ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

Ofício n.º 352/XIII/1.ª – CACDLG/2019 **Data: 02-05-2019**

NU: 633263

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 192/XIII/4.ª (GOV).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à Proposta de Lei n.º 192/XIII/4.ª (GOV) - "Executa o Regulamento (UE) n.º 2017/1939, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas, com os votos favoráveis do PS, do PSD, do CDS-PP, a abstenção do BE e voto contra da PCP, na ausência do PEV, na reunião de 2 de maio de 2019 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 192/XIII/4.ª (GOV) – Executa o Regulamento (EU) nº 2017/1939, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 20 de março de 2019, a Proposta de Lei nº 192/XIII/4º - que "Executa o Regulamento (UE) nº 2017/1939, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia"

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto no nº 1 do artº 167 e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º ambos da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 26 de março de 2019, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou, em 20 de Março de 2019, a emissão de parecer ao Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei 192/XIII/4ª, visa assegurar a execução na ordem jurídica portuguesa do Regulamento (UE) nº 2017/1939, do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia como um órgão independente da União Europeia, com atribuições própras de exercício da ação penal relativamente a crimes contra o orçamento da U.E, corrupção e fraude, inclusivamente de carácter transnacional em matéria de Iva de valor superior a 10 milhões de euros.

Com competência para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices das infrações lesivas dos referidos interesses financeiros da União (tal como definidas na Diretiva UE nº 2017/1371, do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direiro Penal), a Procuradoria Europeia funciona como instância única em todos os Estados-Membros participantes, com dois níveis, o central – Procurador Geral Europeu e 21 Procuradores Europeus (um de cada estado

membro) – e o nacional, onde atuarão, nos Estados-Membros participantes, os procuradores Europeus Delegados.

A presente Proposta de Lei visa dar corpo à necessidade de configuração própria no ordenamento jurídico português, da atuação da Procuradoria Europeia, regulando a articulação e a cooperação entre as autoridades nacionais e a Procuradoria Europeia no território nacional, nos termos a seguir aduzidos:

- Equipara a Procuradoria Europeia ao Ministério Público, sempre que exerça as suas competências em território português e no âmbito do Processo Penal (artº 3º);
- Estalece a competência do Ministério Público para comunicar à Procuradoria Europeia, sempre que tiver conhecimento de condutas criminosas em matérias da competência daquela (artº 4º);
- Regula as competências partilhadas pela Procuradoria Europeia e pelas autoridades nacionais, nomeamente:
  - Designando o Ministério Público como autoridade nacional competente para a receção de informação, pronúncia e prestação de consentimento;
  - Estabelecendo a coadjuvação da Procuradoria Europeia pelos órgãos de polícia criminal;
  - Deferindo aos Juízes de Instrução Criminal de Lisboa e do Porto a competência para a prática dos atos jurisdicionais que se mostrem necessários;
  - Atribuindo ao Procurador-Geral da República o poder de decisão em situações de conflito de competências – por desacordo quanto À qualificação da conduta para efeitos de aplicação do Regulamento – entre a Procuradoria Europeia e o Ministério Público português;

- Prevendo a faculdade de acesso aos Procuradores Europeus Delegados às bases de dados de investigação criminal nos mesmos termos e condições dos nacionais;

- Regulando o procedimento interno de designação dos candidatos nacionais a Procurador Europeu e dos Procuradores Europeus Delegados nacionais.

A presente Proposta de Lei é composta por 21 artigos.
Os artº 1º e 2º. definem respectivamente o objecto e o âmbito de aplicação do diploma; nos artº 3º a 9º, prevê-se a atuação da Procuradoria Europeia em território Nacional; nos artº 10º e 11º., definem-se os termos da cooperação e acesso a informação; nos artº 12º a 15º prevêem-se os termos de seleção e designação dos magistrados nacionais; nos artº 16º a 19º regula o estatuto e garantias da procuradoria europeia; finalmente os art 20º e 21º prevêem o principio da não retroatividade e fixam a entrada em vigor 30 dias após a publicação, respetivamente.

