

# “A Procuradoria Europeia”



**Centro de Estudos Judiciários / ERA - Academia de Direito  
Europeu**

**20 e 21 de Junho de 2022  
Auditório do CEJ, Lisboa**



José Eduardo Guerra  
Procurador Europeu

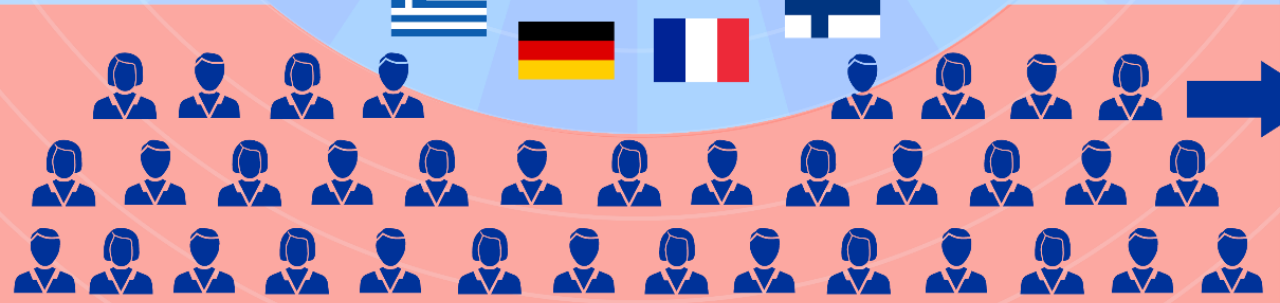
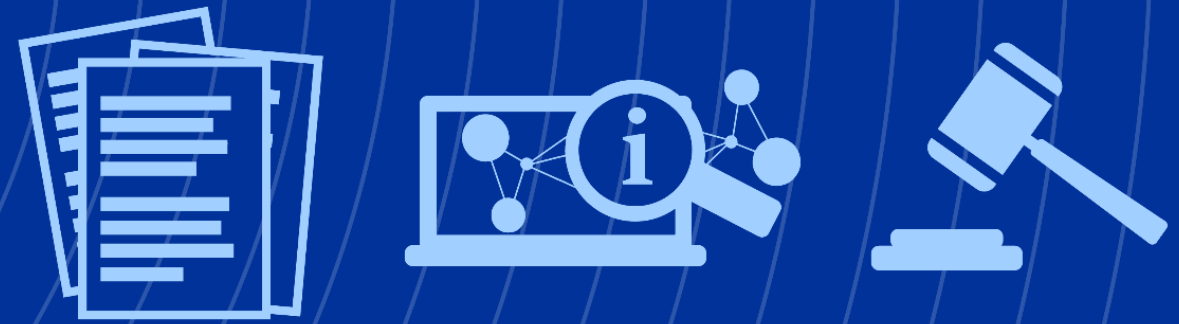


EUROPEAN  
PUBLIC  
PROSECUTOR'S  
OFFICE

# Breve Introdução



**Case is tried before the national court.**



**140 European Delegated Prosecutors in 22 countries will investigate, supervised by Permanent Chambers in Luxembourg.**

# Legislação estrutural

- **Artigo 86 do TFUE** "A fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, o Conselho (...) pode instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust (...)"
- **Regulamento EPPO (UE) 2017/1939** - Estabelece a Procuradoria Europeia como um **órgão da União**
  - Diretamente aplicável
  - São necessários ajustamentos nacionais:
    - *Quando é feita referência à legislação nacional*
    - *Adaptações de procedimento às especificidades da PE*
- **Diretiva "PIF" (UE) 2017/1371**
  - Define a competência material da PE (o Regulamento faz-lhe referência explícita) através do estabelecimento de regras mínimas para a definição de infrações e de sanções penais relativas ao combate à fraude e a outras atividades ilícitas lesivas dos interesses financeiros da União.
  - Harmoniza o direito penal da UE em relação às infrações PIF
  - Cria uma obrigação de transposição para o direito nacional
- **Decisão-Quadro 2008/841/JAI** do Conselho relativa à luta contra a criminalidade organizada

