do Estado democrático e do Estado de Direito inscritos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, reconhecidos no Tratado da União Europeia (artigo 6.º) à qual foi reconhecido “*o mesmo valor jurídico que os Tratados*”, cingirão a forma, a natureza e a medida, quanto ao exercício, naquele âmbito, das normas adotadas pelas instituições da União.

Estas linhas retoras da juridicidade da União não dispensam a dimensão jurídico-constitucional condicionadora do exercício em comum dos “poderes necessários à construção da União Europeia” por via do respeito do princípio da subsidiariedade. A sua explicitação ou “aparição” jurídico-constitucional enquanto **princípio de ordenação política** interna dos Estados-Membros da União nem sempre se encontra



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

isenta de dificuldades. Com ela dá-se acolhimento a uma norma de exercício de competência imanente aos Tratados da União.

Em contraponto, por via daquele princípio, exige-se que as medidas adotadas no “*exercício em comum dos poderes*” satisfaçam a exigência de que as medidas adotadas e destinadas à prossecução da União apenas o sejam a nível da União quando elas não possam ser razoavelmente tomadas e concretizadas pelos Estados-membros e que sendo elas necessárias àqueles fins, têm no nível ou instância da União melhor possibilidade de serem concretizadas - “*regra da vantagem*”.

A esta luz, não pode perder-se de vista ainda a função de **cláusula barreira** reconhecida ao princípio da subsidiariedade enquanto princípio jurídico-constitucional que deve servir de entrave à “subversão” da ordem de tarefas e competências legalmente previstas, como as que decorrem, por exemplo, das consignadas na Carta Europeia da Autonomia Local.

À luz desta exigência deverá mostrar-se salvaguardado o núcleo essencial da repartição constitucional das funções do Estado sob pena de “europeização das tarefas nacionais” e “estatização das tarefas regionais e locais”, como impressivamente assinalam aqueles constitucionalistas.

Afigura-se ao relator que no âmbito do escrutínio da iniciativa, e no quadro das normas do Tratado que preveem sobre a matéria, (integradas pelas implicações constitucionais consagradas no diploma fundamental português), desde logo pela sua necessidade, natureza e oportunidade, não ocorre violação do referido princípio, como não ocorre violação do princípio da proporcionalidade.

Com efeito, 1) – é manifesto o carácter transnacional do âmbito da regulação; 2) – ocorre, como resulta da exposição de motivos da Proposta, incompatibilidade de normas, procedimentos das administrações estaduais e atuações dos sistemas jurídicos, que obstam, bloqueiam, impedem ou dificultam a perseguição e punição da infração penal em causa; 3) – A violação dos interesses financeiros da União repercute-se diretamente nos interesses dos Estados-Membros, nos direitos e interesses dos seus cidadãos, e na administração da Justiça; 4) – finalmente, a vantagem da adoção do Regulamento em causa parece evidente ante a impotência ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

inadequada atuação das administrações estaduais, como exuberantemente a realidade fáctica enunciada na exposição de motivos o evidencia. Enfim, a proposta em apreço encontra a sua *ratio* na própria *natura rerum* que a legitima e entroniza como condição essencial do próprio funcionamento da União, e mesmo até da regra democrática e da cidadania europeia que a substanciam e legitimam.

O que se deixa referido em nada desconsidera a margem de reserva de regulamentação concretizadora, segundo a qual a aplicação do Direito Comunitário, no plano administrativo, cabe em princípio às instâncias decisórias dos Estados-Membros. Também este requisito não parece ultrapassado.

Tem-se presente ainda que a convenção do exercício de poderes necessários à “*construção e aprofundamento da União Europeia*”, no quadro jurídico-convencional desta, se destina, entre outros fins nucleares, à realização de um “*espaço de liberdade, segurança e justiça*” e que no atual estado de aprofundamento da União esta, nos limites do acolhimento das normas de exercício imanente ínsito no artigo 5º e 86º do TFUE, quanto à sua extensão e efeitos, e nas atuais e concretas condições materiais de aplicação, não ultrapassou os respetivos limites.

