



Bruxelas, 12.9.2018  
COM(2018) 641 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO EUROPEU**

**Uma Europa que protege: uma iniciativa destinada a alargar as competências da  
Procuradoria Europeia aos crimes terroristas transnacionais**

*Contribuição da Comissão Europeia para a reunião dos dirigentes a realizar em Salzburgo  
em 19 e 20 de setembro de 2018*

*«A União Europeia deve igualmente dar provas de maior determinação na luta contra o terrorismo. Nos últimos três anos, realizámos grandes progressos. Contudo, ainda não dispomos dos meios necessários para agir rapidamente em caso de ameaça terrorista transnacional. (...) Considero igualmente importante confiar à nova Procuradoria Europeia a repressão penal dos crimes terroristas transnacionais».*

*Jean-Claude Juncker, Discurso sobre o Estado da União, 13 setembro de 2017*

## **1. Introdução**

O terrorismo continua a ser um dos mais importantes desafios que as nossas sociedades enfrentam. Os atos terroristas constituem um dos tipos de criminalidade mais grave e violam os próprios valores em que a União Europeia está alicerçada.

Uma Europa mais forte deve proteger os seus cidadãos e garantir que os terroristas respondem rapidamente perante a justiça. No seu discurso sobre o Estado da União, em setembro de 2017, o Presidente Juncker definiu uma série de ações numa perspetiva de uma União mais forte, mais unida e mais democrática até 2025. Em consequência, a Comissão apresenta esta iniciativa destinada a alargar as competências da Procuradoria Europeia (EPPO)<sup>1</sup> à investigação e repressão do terrorismo.

Ao longo dos últimos anos, a ameaça terrorista na União Europeia manteve-se elevada e tem continuado a evoluir. Para além da emergência de novas formas de ataques terroristas, a propaganda extremista em linha e a ligação em rede através dos meios sociais digitais tornaram-se instrumentos poderosos ao alcance dos terroristas para chegarem à UE com objetivos de recrutamento, radicalização e angariação de fundos.<sup>2</sup> A ameaça do terrorismo está presente e tornou-se um problema a longo prazo, que requer uma resposta global e estrutural da União, nomeadamente no que diz respeito à investigação e repressão penal de infrações terroristas em toda a UE.

---

<sup>1</sup> Regulamento (UE) 2017/1939, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

<sup>2</sup> Relatório Te-Sat da Europol (Relatório sobre a Situação e as Tendências do Terrorismo na UE) 2018.

A União Europeia, no pleno respeito das limitações impostas pelo Tratado<sup>3</sup>, tem tomado medidas decisivas para combater o terrorismo, nomeadamente no âmbito da Agenda Europeia para a Segurança de 2015<sup>4</sup> e dos trabalhos para a concretização de uma União da Segurança genuína e eficaz<sup>5</sup>. Adotou medidas destinadas a privar os terroristas do espaço e dos meios que lhes permitam levar a cabo atentados, a criminalizar as infrações terroristas em toda a União, a melhorar o intercâmbio de informações em matéria de aplicação da lei entre os Estados-Membros, para combater a radicalização e reforçar a gestão das fronteiras externas da União. As agências da União, em especial a Eurojust e a Europol, viram reforçado o seu papel de facilitação da cooperação policial e judiciária na UE, nomeadamente a nível da coordenação e troca de informações em casos de terrorismo, a pedido das autoridades nacionais. Uma proposta de um Regulamento destinado a impedir a difusão de conteúdos terroristas em linha, foi adotada em conjunto com a presente comunicação<sup>6</sup>.

Embora se tenham realizado progressos significativos e havido casos de cooperação transfronteiras bem sucedidos, a União carece de uma ação penal a nível europeu neste domínio, englobando todas as fases, desde a investigação à ação penal, e cuja conclusão seja o julgamento dos crimes terroristas transnacionais. Embora nem todos os Estados-Membros tenham estado igualmente expostos a ameaças terroristas nos últimos anos<sup>7</sup>, no domínio da liberdade, segurança e justiça as lacunas na investigação e ação penal num Estado-Membro podem provocar vítimas ou riscos noutra, ou em toda a União.

A Procuradoria Europeia recentemente criada é responsável por investigar, processar judicialmente ou levar a julgamento crimes lesivos dos interesses financeiros da União<sup>8</sup>. O ato que cria a Procuradoria Europeia, o Regulamento (UE) 2017/1939, entrou em vigor em 20 de novembro de 2017<sup>9</sup>, com a participação de vinte Estados-Membros<sup>10</sup>. Desde então, dois outros Estados-Membros aderiram à cooperação reforçada<sup>11</sup>. Estão em curso trabalhos para

---

<sup>3</sup> Artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE).

<sup>4</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Agenda Europeia para a Segurança, COM(2015) 185 final, de 28.4.2015.

<sup>5</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, COM(2016) 230 final, de 20 de abril de 2016. Ver os últimos relatórios intercalares da União da Segurança (COM(2018) 470 final, de 13.6.2018), bem como os relatórios anteriores, para obter uma panorâmica dos progressos realizados para combater o terrorismo e outras ameaças à segurança na União Europeia.

<sup>6</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho destinado a impedir a difusão de conteúdos terroristas em linha, COM(2018) 640, de 11 de setembro de 2018.

<sup>7</sup> Ver relatórios Te-Sat da Europol de 2015, p.13, 2016, p. 15, 2017, p. 11, e 2018, p. 10.