# “Interações legislativas”

- A PE é um órgão da União,
  - Como tal, fica vinculada pelos princípios do **primado do direito** e da **proporcionalidade** em todas as suas atividades e a sua atuação assegura o **respeito pelos direitos consagrados na Carta**;
- O Regulamento do EPPO "não prejudica os sistemas nacionais dos Estados-Membros relativamente à forma como são organizadas as investigações criminais". (Reg. EPPO, Considerando 15)
- Os actos processuais estão sujeitos a revisão pelos tribunais nacionais "de acordo com os requisitos e procedimentos estabelecidos pela legislação nacional".

# “Interações legislativas”

- A PE é obrigada a **investigar** e a **exercer a ação penal** em conformidade com o Regulamento e,
  - no que respeita às **matérias não abrangidas** pelo Regulamento, em conformidade com a legislação nacional do Estado-Membro pertinente.
- A PE **exerce a ação penal junto dos tribunais nacionais** e a sua competência é definida pela legislação da União Europeia, em particular a Diretiva (UE) 2017/1371, com referência ao direito penal dos Estados-Membros que implementa tal legislação criminalizando atos ou omissões que afetam os interesses financeiros da União e determina as sanções que lhes são aplicáveis.
- O direito nacional aplicável é o direito do Estado-Membro cujo Procurador Europeu Delegado esteja encarregado da direção do processo.