O incremento da cidadania europeia e as exigências decorrentes dos princípios que erigem e consolidam o Estado de Direito também, neste plano, parecem reclamar insistentemente não apenas o reforço dos “*poderes europeus*” mas ainda noutras dimensões e, noutros planos, um reforço dos “*poderes*” de acompanhamento e vigilância dos parlamentos nacionais. Por outro lado as concretas razões invocadas para dar corpo às dúvidas que emergem acerca do cumprimento do princípio da subsidiariedade não merecem a concordância do relator.

Analisando v.g. a fundamentação da proposta de “*aviso motivado*” do Senado Francês verifica-se que em 15 de Janeiro de 2013, na esteira do deliberado pela Comissão de Assuntos Europeus, o Senado sustentou a instituição do Procurador Europeu ainda que de forma “*colegial*”, seguindo a via preconizada pela “*posição comum*” franco-alemã.

A fundamentação do “*aviso*” critica a escolha vertida na proposta considerada “*muito mais centralizadora e diretiva*”, pelo que “*la Commission européenne paraît aller au –*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'un meilleur pilotage et d'une coordination renforcée".

Invocando o princípio da subsidiariedade, considera a fundamentação do "aviso motivado" que a União não deve intervir senão "dans la mesure où cela est nécessaire pour atteindre un objectif". Por outro lado partindo da ideia da previsível oposição de alguns Estados-Membros a fundamentação da proposta de aviso considera que: "*Ce Parquet européen ne pourra vraisemblablement être créé que par la voie d'une coopération renforcée*".

A questão foi considerada no plano da necessidade de a fórmula proposta fosse suficientemente branda - "*souple*" - para recolher o consenso de pelo menos 9 (nove) Estados-membros, único requisito exigido pelo Tratado para a adoção do mecanismo da "*cooperação reforçada*".

E prossegue a fundamentação daquele aviso: "*Or, en proposant un schéma beaucoup plus rigide, qui s'écarte de la position commune franco - allemande, la Commission européenne a pris le risqué de faire échouer le processus. Très discutable du point de vue de la subsidiarité, le texte de la Commission paraît donc également critiquable en termes d'opportunité.*"

Do exposto parece resultar, tanto da exposição de motivos como da fundamentação da proposta de Resolução que é a fórmula (Procurador Europeu **nomeado** pelo Conselho com aprovação do Parlamento Europeu e não um Procurador Europeu **colegial**, que entre si designa um presidente), "*trés intégré*", da qual se torna esperável que ela não sobreviva "à s'imposer dans la pratique face aux reticences prévisibles des États membres "a razão de ser que sustenta a discordância quanto ao cumprimento do princípio da subsidiariedade. Ora, no entender do relator inscrevendo-se o tema na área interna da essência vital da União não poderá ser o "modus" conformador reclamado por razões de adequação política a servir de barreira e a substituir-se ao exercício das razões materiais que subjazem à aplicação do princípio. Nem a consideração da "cooperação reforçada" se afigura critério do qual deverá ser derivada a aferição dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Estas as sumaríssimas razões, convocadas pelo relator, que, na sua objetividade discursiva, procuram expressar as razões do seu convencimento.

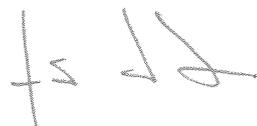
PARTE IV – PARECER

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

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 22 de outubro de 2013

O Deputado Autor do Parecer



(João Lobo)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2013) 534 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO CONSELHO QUE INSTITUI A PROCURADORIA EUROPEIA

{SWD (2013) 274 final}

{SWD (2013) 275 final}

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2013) 534 final – “*Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia*”, a qual vem acompanhada de dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão Europeia, vertidos nas SWD (2013) 274 final e SWD (2013) 275 final, com a avaliação de impacto e a síntese dessa avaliação, respetivamente.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2013) 534 final refere-se à Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia.