PARTE II – INICIATIVAS PENDENTES:

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, verificou-se estarem pendentes as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa, que não especificamente sobre matéria europeia:

- Proposta de Lei nº 147/XIII/3ª (Governo) – Aprova o Estatuto dos Magistrados do Ministério Público.
- Proposta de Lei nº 125/XIII/2ª (Governo) – Aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressãode infrações penais ou de execução de sansões penais, tranpondo a Diretiva (UE) nº 2016/680;
- Proposta de Lei nº 126/XIII/3ª (Governo) – Altera o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial.

Não foram identificadas iniciativas legislativas ou petições de apreciação já concluídas versando sobre matérias objeto da presente Proposta de lei.

PARTE III – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer exime-se, neste sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 192/XIII/4.ª (Governo), a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República, no entanto sempre se dirá que, tal como consta da nota técnica, parece adequado à relatora a alteração do título da presente Proposta de Lei para **"Adapta à ordem jurídica interna o Regulemento (UE) nº 2017/1939, do Conselho de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para instituição da Procuradoria Europeia"**.

PARTE IV - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 192/XIII/4.ª – "Executa o Regulemento (UE) nº 2017/1939, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.
2. Esta Proposta de Lei visa dar execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia como um órgão independente da União Europeia, com atribuições própras de exercício da ação penal relativamente a crimes contra o orçamento da EU, corrupção e fraude, inclusivamente de carácter transnacional em matéria de Iva de valor superior a 10 milhões de euros.

3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 192/XIII/4.ª (GOV), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada, na generalidade, em Plenário.

PARTE V – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 2 de maio de 2019

A Deputada Relatora

(*Emília Cerqueira*)

O Presidente da Comissão

(*Pedro Bacelar de Vasconcelos*)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

NOTA TÉCNICA

Proposta de Lei n.º 192/XIII/4.ª (GOV)

Executa o Regulamento (UE) n.º 2017/1939, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia

Data de admissão: 26 de março de 2019

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Lurdes Sauane, Luís Silva (BIB), Cristina Ferreira e Liliana Teixeira Martins (DILP), Catarina R. Lopes e Nélia Monte Cid (DAC)

Data: 15 de abril de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente Proposta de Lei, da iniciativa do Governo, visa assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) n.º 2017/1939, do Conselho, de 12 de outubro 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia: um órgão independente da União Europeia (UE)[1], com atribuições de exercício da ação penal relativamente a crimes contra o orçamento da UE, como a corrupção e a fraude, inclusivamente de caráter transnacional em matéria de IVA de valor superior a 10 milhões de Euros.

Com competência para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices das infrações lesivas dos referidos interesses financeiros da União [tal como definidas na Diretiva (UE) n.º 2017/1371, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal], a Procuradoria Europeia funciona como instância única em todos os Estados-Membros participantes, com dois níveis, o central - o procurador-geral europeu e 21 procuradores europeus (um por cada Estado-Membro participante) - e o nacional, onde atuarão, nos Estados-Membros participantes, os procuradores europeus delegados.

A Proposta de lei *sub judice* visa pois dar corpo à necessidade de configuração própria, no nosso ordenamento, da atuação da Procuradoria Europeia, regulando a articulação e a cooperação entre as autoridades nacionais e a Procuradoria Europeia no território nacional, nos seguintes termos:

[1] Que se prevê possa entrar em funcionamento no fim de 2020, depois de uma fase de instalação de 3 anos iniciados com a entrada em vigor do regulamento que a instituiu - 20 de novembro de 2017.

- equiparando a Procuradoria Europeia ao Ministério Público sempre que exerça as suas competências próprias em território nacional e no âmbito do processo penal;

- estabelecendo a competência do Ministério Público para comunicação à Procuradoria Europeia sempre que tiver notícia de condutas criminosas em matérias da competência desta;

- regulando as competências partilhadas pela Procuradoria e pelas autoridades nacionais, designadamente