EUROPEAN  
PUBLIC  
PROSECUTOR'S  
OFFICE

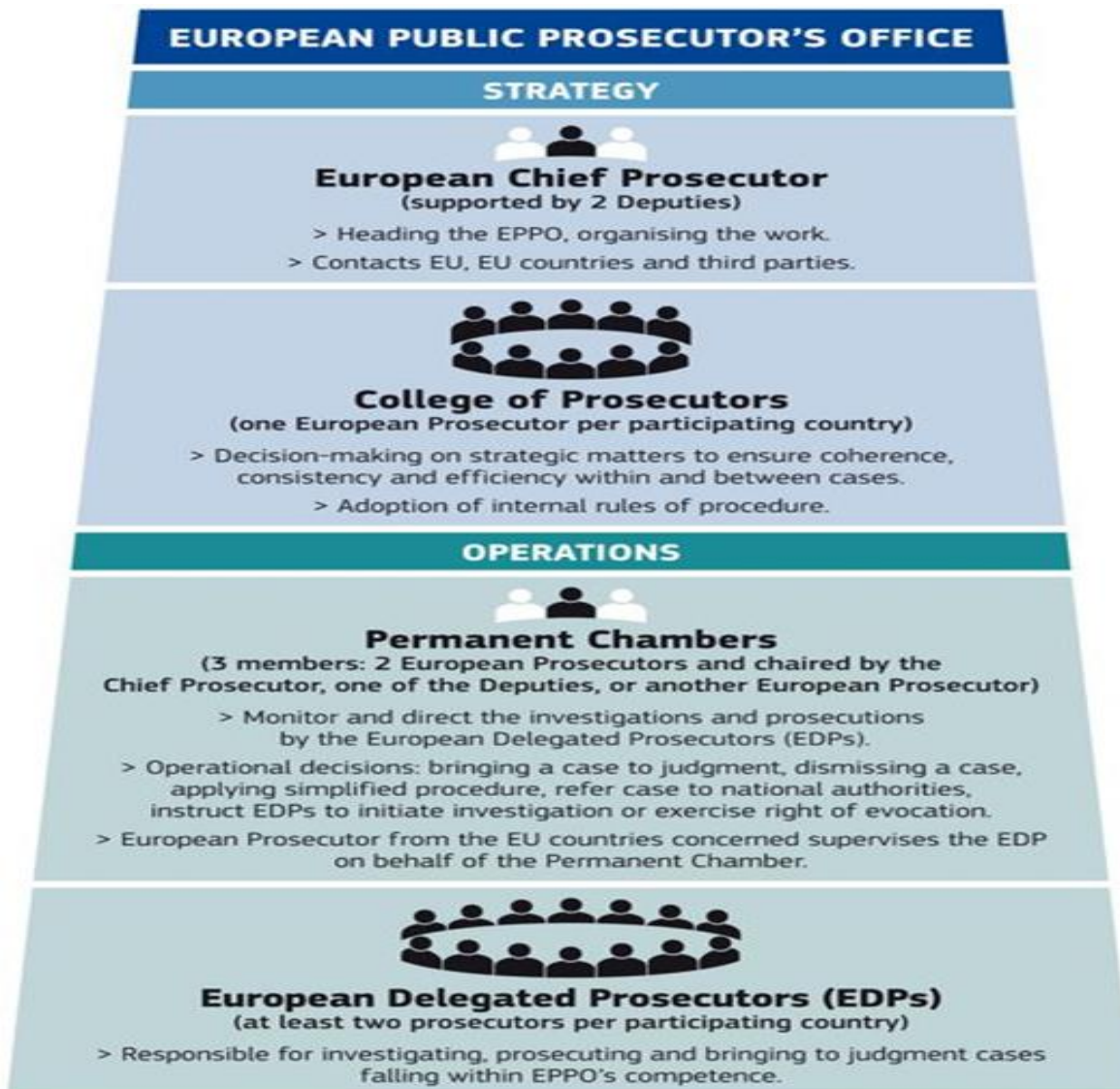
*Artigo 8. do Regulamento EPPO*

## **Estrutura da Procuradoria Europeia**

A Procuradoria Europeia é um órgão indivisível da União e funciona como entidade única (single Office) com estrutura descentralizada.



# Estrutura em 2 níveis: Central e Local



## Nível central no Luxemburgo:

### Procuradoria Central

- ▶ Colégio (supervisão geral das atividades, decisões estratégicas)
- ▶ 15 Câmaras Permanentes (monitorização dos processos)
- ▶ Procurador-Geral Europeu
- ▶ 1 Procurador Europeu por cada Estado Membro participante

### Diretor administrativo

**A administração e o pessoal da Procuradoria Europeia prestam Apoio à Procuradoria Central e aos Procuradores Europeus Delegados**

## Nível descentralizado/local:

**140 Procuradores Europeus Delegados (PEDs) previstos / 104 em funções**

- ▶ Colocados nos respetivos Estados Membros de origem
- ▶ Pelo menos 2 por Estado Membro
- ▶ Apoiados por funcionários judiciais nacionais





EUROPEAN  
PUBLIC  
PROSECUTOR'S  
OFFICE

**Funcionamento da  
Procuradoria Europeia**

# Nível Central – O Colégio

- Órgão de topo da PE.
- Funções centradas na área da gestão estratégica;
- Composto pela Procuradora-Geral Europeia (PGE) e por todos os Procuradores Europeus.
  - Responsável pela supervisão geral das atividades da Procuradoria Europeia, ou seja, pela administração geral das atividades da PE, dando instruções sobre questões que têm para esta uma importância horizontal (v. Considerando 23 do Regulamento)
  - Toma decisões sobre questões estratégicas e questões gerais decorrentes de casos individuais, especialmente no intuito de assegurar a coerência, eficiência e coesão da política de ação penal seguida pela Procuradoria Europeia em toda a União

# Nível Central – O Colégio

- Algumas competências do Colégio:
  - Elaboração e aprovação do Regulamento Interno da PE;
  - Elaboração e aprovação das condições de emprego dos PEDs;
  - Definição do acesso a documentos;
  - Definição do número, composição e funcionamento das Câmaras Permanentes;
  - Aprovação do orçamento;
  - Aprovação das regras para iniciar investigações, de fixação de critérios de “oportunidade” para avocação de processos em que o dano para a União foi inferior a 100.000,00 Euros ou de devolução de processos às autoridades nacionais por falta de competência;
  - Aprovação de regras para a interação entre os PEDs no contexto de investigações transfronteiriças.