A criação da Procuradoria Europeia está prevista no Tratado do Funcionamento da União Europeia (cfr. artigo 86.º) no âmbito de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Tanto a União como os Estados-Membros têm a obrigação de proteger os interesses financeiros da União contra infrações penais (cfr. artigo 325.º do TFUE), que geram significativos prejuízos anualmente.

No entanto, atualmente, estas infrações não são suficientemente investigadas e objeto de ação penal pelas autoridades nacionais competentes.

A proposta constata que a ação penal contra infrações lesivas do orçamento da UE é fraca e deficiente devido à ausência de uma estrutura europeia para o efeito.

Muito embora a Eurojust e a Europol possam ajudar os Estados-Membros na apreciação desses casos, nenhuma destas organizações consegue resolver todos os problemas identificados, sobretudo porque não podem realizar inquéritos, nem agir penalmente. Acresce que a atuação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) limita-se aos inquéritos administrativos.

Ora, sendo as medidas existentes insuficientes para resolver estes problemas, a luta contra a fraude transfronteiriça requer uma coordenação estreita e eficácia nos inquéritos e ações penais ao nível europeu.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

É neste contexto que surge a presente proposta de Regulamento.

Como refere a iniciativa, “a atual proposta visa instituir a Procuradoria Europeia e definir as suas competências e procedimentos. Complementa uma anterior proposta legislativa¹, que define as infrações penais, bem como as sanções aplicáveis.

A presente proposta integra-se num pacote legislativo que será acompanhado de uma proposta de reforma da Eurojust”.

Esta proposta de Regulamento tem como objetivo geral contribuir para o reforço da proteção dos interesses financeiros da União e para a criação de um espaço de justiça, e aumentar a confiança das empresas e dos cidadãos da UE nas instituições da União, no respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União.

A proposta de Regulamento visa atingir os seguintes objetivos específicos:

- Estabelecer um sistema europeu coerente de investigação e ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE;
- Garantir maior eficiência na investigação e ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE;
- Aumentar o número de ações penais que conduzam a mais condenações e à recuperação dos fundos da União obtidos fraudulentamente;
- Garantir uma cooperação estreita e um intercâmbio de informações eficaz entre as autoridades competentes europeias e nacionais;
- Reforçar a dissuasão da prática de infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.

A presente proposta de Regulamento compõe-se de 75 artigos, organizados da seguinte forma:

- ✓ Capítulo I – Objeto e definições (artigos 1.º e 2.º)

¹ A COM (2013) 363 final - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 1.º – define o objeto do Regulamento, que é a instituição da Procuradoria Europeia e o estabelecimento das normas relativas ao seu funcionamento.
- Artigo 2.º - contém a definição de termos utilizados no Regulamento, entre os quais “interesses financeiros da União”.
- ✓ Capítulo II – Regras gerais
 - Secção 1 – Estatuto, organização e estrutura da Procuradoria Europeia (artigos 3.º a 7.º)
 - Artigo 3.º - determina que a Procuradoria Europeia é um órgão da União com uma estrutura descentralizada, que possuiu personalidade jurídica, que coopera com a Eurojust, contando com o seu apoio administrativo.
 - Artigo 4.º - estabelece que a missão da Procuradoria Europeia é o combate a infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União, competindo a esta entidade investigar, agir penalmente e levar a julgamento dos autores dessas infrações e os seus cúmplices. Caberá aos magistrados da Procuradoria Europeia exercer as funções de procurador nos tribunais competentes dos Estados-Membros relativamente a esses crimes, incluindo a dedução de acusação e a interposição de recursos, até que o processo transite em julgado.
 - Artigo 5.º - consagra a independência da Procuradoria Europeia, garantindo-lhe capacidade para exercer as suas funções e exercer as suas competências de forma imune a qualquer influência indevida. Prevê-se que o Procurador Europeu responda perante o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia pelas atividades gerais da Procuradoria Europeia, nomeadamente apresentando um relatório anual.
 - Artigo 6.º - define a estrutura e organização da Procuradoria Europeia. Esta é presidida pelo Procurador Europeu, o qual é