<sup>8</sup> As definições das infrações penais da competência material da Procuradoria Europeia constam da Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, JO L 198 de 28.7.2017, p. 29.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) 2017/1939, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

<sup>10</sup> Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, República Checa e Roménia.

<sup>11</sup> Em 1 de agosto de 2018, a Comissão confirmou a participação dos Países Baixos na cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO L 196 de 2 de agosto de 2018). Em 7 de agosto de 2018, Comissão confirmou a participação de Malta na cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO L 201 de 8 de agosto de 2018).

garantir que a Procuradoria Europeia esteja plenamente operacional até ao final de 2020. A presente iniciativa não afeta a criação da Procuradoria Europeia ao abrigo do atual Regulamento (UE) 2017/1939.

## **2. A iniciativa da Comissão**

A Comissão apresenta esta iniciativa, que implica uma alteração do Tratado, a fim de alargar as competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas que afetem vários Estados-Membros, no âmbito da resposta europeia global e reforçada às ameaças terroristas.

A presente comunicação é acompanhada de um anexo com uma iniciativa da Comissão que visa à eventual adoção de uma decisão do Conselho Europeu que altera o artigo 86.º, n.ºs 1 e 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a fim de alargar as competências da Procuradoria Europeia às infrações terroristas que afetem vários Estados-Membros.

O artigo 86.º, n.º 4, do TFUE prevê a possibilidade de alargar as competências da Procuradoria Europeia. Nos termos do artigo 86.º, n.º 4, do TFUE o Conselho Europeu pode adotar uma decisão que altere esta disposição de modo a tornar as atribuições da Procuradoria Europeia extensivas ao combate à criminalidade grave que afete vários Estados-Membros. O Conselho Europeu delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e após consulta da Comissão.

O termo «unanimidade» constante do artigo 86.º, n.º 4, do TFUE refere-se não só aos Estados-Membros que participam na cooperação reforçada da Procuradoria Europeia<sup>12</sup>, como também aos restantes. Embora este procedimento simplificado de alteração do Tratado não preveja que o Conselho Europeu delibere sob proposta da Comissão, tal não impede a Comissão de apresentar uma iniciativa.

O Conselho Europeu pode alterar o artigo 86.º, n.ºs 1 e 2, do TFUE de modo a alargar a competência material da Procuradoria Europeia a todos, alguns ou apenas um dos «crimes graves com dimensão transfronteiriça». Esta noção inclui os crimes particularmente graves com dimensão transfronteiriça a que se refere o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. Como exigência adicional, as competências da Procuradoria Europeia só podem ser alargadas em relação a «crimes graves que afetem vários Estados-Membros».

---

<sup>12</sup> A Procuradoria Europeia foi criada no âmbito de uma cooperação reforçada com, até à data, 22 Estados-Membros participantes, ver notas de rodapé 9, 10 e 11.

Após uma decisão do Conselho Europeu que altera o artigo 86.º do TFUE, a Comissão apresentará uma proposta de alteração do Regulamento (UE) 2017/1939 para atribuir a competência à Procuradoria Europeia e introduzir eventuais adaptações que possam ser necessárias para atividades efetivas da Procuradoria Europeia em matéria de terrorismo. Quando o regulamento for alterado, não será possível dispor de uma geometria variável no âmbito da Procuradoria Europeia de modo a que os Estados-Membros possam participar em partes diferentes da sua competência. Do mesmo modo, os Estados-Membros não participantes, que possam aderir posteriormente à Procuradoria Europeia terão de participar na mesma na sua totalidade.

### **3. Lacunas na investigação e repressão dos crimes terroristas transnacionais**

Não obstante os progressos significativos que estão a ser realizados no combate ao terrorismo e outras ameaças à segurança na União Europeia, nomeadamente no contexto da Agenda Europeia para a Segurança e dos trabalhos destinados a alcançar uma União da Segurança genuína e eficaz, persistem várias lacunas no atual quadro jurídico, institucional e operacional. Em particular, não existe uma abordagem comum da UE para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento crimes terroristas transnacionais.

#### **3.1. Fragmentação das investigações relacionadas com crimes terroristas**

Atualmente, compete às autoridades policiais e judiciárias nacionais a responsabilidade exclusiva de investigar, processar judicialmente e levar a julgamento crimes terroristas. No entanto, os seus poderes circunscrevem-se ao interior das fronteiras nacionais, enquanto os crimes terroristas têm frequentemente uma dimensão transfronteiriça<sup>13</sup>. Esta situação origina frequentemente diferentes abordagens a nível nacional no que respeita à investigação e repressão penal, bem como lacunas a nível do intercâmbio de informações, coordenação e cooperação entre as diferentes autoridades envolvidas.

Ao longo dos anos, a União Europeia introduziu uma série de medidas destinadas a melhorar a cooperação transfronteiras em matéria de infrações terroristas. Em especial, a Eurojust e a Europol já facilitam atualmente cooperação policial e judiciária multilateral, respetivamente, bem como a coordenação e o intercâmbio de informações em casos que envolvam formas graves de criminalidade transfronteiras, a pedido das autoridades nacionais. O papel da Eurojust será reforçado pelo novo quadro jurídico que deverá ser aplicável em 2019<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver supra e o artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

<sup>14</sup> Em 19 de junho de 2018, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo sobre a reforma da Eurojust e O Regulamento (UE) 2018/... do Parlamento Europeu e do Conselho, de..., relativo à Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust) e que substitui e revoga a Decisão 2002/187/JHA do Conselho está prestes a ser formalmente adotado e a entrar em vigor.

