

# ***A Procuradoria Europeia – exercício da competência/direito de avocação***

***Um modelo de exercício transnacional da ação penal híbrido, sui generis  
um tertium genus de intervenção penal***

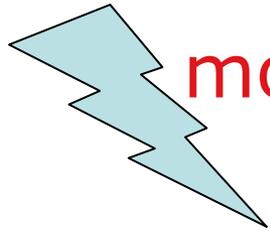
---

Margarida Santos  
Escola de Direito da Universidade do Minho

20 e 21 de junho 2022

# Sumário

- 1. Introdução – a PE no contexto de um novo modelo de intervenção penal na UE (desafios do direito penal europeu)**
- 2. Um longo caminho percorrido. O modelo de competências exclusivas e partilhadas da PE** (da Proposta de Regulamento da Comissão Europeia de julho de 2013 ao Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho de 12 de outubro de 2017)
- 3. O exercício da competência da PE/direito de avocação**
- 4. Algumas questões e perspetivas**



# Complexidade modelo multinível de intervenção penal em construção geometria variável

- EPPO One Year in Action: Towards Resolving Complexity and Bringing Added Value

## **ECLAN Annual Conference**

Obstacles to the Exercise of the EPPO's Competence – need for amendment of the Regulation?

Cross-Border Investigations of the EPPO – need for amendment of the Regulation?



# Varias questões e desafios

- complexidade legislativa a vários níveis - decorrente de uma interação entre o direito da UE, o direito nacional, regras processuais internas, bem como várias outras decisões adotadas pelo Colégio.
- a Comissão Europeia iniciou processos de infração contra vários Estados-Membros por transposição incorreta ou incompleta da Diretiva PIF –
  - A não conformidade das implementações nacionais dificulta a capacidade da Procuradoria Europeia de conduzir investigações e processos judiciais eficazes.
- A PE deve ser escrutinada não apenas como um dos atores do ELSJ, mas também como um ator global, levantando questões quanto à cooperação da EPPO com países terceiros

# Problemáticas complexas no contexto da intervenção penal da UE

## Refletir acerca da concretização da Procuradoria

## Europeia implica mergulhar em temas complexos,

uma vez que esta temática relaciona-se com questões estruturantes:

- de organização e de repartição do poder e **soberania** dos Estados
- com a **tutela dos direitos fundamentais**,
- com a definição de bens jurídicos que carecem de uma intervenção penal supranacional – **LEGITIMIDADE (e limites) DA INTERVENÇÃO PENAL DA UE?** (reconhecimento dos interesses financeiros da UE como bem jurídico/interesse próprio da UE; bens comuns??)
- com a própria definição do modelo de cooperação/integração que se pretende seguir
- com princípios de atuação da PE (legalidade/oportunidade??)....
- ...

# Reinvenção na intervenção penal...

- Os tempos atuais têm sido marcados por um movimento de **expansão** da intervenção penal, circunstância a que o direito penal da União Europeia, sobretudo **"em nome da eficácia"**, não ficou imune



- O direito penal da União Europeia passou de uma área "livre" de integração
  - a peça fundamental para a criação do espaço de liberdade, segurança e justiça e para a concretização do próprio projeto de integração da União Europeia.

A evolução da intervenção penal na União Europeia tem sido timbrada pela **intensa** proliferação de instrumentos jurídicos, permitindo o desenvolvimento das lógicas da **cooperação**, do **reconhecimento mútuo** e da **harmonização normativa**.

- Nos últimos anos, o direito penal da União Europeia (UE) **deixou de ser** uma área do direito em grande parte **“desconhecida”**,
- para se tornar **“um campo de teste muito dinâmico** para as credenciais do projeto da União Europeia e da criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”

– ESTER HERLIN-KARNELL, “European Criminal Law as an Exercise in EU ‘Experimental’ Constitutional Law”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 20 (2013) 442, p. 1

- A expansão do Direito Penal Europeu - faz com que seja cada vez mais necessária a **definição clara de uma política criminal da UE**
  - sob pena de continuarmos a “manter” um conjunto de intervenções esparsas à revelia de qualquer política criminal “coerente e consistente”
    - quanto mais instável for a definição de objetivos a atingir com a adoção de medidas penais - mais desconfiança se fomenta entre os EM
- **fatores de complexidade própria do Direito Penal Europeu:**
  - o factor estrutural, relativo às condicionantes de exercício do poder punitivo da UE (*opt outs*, travão de emergência, cooperação reforçada, disposições de alargamento da competência penal – ex. 83.º, n.º3, TFUE);
  - o âmbito da definição de infrações e sanções a nível europeu, e a sua relação com garantias processuais;
  - **etc**

# O Tratado de Lisboa – cooperação judiciária em matéria penal (art.ºs 82.º a 86.º, do TFUE)

No que refere concretamente à **cooperação judiciária em matéria penal, reconhecimento mútuo e aproximação** (art.ºs 82.º a 86.º, do TFUE), *grosso modo*, os Tratados atribuem competência à UE em matéria de:

- (i) cooperação judiciária e processo penal (art.º 82.º);
  - (i) direito penal substantivo (art.º 83.º - n.º 1 e n.º 2 – competência acessória – “eficácia”);
  - (ii) prevenção da criminalidade (art.º 84.º);
  - (iii) cooperação por meio da Eurojust (art.º 85.º);
  - (iv) concretização da **Procuradoria Europeia (art.º 86.º)**
- +
- (v) Art.º 325.º, do TFUE

## Art.º 86.º TFUE

- abarcou, de certa forma, os dois domínios de criminalidade, sintetizando os dois entendimentos existentes acerca da “mais-valia” da Procuradoria Europeia, acolhendo-se uma visão mais ampla da Procuradoria Europeia
- Com efeito, enquanto, *v.g.*, uns Estados-Membros pretendiam apenas reforçar os mecanismos de prossecução quanto às ofensas contra os interesses financeiros da União Europeia, vendo a Procuradoria Europeia como “um serviço especializado” com um âmbito de atuação restrito apenas às ofensas que afetem, *grosso modo*, o orçamento da União Europeia,
- outros entendiam que se deveria ir mais além, vendo a Procuradoria Europeia num contexto mais amplo, no âmbito da construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça, importante para combater a criminalidade grave transfronteiriça ou organizada.
  - Cumpre acentuar que os Estados-Membros se opuseram, no âmbito da localização sistemática da Procuradoria Europeia no Tratado de Lisboa, à sua inserção no Capítulo referente ao orçamento da União Europeia, designadamente no art.º 325.º do TFUE, assim se espelhando a ideia de que a Procuradoria Europeia terá de ser perspectivada como um “órgão europeu” promotor do espaço de liberdade, segurança e justiça.

PCaeiro (2015): Até há relativamente pouco tempo, a intervenção da União Europeia (UE) em matéria penal e processual penal foi-se orientando no sentido de reforçar os aparelhos punitivos dos Estados-membros,

**acentuando a “função-espada”** (protecção de bens jurídicos através da restrição das liberdades individuais)

**em detrimento da “função-escudo”** (protecção das liberdades individuais contra o poder repressivo do Estado).

P. CAEIRO (ORG.), *A Agenda da União Europeia sobre os Direitos e Garantias da Defesa em Processo Penal: a “segunda vaga” e o seu previsível impacto sobre o direito português / The European Union Agenda on Procedural Safeguards for Suspects or Accused Persons: the “second wave” and its predictable impact on Portuguese law*, Instituto Jurídico, 2015, e-book.

- Com efeito, sobretudo até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa,
- a intervenção da UE ao abrigo de poderes para legislar em matéria especificamente penal estruturou-se sobre 3 linhas principais:

- Em 1.º lugar, procurou-se aumentar a *cooperação* entre as agências formais de controlo dos Estados-membros,

- tanto no plano normativo (até ao Tratado de Amesterdão, com o estabelecimento de convenções, e, a partir daí, por meio de decisões-quadro),
- como institucional (através da criação de novas autoridades com competências coadjuvantes na prevenção / repressão penal: a EUROPOL, a EUROJUST, a Rede Judiciária Europeia, o OLAF, etc.).
- Esta linha de actuação ganhou um curso especificamente europeu, tendo gerado,
  - por um lado, mecanismos de cooperação inovadores, assentes no reconhecimento mútuo (cuja forma matricial se encontra no MDE),
  - e, por outro lado, a assunção, no TFUE de um projecto de titularidade (limitada) da acção penal, corporizado na instituição de uma Procuradoria Europeia

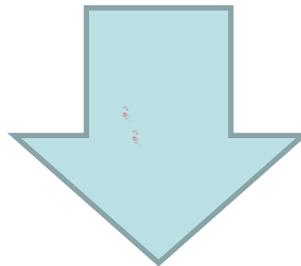


Em 2 lugar, prosseguindo as atribuições que lhe foram sendo conferidas a partir do Tratado de Amesterdão,

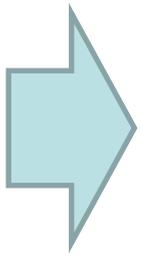
a UE aprovou vários instrumentos destinados a *harmonizar / aproximar* os ordenamentos penais **substantivos** dos Estados-membros,

- impondo-lhes deveres de incriminar certas condutas e de estabelecer penas mínimas

- Em 3 lugar, numa iniciativa que fazia rezear outros desenvolvimentos mas que acabou
- por ter um impacto modesto,
- a UE aprovou, em 2001, uma Decisão-quadro relativa ao estatuto da vítima em processo penal.



- Em virtude desta tendência securitária, a atividade legiferante da UE anterior ao Tratado de Lisboa **raramente visou proteger**, de forma autónoma e como expressão de uma política criminal própria, **as liberdades individuais** contra o poder punitivo.



- a única garantia de génese europeia e de natureza especificamente penal que se instituiu naquele período foi a configuração interestatal da regra *ne bis in idem* prevista no art. 54º da *Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen*.

- A adopção do *Roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais* pelo Conselho em 2009 e das directivas que se lhe seguiram podem augurar **uma nova linha de intervenção da UE em matéria penal**

(Pedro Caeiro, 2015)



3 considerações:

1:

Aprovação de instrumentos normativos que **não funcionalizam a promoção dos direitos individuais em processo penal ao reconhecimento mútuo e à cooperação entre as autoridades,**

mas procuram assegurar um “melhor equilíbrio” entre esses direitos e as “medidas que visam facilitar a instauração de processos penais”, no sentido de “reforçar as garantias processuais e o respeito pelo Estado de direito nos processos penais, independentemente do local da União Europeia onde os cidadãos decidam viajar, estudar, trabalhar ou viver” (considerando 10º do citado *Roteiro*).

2- a legislação sobre os direitos processuais afasta-se do paradigma que tem dominado o direito penal substantivo e a cooperação em matéria penal.

De facto,

a intervenção legislativa levada a cabo no âmbito do direito material pode reivindicar-se, em geral, da **necessidade de protecção de *bens jurídicos comuns*, ou mesmo especificamente *européus***

(não obstante a ocorrência de transbordamentos esporádicos, politicamente motivados, para domínios sem qualquer relação com a integração - como sucedeu, p. ex., com a definição de incriminações e penas mínimas no âmbito do abuso sexual de menores).

No entanto

**a facilitação da cooperação judiciária entre os Estados-membros constitui, por natureza, um problema europeu:**



a referência europeia não se encontra nos factos praticados, nem nos bens jurídicos a proteger (que podem ser puramente nacionais),

mas está insculpida no espaço partilhado ("comum") de justiça,



concebido de modo a que cada Estado-membro beneficie do mais amplo auxílio dos restantes na administração da sua justiça,

presumindo-se que assim fica servida uma qualquer ideia de justiça comum

Ora, se é certo que **alguns dos direitos constantes da *Agenda* têm uma ligação directa com a integração europeia** (como, por exemplo, o direito à tradução e o direito ao acesso a um advogado e a apoio judiciário por parte das pessoas visadas por um mandado de detenção europeu),

a maior parte deles não se fundamentam numa conexão europeia entendida no sentido tradicional.

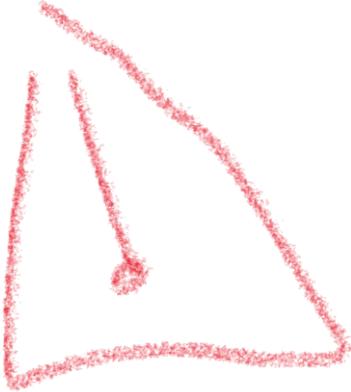
- Deste modo, a intervenção da UE nesta matéria
- incorpora-se na fisiologia dos sistemas processuais penais dos Estados-membros



– E torna-se parte componente da respectiva estrutura.