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

coadjuvado por quatro vice-procuradores. Deve haver pelo menos um procurador em cada Estado-Membro, a quem cabe realizar os inquéritos e ações penais da Procuradoria Europeia, sob a direção e supervisão do Procurador Europeu. Os procuradores são totalmente independentes dos organismos do Ministério Público nacional, embora também possam exercer funções como procuradores nacionais.

- Artigo 7.º - respeita ao regulamento interno da Procuradoria Europeia.
- Secção 2 – Nomeação e destituição dos membros da Procuradoria Europeia (artigos 8.º a 10.º)
 - Artigo 8.º - prevê que o Procurador Europeu seja nomeado, por maioria simples, pelo Conselho, com a aprovação do Parlamento Europeu, por um período de oito anos, não renovável. É escolhido de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e que reúnam as qualificações necessárias para o exercício de altas funções judiciais e experiência relevante como procuradores. A seleção é baseada num concurso aberto, a publicar no Jornal Oficial da União, na sequência do qual a Comissão elabora e apresenta uma lista restrita ao Parlamento Europeu e ao Conselho, mediante parecer prévio de um painel por si criado e composto por sete personalidades escolhidas de entre antigos membros do Tribunal de Justiça, membros de supremos tribunais nacionais, ministérios públicos nacionais e/ou advogados de reconhecida competência, um dos quais proposto pelo Parlamento Europeu, bem como o Presidente da Eurojust, com o estatuto de observador.

Se deixar de reunir as condições para o exercício das suas funções ou cometer uma falta grave, o Procurador Europeu



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

pode ser destituído pelo Tribunal de Justiça da União, a pedido do Parlamento, do Conselho ou da Comissão.

- Artigo 9.º - Os vice-procuradores são nomeados nos mesmos termos do Procurador Europeu: pelo Conselho, com a aprovação do Parlamento Europeu, por um período de oito anos, não renovável. São escolhidos de entre uma série de personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e que reúnam as condições necessárias para o exercício de altas funções jurisdicionais e experiência relevante no Ministério Público. A seleção é baseada num concurso aberto, a publicar no Jornal oficial, na sequência do qual a Comissão, em concertação com o Procurador Europeu, elabora e apresenta uma lista ao Parlamento Europeu e ao Conselho que reflita a diversidade demográfica e geográfica de todos os Estados-Membros.

Se deixarem de reunir as condições para o exercício das suas funções ou cometerem uma falta grave, os vice-procuradores podem ser destituídos pelo Tribunal de Justiça da União, por iniciativa do Procurador Europeu.

- Artigo 10.º - os procuradores são nomeados e destituídos pelo Procurador Europeu. São nomeados a partir de uma lista de, pelo menos, três candidatos, apresentada pelos Estados-Membros em causa, por um período de cinco anos, renovável. Devem reunir as qualificações necessárias para o exercício de altas funções judiciárias e possuir experiência relevante como procuradores. Devem oferecer todas as garantias de independência.
- Secção 3 – Princípios de base (artigos 11.º)
 - Artigo 11.º - descreve os princípios jurídicos que regerão as atividades da Procuradoria Europeia, incluindo o da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União, o princípio da proporcionalidade, da subsidiariedade do direito nacional na aplicação do regulamento, da imparcialidade e da celeridade processual. Prevê-se que a Procuradoria Europeia tenha competência exclusiva para instaurar inquéritos e ações penais relativamente a infrações cometidas contra os interesses financeiros da União. Prevê-se ainda o dever dos Estados apoiarem os inquéritos e a ação penal da Procuradoria Europeia.