O volume de trabalho da Eurojust no domínio da luta contra os crimes terroristas mais do que duplicou ao longo do período compreendido entre 2015 e 2017<sup>15</sup>, ao passo que o número de equipas de investigação conjuntas (EIC) quadruplicou<sup>16</sup>. Os casos tratados pela Eurojust demonstram claramente a necessidade crescente de uma abordagem comum e coordenada entre as autoridades judiciárias nacionais. Os Estados-Membros procuram a assistência da Eurojust, por exemplo, para trocar informações e elementos de prova, acelerar a execução de auxílio judiciário mútuo e pedidos de extradição, mandados de detenção europeus e decisões europeias de investigação, bem como para a criação de equipas de investigação conjuntas.

A experiência da Eurojust também sugere que, embora os Estados-Membros atribuam, de um modo geral, um elevado grau de prioridade às investigações criminais e às ações penais neste domínio, as autoridades nacionais adotam frequentemente uma perspetiva nacional, tendo em conta os aspetos de segurança nacional. A natureza sensível das investigações relacionadas com o terrorismo pode criar obstáculos adicionais, impedindo que as autoridades partilhem informações e iniciem investigações para além do estritamente necessário num caso a nível nacional.

Por conseguinte, os casos de terrorismo são investigados e processados paralelamente e de forma isolada em vários Estados-Membros. Por conseguinte, a sua complexidade e/ou natureza transfronteiriça nem sempre são devidamente consideradas. Os limites de competência nacionais podem, assim, constituir um impedimento para se perceber e combater as atividades transfronteiras de terroristas, células ou redes terroristas.

Mesmo que, tanto a Eurojust como a Europol, prestem constantemente um forte apoio às autoridades nacionais nos seus esforços para combater os crimes terroristas, só podem atuar com base nos pedidos de apoio das autoridades nacionais. Além disso, dado que nenhuma delas dispõe das competências necessárias para intentar, de forma proativa, coordenada, eficaz e proporcionada, ações penais a nível da União, não conseguem evitar a fragmentação da ação contra as infrações terroristas.

### **3.2. Falta de intercâmbio de informações, em tempo útil, sobre casos de terrorismo entre as autoridades nacionais e as agências da UE**

Embora a União tenha adotado medidas para reforçar o intercâmbio estrutural de informações, nomeadamente no sentido de criar sistemas de informação reforçados e mais inteligentes para a gestão da segurança, das fronteiras e da migração<sup>17</sup>, persistem importantes desafios no que

---

<sup>15</sup> 41 casos em 2015, 67 casos em 2016 e 87 casos em 2017.

<sup>16</sup> Em 2017, foram criadas doze equipas de investigação conjuntas (EIC) para efeitos de luta contra o terrorismo, em comparação com quatro em 2016 e três em 2015.

<sup>17</sup> Para obter uma perspetiva geral, consultar o décimo quarto relatório sobre os progressos alcançados rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz, COM(2018) 211. final de 17.4.2018.

toca à partilha de informações em tempo útil em casos específicos de investigação criminal ou processos penais.

No que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre casos de terrorismo, a Eurojust indicou, no seu recente relatório sobre os combatentes terroristas estrangeiros<sup>18</sup>, que não existe uma abordagem harmonizada no que diz respeito às informações partilhadas. Continuam a existir diferenças em termos de volume, tipo e âmbito das informações partilhadas com a Eurojust por cada Estado-Membro. Esta é uma das razões pelas quais a importância dos controlos cruzados de informações judiciais, para efeitos de repressão penal de crimes terroristas, foi de novo salientada no âmbito de uma reunião sobre a luta contra o terrorismo, organizada pela Eurojust em junho de 2018<sup>19</sup>. Dada esta troca de informações insuficiente, a capacidade da Eurojust para identificar as ligações existentes entre as investigações e as ações penais em curso, incluindo as ligações com outros Estados-Membros, continua a ser limitada.

Além disso, investigar e processar judicialmente os crimes terroristas em casos transfronteiriços concretos exige uma ação rápida e concertada por parte de todos os serviços de aplicação da lei e das autoridades judiciais, para assegurar que não se perdem provas e para prevenir novas infrações terroristas, eventualmente relacionadas. No entanto, isso parece ser bastante difícil no que se refere às investigações transfronteiras que envolvem várias autoridades de diferentes de vários Estados-Membros. Esta situação é parcialmente atenuada pelo apoio da Europol e da Eurojust. Por outro lado, nem a Europol nem a Eurojust têm competência para obrigar as autoridades nacionais a fornecerem informações específicas ou a executarem medidas de investigação, o que significa que a informação nem sempre está disponível no momento, considerando que o tempo é um aspeto crucial para o êxito do processamento judicial de atos terroristas, bem como para assegurar que possam ser evitados novos ataques terroristas, eventualmente relacionados.

### **3.3. Recolha, partilha e utilização de dados sensíveis**

Assegurar que as informações recolhidas são admissíveis como meio de prova é fundamental para o êxito da ação penal contra qualquer crime. Isto é particularmente válido nos casos de terrorismo, em que a ação penal também se fundamenta em provas circunstanciais (vigilância, depoimentos de testemunhas, interceção de comunicações). Os Relatórios sobre a Monitorização das Condenações por Terrorismo da Eurojust<sup>20</sup> indicam que há também

---

<sup>18</sup> Documento 15515/17 do Conselho, de 2 de julho de 2018.