# Proteção dos DF -

- Em linha com a posição do TJ - controlo que passou a exercer sobre a defesa dos direitos fundamentais, mesmo em detrimento do princípio do reconhecimento mútuo, principalmente desde a decisão no caso C-404 e 659/15 PPU (Aranyosi e Căldăraru) e dos Acórdãos que se lhe seguiram
- com a posição do legislador europeu, por exemplo
  - Que incluiu expressamente a cláusula geral de salvaguarda de respeito pelos direitos fundamentais no Regulamento (UE) 2018/1805
    - um dos motivos de não reconhecimento e de não execução das decisões de apreensão e de perda está relacionado com as situações em que a execução da decisão de apreensão/de perda iria implicar uma violação manifesta de um direito fundamental relevante – artigos 8, n.º 1, al. f) e 19.º, n.º 1, al. h), do Regulamento (UE) 2018/1805, **ao contrário, por exemplo, da opção do legislador europeu na Decisão-quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros**



## Proteção dos DF

tem de estar sempre no horizonte a questão do controlo dos direitos fundamentais através da prática judiciária, à margem da confiança mútua (...), pois que é uma questão de garantia ‘concreta’ e ‘real’ e não ‘ilusória’ ou ‘formal’” (Anabela Miranda Rodrigues, 2021)

# Reinvenção na intervenção penal...

- Neste sentido, tentando dar resposta aos desafios colocados pela criminalidade transnacional, almejando-se a efetividade do Direito da União Europeia e, desta forma, a proteção efetiva dos direitos que esta reconhece aos cidadãos, no contexto de uma **democracia económica**



a União Europeia deu início a um **exercício transnacional da ação penal**, com base no Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia

# Considerações preliminares... *O Regulamento da PE*

- ⇒ O Regulamento da Procuradoria Europeia resulta de um processo longo, marcado por uma negociação jurídico-política difícil, com avanços e recuos.
- ⇒ Após um intenso debate, onde inexistiu unanimidade, foi publicado, o Regulamento da Procuradoria Europeia (com base numa cooperação reforçada – 22 EM).
- ⇒ O Regulamento da Procuradoria Europeia foi publicado no dia 31 de outubro de 2017 e entrou em vigor em 20 de novembro de 2017, já com a participação de 20 Estados-Membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, República Checa e Roménia),  
a que, entretanto se juntaram mais 2 (Países Baixos, em 1 de agosto de 2018; 7 de agosto de 2018 a participação de Malta).
  - Suécia, Hungria, Polónia, Irlanda e Dinamarca - podem aderir a qualquer altura.

# Considerações preliminares... *status quo*

- ⇒ O Regulamento afigura-se a **versão "possível"**, numa matéria sensível, e cujo texto não é isento de dúvidas e incertezas
  - ⇒ até porque o Regulamento da Procuradoria Europeia assenta, em grande medida, **nos direitos (substantivo e processual) dos Estados-Membros**
  - ⇒ ver por exemplo a 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** - COM(2018) 641 final)
- ⇒ **crimes ambientais?**

# Considerações preliminares... *status quo*

⇒ Podemos já adiantar que, comparando a versão (inicial) apresentada pela Comissão Europeia com o texto do Regulamento, verifica-se uma **limitação da ambição de integração**, inexistindo a verdadeira revolução preconizada na Proposta elaborada pela Comissão em 2013.

⇒ **Com efeito, assistiu-se a uma mudança** da própria estrutura da Procuradoria Europeia e a uma redução dos instrumentos e medidas de investigação constantes da inicial proposta,

que podem colocar entraves à atuação EFICAZ da Procuradoria Europeia no exercício da ação penal NUMA GEOMETRIA VARIÁVEL (“ESPAÇO DO EPPO”)

# Lei n.º 112/2019, de 10 de Setembro

- Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia

## Artigo 2.º Âmbito de aplicação

- 1 - A presente lei dispõe sobre a articulação e a cooperação entre as autoridades nacionais e a Procuradoria Europeia no exercício das funções desta entidade em território nacional relativamente aos crimes da sua competência, nos termos do Regulamento da Procuradoria Europeia.
- 2 - A presente lei dispõe, ainda, sobre a representação nacional na Procuradoria Europeia, regulando o procedimento interno de designação dos candidatos nacionais a Procurador Europeu, bem como a designação e o estatuto dos Procuradores Europeus Delegados nacionais.

# Ver Relatório Anual da PE 2021 (publicado em 2022)

Membro participante afeta não só as investigações da Procuradoria Europeia nesse Estado-Membro, mas também todas as investigações transfronteiriças abertas pela Procuradoria Europeia noutros Estados-Membros participantes que envolvam esse Estado-Membro.

Somos uma parte sistémica da arquitetura global implementada pela UE para proteger os seus interesses financeiros. Cobrimos ambas as vertentes: despesas e receitas. Se formos prejudicados no exercício das nossas competências, estará em causa a proteção do orçamento da UE. Esta nova realidade reflete-se também no papel atribuído à Procuradoria Europeia no Regulamento (UE) 2020/2092, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.

Nos primeiros sete meses de atividade, tratámos 2 832 comunicações de crimes e abrimos 576 investigações. No final do ano, tínhamos 515 investigações ativas sobre prejuízos totais estimados em cerca de 5,4 mil milhões de EUR. Uma vez que a Procuradoria Europeia solicitou a apreensão de 154,3 milhões de EUR, tendo sido concedida a apreensão de 147 milhões de EUR, não podem subsistir quaisquer dúvidas quanto ao nosso valor acrescentado.

Mais importante ainda, os agentes responsáveis pela aplicação da lei em toda a UE começaram a descobrir os ganhos em termos de rapidez, eficiência e informações obtidas que podem esperar quando trabalham com a Procuradoria Europeia, em comparação com as modalidades tradicionais de assistência jurídica mútua e os métodos de coordenação transfronteiriços.

No próximo ano, estaremos aptos a reforçar a nossa cooperação com todas as autoridades competentes, tanto a nível nacional como europeu. A nossa mensagem é simples: melhorar o nível de proteção dos interesses financeiros da UE começa por aumentar o nível de deteção da fraude na UE. As diferenças entre os Estados-Membros a este respeito são há muito tempo significativas, e conto também com o contributo do OLAF para aquilo que claramente precisa de ser um esforço conjunto.

Não há dúvida de que o arranque operacional da Procuradoria Europeia provoca muitas mudanças, não só nos Estados-Membros participantes, mas também nas instituições, órgãos e organismos da UE.

Levará tempo para que os atores fiquem a conhecer com precisão os papéis, as responsabilidades e os mandatos uns dos outros, para ajustarem as suas

expectativas e resolverem diversas questões técnicas. Juntos, estamos a identificar lacunas e a analisar todos os desafios que se colocam.

#### Os nossos objetivos operacionais mantêm-se:

- **Aumento das taxas globais de investigação de infrações que afetam os interesses financeiros da UE, especialmente em investigações transfronteiriças dirigidas a grupos criminosos organizados;**
- **Melhoria da recuperação de bens ilícitos obtidos através de infrações que afetam os interesses financeiros da UE;**

A Procuradoria Europeia continuará a reforçar a sua capacidade de realizar investigações e ações penais independentes, imparciais e de elevada qualidade, com o objetivo de alcançar elevadas taxas de sucesso em tribunal, respeitando simultaneamente todos os direitos fundamentais consagrados na Carta.

A Procuradoria Europeia continuará a desenvolver uma capacidade operacional adequada a nível central, a fim de apoiar e complementar as medidas de recuperação de bens e as investigações financeiras realizadas pelos Procuradores Europeus Delegados a nível nacional.

A Procuradoria Europeia prosseguirá os seus esforços no sentido de estabelecer relações fortes com os Estados-Membros não participantes, bem como com as autoridades competentes de países terceiros que se revistam de especial interesse para a investigação e a ação penal de processos transfronteiriços que sejam da sua competência, bem como para a recuperação de prejuízos.

A Procuradoria Europeia continuará a reforçar o seu quadro administrativo e a estabilizar as condições de trabalho e as perspetivas de carreira do seu pessoal.

Por último, a Procuradoria Europeia continuará a analisar a experiência adquirida, em especial para identificar questões que dificultem o cumprimento da sua missão e que teriam de ser abordadas através de alterações legislativas, quer a nível nacional quer a nível europeu.

**Laura Kövesi,**  
**Procuradora-Geral Europeia**

## Relatório, p. 10

- A 31 de dezembro de 2021, tínhamos 515 investigações ativas:
  - • 17,6 % das mesmas respeitavam a fraude ao IVA, com prejuízos estimados em 2,5 mil milhões de EUR.
  - • 27,5 % das mesmas tinham uma dimensão transfronteiriça (atos cometidos no território de vários países ou que causaram prejuízos a vários países).

*Após sete meses de atividade, tornou-se claro que o nível de deteção de fraudes que afetam os interesses financeiros da UE é insuficiente e varia significativamente de Estado-Membro para Estado-Membro.*

*Tal é particularmente visível na vertente das receitas do orçamento da UE, com vários Estados-Membros a não detetarem qualquer fraude grave ao IVA, bem como um número surpreendentemente baixo de comunicações relativas a fraude aduaneira.*



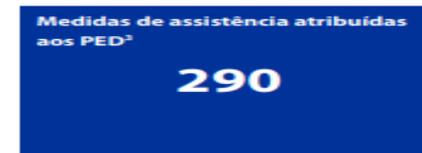
- *Para além de todas as explicações objetivas possíveis, as discrepâncias observadas apontam para a necessidade de intensificar sistematicamente os esforços neste sentido. Isto deveria significar também um reajuste coerente do papel que a Europol, o OLAF e a Eurojust podem desempenhar na luta contra a fraude que afeta os interesses financeiros da UE.*
- *Por último, os primeiros sete meses de atividade também demonstraram amplamente que a Procuradoria Europeia proporciona uma vantagem decisiva aos serviços de aplicação da lei em investigações transfronteiriças. Sem as pesadas formalidades do auxílio judiciário mútuo, a organização de buscas coordenadas ou de detenções transfronteiriças tem sido uma questão de semanas, em vez de meses. O acesso sem precedentes à informação operacional através do seu Sistema de Gestão de Processos permitiu à Procuradoria Europeia estabelecer ligações entre diferentes investigações (e posteriormente fundi-las), identificar mais provas a recolher e bens a apreender. Nos primeiros sete meses, os Procuradores Europeus Delegados atribuíram, no total, 290 medidas de assistência mútua.*

# Relatório, p. 12

## PROCURADORIA CENTRAL

DADOS VÁLIDOS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2021

### Atividade operacional



### Comunicações/queixas recebidas

Das autoridades nacionais	1 351
Das instituições, órgãos e organismos da UE	190
De entidades privadas	1 282
Ex officio	9
<b>TOTAL</b>	<b>2 832</b>

### Investigações abertas

Abrir a investigação (novo processo)	298
Avocar a investigação (processo antigo)	278
<b>TOTAL</b>	<b>576</b>

### Exercício da competência

Decisão pendente	84
Decisão de exercer a competência	570
Decisão de não exercer a competência	956
Reenvio às autoridades nacionais (quando a competência tiver sido exercida)	31

### Processos arquivados<sup>4</sup>

Morte ou dissolução	0
Demência	0
Amnistia	0
Imunidade	0
Prescrição do prazo legal nacional para a ação penal	0
O processo já foi definitivamente arquivado	0
Inexistência de meios de prova pertinentes	3
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>



# Relatório, p. 13

## Atividade judicial em processos penais

	Processos em curso na fase de julgamento	5
	Processos em que foram aplicados procedimentos penais simplificados	3
	Número de decisões judiciais em primeira instância	0
	Número de recursos de decisões judiciais em primeira instância	0
	Número de processos em curso na fase de recurso	0
	Número de decisões judiciais definitivas	1
	Número de vias de recurso extraordinárias contra decisões judiciais	0
	Condenações	1
	Absoluções	0
	Declarações de perda	22 000 €