- Seção 4 – Competência da Procuradoria Europeia (artigos 12.º a 14.º)
 - Artigo 12.º - esclarece as infrações penais que relevam da competência material da Procuradoria Europeia. Estas infrações devem ser definidas em função da legislação nacional que transpõe a diretiva relativa às infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União.
 - Artigo 13.º - respeita à competência acessória da Procuradoria Europeia: esta também tem competência relativamente a outras infrações conexas com as infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União, contando que estas sejam preponderantes e aquelas se baseiem em factos idênticos.
 - Artigo 14.º - regula o modo de exercício das competências da Procuradoria Europeia.
- ✓ Capítulo III – Normas do Regulamento Interno relativas aos inquéritos, ações penais e julgamentos
 - Seção 1 – Tramitação dos inquéritos (artigos 15.º a 19.º)
 - Artigo 15.º - regula as fontes de investigação, estabelecendo nomeadamente a obrigação de as autoridades nacionais dos Estados-Membros comunicarem imediatamente a Procuradoria Europeia de qualquer conduta susceptível de constituir uma infração que releve da sua competência.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 16.º - estabelece as regras para a abertura do inquérito. Este é aberto sempre que existam fundamentos razoáveis para considerar que está a ser ou foi cometida uma infração que releve da competência da Procuradoria.
- Artigo 17.º - trata das medidas urgentes e dos reenvios dos processos.
- Artigo 18.º - regula o modo de condução do inquérito.
- Artigo 19.º - disciplina o levantamento de privilégios e imunidades.
- Secção 2 – Tratamento de informações (artigos 20.º a 24.º)
 - Artigo 20.º - permite à Procuradoria Europeia ter acesso às informações conservadas nas bases de dados de investigação criminal nacional.
 - Artigo 21.º - possibilita à Procuradoria Europeia obter da Eurojust e da Europol qualquer informação pertinente relativamente a uma infração da sua competência.
 - Artigo 22.º - respeita ao sistema de gestão de processos, índice e ficheiros de trabalho temporários.
 - Artigo 23.º - trata do funcionamento dos ficheiros de trabalhos temporários e do índice.
 - Artigo 24.º - regula o acesso ao sistema de gestão de processos.
- Secção 3 – Medidas de inquérito (artigos 25.º e 26.º)
 - Artigo 25.º - estabelece que, para efeitos de investigação, o território dos Estados-Membros é considerado uma área jurídica única, na qual a Procuradoria Europeia pode exercer a sua competência. Se a infração tiver sido cometida fora do território dos Estados-Membros por um dos seus nacionais, a Procuradoria Europeia pede auxílio para obter a cooperação do país terceiro em causa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 26.º - define o tipo e condições de cada medida de inquérito que a Procuradoria Europeia poderá utilizar.
- Secção 4 – Encerramento do inquérito e competência de ação penal (artigos 27.º a 29.º)
 - Artigo 27.º - estipula que o Procurador Europeu e os procuradores do Ministério Público europeu dispõem dos mesmos poderes que os procuradores dos Ministérios Públicos nacionais no que respeita à ação penal e à acusação, em especial o poder de apresentar alegações, participar na recolha de elementos de prova e interpor recursos.
 - Artigo 28.º - especifica as situações em que deve haver arquivamento do processo por parte do Procurador Europeu.
 - Artigo 29.º - regula a transação, permitindo à Procuradoria Europeia, após ressarcimento do dano, propor ao suspeito o pagamento de uma multa global à União que, uma vez paga, implica o arquivamento do processo, o qual não está sujeito a controlo jurisdicional.
- Secção 5 – Admissibilidade dos elementos de prova (artigo 30.º)
 - Artigo 30.º - prevê que os elementos de prova apresentados pela Procuradoria Europeia devam ser admitidos no julgamento sem qualquer validação ou processo legal similar, ainda que o direito nacional do Estado-Membro em que se situa o tribunal contenha regras diferentes em matéria de recolha ou apresentação desses elementos de prova.
- Secção 6 – Apreensão de bens (artigo 31.º)
 - Artigo 31.º - regula a disposição dos bens apreendidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais, como resultado da ação penal exercida pela Procuradoria Europeia: o valor monetário dos bens relacionados com a infração ou o produto dessa infração



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

deve ser transferido para o orçamento da União, na medida do necessário para compensar o prejuízo causado à União.