<sup>19</sup> Ver comunicado de imprensa da Eurojust, de 21 de junho de 2018, com a seguinte referência: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. Nesta declaração conjunta, vários Estados-Membros apelam à criação de um Registo Judicial Europeu da Luta Antiterrorista que deve ser mantido na Eurojust.

<sup>20</sup> Ver Relatórios sobre a Monitorização das Condenações por Terrorismo da Eurojust, edição de 28 de maio, pp. 16-18, 38, edição de 27 de março de 2017, p. 32, edição de 25 de junho de 2016, pp. 29-31.

questões relacionadas com a recolha, partilha e utilização de determinado tipo de informações que podem ser utilizadas como prova no processamento judicial de casos de terrorismo. Em especial, nos casos de terrorismo, a recolha de informações depende frequentemente do uso de técnicas especiais de investigação, ou envolve o trabalho de autoridades competentes especializadas dos Estados-Membros. Tais informações muitas vezes não são partilhadas para proteger as fontes de informação, assegurar o anonimato dos informadores, ou garantir que os métodos através dos quais a informação foi recolhida são protegidos.

#### **3.4. Desfasamento entre a fase de inquérito e de ação penal**

Especialmente nos casos que envolvem terrorismo, é essencial uma ação estreitamente coordenada entre as autoridades de aplicação da lei e as autoridades judiciárias. Os mandados de captura ou as buscas domiciliárias devem ser executados simultaneamente, e as autorizações judiciais obtidas em tempo útil. Por conseguinte, é fundamental que a cooperação entre as autoridades de investigação e repressão seja assegurada sem descontinuidades. Mesmo no caso da cooperação entre as autoridades nacionais, a Europol e a Eurojust, pode acontecer que diferentes prioridades ou sensibilidades nacionais, ou simplesmente a (falta de) disponibilidade de recursos, influenciem o resultado final. Não existe uma autoridade central a nível da União que possa orientar simultaneamente os aspetos relacionados com a investigação e com a ação penal em relação aos casos de terrorismo transfronteiras, garantindo assim genuinamente uma cooperação contínua entre todas as autoridades envolvidas, tanto a nível nacional como a nível da União, dentro de prazos estritos e com restrições de confidencialidade.

#### **3.5. Investigações e ações penais paralelas ineficazes**

As infrações terroristas afetam geralmente vários países. Além disso, envolvem frequentemente suspeitos ou afetam vítimas de diferentes nacionalidades. Podem ocorrer conflitos em matéria de competência, por exemplo, nos casos em que as vítimas da criminalidade provêm de diferentes Estados-Membros, levando a que todos os Estados-Membros afetados pretendam exercer competência relativamente à mesma infração terrorista. A título de exemplo, em diversos casos de ataques terroristas recentes dois ou mais Estados-Membros reclamaram, em simultâneo, a competência para julgar a mesma infração com base em motivos diferentes, como a nacionalidade da vítima ou a competência territorial. Essas ações penais paralelas poderão dar origem a situações de *ne bis in idem*.

Atualmente não existe qualquer mecanismo da União adequado para enfrentar este tipo de situações. Nos casos que afetam vários Estados-Membros, as ações de investigação ou repressão conduzidas por autoridades de um Estado-Membro podem ter consequências para as investigações ou ações penais em curso noutros Estados-Membros. Especialmente nos casos que envolvem células terroristas, em que os seus membros operam em diferentes Estados-Membros, é crucial uma ação coordenada para evitar o desaparecimento de provas ou de suspeitos. Embora a Eurojust possa desempenhar um papel fundamental na coordenação das investigações, nos termos do seu quadro jurídico atual, não pode tomar decisões sobre

conflitos de competência, nem obrigar as autoridades dos Estados-Membros a abster-se de exercer a sua competência.

As lacunas acima mencionadas são ilustradas na caixa seguinte:

### **Caso hipotético**

Uma célula terrorista jihadista emprega agentes em vários Estados-Membros da UE que não estão autorizados a comunicar entre si, ou nem se conhecem, recebendo apenas instruções através de mensagens cifradas. Todos têm funções diferentes, como o aluguer de automóveis, compra de material químico, recolha de informações sobre potenciais alvos, obtenção de documentos de identificação falsos, etc., enquanto o chefe das operações atua a partir de um país terceiro.

Graças às informações obtidas através de atividades de investigação do Estado-Membro A, as autoridades competentes constataam que foram criados documentos falsificados para pessoas fictícias, e prendem o infrator. Não têm conhecimento de que estes documentos se destinam a uma célula terrorista alargada e acusam essa pessoa apenas por falsificação de documentos.

A investigação do Estado-Membro B permite às autoridades competentes identificar a pessoa que adquiriu grandes quantidades de pesticidas, alegadamente para produzir uma bomba, e procedem posteriormente à sua detenção e acusação como terrorista «lobo solitário», não tendo conhecimento de outros membros da célula.

O líder do grupo terrorista no país terceiro toma conhecimento das atividades policiais e judiciais nos Estados-Membros A e B e a célula terrorista adapta os seus planos terroristas.

As ações não coordenadas dos Estados-Membros A e B conduzem a ações penais e a condenações individuais, mas a rede mais vasta e as suas atividades continuam a não ser detetadas, enquanto as restantes partes da rede terrorista podem adaptar os seus planos e prosseguir as suas atividades terroristas.