## Tipologias identificadas nos pro [Sem título] Procuradoria Europeia

### Número de infrações investigadas, discriminadas por tipo

	Fraude não relacionada com as despesas de adjudicação de contratos	313
	Fraude relacionada com as despesas de adjudicação de contratos	110
	Fraude não relacionada com as receitas do IVA	132
	Fraude relacionada com as receitas do IVA	173
	Participação numa organização criminosa centrada na PIF	30
	Corrupção	40
	Apropriação ilegítima	34
	Branqueamento de capitais	47
	Infração indissociavelmente ligada	104
	Investigações transfronteiriças	142

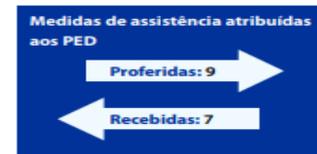
# Relatório, p. 48

## PORTUGAL



DADOS VÁLIDOS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2021

### Atividade operacional



#### Comunicações/queixas recebidas

Das autoridades nacionais	36
Das instituições, órgãos e organismos da UE	6
De entidades privadas	4
Ex officio	0
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>

#### Investigações abertas

Abrir a investigação (novo processo)	1
Avocar a investigação (processo antigo)	8
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

#### Exercício da competência

Decisão pendente	1
Decisão de exercer a competência	9
Decisão de não exercer a competência	36
Reenvio às autoridades nacionais (quando a competência tiver sido exercida)	0

#### Processos arquivados

Morte ou dissolução	0
Demência	0
Amnistia	0
Imunidade	0
Prescrição do prazo legal nacional para a ação penal	0
O processo já foi definitivamente arquivado	0
Inexistência de meios de prova pertinentes	0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>

Procuradores Europeus Delegados (ativos): 4



## **2. A criação da Procuradoria Europeia - um longo caminho percorrido**

-do Corpus Juris à consagração contemplada no art.º 86.º, do TFUE; na Proposta de Regulamento da Comissão Europeia de julho de 2013 e no Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho de 12 de outubro de 2017

# Do *Corpus Juris* ao Tratado de Lisboa – o art.º 86.º do TFUE

A ideia de criar um Procurador Europeu não é uma ideia nova, estando a sua origem relacionada com a necessidade de se estabelecer um sistema adequado para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias.

- **Em 1997**, um grupo de peritos sob a direção de Mireille Delmas-Marty **apresentou**, a pedido da Comissão e do Parlamento Europeu, **o projeto de *Corpus Juris* relativo às disposições penais sobre a proteção dos interesses financeiros da Comunidade**. O *Corpus Juris* continha um conjunto de normas europeias de direito penal material e processual (unificação).
- **Posteriormente, a ideia de criação de um Procurador Europeu foi retomada por um Comité de Peritos independentes designado pelo Parlamento Europeu**, em sequência de acusações de fraude feitas à Comissão. Criou-se, ainda, uma Unidade de Coordenação de Luta Anti-fraude (UCLAF), que evoluiu para o Organismo de Luta Anti-fraude (OLAF), instituído em **1999**, pela Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de abril de 1999.
- **Em 2001, a Comissão apresenta o Livro Verde sobre a proteção penal dos interesses financeiros comunitários e a criação de um Procurador Europeu**
- **No Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa surge a possibilidade de criação de uma Procuradoria Europeia, a partir da Eurojust, destinada a combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, nos termos do art.º III – 274.º, havendo a possibilidade de alargamento à criminalidade grave de dimensão transfronteiriça**
- **art.º 86.º do TFUE**

# A consagração contemplada no art.º 86.º do TFUE

- 1. A fim de combater as **infracções lesivas dos interesses financeiros da União**, o Conselho, por meio de regulamentos adoptados 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 projecto 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 projecto ao Conselho, para adopção.
- **No mesmo prazo, em caso de desacordo, e se pelo menos nove Estados-Membros pretenderem instituir uma cooperação reforçada** com base no projecto de regulamento em questão, esses Estados-Membros notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. (...).

# A consagração contemplada no art.º 86.º do TFUE – âmbito material de atuação do MPE

Além disso, nos termos do n.º 4 do artigo 86.º, do TFUE, prevê-se a possibilidade de o Conselho Europeu estender as “atribuições” da Procuradoria ao combate da “criminalidade grave com dimensão transfronteiriça”.

*4.O Conselho Europeu pode, em simultâneo ou posteriormente, adoptar 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 afectem vários Estados-Membros. O Conselho Europeu delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e após consulta à Comissão.*



o TFUE prevê **duas áreas de competência material:**

- a primeira relacionada com as infrações lesivas dos interesses financeiros da União (n.º 1 e n.º2, do art.º 86, do TFUE);
- a segunda está relacionada com a criminalidade grave transfronteiriça (n.º4, do art.º 86, do TFUE).

Atendendo à norma habilitante (art.º 86.º do TFUE),  
a opção do Tratado de Lisboa é a de uma **solução de compromisso**,

ou seja, adotou-se uma formulação legal que admite várias possibilidades:

a da criação ou não da Procuradoria Europeia,

a da existência de um **âmbito de atuação material restrito** ou **alargado**.

- O texto do art.º 86.º, do TFUE afigura-se **ambíguo**, permitindo dele colher-se várias leituras.
- Além do mais, constitui um “caderno de encargos”, amplamente definido.
- Neste sentido, de acordo com o texto normativo, várias possibilidades se apresentam, em abstrato, viáveis.

# COLOCAM-SE, DESDE LOGO, DUAS QUESTÕES,

1. Qual a base legal para a aproximação do direito penal substantivo da EU, quanto às infrações que lesem interesses financeiros da UE? A letra do art.º 86.º é ambígua.

2. O que significa, no art.º 86.º, n.º 2 – “A Procuradoria Europeia é competente para investigar,... as infrações lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1 ?

- i, devem as infrações lesivas dos interesses financeiros ser estabelecidas por Regulamento ou será suficiente a Diretiva, tal como contemplado na Proposta e no Regulamento da PE?

# Questões... quanto à base legal para aproximação normativa quanto ao âmbito substantivo

Qual a base legal para a aproximação do direito penal substantivo da EU, quanto às infrações que lesem os interesses financeiros da EU?

Qual a via a seguir?

- A da Diretiva, tendo por base legal o art.º 325.º/ 83.º TFUE?
- Ou a do Regulamento (V. art.º 86.º TFUE)?

Em 17 de julho de 2013, a Comissão adotou uma Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia –

- Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia- COM(2013) 534 final

# Como principais objetivos da Proposta:

- 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 na investigação e na 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.

- De facto, a ação penal contra infrações lesivas do orçamento da UE relevava 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 nacionais competentes, dada a limitação dos recursos–
- **Consequentemente, os esforços nacionais neste domínio são muitas vezes fragmentados e a dimensão transfronteiriça destas infrações escapa habitualmente à atenção das autoridades.**



- Existem vários estudos que demonstram que os atuais níveis de **intercâmbio** de informações e de coordenação **não são suficientes** para atingir esse objetivo, apesar dos esforços envidados pela Eurojust, Europol e o OLAF.
- Há crimes que prejudicam o orçamento da União Europeia e que, até agora, só podiam ser investigados a nível nacional. Por exemplo:
  - todos os anos os Estados-membros perdem, no mínimo, 50 mil milhões de euros em receitas de IVA, devido à fraude transnacional.
  - em 2015, cerca de 638 milhões de euros dos fundos estruturais da UE foram indevidamente utilizados.
  - estima-se que a corrupção, por ex, por si só, represente um custo para a economia da União Europeia equivalente a **120 mil milhões de euros por ano, apenas um pouco menos do que o orçamento anual da União Europeia**. Por conseguinte, combater a corrupção contribui para a competitividade da União na economia global (COMISSÃO, 2015).

# Versão final da Proposta

Evolução demonstra uma maior preocupação com a salvaguarda dos direitos nacionais e uma redução da "integração"

## - Alguns exemplos:

Em causa estava, sobretudo:

- uma possível alteração da estrutura da Procuradoria (art.ºs 7.º e ss.) - de uma estrutura hierarquizada passou-se para um Colégio com um representante de cada EM e para a divisão entre um nível central e um nível descentralizado.
- Partilha das competências (e não competências exclusivas)

# Principais disposições da Proposta

– Estrutura hierárquica (agora Colégio) e Procurador Europeu central com competências alargadas (Exposição de Motivos: permitir uma tomada de decisão rápida e eficiente)

- *Artigo 3.º Instituição* - 1. A Procuradoria Europeia é instituída como um órgão da União com uma estrutura descentralizada. (agora: estrutura descentralizada a dois níveis: um central e um descentralizado)

- *Artigo 6.º - Estrutura e organização da Procuradoria Europeia* –

1. A Procuradoria Europeia é composta pelo Procurador Europeu, seus vice-procuradores, pessoal que lhes presta apoio no desempenho das suas funções nos termos do presente regulamento, bem como os procuradores localizados nos Estados-Membros.

2. A Procuradoria Europeia é presidida pelo Procurador Europeu, que dirige as suas atividades e organiza o seu trabalho. O Procurador Europeu é assistido por quatro vice-procuradores.

3. Os vice-procuradores coadjuvam o Procurador Europeu em todas as suas funções e substituem-no, nos termos do artigo 72.º, alínea d), em caso de ausência ou impedimento. Um dos vice-procuradores é responsável pela execução do orçamento.

4. Os inquéritos e ações penais da Procuradoria Europeia são realizados pelos procuradores, sob a direção e supervisão do Procurador Europeu. Sempre que for considerado necessário, no interesse do inquérito ou da ação penal, o Procurador Europeu pode também exercer a sua autoridade diretamente, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 5.

5. Deve haver pelo menos um procurador em cada Estado-Membro, plenamente integrado na Procuradoria Europeia. Os procuradores agem sob a autoridade exclusiva do Procurador Europeu e seguem apenas as suas instruções, orientações e decisões na realização dos inquéritos e ações penais que lhes forem atribuídos. No exercício do seu mandato ao abrigo do presente regulamento, os procuradores são totalmente independentes dos organismos do ministério público nacional e não têm quaisquer obrigações perante estes.

(agora: O nível central é constituído pela Procuradoria Central, localizada na sede da Procuradoria Europeia. A Procuradoria Central é constituída pelo Colégio, as Câmaras Permanentes, o Procurador-Geral Europeu, os Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos, os Procuradores Europeus e o Diretor Administrativo. O nível descentralizado é constituído pelos Procuradores Europeus Delegados localizados nos Estados-Membros)

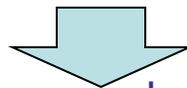
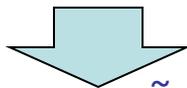
# • **Competência exclusiva** (Exposição de Motivos – considerando 26)

- **Artigo 4 - Missão e competências - 1.** A Procuradoria Europeia tem por missão **o combate a infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União.**
- 2. Cabe à Procuradoria Europeia investigar, agir penalmente e levar a julgamento os autores das infrações penais previstas no n.º 1 e seus cúmplices. Neste âmbito, a Procuradoria Europeia dirige e supervisiona os inquéritos e pratica os atos próprios da ação penal, incluindo o arquivamento do processo.
- 3. Os magistrados da Procuradoria Europeia exercerão as funções de procurador nos **tribunais competentes dos Estados-Membros** relativamente às infrações referidas no n.º 1, incluindo a dedução da acusação e a interposição de recursos, até que o processo transite em julgado.
- (agora – Considerando 13 e 14 - O presente regulamento prevê um regime de competências partilhadas entre a Procuradoria Europeia e as autoridades nacionais na luta contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, com base no direito de avocação da Procuradoria Europeia.
- (14) À luz do princípio da cooperação leal, tanto a Procuradoria Europeia como as autoridades nacionais competentes deverão apoiar-se e partilhar informações com vista a combater eficazmente as infrações que sejam da competência da Procuradoria Europeia.)

- Encerramento do inquérito:
- Arquivamento do inquérito; Acusação; Transação
  - Art.º 29.º Transação:
    - Se o processo não for arquivado e contribuir para uma boa administração da justiça, a Procuradoria Europeia pode, após ressarcimento do dano, propor ao suspeito o pagamento de uma multa global que, uma vez paga, implica o arquivamento do processo...
    - O arquivamento não está sujeito a controlo jurisdicional.