- ✓ Capítulo IV – Garantias Processuais (artigos 32.º a 35.º)
 - Artigo 32.º - estabelece as garantias dos suspeitos, arguidos e outras pessoas envolvidas, incluindo o direito a um julgamento equitativo, direito a interpretação e a tradução, direito à informação e acesso aos autos do processo, direito de acesso a um advogado e direito de comunicar com terceiros e de os informar em caso de detenção, direito ao silêncio e à presunção de inocência, direito a apoio jurídico, direito de apresentar elementos de prova, nomear peritos e ouvir testemunhas.
 - Artigo 33.º - regula especificamente o direito ao silêncio e à presunção de inocência.
 - Artigo 34.º - regula especificamente o direito a apoio judiciário.
 - Artigo 35.º - trata dos direitos relativos aos elementos de prova.
- ✓ Capítulo V – Controlo jurisdicional (artigo 36.º)
 - Artigo 36.º - considera a Procuradoria Europeia uma autoridade nacional para efeitos de controlo jurisdicional, prevendo que, sempre que sejam aplicáveis por força do presente regulamento, as disposições do direito nacional não devem ser consideradas disposições da legislação da União para efeitos do artigo 267.º do Tratado.
- ✓ Capítulo VI – Proteção de dados (artigos 37.º a 47.º)
 - Artigo 37.º - estabelece normas relativas ao tratamento de dados pessoais.
 - Artigo 38.º - fixa os prazos de conservação de dados pessoais.
 - Artigo 39.º - trata do registo e documentação.
 - Artigo 40.º - apenas permite ao procurador Europeu, aos procuradores e aos membros autorizados do seu pessoal o acesso a dados pessoais tratados pela Procuradoria Europeia para o desempenho das suas tarefas operacionais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 41.º - permite ao Procurador Europeu nomear um responsável pela proteção de dados.
- Artigo 42.º - regula as condições de exercício do direito de acesso por parte do titular dos dados.
- Artigo 43.º - disciplina o direito de retificação, apagamento e restrições ao tratamento.
- Artigo 44.º - dispõe sobre a responsabilidade em matéria de proteção de dados, obrigando nomeadamente a Procuradoria Europeia a tratar os dados pessoais de forma que permita a identificação da autoridade que os comunicou ou a sua origem.
- Artigo 45.º - trata da cooperação entre a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e as autoridades nacionais de proteção de dados.
- Artigo 46.º - regula o direito de queixa à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.
- Artigo 47.º - atribui à Procuradoria Europeia a responsabilidade pelo tratamento não autorizado ou incorreto de dados.
- ✓ Capítulo VII – Disposições financeiras e em matéria de pessoal
 - Secção 1 – Disposições financeiras (artigos 48.º a 53.º)
 - Artigo 48.º - atribui ao Procurador Europeu a responsabilidade pela tomada de decisões em matéria financeira e orçamental, cabendo ao vice-presidente responsável pela execução do orçamento da Procuradoria Europeia essa responsabilidade na qualidade de gestor orçamental.
 - Artigo 49.º - regula o orçamento da Procuradoria, em cujas receitas se inclui uma contribuição da União, inscrita no orçamento geral da União, e taxas cobradas por serviços de publicação e por qualquer serviço prestado pela procuradoria Europeia.
 - Artigo 50.º - versa sobre a elaboração do orçamento, a cargo do vice-procurador responsável por este.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Artigo 51.º - respeita à execução do orçamento.
- Artigo 52.º - trata da apresentação das contas e quitação, prevendo-se nomeadamente que o contabilista da Eurojust exerça as funções de contabilista da Procuradoria Europeia na execução do seu orçamento.
- Artigo 53.º - refere-se à regulamentação financeira.
- Secção 2 – Disposições em matéria de pessoal (artigos 54.º e 55.º)
 - Artigo 54.º - prevê-se, entre outras regras, a aplicação do Estatuto do pessoal da União Europeia e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia ao Procurador Europeu, aos vice-procuradores e ao pessoal da Procuradoria Europeia. Saliente-se que os procuradores são contratados como consultores especiais.
 - Artigo 55.º - permite à Procuradoria Europeia recorrer a peritos nacionais destacados ou a outras pessoas que não façam parte do seu efetivo de pessoal.
- ✓ Capítulo VIII – Disposições relativas às relações da Procuradoria Europeia com os seus parceiros
 - Secção 1 – Disposições comuns (artigo 56.º)
 - Artigo 56.º - permite nomeadamente à Procuradoria Europeia estabelecer e manter relações de cooperação com organismos ou agências da União.
 - Secção 2 – Relações com os parceiros (artigos 57.º a 59.º)
 - Artigo 57.º - prevê que a Procuradoria Europeia estabeleça e mantenha uma relação especial com a Eurojust, baseada numa cooperação estreita e no desenvolvimento de conexões operacionais, administrativas e de gestão entre as duas entidades.
 - Artigo 58.º - prevê que a Procuradoria Europeia estabeleça uma relação especial com a Europol, sendo que a cooperação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estabelecida implica o intercâmbio de informações, incluindo dados pessoais.