# Nível Central – A Procuradora-Geral Europeia

## A Procuradora-Geral Europeia (e os Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos):

- Dirige a Procuradoria Europeia
  - **Prepara** e **preside** às reuniões do Colégio;
  - **Organiza** os trabalhos e **dirige** as atividades;
  - **Preside** a uma ou mais Câmaras Permanentes;
  - **Representa** a PE perante as instituições da União, os Estados-Membros da União Europeia e países terceiros.
- São nomeados dois Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos para coadjuvar o Procurador(a) Geral Europeu(a) no desempenho das suas funções e

# Nível Central – As Câmaras Permanentes

- Uma inovação (que traz consigo vários desafios – legais, linguísticos, operacionais etc.).
- Procuram criar equilíbrios e contra-pesos entre um novo operador judiciário e as jurisdições nacionais
  - asseguram a coerência da ação de uma entidade única e, no entanto dispersa por 22 Estados participantes
  - A partir dos casos concretos que monitorizam, detetam e informam o Colégio sobre assuntos de natureza horizontal para que este possa tomar decisões de carácter geral.

# Nível Central – As Câmaras Permanentes

- Reforçam o carácter supranacional da PE
  - garantem que os interesses financeiros da União são protegidos de forma igualmente eficaz e de acordo com os mesmos princípios de atuação
  - asseguram o cumprimento das decisões do Colégio através da emissão de instruções
- Intensificam a interação entre os níveis central e local:
  - as investigações e ações penais levadas a cabo pelos Procuradores Europeus Delegados são acompanhadas de perto pelo nível central
    - *Monitorizadas e dirigidas pelas Câmaras Permanentes*
    - *Através do Procurador Europeu Supervisor*

# Câmaras Permanentes - Funcionamento

- 15 Câmaras constituídas por Decisão do Colégio (3 EPs por Câmara, um deles preside)
- O Procurador Europeu (Supervisor) participa nas deliberações relativas aos processos que acompanha e, com exceção de casos reduzidos, tem direito de voto.
- 2 reuniões ordinárias por mês
- O Presidente pode convocar reuniões adicionais quando necessário
- Os PEDs e outros colaboradores da PE podem também ser convidados pela Presidência a tomar parte na reunião da Câmara Permanente
  - a participação apenas diz respeito a pontos específicos da agenda
  - qualquer não membro Câmara deve estar ausente no momento da deliberação.
- As decisões são tomadas por maioria simples (o Presidente tem voto de qualidade)



# As Câmaras Permanentes – Poderes

- **Dar instruções** ao PED para iniciar uma investigação ou avocar um processo.
- **Monitorizar e dirigir** as investigações e o exercício da ação penal nos processos sob a respetiva “tutela”.
  - A Câmara Permanente competente pode, em conformidade com o direito nacional aplicável, **dar instruções em casos concretos** ao Procurador Europeu Delegado competente, através do Procurador Europeu supervisor, quando entender que tal é necessário para assegurar:
    - *a direção eficiente da investigação ou do exercício da ação penal, no interesse da justiça;*
    - *a coerência de funcionamento da Procuradoria Europeia.*
  - Uma vez que o poder de cada câmara permanente se reporta sempre a processos concretos, instruções gerais que não estejam diretamente relacionadas com um processo de que o destinatário é titular não são admissíveis.

# As Câmaras Permanentes – Poderes

- **Aprovar propostas de decisão** submetidas pelo PED e decidir acusar, arquivar, aplicar uma forma simplificada de processo, devolver o processo às autoridades nacionais ou reabrir uma investigação.
- **Coordenar** investigações e exercício da ação penal em processos com uma dimensão transfronteiriça.

# Nível Central – os Procuradores Europeus

## ■ Procuradores Europeus:

- Membros do Colégio
- Membros de uma ou mais Câmaras Permanentes,

## ■ Papel crucial na ligação com os Procuradores Europeus Delegados

## ■ Supervisão das atividades processuais dos PEDs em nome das Câmaras Permanentes:

- A câmara atua através do Procurador Europeu Supervisor pelo que é através deste que as instruções devem ser veiculadas.
- O Procurador Europeu supervisor deve igualmente verificar a conformidade das instruções da Câmara Permanente com a respetiva legislação nacional e informar se existir alguma incompatibilidade ou discordância.