(agora: Artigo 40.º - **Procedimentos penais simplificados**)

- 1. Se o direito nacional aplicável prever um procedimento penal simplificado com vista ao arquivamento final do processo, nas condições acordadas com o suspeito, o Procurador Europeu Delegado competente pode propor à Câmara Permanente competente, em conformidade com o artigo 10.º , n.º 3, e com o artigo 35.º , n.º 1, a aplicação desse procedimento nas condições estabelecidas pelo direito nacional”
- Considerando 82: Os sistemas jurídicos nacionais preveem vários tipos de procedimentos penais simplificados, que poderão incluir, ou não, a associação de um órgão jurisdicional, por exemplo sob a forma de transações com o suspeito ou com o arguido. Caso existam, o Procurador Europeu Delegado deverá ter o poder de aplicar esses procedimentos nas condições estabelecidas pelo direito nacional e nas situações previstas pelo presente regulamento. Essas situações deverão abranger os casos em que os danos definitivos da infração não sejam significativos, após a eventual recuperação de um montante correspondente ao prejuízo. Tendo em conta o interesse de a Procuradoria Europeia seguir uma política de ação penal eficaz e coerente, a Câmara Permanente competente deverá ser sempre chamada a dar o seu consentimento para a utilização desses procedimentos. Após a conclusão bem sucedida do procedimento simplificado, o processo deverá ser arquivado.



maior preocupação com a salvaguarda do respeito pelo direito nacional)



Esta Proposta levantou muitas questões (refira-se até que 14 Parlamentos nacionais enviaram pareceres fundamentados à Comissão, impulsionando o mecanismo de controlo da subsidiariedade previsto no n.º 2 do art.º 7.º do Protocolo n.º 2).

A Comissão confirmou o acionamento do mecanismo de controlo da subsidiariedade previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2, em 6 de novembro de 2013, tendo decidido manter a proposta,

por entender que a mesma estava em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º, n.º 3, do TUE, esclarecendo que teria em conta, durante o processo legislativo, os pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais.

Muito especialmente no que toca ao parecer do Comité Económico e Social Europeu,

- quanto à definição do âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia,

este Comité “considera que os interesses financeiros da União devem ser protegidos mas assinala que, para assegurar uma maior coerência do sistema de direito penal da UE, o regulamento deveria definir, com exatidão e precisão, não só a terminologia utilizada mas também as infrações lesivas dos interesses financeiros da União a serem criminalizadas nos Estados-Membros. As definições deveriam ser incorporadas no regulamento ou constar de um anexo, à semelhança do modelo do regulamento que cria a Eurojust, a ser eventualmente completado por uma diretiva. Esta definição pode constituir o quadro regulamentar ulterior às infrações lesivas dos interesses financeiros da União e asseguraria o respeito do princípio ‘nullum crimen sine lege’”

- **REGULAMENTO (UE) 2017/1939 DO CONSELHO de 12 de outubro de 2017 que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia**

- Publicado no JO a 31.10.2017

- “define”, v.g.:

- o estatuto,
    - a estrutura e a organização da Procuradoria Europeia,
    - a competência da Procuradoria Europeia,
    - as regras processuais aplicáveis às investigações, às medidas de investigação, à ação penal, às garantias processuais
    - ...

## Artigo 3.º

# Instituição

1. A Procuradoria Europeia é instituída como um **órgão** da União.
3. A Procuradoria Europeia coopera com a Eurojust e conta com o seu apoio, em conformidade com o disposto no artigo 100.º .

## Artigo 4.º

# Funções

Cabe à Procuradoria Europeia **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 lesivas dos interesses financeiros da União previstas na Diretiva (UE) 2017/1371 e determinadas no presente regulamento.**

Para o efeito, a Procuradoria Europeia faz as investigações e pratica os atos próprios da ação penal, exercendo a ação pública **perante os órgãos judiciais competentes dos Estados-Membros** até que o processo seja arquivado.

## *Artigo 5.º - Princípios de base das atividades*

1. No exercício das suas atividades, a Procuradoria Europeia assegura o respeito dos direitos consagrados na Carta.
2. A Procuradoria Europeia fica vinculada pelos princípios do primado do direito e da proporcionalidade em todas as suas atividades.
3. As investigações feitas e as ações penais instauradas em nome da Procuradoria Europeia regem-se pelo disposto no presente regulamento. O direito nacional aplica-se na medida em que a matéria em causa não seja regulada pelo presente regulamento. Salvo disposição em contrário do presente regulamento, o direito nacional aplicável é o direito do Estado-Membro cujo Procurador Europeu Delegado esteja encarregado da direção do processo nos termos do artigo 13.º, n.º 1. Sempre que uma matéria se reja ao mesmo tempo pelo direito nacional e pelo presente regulamento, é este último que prevalece.
4. A Procuradoria Europeia conduz as suas investigações de forma imparcial e procura todos os meios de prova pertinentes, tanto incriminatórios como ilibatórios.
6. As autoridades nacionais competentes auxiliam e apoiam ativamente as investigações e ações penais a cargo da Procuradoria Europeia. Todas as ações e procedimentos que se insiram no âmbito de aplicação do presente regulamento pautar-se-ão pelo princípio da cooperação leal.

# Art.º 6.º Independência e responsabilidade

1. A Procuradoria Europeia é **independente**. O Procurador-Geral Europeu, os Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos, os Procuradores Europeus, os Procuradores Europeus Delegados, o Diretor Administrativo e os membros do pessoal da Procuradoria Europeia **atuam no interesse da União no seu conjunto**, tal como definido pela lei, não devendo, no desempenho das funções que lhes são cometidas por força do presente regulamento, nem pedir nem receber instruções de qualquer pessoa estranha à Procuradoria Europeia, qualquer Estado-Membro da União Europeia ou qualquer instituição, órgão ou organismo da União. Os Estados-Membros da União Europeia e as instituições, órgãos e organismos da União respeitam a independência da Procuradoria Europeia e não tentam influenciá-la no exercício das suas funções.

2. A Procuradoria Europeia **responde perante o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão** pelas suas atividades gerais, apresentando relatórios anuais em conformidade com o artigo 7.º .

# Estatuto e estrutura – art.º 8.º e ss.

8.º /1. A Procuradoria Europeia é um órgão indivisível da União e funciona como entidade única com estrutura descentralizada.

2. A Procuradoria Europeia é organizada a nível central e a nível descentralizado.

3. O **nível central** é constituído pela **Procuradoria Central**, localizada na sede da Procuradoria Europeia.

A **Procuradoria Central** é constituída pelo

**Colégio,**

as **Câmaras Permanentes,**

o **Procurador-Geral Europeu,**

**os Procuradores-Gerais Europeus Adjuntos,**

os Procuradores Europeus

e o Diretor Administrativo.

4. O **nível descentralizado** é constituído pelos Procuradores Europeus Delegados, localizados nos Estados-Membros. (...)

2. As **Câmaras Permanentes** acompanham e orientam as investigações e ações penais conduzidas pelos **Procuradores Europeus Delegados**. Asseguram também a coordenação das investigações e das ações penais nos processos transfronteiriços, e asseguram a aplicação das decisões tomadas pelo Colégio.

Após examinar um projeto de decisão proposto pelo Procurador Europeu Delegado competente, as Câmaras Permanentes decidem quanto às seguintes questões:

deduzir acusação;

arquivamento;

aplicar procedimento penal simplificado;

reenviar um processo para as autoridades nacionais;

reabrir investigação;

dar instruções ao Procurador Europeu Delegado para iniciar uma investigação quando não tenha sido aberta nenhuma investigação;

dar instruções ao Procurador Delegado Europeu para exercer o direito de avocação; redistribuir processos,...

5. A Câmara Permanente competente, **através do Procurador Europeu que supervisiona a investigação ou a ação penal, pode, em conformidade com o direito nacional aplicável, dar instruções em casos concretos ao Procurador Europeu Delegado competente quando tal for necessário para a direção eficiente da investigação ou ação penal, no interesse da justiça ou a fim de assegurar a coerência de funcionamento da Procuradoria Europeia.**

- 8/4. O **nível descentralizado** é constituído pelos **Procuradores Europeus Delegados**, localizados nos Estados-Membros. (...)

- Art.º 13.º

1 - Os Procuradores Europeus Delegados **agem em nome da Procuradoria Europeia nos respetivos EM e têm as mesmas competências que os procuradores nacionais** no que respeita a investigar, instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento, além das competências específicas e do estatuto que o presente regulamento lhes confere, nas condições nele estabelecidas.

Os Procuradores Europeus Delegados **são responsáveis pelas investigações e ações penais que lançaram, que lhes foram atribuídas ou que tomaram a cargo exercendo o direito de avocação.** Os Procuradores Europeus Delegados **também seguem a orientação e as instruções da Câmara Permanente** encarregada do processo, bem como as **instruções do Procurador Europeu supervisor.**

Os Procuradores Europeus Delegados são também **responsáveis por deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento,** tendo, em especial, o poder de apresentar alegações, participar na recolha de meios de prova e interpor os recursos disponíveis segundo a lei nacional.

2. Em cada Estado-Membro **há dois ou mais Procuradores Europeus Delegados.**

O Procurador-Geral Europeu aprova, após consulta e acordo com as autoridades pertinentes dos Estados-Membros, o número de Procuradores Europeus Delegados e a divisão funcional e territorial de competências entre os Procuradores Europeus Delegados de cada Estado-Membro.

3. Os Procuradores Europeus Delegados **podem também exercer funções de procuradores nacionais, desde que tal não os impeça de cumprir as obrigações que lhes incumbem por força do presente regulamento.** Informam o Procurador Europeu supervisor de que lhes foram atribuídas essas funções. Se, a dado momento, um Procurador Europeu Delegado estiver impedido de exercer as suas funções de Procurador Europeu Delegado pelo facto de estar a exercer funções de procurador nacional, dá disso conhecimento ao Procurador Europeu supervisor, que consulta os ministérios públicos nacionais competentes a fim de determinar se deve ser dada prioridade às funções previstas no presente regulamento. O Procurador Europeu pode propor à Câmara Permanente que redistribua o processo a outro Procurador Europeu Delegado no mesmo Estado-Membro ou que conduza ele próprio as investigações nos termos do artigo 28.º, n.ºs 3 e 4.

# COMPETÊNCIA MATERIAL DA PROCURADORIA EUROPEIA

## Art.º 22.º Regulamento

1. A Procuradoria Europeia é competente em relação às infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União que estão previstas na **Diretiva** (UE) 2017/1371, 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.
2. A Procuradoria Europeia é igualmente competente em matéria de infrações relativas à **participação numa organização criminosa**, definidas na Decisão-Quadro 2008/841/JAI, tal como transposta para o direito nacional, **se a atividade criminosa dessa organização consistir essencialmente em cometer qualquer das infrações referidas no n.º 1.**

### Diretiva (UE) 2017/1371

- ART.º 3.º - **Fraude lesiva dos interesses financeiros da União**
- ART.º 4.º - **Outras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União:** nomeadamente, BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS (tal como definido na Diretiva 2015/849); CORRUPÇÃO PASSIVA E ATIVA E APROPRIAÇÃO ILEGÍTIMA.
  - fraudes para obter subsídios e outros apoios financeiros - **fraudes que envolvam fundos da UE no valor de mais de 10.000 euros**
  - fraudes relacionadas com o IVA - que envolvam prejuízos de mais de **10 milhões de euros e pelo menos 2 EM.**
  - corrupção
  - branqueamento de capitais.

# COMPETÊNCIA MATERIAL DA PROCURADORIA EUROPEIA

## Art.º 22.º Regulamento

- 3. A Procuradoria Europeia também é competente em matéria de qualquer outra infração penal que esteja **indissociavelmente ligada a uma conduta criminosa abrangida pelo âmbito de aplicação do n.º 1 do presente artigo**. A competência no que diz respeito a tais infrações penais só pode ser exercida nos termos do artigo 25.º, n.º 3.