#### **4. A Procuradoria Europeia pode colmatar as lacunas existentes**

Tal como referido anteriormente, não obstante o valor acrescentado da Eurojust e da Europol no apoio às autoridades nacionais e na facilitação da cooperação judiciária, com base nos atuais instrumentos de assistência mútua e reconhecimento mútuo, não há uma abordagem europeia comum para investigar e instaurar ações penais contra crimes terroristas e levar os autores a julgamento. A Europol e a Eurojust não podem resolver plenamente as deficiências existentes na investigação e repressão de crimes terroristas transnacionais, uma vez que não têm, nem podem ter, os poderes necessários ao abrigo do Tratado que, em contrapartida, são atribuídos à Procuradoria Europeia.

Tendo em conta as lacunas acima identificadas, é necessária uma dimensão europeia mais forte para garantir um acompanhamento judicial uniforme, eficaz e eficiente destes crimes em todo o espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça. Os crimes terroristas afetam todos os Estados-Membros e a União no seu conjunto, razão pela qual deve ser considerada uma solução a nível europeu. Neste contexto, parece demonstrado que a Procuradoria Europeia pode acrescentar valor à luta contra crimes terroristas e à resolução das lacunas identificadas.

### **Funcionamento da Procuradoria Europeia**

A Procuradoria Europeia é um Ministério Público Europeu independente que atua a nível da União e está mandatada para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os crimes contra os interesses financeiros da União no seu conjunto. A estrutura integrada da Procuradoria Europeia é constituída pelo Procurador-Geral Europeu e pelos Procuradores Europeus Delegados, que constituem o colégio da Procuradoria Europeia, organizado em Câmaras Permanentes, que exercerá as suas atividades nas instalações da Procuradoria Central, no Luxemburgo. A Procuradoria Central vai dirigir e supervisionar os Procuradores Europeus Delegados localizados nos Estados-Membros participantes, que fazem parte integrante da Procuradoria Europeia, e vão investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os processos da Procuradoria Europeia perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes.

A Procuradoria Central controla, dirige e supervisiona as investigações e ações penais levadas a cabo pelos Procuradores Europeus Delegados, assegurando assim uma política de investigação e de ação penal coerente em toda a Europa, permitindo um acompanhamento eficaz e orientado. Os Procuradores Europeus Delegados vão dirigir os trabalhos das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei, em especial a polícia, as alfândegas e as autoridades de investigação de crimes financeiros.

Será assegurado o intercâmbio de informações direto e imediato com a Procuradoria Europeia, bem como entre a Procuradoria Europeia e as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei e as instâncias da União, incluindo a Eurojust, a Europol e o OLAF.

A Procuradoria Europeia vai funcionar como um serviço único em todos os Estados-Membros participantes, não havendo portanto em princípio necessidade de Equipas de Investigação Conjuntas *ad hoc* nem pedidos de auxílio judiciário mútuo, como atualmente. Durante as suas operações, a Procuradoria Europeia terá também a possibilidade de utilizar um conjunto abrangente de medidas de investigação para recolher provas, tanto incriminatórias como ilibatórias, que permitam um tratamento coerente e eficiente das ações penais nos tribunais.

#### **4.1. Uma abordagem europeia abrangente para a investigação e a repressão penal de crimes terroristas transnacionais**

A Procuradoria Europeia conferirá uma dimensão europeia aos atuais esforços para combater os crimes terroristas e fazer face às atuais insuficiências, colmatando as lacunas entre os esforços desenvolvidos à escala nacional na investigação e repressão penal de tais infrações. Em comparação com a atual abordagem, a Procuradoria Europeia irá criar uma relação direta com as diferentes autoridades dos Estados-Membros e os intervenientes da União no tratamento de casos de terrorismo. Tal poderá constituir uma melhoria qualitativa determinante para tornar a investigação e a ação penal contra crimes terroristas mais eficaz em toda a União.

A Procuradoria Europeia estará numa posição mais forte para reprimir as infrações terroristas em toda a União, pelo facto de os Procuradores Europeus Delegados estarem integrados nos sistemas nacionais e a trabalhar em estreita colaboração com autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei e de o Colégio da Procuradoria Europeia desenvolver uma ação penal coerente a nível da União para combater os crimes terroristas e assegurar a eficiência e eficácia das investigações e ações penais. Em especial, a Procuradoria Europeia terá capacidade para ordenar inquéritos, assegurar a recolha atempada de novos elementos de prova, estabelecer ligações e julgar casos relacionados em conjunto, e resolver eventuais problemas de competência antes de levar os casos a tribunal. A Procuradoria irá também cooperar estreitamente com outros intervenientes da União, como a Eurojust e a Europol, ficando assim estrategicamente colocada para executar de forma coerciva a abordagem da União em matéria de investigação e repressão penal de crimes terroristas.

#### **4.2. Intercâmbio suficiente e atempado de informações em matéria de infrações terroristas**

A Procuradoria Europeia poderá ultrapassar as atuais dificuldades no que respeita à partilha de informações em tempo útil. Terá não só capacidade para obter informações dos Estados-Membros sobre infrações terroristas, mas também para incumbir as autoridades nacionais, de forma proativa e direta, da recolha de informações suplementares. O mesmo se aplica à partilha de informações com a Eurojust e a Europol.