# Nível Central – os Procuradores Europeus

- **Poderes hierárquicos:** Caso o direito nacional de um Estado-Membro preveja a fiscalização interna de determinados atos no âmbito da estrutura do ministério público nacional, a fiscalização de decisões desse tipo tomadas pelo Procurador Europeu Delegado deverá recair nas competências de supervisão do Procurador Europeu supervisor de acordo com o regulamento interno da Procuradoria Europeia (Considerando 30 do Reg. EPPO)

# Nível Central - Administração

- Diretor Administrativo
- Serviços de apoio
  - Unidades de apoio às investigações
  - Serviços administrativos

# Nível Local

A Procuradoria Europeia é um **órgão indivisível da União** e funciona **como entidade única** com **estrutura descentralizada**.

Esta estrutura descentralizada é constituída pelos **Procuradores Europeus Delegados**.

Eles são a primeira linha operacional da PE e constituem **o nível local** desta entidade única.

# Nível Local

● - Número de PEDs nomeados (abril 2022)





# Nível Local

## Os Procuradores Europeus Delegados:

- Agem em nome da Procuradoria Europeia nos respetivos Estados Membros
- Têm os mesmos poderes que os procuradores nacionais em matéria de investigação, ação penal e julgamento,
- São responsáveis pelas investigações e processos que iniciaram, que lhes foram distribuídos ou que assumiram por via do exercício do direito de evocação
  - Em cada processo, seguem as instruções da Câmara Permanente competente, bem como as instruções do Procurador Europeu Supervisor
- Dois ou mais Procuradores Delegados Europeus em cada Estado Membro colocados em 35 núcleos (4 PEDs em Portugal colocados em 2 núcleos – Lisboa e Porto)

# Nível Local

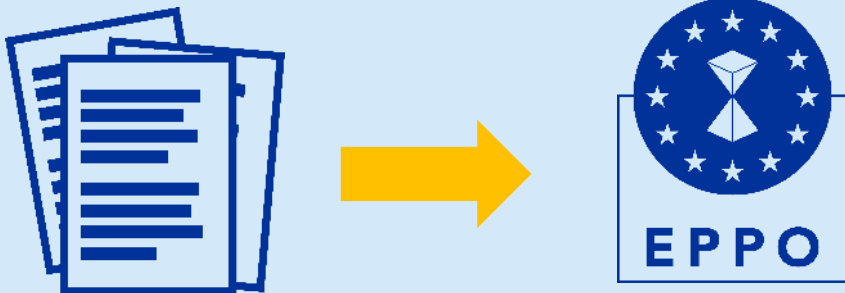
## Funcionamento em rede, como “single office”

Os Procuradores Europeus Delegados atuam em estreita cooperação e assistem-se e consultam-se mutuamente no âmbito dos processos transfronteiriços.

Caso uma medida de investigação tenha de ser tomada num Estado-Membro que não o Estado-Membro do Procurador Europeu Delegado que conduz o inquérito, este último decide adotar a medida necessária e atribui a sua execução a um Procurador Europeu Delegado localizado no Estado-Membro onde a medida deve ser executada.

# Investigações transfronteiriças: como funciona

1



O PED identifica a necessidade de executar uma medida de investigação num EM diferente

- Informa o Procurador Europeu competente no Luxemburgo.
- Transmissão electrónica do pedido de execução.

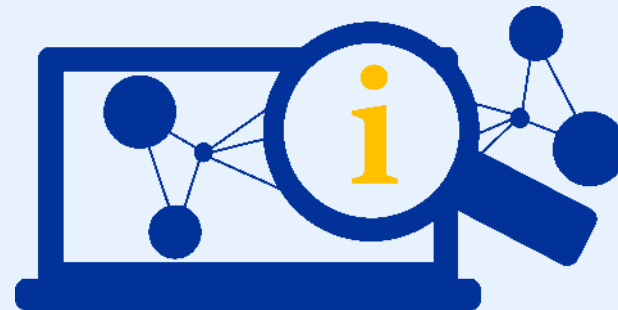
3



O PED Assistente executa a medida solicitada (290)

- Execução de acordo com as regras nacionais do PED assistente (mas respeito por formalidades essenciais).
- Execução directa ou execução através de uma Autoridade Nacional.