# COMPETÊNCIA MATERIAL DA PROCURADORIA EUROPEIA

## Nos termos do art.º 22.º/1

(i) *a título principal* - a competência da Procuradoria Europeia diz respeito às **infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União nos termos da Diretiva PIF, tal como transposta para o direito nacional,**

- o que inclui, a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE (art.º3.º Diretiva PIF)

relativamente a um dos tipos de fraude – às **fraudes relativamente ao IVA** - a Procuradoria Europeia só é competente quando os atos ou omissões (a) estejam relacionados com o território de 2 ou + EM e (b) envolvam prejuízos totais de pelo menos 10 milhões de euros),

- o branqueamento de capitais, a corrupção e a apropriação ilegítima (art.º 4.º da Diretiva PIF)

(ii) *a título secundário* - infrações relativas à participação numa organização criminosa se a atividade criminosa dessa organização consistir sobretudo na prática daquelas infrações (n.º 3, do artigo 22.º)



(iii) e quanto a **“qualquer outra infração penal que esteja indissociavelmente ligada” àquelas infrações lesivas dos interesses financeiros**, sendo que relativamente àquelas infrações “conexas” a competência só pode ser exercida nos termos do artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento da Procuradoria Europeia

# Infrações indissociavelmente ligadas a uma infração lesiva dos interesses financeiros da União

- CONSIDERANDO 54 - A investigação eficiente de infrações lesivas dos interesses financeiros da União e o princípio *ne bis in idem* podem exigir, em alguns casos, um alargamento da investigação a outras infrações ao abrigo do direito nacional, nos casos em que estas estejam indissociavelmente ligadas a uma infração lesiva dos interesses financeiros da União.
  - A noção de infrações indissociavelmente ligadas deverá ser analisada à luz da jurisprudência pertinente que, para a aplicação do princípio *ne bis in idem*, mantém como critério relevante a identidade dos factos materiais (ou factos substancialmente idênticos), entendidos no sentido da existência de uma série de circunstâncias concretas indissociavelmente ligadas no tempo e no espaço.
- CONSIDERANDO 55 - A Procuradoria Europeia deverá ter o direito de exercer a sua competência quando as infrações estejam indissociavelmente ligadas e a infração lesiva dos interesses financeiros da União seja preponderante em termos de gravidade da infração em causa, conforme refletida nas sanções máximas suscetíveis de ser impostas.
- CONSIDERANDO 56 - No entanto, a Procuradoria Europeia deverá ter também o direito de exercer a sua competência no caso de infrações indissociavelmente ligadas em que a infração lesiva dos interesses financeiros da União não seja preponderante em termos de níveis de sanções, mas em que se considere que a outra infração indissociavelmente ligada tem caráter acessório por ser meramente instrumental para a infração lesiva dos interesses financeiros da União, em particular quando essa outra infração tenha sido cometida com a principal finalidade de criar as condições para cometer a infração lesiva dos interesses financeiros da União, como por exemplo uma infração estritamente destinada a garantir os meios materiais ou legais para cometer a infração lesiva dos interesses financeiros da União, ou para assegurar o lucro



- CONSIDERANDO 58 - A competência da Procuradoria Europeia relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da União deverá, regra geral, prevalecer sobre as reivindicações nacionais de competência, de modo a que a Procuradoria Europeia possa garantir a coerência e a direção das investigações e ações penais ao nível da União. No que diz respeito a estas infrações, as autoridades dos Estados-Membros deverão abster-se de qualquer medida, salvo em caso de necessidade de medidas urgentes, até que a Procuradoria Europeia decida se deverá proceder a uma investigação.

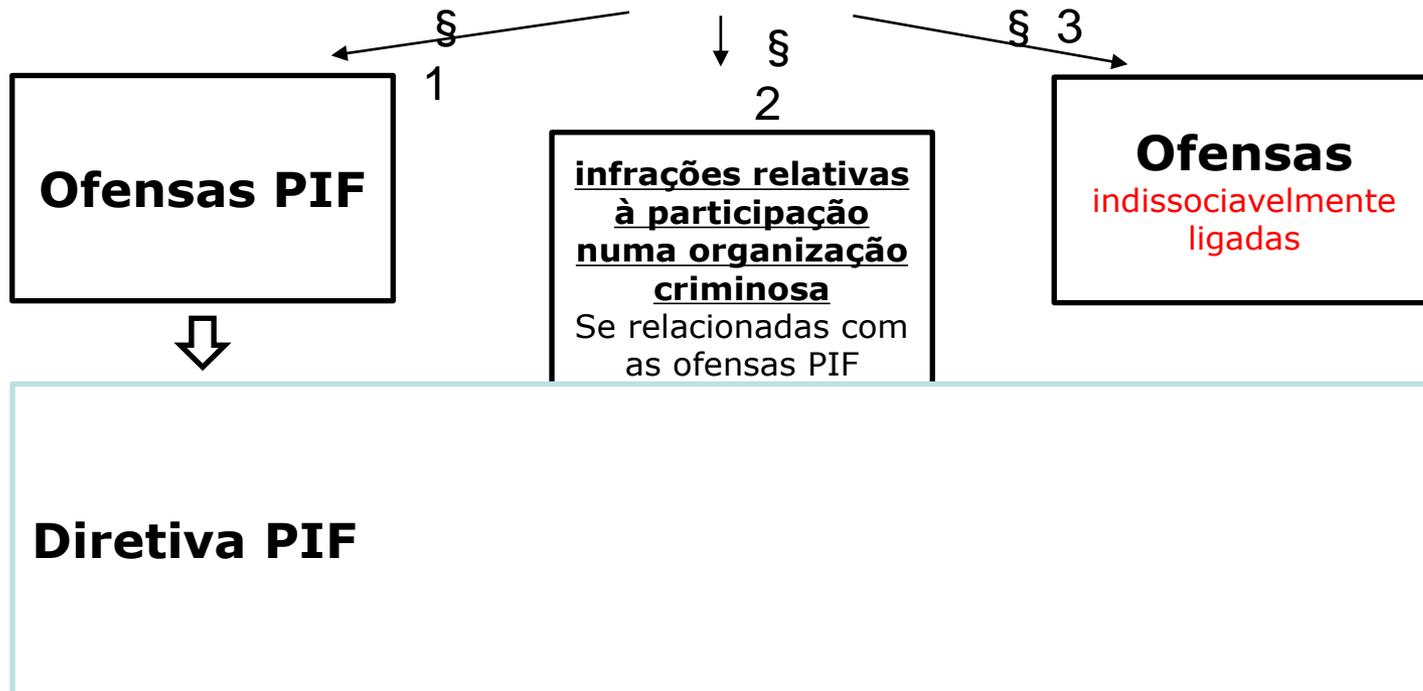
# COMPETÊNCIA MATERIAL DA PROCURADORIA EUROPEIA

## Art.º 22.º Regulamento

- 4. Em todo o caso, a Procuradoria Europeia não é competente em matéria de infrações penais relacionadas com impostos diretos nacionais, inclusive infrações a elas indissociavelmente ligadas. A estrutura e o funcionamento da administração fiscal dos Estados-Membros não são afetados pelo presente regulamento.

# Competência material

## Artigo 22



# Artigo 3.º Diretiva PIF- Fraude lesiva dos interesses financeiros da União

1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a **fraude lesiva dos interesses financeiros da União** constitua uma infração penal, quando cometida intencionalmente.
2. Para efeitos da presente diretiva, **é considerado fraude lesiva dos interesses financeiros da União**:
  - a) No que respeita a despesas não relacionadas com contratação pública, **os atos ou omissões relativos**:
    - i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a **apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos ou de ativos provenientes do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta**,
    - ii) à **não comunicação de uma informação**, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito,  
ou
    - iii) à **aplicação ilegítima de tais fundos ou ativos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos**;
  - b) No que respeita a **despesas relacionadas com contratação pública**, pelo menos quando cometidos tendo em vista um proveito ilícito em benefício do autor da infração ou de terceiros, **causando prejuízo aos interesses financeiros da União, os atos ou omissões relativos**:
    - i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a **apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos ou de ativos provenientes do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta**,
    - ii) à **não comunicação de uma informação**, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito,  
ou
    - iii) à **aplicação ilegítima de tais fundos ou ativos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos, que lese os interesses financeiros da União**;
  - c) No que respeita **a receitas distintas das receitas provenientes dos recursos próprios do IVA** a que se refere a alínea d), os atos ou omissões relativos:
    - i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a **diminuição ilegal de recursos do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta**,
    - ii) à **não comunicação de uma informação**, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito,  
ou
    - iii) à **aplicação ilegítima de um benefício, obtido legalmente, que produza o mesmo efeito**;
  - d) No que respeita **a receitas provenientes dos recursos próprios do IVA**, os atos ou omissões cometidos no âmbito de esquemas fraudulentos transfronteiriços, relativos:
    - i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos relativos ao IVA falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a **diminuição dos recursos do orçamento da União**,
    - ii) à **não comunicação de uma informação relativa ao IVA**, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito, ou
    - iii) à **apresentação de declarações relativas ao IVA corretas para fins de dissimulação fraudulenta do não pagamento ou da criação ilícita de direitos a reembolso do IVA**.

# Artigo 4.o Diretiva PIF- Outras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União

1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que o **branqueamento de capitais**, tal como descrito no artigo 1.o, n.o 3, da Diretiva (UE) 2015/849, quando envolva bens que sejam produto das infrações penais abrangidas pela presente diretiva, constitua uma infração penal.

2. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a **corrupção passiva e ativa**, quando cometidas intencionalmente, constituam infrações penais. (...)

(de modo que lese ou possa lesar os interesses financeiros da União)

3. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a **apropriação ilegítima**, quando cometida intencionalmente, constitua uma infração penal.

Para efeitos da presente diretiva, por «apropriação ilegítima» entende-se o facto de um funcionário público, direta ou indiretamente encarregado da gestão de fundos ou de ativos, afetar ou desembolsar fundos, ou se apropriar de ativos ou utilizar ativos para fins contrários ao objetivo para o qual estavam previstos **de modo que lese os interesses financeiros da União**.

4. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por «funcionário público»:

# “Double-checking” da competência material

1. Verificar: o ato ilícito enquadra-se no escopo da diretiva PIF?

- Se não, a PE não pode exercer sua competência

2. Mesmo assim verificar, pode o EM ter alargado o âmbito da Diretiva.

- Neste caso a Procuradoria Europeia pode exercer a sua competência???
  - Se o EM falhou na transposição da Diretiva, a PE não pode exercer a sua competência

Exceções – o art. 25.º

## Artigo 25.º - Exercício da competência da Procuradoria Europeia (ESPECIFICIDADES – NÃO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA)

2. Se uma infração penal abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 22.º tiver lesado ou for suscetível de lesar os interesses financeiros da União **em menos de 10 000 EUR**, a Procuradoria Europeia só pode exercer a sua competência se:

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

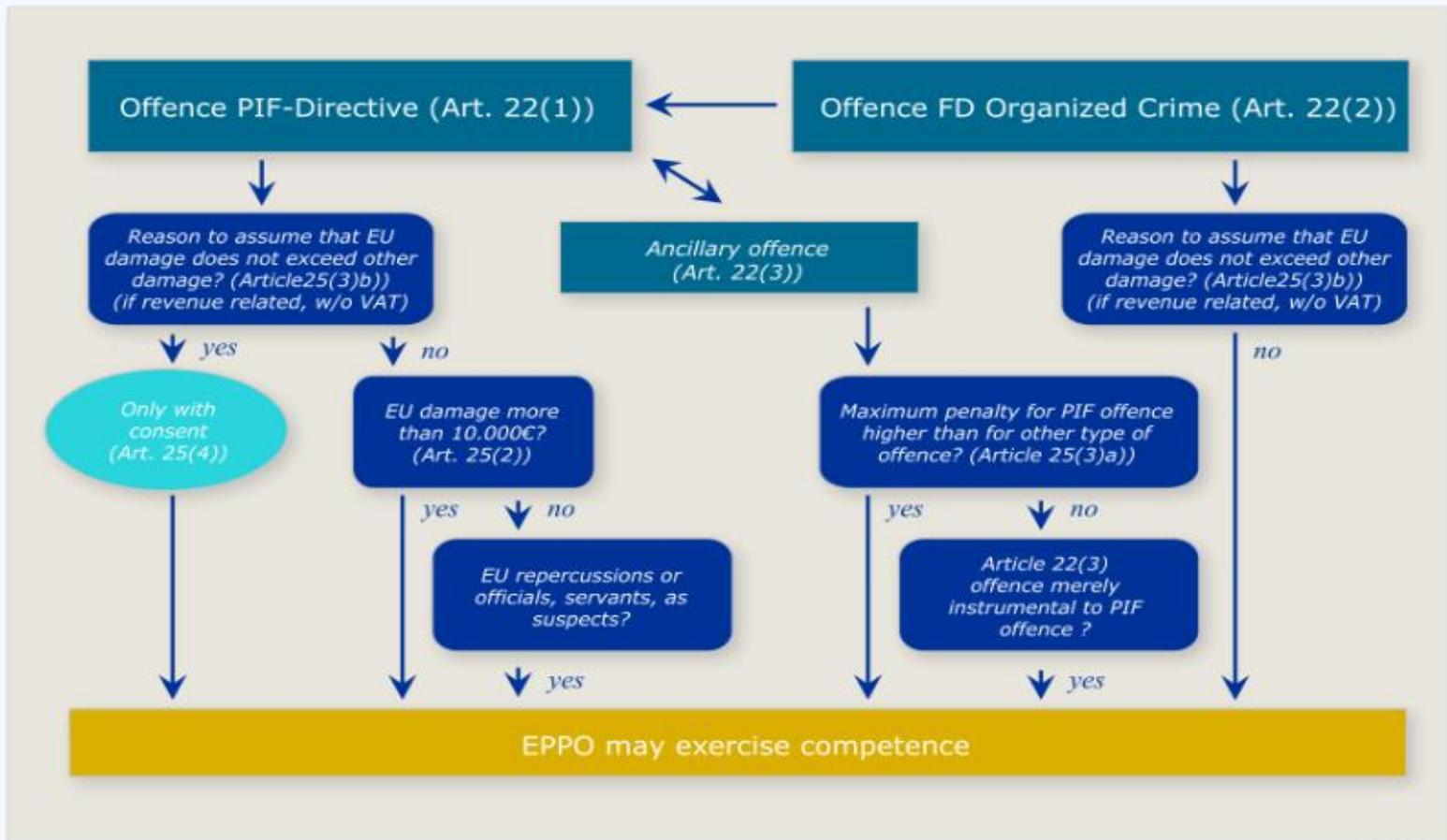
3. A Procuradoria Europeia abstém-se de exercer a sua competência relativamente a qualquer infração abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 22.º e, após consulta às autoridades nacionais competentes, **reenvia** o caso sem demora injustificada às referidas autoridades em conformidade com o artigo 34.º **se:**