O envolvimento da Procuradoria Europeia será igualmente benéfico no que diz respeito à recolha, partilha e utilização de determinados tipos de elementos de prova. Tendo em conta o facto de que o Colégio da Procuradoria Europeia será constituído por Procuradores Europeus provenientes de todos os Estados-Membros participantes, a Procuradoria Europeia estará em melhores condições para tratar informações sensíveis e confidenciais. Por exemplo, a Procuradoria Europeia deverá garantir que, através os Procuradores Europeus Delegados e dos Procuradores Europeus supervisores, os meios de recolha de informações permaneçam confidenciais e sejam acordados códigos claros para o tratamento das informações utilizadas pela Procuradoria Europeia. Seria também mais fácil para a Procuradoria Europeia cooperar com países terceiros ou organizações internacionais, como o Ministério Público Europeu, do que seria para cada um dos Estados-Membros. A este respeito, a Procuradoria Europeia

poderá beneficiar das disposições constantes do Regulamento (UE) 2017/1939 em matéria de cooperação internacional e do quadro jurídico que será criado.

Através da sua abordagem integrada, a Procuradoria Europeia irá criar novos canais de informação ao nível dos Procuradores Europeus Delegados e das autoridades dos Estados-Membros, bem como a nível central, com organismos da União, países terceiros e organizações internacionais. O fluxo de informações em toda a União será facilitado, permitindo uma reação rápida a novas investidas e *modi operandi* terroristas.

#### **4.3. Ligação entre a fase de inquérito e de ação penal**

A Procuradoria Europeia será competente não apenas para investigar como também para processar judicialmente as infrações lesivas do orçamento da União e terá a vantagem de dispor de competência para coordenar investigações policiais, permitindo, por exemplo, o rápido congelamento e apreensão de ativos e a ordenação de detenções em toda a UE. Esta abordagem permitirá igualmente resolver as deficiências existentes criadas pela fragmentação e condução em simultâneo das investigações e da ação penal em casos de terrorismo.

A Procuradoria Europeia permitirá uma abordagem mais interligada e coordenada da investigação e da ação penal. Os inquéritos dirigidos pela Procuradoria Europeia velarão por que, em qualquer momento, todas as autoridades envolvidas tenham acesso em tempo útil às informações de que necessitam. Além disso, haverá uma clara estrutura de decisão centrada no objetivo de atingir o melhor resultado para todos os Estados-Membros em causa. As investigações sobre crimes abrangidos pelo mandato da Procuradoria Europeia irão beneficiar deste papel central de orientação da Procuradoria Europeia. Estas investigações poderão assim decorrer, de forma coordenada, considerando todos os aspetos da investigação, independentemente do local onde os crimes foram cometidos. A adoção de uma abordagem coordenada em matéria de investigação e ação penal permitirá também que as autoridades responsáveis pelo inquérito possam invocar os poderes da Procuradoria Europeia para garantir a adoção de medidas de investigação no momento e no local onde estas demonstrem ser mais eficazes, independentemente do local da União em que as ações possam ocorrer.

#### **4.4. Eficiência e coerência das investigações e ações penais**

A Procuradoria Europeia terá capacidade para garantir uma ação penal eficaz e coerente para crimes terroristas, que terá em conta os interesses de todos os Estados-Membros e da União no seu conjunto. Os Procuradores Europeus com conhecimento dos ordenamentos jurídicos nacionais terão assento no Colégio da Procuradoria Europeia, o que contribuirá para assegurar a melhor resposta possível aos casos de terrorismo transfronteiras. A Procuradoria Europeia estará bem colocada para abordar questões de competência, pela sua natureza de único interveniente a nível da União com capacidade de decidir, com base em critérios objetivos, sobre o local onde o caso será levado a tribunal. Essa decisão sobre a melhor jurisdição para julgar um caso prevenirá eventuais conflitos e evitará litígios desnecessários. O alargamento das competências da Procuradoria Europeia a infrações terroristas que afetem mais de um

Estado-Membro poderá, conseqüentemente, reduzir o potencial de conflitos de competência neste domínio e proporcionar um mecanismo eficaz para a sua resolução, caso persistam.

### **Caso hipotético futuro**

No Estado-Membro A, está em curso um inquérito sobre o crime de financiamento do terrorismo. Embora as autoridades desse Estado-Membro disponham de indicações claras de que as pessoas em questão estão a financiar o terrorismo, não sabem ao certo se o dinheiro será, em última instância, utilizado para esse fim. Ao mesmo tempo, no Estado-Membro B, está em curso um inquérito sobre atos que são considerados como atos preparatórios de um atentado terrorista, nomeadamente a aquisição de materiais para a criação de uma «bomba suja». No Estado-Membro C, entretanto, decorre uma investigação centrada num determinado sítio Web que contém a propaganda terrorista. As autoridades do Estado-Membro C suspeitam que alguns circuitos fechados do sítio são utilizados também para fins de comunicação entre membros de um grupo terrorista.

Nenhum dos Estados-Membros em causa procurou ainda o apoio da Europol ou da Eurojust, uma vez que consideram que estas investigações são essencialmente nacionais. A ligação entre estes casos só é detetada quando o processo é levado ao conhecimento da Procuradoria Europeia através de um dos Procuradores Europeus Delegados envolvidos no inquérito que decorre no Estado-Membro A: o financiamento investigado no Estado-Membro A está efetivamente orientado para as atividades do grupo que prepara a «bomba suja» no Estado-Membro B, e é descoberto que estes grupos estão realmente em contacto através do sítio Web sob investigação no Estado-Membro C.