- designando o Ministério Público como autoridade nacional competente para a receção de informação, pronúncia e prestação de consentimento;
- estabelecendo a coadjuvação daquela pelos órgãos de polícia criminal;
- deferindo aos Juízos de instrução criminal de Lisboa e do Porto a competência para a prática dos atos jurisdicionais necessários;
- atribuindo ao Procurador-Geral da República o poder de decisão em caso de conflito de competências – por desacordo quanto à qualificação da conduta para efeitos de aplicação do Regulamento - entre a Procuradoria Europeia e o Ministério Público nacional;
- prevendo a faculdade de acesso dos Procuradores Europeus Delegados às bases de dados da investigação criminal nos mesmo termos que os magistrados do Ministério Público nacionais;

- regulando o procedimento interno de designação dos candidatos nacionais a Procurador Europeu, bem como a designação e o estatuto dos Procuradores Europeus Delegados nacionais;

- definindo o estatuto e garantias do Procurador Europeu e dos Procuradores Europeus Delegados nacionais.

A Proposta de Lei em apreço contém 21 artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; os seguintes contendo as normas consideradas necessárias à execução do Regulamento; os últimos determinando temporalmente o objeto da atuação da Procuradoria Europeia – os crimes cometidos após a entrada em vigor do Regulamento – e diferindo o início da sua vigência para 30 dias após a sua publicação.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Os Regulamentos da União Europeia são instrumentos de aplicação direta, conforme previsto no artigo 288.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).
O direito primário da União – no caso em apreço, o artigo 325.°, n.ºs 1 e 2, do TFUE, ao obrigar os Estados-Membros a tomar as mesmas medidas que adotarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros – tem o efeito de, por força do princípio do primado do direito da União, nas suas relações com o direito interno dos Estados-Membros[2], tornar inaplicável de pleno direito, pelo próprio facto da sua entrada em vigor, qualquer disposição contrária da legislação nacional existente.
As regras relativas à instituição de uma Procuradoria Europeia figuram no artigo 86.º do TFUE, que estatui o seguinte: «A fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, pode instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust».
A criação da Procuradoria Europeia surgiu com o objetivo de combater, de forma eficaz e especializada, os crimes que lesam os interesses financeiros da União Europeia (UE). Trata-se de crimes que são, na maioria dos casos, complexos, envolvem vários agentes, recorrem a mecanismos fraudulentos elaborados e atingem diversas jurisdições dos Estados-Membros.

A Procuradoria Europeia foi, nesta sequência, instituída pelo Regulamento (UE) n.º 2017/1939, do Conselho, de 12 de outubro de 2017, cuja execução pelo Estado português é objeto da presente iniciativa, tem por missão lutar contra a fraude lesiva dos interesses financeiros UE e quando entrar em funcionamento em 2020[3], será investida do poder de investigar e exercer a ação penal contra crimes lesivos dos interesses

[2] Cfr. Cunha, Paulo Pitta e, e Ruiz, Nuno, O ordenamento comunitário e o direito interno português, Revista da Ordem dos Advogados. ISSN0870-8118. Lisboa: Ordem dos Advogados, A. 55, 2 (Jul. 1995), p. 314-352.

[3] Três anos após a entrada em vigor do Regulamento, que teve lugar em 20 de novembro de 2017.

financeiros da UE. A Procuradoria Europeia será responsável por investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores de infrações lesivas dos interesses financeiros da União. Reunirá os esforços europeus e nacionais de aplicação da lei para combater a fraude em detrimento da UE.

A necessidade de instituir esta entidade surgiu na sequência de se salvaguardem os interesses financeiros da UE uma vez que se consideravam não estarem suficientemente protegidos, traduzindo-se, a fraude transnacional em matéria de IVA, uma perda de recursos próprios da UE.

A Procuradoria Europeia tem uma estrutura a dois níveis. O nível estratégico é composto por um Procurador-Europeu incumbido da gestão e organização dos trabalhos da Procuradoria Europeia e por um colégio de procuradores responsável pela tomada de decisões sobre questões estratégicas. O nível operacional inclui procuradores europeus delegados responsáveis pela condução de investigações e ações penais e, ainda, tribunais de instrução criminais competentes que monitorizam e dirigem as investigações e que tomarão as decisões operacionais.