2



O Procurador Europeu assistente do EM onde a medida tem de ser executada, atribui a medida a um EDP assistente.

4



O PED competente recebe os "resultados" da medida solicitada

- Comunicação directa entre os gabinetes da EDP.
- Comunicação permanente sobre os resultados das medidas.
- Resultados directamente utilizáveis como prova em frente



EUROPEAN  
PUBLIC  
PROSECUTOR'S  
OFFICE




**A COMPETÊNCIA:**

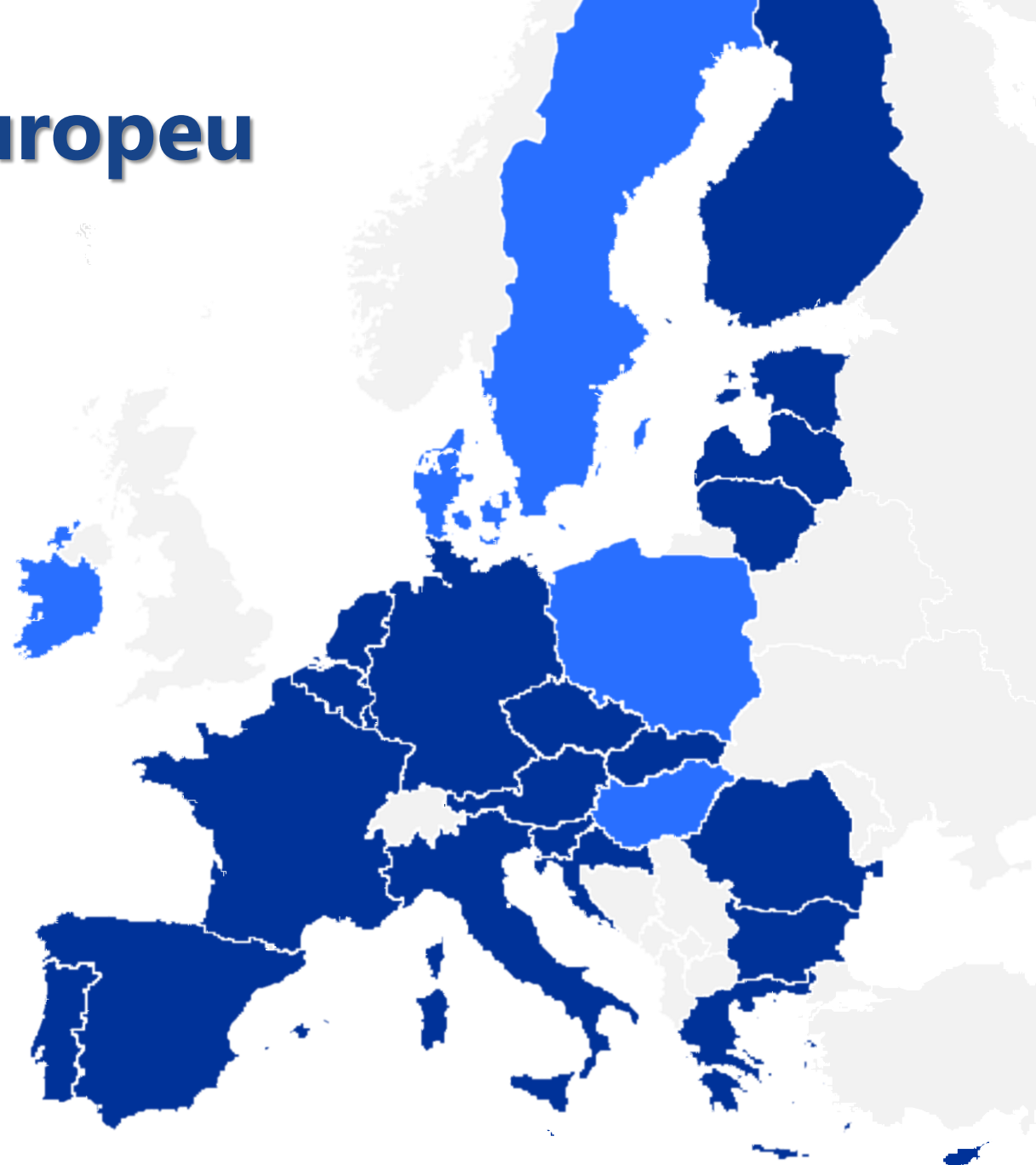
**Material**

**Temporal**

**Territorial e Pessoal**

# A P.E. no contexto europeu

-  **Estados-Membros participantes**
-  **Estados-Membros que não participam**
-  **Países terceiros**



# Competência da PE

- Investigar, instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento contra os autores e seus cúmplices nas infrações penais que afetam os interesses financeiros da União:
  
- Todas as receitas, despesas e bens abrangidos, adquiridos através de, ou devidos ao:
  - *i) orçamento da União,*
  - *ii) orçamentos das instituições, órgãos, departamentos e agências da União estabelecidos nos termos dos Tratados ou orçamentos direta ou indiretamente geridos e controlados por eles.*

# Competência da PE

- O Regulamento (UE) 2017/1939 contém as normas que fixam a competência temporal, material, territorial e pessoal da Procuradoria Europeia
  
- **Artigo 120º.2** – competência temporal – 20.11.2017 (data da entrada em vigor do Regulamento)
  
- **Artigo 22º** - competência material
  - **Diretiva "PIF"** (UE) 2017/1371
  - **Decisão-Quadro 2008/841/JAI** do Conselho **relativa à luta contra a criminalidade organizada**
  - **Crimes indissociavelmente ligados**
  
- Artigo 23º** - competência territorial e pessoal
  
- Artigo 25º** - exercício da competência material



# Competência Territorial e Pessoal

A Procuradoria Europeia é competente para os crimes PIF cometidos:

- No todo ou em parte, no território de um ou vários Estados-Membros participantes.