A Procuradoria Europeia pode garantir que as medidas de investigação necessárias para obter acesso aos registos do sítio web no Estado-Membro C se efetuem simultaneamente à detenção do grupo de financiamento no Estado-Membro A e do grupo preparatório no Estado-Membro B, de modo a que não tenham qualquer possibilidade de viciar os elementos de prova.

Todos os suspeitos de terrorismo implicados podem ser detidos em simultâneo, e outras medidas de investigação podem ser coordenadas e aplicadas a partir de um único serviço, que deverá também assegurar que não surgem conflitos de competência e que os elementos de prova recolhidos são admissíveis.

## **5. Impacto do alargamento das competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas que afetem mais de um Estado-Membro**

### **5.1. Impacto sobre a Procuradoria Europeia**

A Procuradoria Europeia, com a sua estrutura institucional integrada e processos decisórios, oferece vantagens significativas na luta contra os crimes terroristas transnacionais. Esta estrutura reúne o conhecimento dos sistemas jurídicos nacionais, permite uma visão de conjunto única sobre a criminalidade transnacional na União, possibilita a tomada de decisões

rápidas através das Câmaras Permanentes, no âmbito da qual funcionam os Procuradores Europeus, e assegura um acompanhamento eficaz a nível nacional por intermédio dos Procuradores Europeus Delegados. Um sistema de gestão de processos garantirá fluxos de comunicação rápida entre todos os procuradores da Procuradoria Europeia localizados a nível central e local em toda a União. A estrutura institucional e os processos de tomada de decisões da Procuradoria Europeia deverão ser mantidos com o alargamento das competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas que afetem mais de um Estado-Membro.

No entanto, este alargamento implica uma série de alterações no Regulamento (UE) 2017/1939 que institui a Procuradoria Europeia, para ter em conta o mandato mais amplo e o facto de a Procuradoria Europeia se centrar atualmente nos crimes financeiros contra o orçamento da União. Estas alterações dizem respeito, em especial, à competência material da Procuradoria Europeia, mas exigem igualmente uma série de outros ajustamentos. Além disso, o alargamento das competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas que afetem vários Estados-Membros teria também um impacto no orçamento e nos efetivos da Procuradoria Europeia.

Na sequência da decisão do Conselho Europeu de alterar o artigo 86.º do TFUE (ver supra), a Comissão apresentaria uma proposta legislativa de alteração do Regulamento (UE) 2017/1939 de modo a alargar a competência da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas que afetem mais de um Estado-Membro, incluindo os ajustamentos necessários.

### *Competência material*

A competência material da Procuradoria Europeia cobre atualmente as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, tal como definidas na Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal<sup>21</sup>.

A competência material da Procuradoria Europeia pode, da mesma forma, ser alargada a crimes terroristas que afetem mais de um Estado-Membro através de uma referência à Diretiva (UE) 2017/541 relativa à luta contra o terrorismo<sup>22</sup>. O artigo 86.º, n.º 4, do TFUE prevê a possibilidade de alargar a competência material da Procuradoria Europeia a uma série de crimes graves com uma dimensão transfronteiriça e, através desta iniciativa, a Comissão procura uma extensão destinada a crimes terroristas que afetem mais do que um Estado-Membro.

---

<sup>21</sup> Ver nota 8.

<sup>22</sup> Diretiva (UE) 2017/541, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho. Em conformidade com o disposto no artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2017/541, os Estados-Membros devem transpor esta diretiva até 8 de setembro de 2018.

Na sequência desse alargamento específico de competências, o artigo 22.º do Regulamento (UE) 2017/1939 será alterado em conformidade, mediante a inclusão de um novo número que estabeleça que a Procuradoria Europeia é competente em matéria de infrações penais, tal como previsto nos artigos 3.º a 12.º e 14.º da Diretiva (UE) 2017/541, tal como aplicada pela legislação nacional, caso estas infrações afetem mais do que um Estado-Membro<sup>23</sup>.

As infrações terroristas abrangidas pelo âmbito de aplicação da referida diretiva incluem as «infrações terroristas» e «infrações relacionadas com um grupo terrorista», bem como uma série de «infrações relacionadas com atividades terroristas», tais como o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento, que consiste no ato de dar ou receber treino para atividades terroristas, as deslocações para fins de terrorismo, a organização ou facilitação dessas deslocações, bem como o financiamento das atividades terroristas. Estas infrações terroristas abrangem não só a sua prática, como também o apoio, cumplicidade, instigação e tentativa.

O artigo 2.º do Regulamento (UE) 2017/1939 («Definições») deve refletir a inclusão destas infrações nas competências da Procuradoria Europeia e proporcionar uma linguagem mais clara no que se refere ao requisito de que as infrações penais em causa deverem afetar mais do que um Estado-Membro.

#### *Outras adaptações do Regulamento (UE) n.º 2017/1939*

Uma vez que o quadro atual da Procuradoria Europeia é concebido para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento crimes contra o orçamento da União, o alargamento da sua competência aos crimes terroristas que afetem mais do que um Estado-Membro exigirá que sejam feitos outros ajustamentos ao Regulamento (UE) 2017/1939, a fim de o tornar apto para tal competência alargada.