A base jurídica das competências do Procurador Europeu encontra-se consagrada na Diretiva (UE) 2017/1371, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, também Diretiva PIF, cujo prazo de transcrição termina em 6 de julho de 2019. A definição dos interesses financeiros da União abrange as infrações aos sistemas comuns de IVA, sempre que se encontrem ligadas ao território de dois ou mais Estados-Membros e impliquem um prejuízo de, pelo menos, 10 milhões de EUR. A Diretiva PIF introduz, ainda, um dever de cooperação entre os Estados-Membros, a Comissão, as agências e o Tribunal de Contas.

O Regulamento (UE) n.º 2017/1939 contém algumas disposições abertas, permitindo aos legisladores nacionais a opção pelas soluções mais adequadas tendo em vista a adaptação do normativo nacional vigente.

Deste modo a presente iniciativa, que propõe os termos da sua execução, prevê que a prática dos atos jurisdicionais relativos aos inquéritos dos crimes em causa fique confiada aos juízos de instrução criminal de Lisboa e do Porto. A Lei da Organização do

Sistema Judiciário foi aprovada pela Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto (versão consolidada)[4] e encontra-se regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março (versão consolidada) , que aprovou o Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, enquanto que a Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais foi aprovada pela Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto (versão consolidada).

Propõe também que o Ministério Público seja a autoridade nacional competente para efeitos das comunicações, informações e consultas previstas nos artigos 24.º e 25.º do Regulamento da Procuradoria Europeia. A versão atual do Estatuto do Ministério Público foi aprovado pela Lei nº 60/98, de 27 de Agosto (versão consolidada). Prevê-se que os candidatos nacionais a Procurador Europeu sejam propostos ao Governo pelos Conselhos Superiores da Magistratura e do Ministério Público, sendo que o cargo de Procurador Europeu Delegado só pode ser exercido por Magistrados do Ministério Público, competindo ao Conselho Superior do Ministério Público selecionar e propor os candidatados. O Regime de Organização e Funcionamento do Conselho Superior da Magistratura consta da Lei n.º 36/2007, de 14 de agosto. O Estatuto dos Magistrados Judiciais foi aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de julho, (versão consolidada).

A proposta de lei prevê, ainda, que os órgãos de polícia criminal coadjuvem a Procuradoria Europeia. Segundo o artigo 3.º da Lei de Organização da Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (versão consolidada), são órgãos de polícia criminal de competência genérica a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública. A Polícia Judiciária tem a sua orgânica aprovada e regulada pelo Decreto-Lei n.º 275-A/2000, de 9 de novembro (versão consolidada), e pela Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto (versão consolidada) e a Guarda Nacional Republicana tem a sua orgânica aprovada pela Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (versão consolidada).

[4] As versões consolidadas da legislação mencionada são retiradas da base de dados *DataJuris.*

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estarem pendentes as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa, que não especificamente sobre a Procuradoria Europeia:

- Proposta de Lei n.º 147/XIII/3.ª (Governo) - *Aprova o Estatuto do Ministério Público;*
- Proposta de Lei 125/XIII/2.ª (Governo) - *Aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) n.º 2016/680;*
- Proposta de Lei n.º 126/XIII/3.ª (Governo) - *Altera o regime jurídico aplicável ao tratamento de dados referentes ao sistema judicial*

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Não foram identificadas iniciativas legislativas ou petições de apreciação já concluída sobre a matéria objeto da presente Proposta de Lei.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreço foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR. É subscrita pelo Primeiro-Ministro, pela Ministra da Justiça e pelo Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros em 14 de março de 2019, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR. A iniciativa cumpre os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida por uma exposição de motivos.

Parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente ao sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

A proposta de lei deu entrada em 20 de março do corrente ano, com pedido de prioridade e urgência, foi admitida em 26 do mesmo mês, tendo baixado nessa mesma data, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) em conexão com a Comissão de Assuntos Europeus (4.ª), tendo sido nomeada sua relatora a Senhora Deputada Emília Cerqueira (PSD). Foi anunciada na sessão plenária a 27 de março.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - " Executa o Regulamento (UE) n.º 2017/1939, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia" traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da conhecida Lei Formulário [5], embora em caso de aprovação possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Assim, sugere-se o seguinte título:

[5] Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.os 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho.