- a) A **sanção máxima** prevista no direito nacional para uma infração abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 22.º/1, **for de severidade igual ou inferior à da sanção máxima para uma infração indissociavelmente ligada,**
  - a não ser que esta última infração tenha sido instrumental para cometer a infração abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 22.º/1; ou
- b) Existirem motivos para presumir que o prejuízo causado ou suscetível de ser causado aos interesses financeiros da União por uma infração nos termos do artigo 22.º **não excede o prejuízo causado ou suscetível de ser causado a outra vítima.**
  - **não se aplica às infrações referidas no artigo 3.º , n.º 2, alíneas a), b) e d) (FRAUDE),** da Diretiva (UE) 2017/1371, tal como transposta para o direito nacional.

- 4. A Procuradoria Europeia **pode, com o consentimento das autoridades nacionais competentes, exercer a sua competência** em relação às infrações referidas no artigo 22.º , nos casos que, de outro modo, **seriam excluídos** devido à aplicação do n.º 3, alínea b), do presente artigo, **se se afigurar que a Procuradoria Europeia está mais bem colocada para proceder à investigação ou à instauração da ação penal.**

<https://eppo-lex.eu/article-24/>

## Article 25 Exercising of competence by the EPPO



## Artigo 25. - Exercício da competência da Procuradoria Europeia - **Desacordo**

1. Se a Procuradoria Europeia decidir exercer a sua competência, as autoridades nacionais competentes **não** exercem a sua própria competência relativamente à mesma conduta criminosa.

**5. A Procuradoria Europeia informa as autoridades nacionais competentes, sem demora injustificada, de qualquer decisão de exercer ou de se abster de exercer a sua competência.**

6. Em caso de desacordo entre a Procuradoria Europeia e os ministérios públicos nacionais a respeito da questão de a conduta criminosa estar abrangida

pele âmbito de aplicação do artigo 22/2 ou n. 3 (infrações ligadas á organização criminosa ou indissociavelmente ligadas),

do artigo 25./2 ou n. 3 (infrações que lesem menos de 10 000€ e .... Ou sanção prevista for igual ou inferior à indissociavelmente ligada....) ,

 as autoridades nacionais competentes para decidir da atribuição de competências relativas à ação penal a nível nacional decidem quem é competente para investigar o caso.

Os EM especificam qual a autoridade nacional que tomará decisões em matéria de atribuição de competências. (Em Portugal – PGR)

 Não há competência para o EM decidir se uma ação é uma infração PIF ou não (Art. 22/1)

# Lei n.º 112/2019, de 10 de Setembro

- Adapta a ordem jurídica interna ao Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia

## Artigo 7.º

### Conflitos de competência

Compete ao **Procurador-Geral da República** decidir da atribuição da competência para a investigação em caso de desacordo entre a Procuradoria Europeia e o Ministério Público nacional sobre a inscrição da conduta criminosa no âmbito de aplicação dos n.os 2 ou 3 dos artigos 22.º e 25.º do Regulamento da Procuradoria Europeia.

- Ver Decisão do Colégio 029/2021 sobre a investigação e avocação da PE, alterada pela Decisão 007/2022

– Anexo I a IV

# Artigo 23.º - Competência territorial e pessoal da Procuradoria Europeia

- A Procuradoria Europeia é competente para as infrações referidas no artigo 22.º, se tais infrações:
  - a) Tiverem sido cometidas, no todo ou em parte, no território de um ou vários EM;
  - b) Tiverem sido cometidas por um nacional de um Estado-Membro, desde que um Estado-Membro tenha competência em relação a essas infrações, quando cometidas fora do seu território; ou
  - c) Tiverem sido cometidas fora dos territórios referidos na alínea a) por uma pessoa sujeita ao Estatuto dos Funcionários ou ao Regime aplicável aos Outros Agentes, na altura da infração, desde que um Estado-Membro tenha competência em relação a essas infrações quando cometidas fora do seu território.

# Artigo 23.º - Competência territorial e pessoal da Procuradoria Europeia

- Infrações cometidas:
  - no todo ou em parte, no território de um ou vários EM;
  - por um nacional de um Estado-Membro
    - desde que um Estado-Membro tenha competência em relação a essas infrações, quando cometidas fora do seu território; ou
  - fora dos territórios do EM por uma pessoa sujeita ao Estatuto dos Funcionários ou ao Regime aplicável aos Outros Agentes, na altura da infração,
    - desde que um Estado-Membro tenha competência em relação a essas infrações quando cometidas fora do seu território.

# ***Exercício da competência da Procuradoria Europeia – Relatórios, registo e verificação das informações - Artigo 24.º***

- 1. As instituições, órgãos e organismos da União e as autoridades dos EM competentes ao abrigo do direito nacional aplicável **comunicam** à Procuradoria Europeia, **sem demora injustificada**, qualquer conduta criminosa a propósito da qual a Procuradoria Europeia possa exercer a sua competência em conformidade com o artigo 22.º e o artigo 25.º, n.ºs 2 e 3.
- 2. Quando uma autoridade judicial ou policial competente de um Estado-Membro **abrir uma investigação** respeitante a uma infração penal relativamente à qual a Procuradoria Europeia possa exercer a sua competência em conformidade com o artigo 22.º e o artigo 25.º, n.ºs 2 e 3, ou quando, em qualquer ocasião desde a abertura de uma investigação, a autoridade judicial ou policial competente de um Estado-Membro considerar que a investigação se refere a uma infração dessa natureza, a referida autoridade informa sem demora injustificada a Procuradoria Europeia de forma a que esta possa decidir exercer ou não o seu direito de avocação em conformidade com o artigo 27.º.
- 3. Quando uma autoridade judicial ou policial de um Estado-Membro **abrir uma investigação** respeitante a uma infração penal tal como definida no artigo 22.º e considerar que a Procuradoria Europeia poderá, em conformidade com o artigo 25.º, n.º 3, **não exercer** a sua competência, **a referida autoridade informa desse facto a Procuradoria Europeia**.
- 4. O relatório contém, no mínimo, a **descrição dos factos**, incluindo a **avaliação do prejuízo** causado ou suscetível de ser causado, a **eventual qualificação jurídica** e **qualquer informação disponível** sobre potenciais vítimas, suspeitos e outras pessoas envolvidas.
- 5. A Procuradoria Europeia é também informada, em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do presente artigo, **dos casos em que não é possível avaliar** o cumprimento dos critérios estabelecidos no artigo 25.º, n.º 2.

# ***Exercício da competência da Procuradoria Europeia – Relatórios, registo e verificação das informações - Artigo 24.º***

- 6. A informação prestada à Procuradoria Europeia é registada e verificada em conformidade com o seu **regulamento interno**. A verificação avalia se, com base na informação disponibilizada em conformidade com os n.os 1 e 2, há motivos para abrir uma investigação ou exercer o direito de avocação.
- 7. Se, após a verificação, a Procuradoria Europeia decidir que **não há motivos para abrir uma investigação** em conformidade com o artigo 26.o, **nem para exercer o seu direito de avocação** em conformidade com o artigo 27.o, a justificação é registada no sistema de gestão de processos.

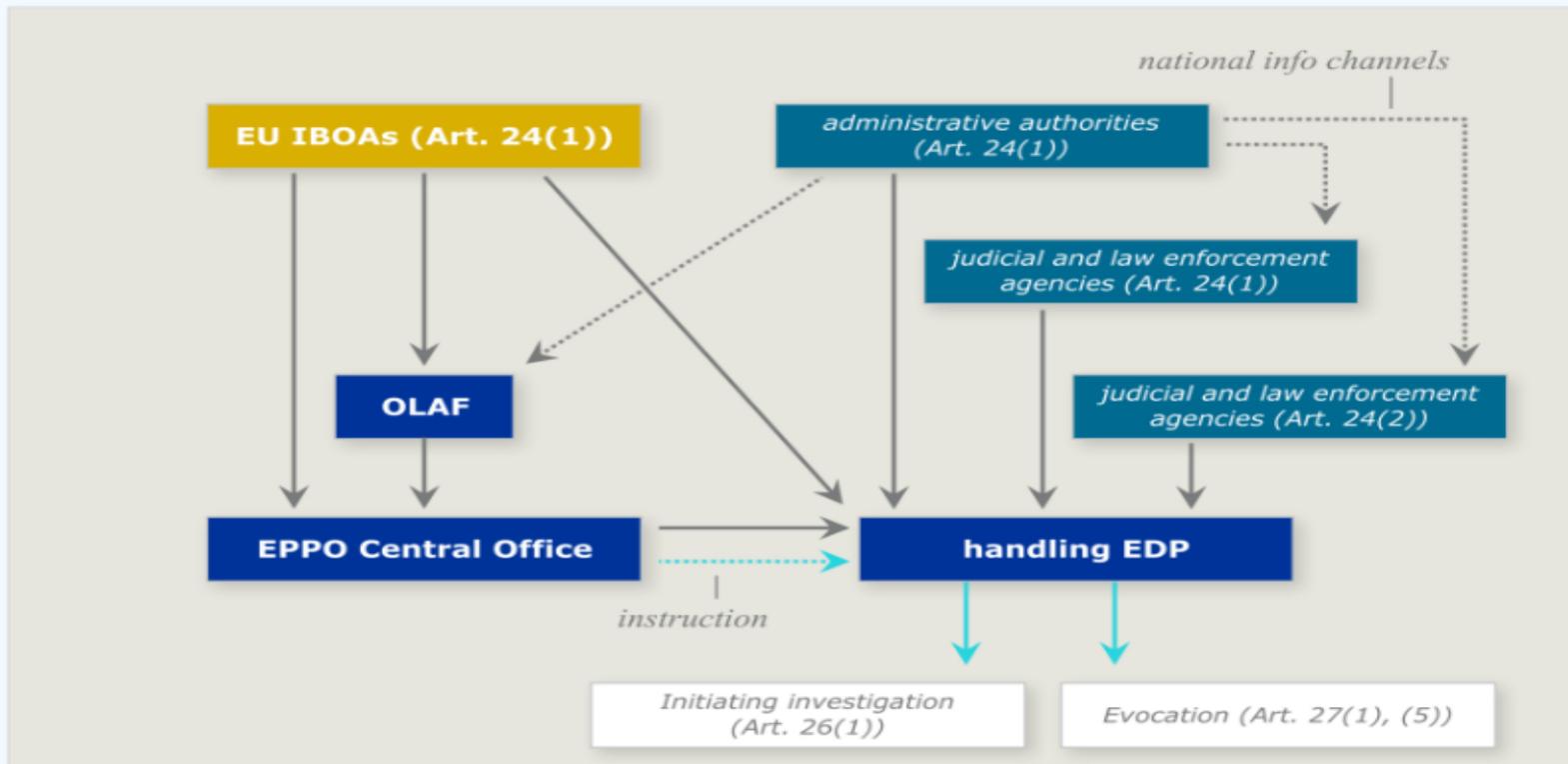
A Procuradoria Europeia **informa a autoridade que comunicou a conduta criminosa** em conformidade com o n.o 1 ou o n.o 2, bem como as vítimas do crime e, se tal estiver previsto no direito nacional, outras pessoas que tenham comunicado a conduta criminosa.