- Fora do território dos Estados-Membros participantes por um nacional ou por uma pessoa sujeita ao Estatuto dos Funcionários ou ao Regime aplicável aos Outros Agentes da União,
  - ***Desde que um Estado-Membro participante tenha jurisdição sobre essas infrações quando cometidas fora do seu território.***

# Competência Material – art.º 22.1

Crimes que afetem os interesses financeiros da União, previstos na Diretiva “PIF” **tal como transposta para o direito nacional**, independentemente de a mesma conduta criminosa poder ser classificada como outro tipo de infração ao abrigo do direito nacional.

## **A Fraude lesiva dos interesses financeiros da União** – artº 3º da Diretiva PIF

- **Fraudes** na obtenção de subsídios ou na aquisição de bens ou serviços que envolvam fundos da União previstas no art.º 3º. 2, a e b;
- **Infrações relativas a receitas da União distintas das receitas provenientes dos recursos próprios do IVA** (art.º 2º da Decisão do Conselho 2014/335/UE, Euratom) previstas no art.º 3º. 2, c);
- **Infrações relativas ao IVA** previstas no art.º 3º. 2, d), quando os atos ou omissões intencionais:
  - estejam relacionados com o território de dois ou mais Estados-Membros, e
  - envolvam prejuízos totais de pelo menos 10 milhões de EUR.

# Competência Material – art.º 22.1

## Outras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União – art.º

4º

- **Branqueamento** quando envolva bens que sejam produto de infrações PIF
- **Corrupção ativa e passiva** que lese ou possa lesar os interesses financeiros da União
- **Peculato («apropriação ilegítima»)** que lese ou possa lesar os interesses financeiros da União
  - (funcionário público: funcionário da União, funcionário nacional de Estado Membro o terceiro e qualquer outra pessoa que assuma e exerça funções de serviço público que impliquem a gestão de interesses financeiros da União ou a tomada de decisões sobre os interesses financeiros da União nos