- Artigo 59.º - regula as relações com países terceiros e organizações internacionais.
- Secção 3 – Transferência de dados pessoais
 - Artigo 60.º - disciplina a transferência de dados pessoais para organismos ou agências da União.
 - Artigo 61.º - regula a transferência de dados pessoais para países terceiros e organizações internacionais
- ✓ Capítulo IX – Disposições gerais (artigos 62.º a 70.º)
 - Artigo 62.º - refere-se ao estatuto jurídico e condições de funcionamento da Procuradoria Europeia.
 - Artigo 63.º - contém disposições linguísticas, estabelecendo, nomeadamente, que os serviços de tradução necessários ao funcionamento da Procuradoria Europeia são assegurados pelo Centro de Tradução dos organismos da União Europeia.
 - Artigo 64.º - estabelece o dever de confidencialidade
 - Artigo 65.º - consagra o princípio da transparência em relação aos documentos relacionados com as funções administrativas da Procuradoria Europeia e permite que as decisões desta entidade possam ser objeto de queixa ao Provedor de Justiça Europeu ou impugnadas perante o Tribunal de Justiça da União.
 - Artigo 66.º - prevê a adesão da Procuradoria Europeia ao Acordo Interinstitucional de 25 de maio de 1999, relativo aos inquéritos internos efetuados pelo Organismo Europeu da Luta Antifraude (OLAF) e atribui ao Tribunal de Contas Europeu a competência para efetuar controlos documentais.
 - Artigo 67.º - manda aplicar à Procuradoria Europeia os princípios de segurança enunciados nas normas de segurança da Comissão para a proteção das informações classificadas da UE e das informações



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sensíveis não classificadas constantes do anexo da Decisão 2001/844/CE, da Comissão, CECA, Euratom.