- 8. Sempre que chegar ao conhecimento da Procuradoria Europeia que pode ter sido cometida uma **infração penal não abrangida pelo seu âmbito de competência**, a Procuradoria Europeia informa sem demora injustificada as autoridades nacionais competentes e transmite-lhes todos os meios de prova pertinentes.
- 9. Em casos específicos, a Procuradoria Europeia pode solicitar mais informações pertinentes às instituições, órgãos e organismos da União e às autoridades dos Estados-Membros. As informações solicitadas podem dizer respeito a infrações lesivas dos interesses financeiros da União para além daquelas para as quais a Procuradoria Europeia é competente em conformidade com o artigo 25.o , n.o 2.
- 10. A Procuradoria Europeia pode solicitar outras informações a fim de permitir ao Colégio, em conformidade com o artigo 9.o, n.o 2, emitir orientações gerais sobre a interpretação da obrigação de informar a Procuradoria Europeia dos casos abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 25.o, n.o 2.

# ***Exercício da competência da Procuradoria Europeia – Relatório- Artigo 24.º***

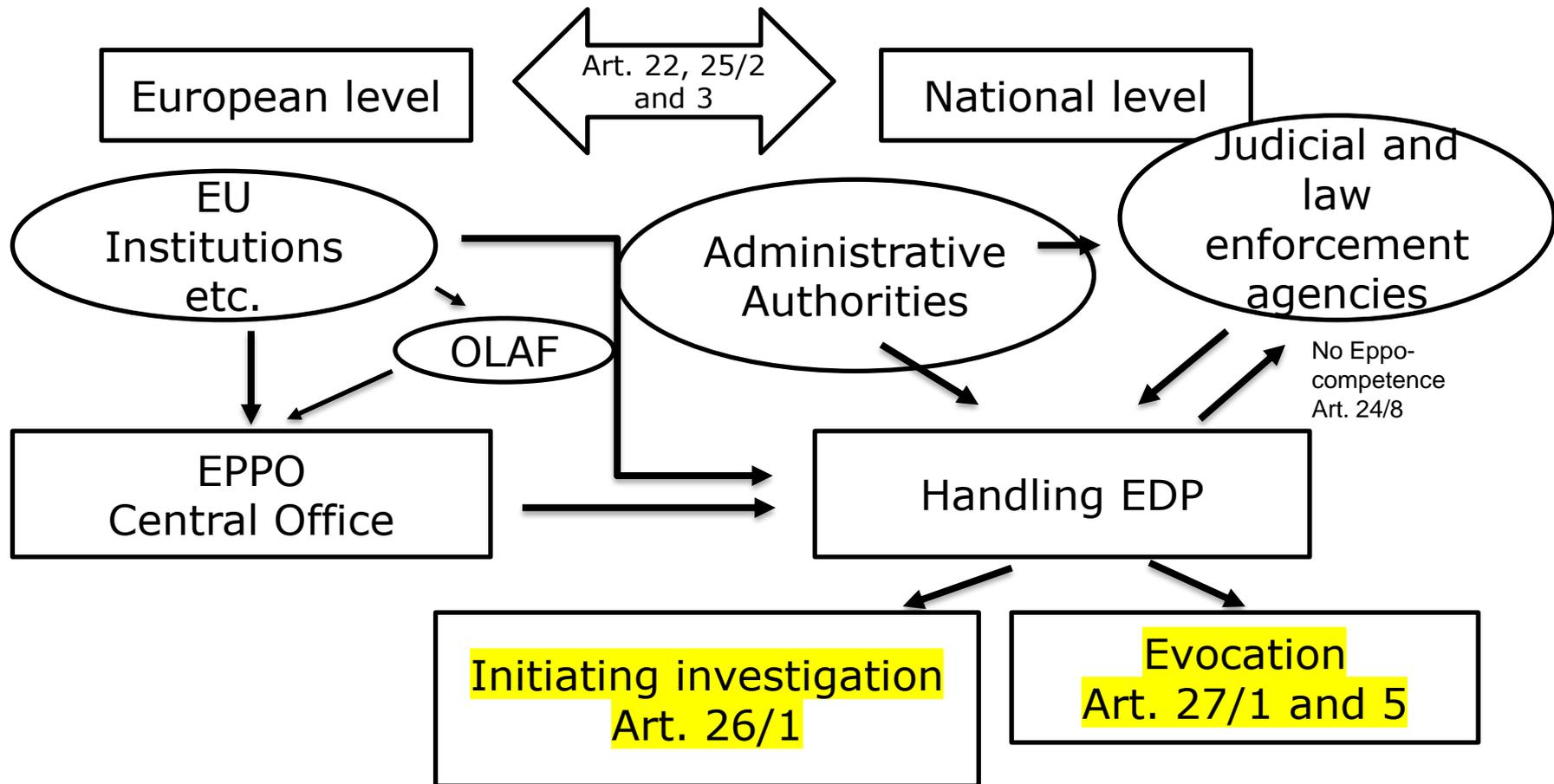
- Sem demora injustificada
- Não importa se a autoridade nacional já iniciou ou não a investigação
- Mesmo em casos excepcionais ao abrigo do artigo 25/3 ou em casos em que não seja possível avaliar se os critérios do n.º 2 do artigo 25 estão preenchidos
  
- Requisitos mínimos do relatório (art. 24/4)
  - descrição dos factos
  - avaliação dos danos causados ou susceptíveis de serem causados possível qualificação legal informação sobre potenciais vítimas, suspeitos e quaisquer outras pessoas envolvidas.

## Information channels (Article 24)



# Information channels (Article 24)

- <https://era-comm.eu/training-on-eppo/>



# Art. 27 – Direito de avocação

- 1. Depois de receber toda a informação pertinente em conformidade com o artigo 24.o , n.o 2, a Procuradoria **Europeia toma a decisão de exercer o seu direito de avocação com a maior brevidade possível**, o mais tardar **cinco dias** após receber a informação das autoridades nacionais, e informa dessa decisão as autoridades nacionais. O Procurador-Geral Europeu pode, em casos específicos, tomar a decisão fundamentada de **prolongar o prazo por um período máximo de cinco dias**, devendo informar as autoridades nacionais em conformidade.
- 2. **Durante os períodos** referidos no n.o 1, as autoridades nacionais abstêm-se de tomar qualquer decisão ao abrigo do direito nacional que possa ter o efeito de impedir a Procuradoria Europeia de exercer o seu direito de avocação.

As **autoridades nacionais tomam todas as medidas urgentes necessárias**, ao abrigo do direito nacional, para garantir uma investigação e uma ação penal eficazes.

- 3. Se a Procuradoria Europeia tomar conhecimento, por outra via que não as informações a que se refere o artigo 24.o, n.o 2, de que as autoridades competentes de um Estado-Membro estão já a conduzir uma investigação relativa a uma infração penal que poderia ser da competência da Procuradoria, informa essas autoridades sem demora. **Depois de ser devidamente informada em conformidade com o artigo 24.o , n.o 2, a Procuradoria Europeia toma a decisão de exercer ou não o seu direito de avocação**. Esta decisão é tomada dentro dos prazos fixados no n.o 1 do presente artigo.
- 4. Sempre que adequado, a Procuradoria Europeia consulta as autoridades competentes do Estado-Membro em causa antes de decidir exercer ou não o seu direito de avocação.
- 5. Se a Procuradoria Europeia exercer o seu direito de avocação, as autoridades competentes dos Estados-Membros transferem o processo para a Procuradoria Europeia e abstêm-se de executar novos atos de investigação relativamente à mesma infração.

# Art. 27 – Direito de avocação

- 6. O direito de avocação previsto no presente artigo **pode ser exercido por um Procurador Europeu Delegado** de qualquer Estado-Membro cujas autoridades competentes tenham aberto uma investigação relativa a uma infração abrangida pelo âmbito de aplicação dos artigos 22.o e 23.o. Se um Procurador Europeu Delegado que tenha recebido informações em conformidade com o artigo 24.o , n.o 2, decidir não exercer o direito de avocação, informa a Câmara Permanente competente por intermédio do Procurador Europeu do seu Estado-Membro, a fim de permitir que a Câmara Permanente tome uma decisão em conformidade com o artigo 10.o, n.o 4
- 7. Se a Procuradoria Europeia **se tiver absterido de exercer a sua competência, informa as autoridades nacionais competentes sem demora injustificada.** Em qualquer fase do processo, as autoridades nacionais competentes comunicam à Procuradoria Europeia quaisquer novos factos que a possam levar a reconsiderar a decisão que tomou de não exercer a sua competência. A Procuradoria Europeia pode exercer o seu direito de avocação depois de receber essa informação, desde que a investigação nacional ainda não tenha sido finalizada e a acusação ainda não tenha sido deduzida perante um tribunal. Esta decisão é tomada dentro do prazo fixado no n.o 1 do presente artigo.
- 8. Se, no que diz respeito a infrações que tenham lesado ou sejam suscetíveis de lesar os interesses financeiros da União em menos de 100 000 EUR, o Colégio considerar que, tendo em conta o grau de gravidade da infração ou a complexidade do processo em particular, não há necessidade de abrir uma investigação ou de intentar uma ação penal a nível da União, **o Colégio emite, em conformidade com o artigo 9.o, n.o 2, orientações gerais que autorizem os Procuradores Europeus Delegados a decidirem, de forma independente e sem demora injustificada, não avocar o processo.** Essas orientações especificam, com todos os pormenores necessários, as circunstâncias a que se aplicam, estabelecendo critérios claros e tendo especificamente em conta a natureza da infração, a urgência da situação e o empenhamento das autoridades nacionais competentes em tomar todas as medidas necessárias para reparar na íntegra os prejuízos causados aos interesses financeiros da União.
- 9. Para garantir a aplicação coerente das orientações, os Procuradores Europeus Delegados informam a Câmara Permanente competente de cada decisão tomada em conformidade com o n.o 8 e cada Câmara Permanente informa anualmente o Colégio sobre a aplicação das orientações.

# Art. 27 – Direito de avocação

- A PE toma a decisão de exercer o seu direito de avocação
  - O mais tardar 5 dias após a receção da informação das autoridades nacionais em conformidade com o artigo 24/2 (10 dias com decisão da Procuradora-Geral Europeia)
- Decisão de não evocar o caso pelo Procurador Europeu Delegado
  - Relatório à Câmara Permanente que pode instruir o PED para exercer o direito de avocação (art.10/4)
  - O Colégio emite orientações gerais que autorizem os Procuradores Europeus Delegados a decidirem não avocar o processo se os danos forem inferiores a 100 000 euros

(se o Colégio considerar que, tendo em conta o grau de gravidade da infração ou a complexidade do processo em particular, não há necessidade de abrir uma investigação ou de intentar uma ação penal a nível da União)

## Art 24.º

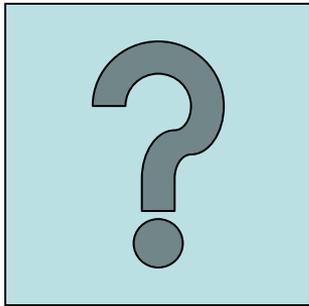
### Ver considerandos

- Considerando 14, 48, 49, 50, 51, 52, 58
- Considerando 14, 61
- Considerando 49, 66, 67
- Ver Decisão do Colégio 029/2021 sobre a investigação e avocação da PE, alterada pela Decisão 007/2022

## Art 27.º

### Ver considerandos

- Considerando 13, 49, 32, 58, 66, 67
- Ver Decisão do Colégio 029/2021 sobre a investigação e avocação da PE, alterada pela Decisão 007/2022



## EPPO's statement on the decision by the Fiscal General del Estado

---

Published on 30 March 2022

The European Public Prosecutor's Office (EPPO) has taken note of the decision of 28 March 2022 by the Fiscal General del Estado to divide the competence over the same facts between the Fiscalía Anticorrupcion and the EPPO. The EPPO is of the view that this decision is not in line with EU law and will continue its investigation.