# Competência Material – art.º 22.2

- Infrações relativas à participação numa **organização criminosa**, definidas na Decisão-Quadro 2008/841/JAI, **tal como transposta para o direito nacional**,
- A PE só é competente para a investigação e o exercício da ação penal se a atividade criminosa da organização em causa **consistir essencialmente** em cometer qualquer das infrações referidas no n.º 1 do art.º 22 Reg.
  - *Muito resumidamente, se a atividade da organização se dirigir igualmente a diversas áreas de criminalidade, a PE só será competente, de acordo com a Decisão do Colégio 07/2022, relativa ao exercício de competência, se se verificar a preponderância do crime PIF e a separação do processo se revelar contrária à boa administração da justiça ou, não havendo preponderância, se a atividade não PIF for meramente instrumental, se o dano causado à União for superior ou se os crimes PIF tiverem repercussões ao nível da União.*

# Competência Material – art.º 22.3

- **Qualquer outra** infração penal que esteja **indissociavelmente ligada** a uma conduta criminosa abrangida pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 22º do Reg. EPPO.
  - Uma infracção penal será considerada indissociavelmente ligada a outra, designadamente, quando:
    1. A decisão de exercer a ação penal, quando tomada separadamente relativamente a uma delas, pode ter consequências ao nível da aplicação do **princípio *ne bis in idem*** que afetem a investigação, a acusação ou o julgamento da outra;
    2. Ambas as infracções tenham sido cometidas através da **mesma actividade material** e levadas a cabo no âmbito da **mesma intenção**;
    3. O conjunto de actos que compõem essas infracções tenha sido concretizado como partes da **execução do mesmo plano criminoso** e com o fim de alcançar o mesmo objectivo comum;
    4. A conduta ilícita que consubstancia uma das infracções está ligada à outra em razão do tempo, do espaço e do objecto material, **constituindo um todo inseparável**;
    5. Os factos subjacentes a essas infracções estão interligados de tal forma que uma investigação, acusação ou julgamento dos crimes respetivos em processos separados **dividiria artificialmente a série de eventos que formam o processo natural de acção**

# Competência Material – art.º 22.3

- Esta competência para perseguir infrações indissociavelmente ligadas a crimes do artigo 22.1 **só pode ser exercida** nos termos do artigo 25º, nº 3 Reg, ou seja, é necessário que a infração PIF seja preponderante.

# Competência Material – art.º 22.4

## “Cláusula de proteção”:

- “A Procuradoria Europeia não é competente em matéria de infrações penais relacionadas com impostos diretos nacionais, inclusive infrações a elas indissociavelmente ligadas. (...)”
  - O segundo segmento deste normativo tem por efeito subtrair à competência da PE crimes indissociavelmente ligados à prática de infrações penais relacionadas com impostos diretos nacionais, ainda que se trate de infrações PIF.



# Exercício da Competência – art.º

## 25.2

**Se o dano efetivo ou potencial for inferior a € 10.000,00**

A PE só exerce a competência se:

- a) O processo tiver repercussões a nível da União que exijam que a Procuradoria proceda a uma investigação (p. ex. v. Considerando 59) ; ou
- b) Os funcionários ou outros agentes da União Europeia, ou membros das instituições da União, puderem ser suspeitos de ter cometido a infração.

Consulta às autoridades nacionais e organismos da União sempre que adequado.

# Exercício da Competência– art.º 25.3

A Procuradoria Europeia abstém-se de exercer a sua competência se:

- A sanção máxima prevista no direito nacional para a infração PIF for de severidade igual ou inferior à da sanção máxima para uma infração que lhe esteja indissociavelmente ligada (a menos que a segunda seja instrumental da primeira).
- O prejuízo causado ou suscetível de ser causado aos interesses financeiros da União por uma infração PIF não excede o prejuízo causado ou suscetível de ser causado a outra vítima
  - Não se aplica às fraudes na obtenção e desvio de subsídio, às fraudes na aquisição de bens ou serviços e às fraudes ao IVA.
  - Nos casos em que se aplica, a PE não deve agir mas pode exercer a sua competência desde que obtenha o consentimento das autoridades nacionais.



Muito obrigado