Por fim refira-se que a iniciativa, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa, "*30 dias após a sua publicação"* está igualmente em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) dispõe, no seu artigo 86.º que *a fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, o Conselho,por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, pode instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust.*

O artigo 86.º do TFUE também prevê a possibilidade de se instituir a Procuradoria Europeia no âmbito da cooperação reforçada, se um grupo de, pelo menos, nove Estados-Membros, desejar fazê-lo, bem como define a Procuradoria Europeia como *competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da União.*

O Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, instituiu assim a Procuradoria Europeia através de uma cooperação reforçada entre 20 Estados-

Membros (Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Estónia, Alemanha, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia).

A Procuradoria Europeia é assim instituída como um órgão e tem personalidade jurídica (artigo 3.º).

Esta será constituída por um corpo de magistrados descentralizado da União Europeia dotado de competência exclusiva para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores de fraudes lesivas do orçamento da União Europeia. Disporá de poderes de investigação harmonizados no conjunto da União, com base nos sistemas jurídicos nacionais em que será integrada.

O artigo 4.º do Regulamento define como funções da 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 jurisdicionais competentes dos Estados-Membros até que o processo seja arquivado.*

A Diretiva (UE) 2017/1371, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, refere que *a proteção dos interesses financeiros da União diz respeito não só à gestão das dotações orçamentais, mas também a todas as medidas que lesem ou ameacem lesar os ativos da União e dos Estados-Membros, na medida em que essas medidas sejam relevantes para as políticas da União (…) a proteção dos interesses financeiros da União exige uma definição comum de fraude coberta pelo âmbito da presente diretiva, que deverá abranger os comportamentos fraudulentos que afetam as receitas, as despesas e os ativos do orçamento geral da União Europeia («orçamento da União»), incluindo operações financeiras como as atividades de contração e concessão de empréstimos.*

A Procuradoria Europeia, que terá a sua sede no Luxemburgo, assumirá as suas funções de investigação e ação penal numa data que será determinada pela Comissão,

com base numa proposta que o Procurador-Geral Europeu apresentará uma vez instituída a Procuradoria Europeia. Essa data não pode ser anterior a três anos após a data em que o regulamento entrou em vigor (22 de novembro de 2017).

Atualmente, só as autoridades nacionais podem realizar inquéritos criminais e exercer a ação penal contra os casos de fraude lesivos dos interesses financeiros da União. Porém, os seus poderes circunscrevem-se ao interior das fronteiras nacionais. Os crimes lesivos do orçamento da UE são, frequentemente, complexos: envolvem vários agentes, mecanismos fraudulentos elaborados e complicados, vários países e diversas jurisdições nacionais. Por outro lado, o êxito no inquérito de uma fraude requer o conhecimento profundo dos quadros jurídico e administrativo aplicáveis.

A dificuldade de uma cooperação eficaz entre os Estados-Membros reside na diferença dos sistemas jurídico-penais, na incerteza quanto à jurisdição, no peso e na morosidade dos procedimentos relativos ao apoio judiciário, nos problemas linguísticos, na falta de recursos e na variação das prioridades.

Estes factos podem levar a que, ao nível nacional, a fraude lesiva do orçamento da UE seja considerada onerosa em termos de tempo e de recursos humanos. Consequentemente é possível que este tipo de fraudes não seja de todo combatido ou que os processos sejam abandonados assim que as dificuldades surgem. Nalguns casos, as autoridades nacionais podem decidir investigar apenas a parte «nacional» do crime, ignorando as, potencialmente mais amplas, implicações de um mecanismo fraudulento transnacional[6].

O Regulamento citado 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, incluindo o direito de avocação da Procuradoria Europeia.

Quanto à sua estrutura, a Procuradoria Europeia terá dois níveis: *o central e o nacional. Ao nível central estarão o procurador-geral europeu, 21 procuradores europeus (um por cada Estado-Membro participante), dois dos quais como adjuntos do procurador-geral*

[6] https://ec.europa.eu/portugal/news/frequently-asked-questions-on-the-european-public-prosecutor-office_pt

europeu, o diretor administrativo e pessoal especializado, técnico e de investigação. Ao nível descentralizado, nos Estados-Membros participantes, estarão os procuradores europeus delegados. O nível central supervisionará os inquéritos e as ações penais realizados ao nível nacional.