On this occasion, the European Chief Prosecutor would like to express her concern about the procedure that led to the decision of the Fiscal General del Estado.

Specifically, the decision on a conflict of competence between a national body and a European body has been taken by the Fiscal General del Estado who is the hierarchical superior of the national body and thus partial to the ongoing proceedings. Furthermore, the decision has been taken without hearing both parties to the conflict of competence during the meeting of the Fiscales de Sala.

Finally, the Spanish law regulating this procedure, which concerns the interpretation and application of Union law, does not provide for any remedy.

This prevents the European Court of Justice from exercising its exclusive mandate to ensure the correct interpretation of EU law and thus constitutes a challenge to the supremacy of EU law.

-- ...

# Normas em matéria de ação penal – art.º 34.º

- **Art.º 34.º - Reenvio e transferência de processos para as autoridades nacionais**

- se não houver competência da PE – reenvio para as autoridades nacionais;
- Se, no que respeita a infrações que tenham lesado ou sejam suscetíveis de lesar os interesses financeiros da União num montante inferior a 100 000 EUR, o Colégio considerar que, devido ao grau de gravidade da infração ou à complexidade do processo no caso concreto, não há necessidade de investigar ou iniciar uma ação penal a nível da União e que tal pode contribuir para a eficiência da investigação ou da ação penal, o Colégio emite, nos termos do artigo 9.º , n.º 2, orientações gerais que permitam às Câmaras Permanentes reenviar o caso às autoridades nacionais competentes.
- Essas orientações permitem igualmente às Câmaras Permanentes reenviar um caso às autoridades nacionais competentes caso a Procuradoria Europeia exerça uma competência em relação a infrações referidas no artigo 3.º , n.º 2, alíneas a) e b), da Diretiva (UE) 2017/1371 e caso o prejuízo causado ou suscetível de ser causado aos interesses financeiros da União não exceda o prejuízo causado ou suscetível de ser causado a outra vítima.

- **Art.º 35.º - Encerramento da investigação**

- 1. Quando o Procurador Europeu Delegado competente der por concluída a investigação, apresenta ao Procurador Europeu supervisor um relatório que inclui um resumo do processo e **um projeto de decisão** relativa à eventual instauração de uma ação penal perante um tribunal nacional, ao eventual reenvio, arquivamento do processo ou ao procedimento penal simplificado nos termos do artigo 34.º , 39.º ou 40.º .

- **Art.º 36.º - Ação penal perante os órgãos jurisdicionais nacionais**

1-Quando o Procurador Europeu Delegado apresentar um projeto de decisão que proponha deduzir acusação, a Câmara Permanente decide sobre esse projeto no prazo de 21 dias. A Câmara Permanente não pode decidir arquivar o processo se um projeto de decisão propuser deduzir acusação.

5-Uma vez tomada uma decisão sobre o EM em que será instaurada a ação penal, o órgão jurisdicional nacional competente no referido Estado-Membro é determinado com base no direito nacional.

# Controlo jurisdicional – art. 42.º e ss.

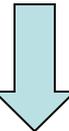
- os atos processuais da Procuradoria Europeia que se destinem a produzir efeitos jurídicos em relação a “terceiros”, bem como a sua não adoção quando a Procuradoria Europeia estivesse juridicamente obrigada de acordo com o disposto no Regulamento, **são objeto de fiscalização jurisdicional por parte dos Tribunais nacionais**, de acordo com os requisitos e formalidades previstos no direito nacional (art.º 42/1)

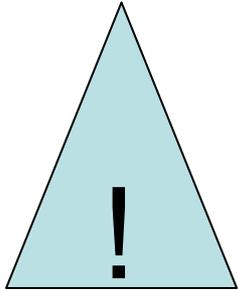
## MAS

**Em derrogação do n. o 1 do presente artigo (Trib. Nacionais),**

**as decisões da Procuradoria Europeia de arquivar um processo, na medida em que sejam diretamente impugnadas com base no direito da União, são objeto de fiscalização pelo TJUE**, nos termos do artigo 263.º , 4.º parágrafo, do TFUE ( controlo da legalidade dos atos das instituições, órgãos, organismos da UE).

já faz parte das competências do TJUE – 263.º/4 - qualquer pessoa pode interpor recurso contra os atos de que seja destinatária/lhe digam diretamente respeito



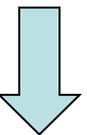


## ALIÁS seria expectável que a opção fosse outra...

- 263/1 TFUE (regra geral)....
  - O TJUE fiscaliza também a legalidade dos atos ou órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros

# Controlo jurisdicional – art. 42.º e ss.

- Contempla-se, ainda, a intervenção do **TJUE (a título prejudicial – 267 TFUE)** em determinadas matérias descritas no art.º 42.º, n.ºs 2 a 8:
  - a) Sobre a **validade dos atos processuais da Procuradoria Europeia**, na medida em que uma tal questão de validade seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos EM **diretamente com base no direito da União**;
  - b) Sobre a interpretação ou a validade de disposições do direito da União, incluindo o presente regulamento;
  - c) Sobre a interpretação dos artigos 22.º e 25.º do presente regulamento em relação a **qualquer conflito de competências** entre a Procuradoria Europeia e as autoridades nacionais competentes.



# Art.º 42.º - fiscalização jurisdicional

4. Nos termos do artigo 268.º do TFUE,  
o Tribunal de Justiça é competente para conhecer de todo e qualquer litígio **relativo à reparação dos danos** causados pela Procuradoria Europeia.

**O QUE DIZER DESTE REGULAMENTO (em  
ligação com a Diretiva PIF)?**

- a Procuradoria Europeia tem competência relativamente a um leque de infrações que afetam os interesses financeiros da União e a infrações indissociavelmente relacionadas

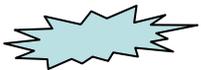
# Dois apontamentos – quanto ao objeto material de atuação da Procuradoria Europeia

- o exercício transnacional da ação penal assenta (sobretudo) na transposição nacional da Diretiva PIF – pelo que as (eventuais) divergências no contexto da transposição da Diretiva PIF poderão assumir contornos relevantes –
  - revela-se fundamental a realização de um exame minucioso das implementações nacionais da Diretiva PIF, com consequências em caso de falhas ou inconsistências na legislação nacional
- De acordo com o art.º 25.º, n.º 3, al. a), do Regulamento da Procuradoria Europeia, o exercício das competências sobre as infrações indissociavelmente ligadas às “infrações principais”, é determinado com base **na gravidade das sanções previstas no direito nacional**, o que poderá originar discrepâncias nesta regra de conexão

**Conclusão:** o Regulamento estabelece um regime (altamente) complexo de exercício de competência da Procuradoria Europeia, contemplando igualmente situações em que este órgão não poderá intervir, muito embora estejam em causa os crimes que lesem os interesses financeiros da União Europeia, na medida em que os n.ºs 2 e 3 do art.º 25.º, do Regulamento da Procuradoria Europeia estabelecem *limitações* ao exercício da Procuradoria Europeia

# Estatuto e ao desenho institucional da Procuradoria Europeia

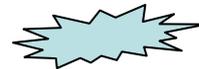
- colocam-se inúmeros desafios, desde logo no que concerne ao Estatuto da Procuradoria Europeia e os Estatutos dos MP dos Estados-Membros e ao controlo judiciário dos atos processuais e decisões da Procuradoria Europeia.
- questões relacionadas com a **autonomia/independência** da Procuradoria Europeia, como novo órgão judiciário, verificando se os critérios contemplados estão em linha com os estatutos dos Ministérios Públicos nacionais.
- O regulamento afirma a independência da Procuradoria Europeia, uma independência externa e interna tanto em relação às instituições europeias, quanto às autoridades nacionais, instituindo um conjunto de garantias relativas tanto ao processo de nomeação dos membros da Procuradoria Europeia, como de destituição e regras de foro deontológico relativas ao conflito de interesses



- aqui reside porventura uma das maiores tensões estruturais na instituição da Procuradoria Europeia. Efetivamente, a diversidade de estatutos dos Ministério Público no quadro da UE, desde logo quanto à autonomia externa ou independência pode constituir uma fonte de complexidade e de paradoxos.

# Estatuto e ao desenho institucional da Procuradoria Europeia

- Seria preferível a existência de um corpo de magistrados europeus e não de membros nacionais dos diferentes Ministérios Públicos?
  - um corpo de magistrados europeus que tivessem a independência institucional e a autonomia funcional para desencadear investigações criminais, com efectivos poderes de acção penal pública transnacional?
- ainda que o regulamento se esforce por proclamar a independência e assente algumas garantias de independência dos procuradores delegados,
  - a sua figuração como «chapéu duplo», pela inerente variação de poderes em função do domínio da intervenção, **poderá não assegurar coerência de atuação independente**



# regime de controlo judicial

- Relativamente ao regime atual de controlo judicial este apresenta-se mais estruturado no Regulamento, completo, mas não isento de críticas.
- Uma das críticas apresentadas prende-se, desde logo, com a falta de clareza e incerteza que o regime estabelece para a própria PE, os procuradores europeus delegados, os tribunais nacionais e o TJUE e para todas as partes envolvidas, ficando-se com dúvidas sobre quem será competente para controlar judicialmente tais atos.
- A segunda crítica sublinhada está relacionada com a compatibilidade do texto do Regulamento com o Direito da União Europeia, designadamente a regra de que os Tribunais europeus fiscalizam a legalidade dos atos praticados pelos órgãos ou organismos europeus, enquanto os tribunais nacionais exercem o controlo judicial dos atos praticados pelas autoridades nacionais.

# Algumas conclusões

- se compreendemos a Procuradoria Europeia como um passo inevitável na prossecução de uma “Europa de justiça”, existem ainda muitas **dúvidas acerca dos contornos estabelecidos no Regulamento assente na cooperação reforçada.**
- Ainda assim acreditamos que a instituição da Procuradoria Europeia pode ser a **condição para a instituição de um verdadeiro território penal europeu, ainda que inserido numa geometria variável.**
- É certo que se verificam na atual redação do Regulamento **limites** na intervenção da Procuradoria Europeia e uma redução dos instrumentos e medidas de investigação constantes da inicial proposta, que nos levam a **duvidar da eficácia** da Procuradoria Europeia no exercício da ação penal dos crimes que lesem os interesses financeiros da UE.
- No entanto, esta é uma questão delicada. Conceber uma Procuradoria Europeia, numa geometria variável, onde coabitam Ministérios Públicos nacionais com estatutos heterógenos consiste uma tarefa hercúlea.
- Neste cenário, aplaudimos a solução da implementação da Procuradoria Europeia através cooperação reforçada, em detrimento do abandono do projecto. Podemos pois antever que a Procuradoria Europeia **representará um passo largo para uma maior integração penal europeia.**
- Importa sublinhar o ARRANQUE (1 ano que superou expectativas) impulso ao projecto europeu, agora numa lógica “mais” vertical, de integração, ainda que de integração diferenciada e, em parte, limitada..

# Perspetivas futuras (alargamento do âmbito material)

- Se compreendemos a necessidade de se avançar para uma “Europa que protege [os cidadãos]”, onde a Procuradoria Europeia pode efetivamente “colmatar as lacunas existentes” - cremos que se afigura este “avanço” prematuro, podendo, sobremaneira, beliscar os princípios estruturantes da intervenção penal, como o princípio da legalidade
- Numa palavra, a eficácia pretendida – e que parece ser o cerne da Cominação da Comissão Europeia no sentido do alargamento das competências materiais da Procuradoria Europeia - tem de estar ligada à *essencialidade* da intervenção penal, também no contexto do exercício da ação penal

# Considerações finais

- A Procuradoria Europeia – passo importante na criação de uma justiça penal europeia
- enceta “um novo modelo de intervenção penal na União Europeia”, um “*tertium genus* de intervenção penal na UE”,
  - na medida em que, não obstante não estar em causa uma integração penal pura, o certo é que se deu mais um passo em frente neste sentido, saindo igualmente reforçada a cooperação e a harmonização.
    - Cf. Margarida Santos, *Para um (novo) modelo de intervenção penal na União Europeia: uma reflexão a partir do princípio da legalidade como limite material de atuação da Procuradoria Europeia*, Lisboa, Rei dos Livros, 2016, entre outras na p. 343.
- conjunto de desafios em aberto

» MODELO EM CONSTRUÇÃO