As questões que devem ser analisadas no Regulamento incluem, por exemplo, a definição de competência territorial e pessoal da Procuradoria Europeia, a eventual necessidade de adaptar as condições do exercício das competências da Procuradoria Europeia (que, em alguns casos, estão ligadas a aspetos particularmente relevantes dos crimes contra o orçamento, tais como o nível de danos ou o financiamento pelo orçamento da União), os seus poderes de investigação ou os princípios da jurisdição. Além disso, o quadro atual contém uma série de disposições centradas nos crimes financeiros, com referências a limiares financeiros<sup>24</sup>, a exigência de

---

<sup>23</sup> O artigo 86.º, n.º 4, do TFUE estabelece que o alargamento de competências pode dizer respeito a crimes que afetem mais do que um Estado-Membro. Tal não exclui que os países terceiros sejam igualmente afetados por estes crimes.

<sup>24</sup> Tal como no contexto do exercício das competências da Procuradoria Europeia (artigos 24.º e 25.º do Regulamento (UE) 2017/1939), do direito de avocação da Procuradoria Europeia (artigo 28.º do Regulamento (UE) 2017/1939)

conhecimentos específicos no domínio das investigações financeiras como critério de seleção para a nomeação dos procuradores da Procuradoria Europeia<sup>25</sup>, que devem ser adaptadas em conformidade, de modo a ter em conta as necessidades específicas da investigação e da ação penal contra os crimes terroristas.

### *Considerações de natureza orçamental e de pessoal*

A extensão do mandato da Procuradoria Europeia teria igualmente implicações para o orçamento e o pessoal da Procuradoria Europeia, tendo em conta o aumento da carga de trabalho, o que exige mais procuradores e outro pessoal especialmente experiente no domínio da investigação e da ação penal contra os crimes terroristas. Além disso, os requisitos de segurança da Procuradoria Europeia terão de ser adaptados em conformidade. Essas implicações serão ainda avaliadas com base em informações mais pormenorizadas a apresentar na ficha financeira legislativa que acompanha a futura proposta legislativa.

## **5.2. Impacto sobre os organismos da UE e as autoridades nacionais**

O alargamento das competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas que afetem mais do que um Estado-Membro terá impacto nas atuais tarefas e funções da Europol e da Eurojust, bem como nas autoridades nacionais. Por exemplo, a capacidade de efetuar análises criminais a nível da UE deve ser mais desenvolvida, dado que esta forma de análise é uma das principais vantagens da partilha de informações a este nível. A Procuradoria Europeia poderá ter competência para encarregar<sup>26</sup> a Europol de executar serviços de análise criminal. Do mesmo modo, a Procuradoria Europeia coordenará estreitamente o seu trabalho com a Eurojust, a fim de assegurar a complementaridade das ações penais conduzidas pela Procuradoria Europeia, bem como das ações movidas pelas autoridades nacionais e apoiadas pela Eurojust. Esta complementaridade reforçará o papel da Eurojust enquanto elemento de ligação essencial para a coordenação das ações penais no domínio da criminalidade transfronteiras relacionada com o terrorismo, como a cibercriminalidade. Ao mesmo tempo, a Eurojust deverá estar apta a consagrar os seus recursos para apoiar investigações sobre outros crimes transfronteiras, como a criminalidade organizada, o tráfico de droga e o tráfico de seres humanos.

O estabelecimento de uma relação estreita entre a Procuradoria Europeia, a Eurojust e a Europol pode gerar sinergias vantajosas para todas as partes envolvidas na luta contra os

---

ou do reenvio e transferência de processos para as autoridades nacionais (artigo 34.º do Regulamento (UE) 2017/1939).

<sup>25</sup> Artigos 14.º e 16.º do Regulamento (UE) n.º 2017/1939.

<sup>26</sup> O artigo 102.º do Regulamento (UE) 2017/1939 já prevê que a Procuradoria Europeia «pode também pedir à Europol que preste apoio analítico numa determinada investigação conduzida» por si, mas o poder de instrução previsto neste contexto exigiria também a alteração do Regulamento Europol.

crimes terroristas e garantir que não haja duplicação de esforços. Desta forma, os recursos escassos poderão ser utilizados da forma mais eficiente possível.

O alargamento das competências da Procuradoria Europeia aos crimes terroristas teria igualmente impacto no seu trabalho com outras autoridades nacionais ou da União, bem como no modo e no quadro em que a Procuradoria Europeia irá cooperar com estas. Estas incluem, por exemplo, as Unidades de Informação Financeira (UIF) encarregadas, *inter alia*, do tratamento de transações suspeitas que envolvam o financiamento do terrorismo.

## **6. Conclusão**

A ameaça de terrorismo mantém-se em níveis elevados e continua a evoluir, exigindo uma resposta ainda mais «musculada» por parte da União Europeia. O reforço da capacidade a nível da União para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores, faz parte da resposta europeia global às ameaças terroristas.

Sendo o único organismo da União com competência para conduzir investigações criminais, processar judicialmente os crimes perante os tribunais nacionais competentes e levar perante a justiça os autores de crimes, a Procuradoria Europeia tem um grande potencial para reforçar substancialmente os atuais esforços de luta contra os crimes terroristas na União Europeia.

Através da presente comunicação, a Comissão convida o Conselho Europeu, na perspetiva da Cimeira de Sibiu, em 9 de maio de 2019, a avançar com esta iniciativa em conjunto com o Parlamento Europeu e a decidir sobre a extensão das competências da Procuradoria Europeia às infrações terroristas que afetem vários Estados-Membros.