- Artigo 68.º - sujeita as atividades administrativas da Procuradoria Europeia aos inquéritos do Provedor de Justiça Europeu.
- Artigo 69.º - regula do regime geral de responsabilidade.
- Artigo 70.º - obriga a Procuradoria Europeia a emitir um relatório anual de atividades, o qual é transmitido ao parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais, bem como ao Conselho e à Comissão. Obriga o Procurador Europeu a comparecer anualmente perante o Parlamento Europeu e o Conselho para informar das atividades gerais da Procuradoria Europeia.
- ✓ Capítulo X – Disposições finais (artigos 71.º a 75.º)
 - Artigo 71.º – contém um conjunto de disposições transitórias, entre as quais se prevê que, antes de iniciar o exercício das suas funções, o procurador Europeu tome as medidas necessárias à instalação da Procuradoria Europeia.
 - Artigo 72.º - impõe ao Procurador Europeu a obrigação de aprovar um conjunto de regulamentação administrativa e documentos de programação.
 - Artigo 73.º - trata das notificações.
 - Artigo 74.º - contém uma cláusula de revisão.
 - Artigo 75.º – fixa a data da entrada em vigor do Regulamento (no 20.º dia seguinte ao da sua publicação). Determina ainda que a Procuradoria Europeia assumira as suas funções de investigação e ação penal em data a determinar por decisão da Comissão, sob proposta do procurador Europeu, uma vez instalada a Procuradoria Europeia.

Da Proposta de Regulamento consta um anexo relativo às categorias de dados pessoais e ainda a ficha financeira legislativa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

○ Base jurídica

A proposta de Regulamento funda-se no artigo 86.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que dispõe o seguinte:

“Artigo 86.º

1. A fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, pode instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.
Caso não haja unanimidade, um grupo de pelo menos nove Estados-Membros pode solicitar que o projeto de regulamento seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo no Conselho. Após debate, e havendo consenso, o Conselho Europeu, no prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, remete o projeto ao Conselho, para adoção.
No mesmo prazo, em caso de desacordo, e se pelo menos nove Estados-Membros pretenderem instituir uma cooperação reforçada com base no projeto de regulamento em questão, esses Estados-Membros notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no n.º 2 do artigo 20.º do Tratado da União Europeia e no n.º 1 do artigo 329.º do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.
2. A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a ação pública relativa a tais infracções.
3. Os regulamentos a que se refere o n.º 1 definem o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que esta exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas atividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções.
4. O Conselho Europeu pode, em simultâneo ou posteriormente, adotar uma decisão que altere o n.º 1, de modo a tornar as atribuições da Procuradoria Europeia extensivas ao combate à criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, e que altere em conformidade o n.º 2 no que diz respeito aos autores e cúmplices de crimes graves que afetem vários Estados-Membros. O Conselho Europeu delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e após consulta à Comissão.”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

○ **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que o combate aos crimes lesivos dos interesses financeiros da União pode ser melhor alcançado a nível da União em virtude da sua dimensão e dos seus efeitos.

A situação atual, em que a ação penal contra as infrações lesivas dos interesses da União cabe exclusivamente aos Estados-Membros, não prossegue suficientemente esse objetivo.

Com efeito, a ação penal contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, levada a cabo pelas autoridades dos Estados-Membros, não é satisfatória, nem cumpre suficientemente o objetivo de combater eficazmente essas infrações.

Dado que a competência da União Europeia para o combate à fraude e a outras infrações lesivas dos seus interesses financeiros “não é acessória à dos Estados-Membros e o seu exercício se tornou necessário para alcançar uma proteção mais eficaz dos interesses da União”, verifica-se que os objetivos desta proposta de regulamento, designadamente a criação da Procuradoria Europeia, não podem ser alcançados pelos Estados-Membros, dada a fragmentação dos procedimentos penais nacionais no domínio das infrações cometidas contra os interesses financeiros da União e, uma vez que a Procuradoria Europeia terá competência exclusiva para atuar penalmente contra tais infrações, podem, por conseguinte, ser melhor realizados ao nível da União.

Daí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

- a) Que a COM (2013) 534 final – “*Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia*” não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus;
- c) Que devem ser transmitidas ao Ministério da Justiça as preocupações que possam resultar da adoção desta proposta.
- d) Que a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias deve continuar a acompanhar o processo legislativo na UE e no Parlamento Nacional, designadamente promovendo iniciativas próprias.

Palácio de S. Bento, 2 de outubro de 2013

O Deputado Relator

(João Lobo)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)