O procurador-geral europeu e os procuradores serão selecionados por um júri. Por esta razão, a Comissão propôs em 31 de julho de 2018 uma decisão de execução do Conselho relativa à nomeação dos membros do júri. A principal função do júri de seleção consistirá na elaboração de uma lista reduzida de candidatos ao cargo de procurador-geral europeu e na apreciação das qualificações dos candidatos aos cargos de procuradores europeus, que serão nomeados pelo Conselho.

Neste sentido, e de acordo com o disposto no artigo 7.º-A da Lei relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Assembleia da República procedeu, através da Comissão de Assuntos Europeus, à audição[7] de quatro personalidades indicadas pelo Governo para o cargo de Procurador Europeu, tendo elaborado e aprovado o respetivo relatório (n.º 7 do artigo 7.º-A).

Destaca-se nesta sede a importância da relação entre a nova Procuradoria Europeia e a Eurojust, assim como a relação desta com o OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude).

De acordo com os esclarecimentos da Comissão Europeia, *a Eurojust assistirá os ministérios públicos nacionais na cooperação e na coordenação relativas a cerca de 1 500 processos transnacionais, por ano. Esta unidade tem ajudado a estabelecer uma confiança mútua, assim como a harmonizar a ampla variedade de sistemas e tradições jurídicos da UE. Contudo, a EUROJUST não tem competências de investigação nem de ação penal relativamente aos casos de fraude. Em 2013, a Comissão propôs uma*

[7] http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3807&title=audicao-de-jose-eduardo-moreira-alves-d-oliveira-guerra
http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3808&title=audicao-de-joao-conde-correia-dos-santos
http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3809&title=audicao-dos-candidatos-propostos-pelo-governo-ao-cargo-de-procurador-e
http://www.canal.parlamento.pt/?cid=3810&title=audicao-dos-candidatos-propostos-pelo-governo-ao-cargo-de-procurador-e

reforma da EUROJUST com o objetivo de aperfeiçoar o seu funcionamento global e de permitir que o seu colégio e os membros nacionais se concentrassem nas funções operacionais, de coordenação e incentivo à cooperação entre as autoridades judiciárias nacionais na luta contra a criminalidade transfronteiras.

A Eurojust reformada apoiará a Procuradoria Europeia no combate à fraude contra o orçamento da UE, contribuindo para a coordenação dos inquéritos da Procuradoria Europeia com os das autoridades de investigação dos Estados-Membros não participantes. A EUROJUST pode prestar apoio à Procuradoria Europeia e ceder os recursos de que dispõe, nos termos de um acordo a celebrar entre estas duas entidades.

No que se refere ao OLAF, *este manterá a sua competência em matéria de inquéritos administrativos sobre irregularidades, incluindo fraudes, lesivas dos interesses financeiros da UE, e de faltas graves cometidas pelo pessoal das instituições da UE.*

Uma vez que nem todos os Estados-Membros participam na Procuradoria Europeia, o OLAF manterá, nos mesmos termos, a sua competência em matéria de inquéritos administrativos referentes aos Estados-Membros não participantes.

Relativamente aos Estados-Membros participantes e às áreas que relevam da competência da Procuradoria Europeia, esta e o OLAF terão de estabelecer e manter uma estreita cooperação, de modo a assegurarem a complementaridade dos seus mandatos, e a evitarem a duplicação de esforços. A este respeito, o OLAF não abrirá inquéritos administrativos paralelos a outros levados a efeito pela Procuradoria Europeia sobre os mesmos factos. Nesses casos, a Procuradoria Europeia pode solicitar ao OLAF que apoie ou complemente as suas ações. Em contrapartida, nos casos que não sejam objeto de inquérito da Procuradoria Europeia, o OLAF manterá a sua competência administrativa para, em estreita consulta com a Procuradoria Europeia, encetar um inquérito por sua própria iniciativa, podendo a Procuradoria Europeia prestar-lhe informações pertinentes para que este pondere as medidas administrativas adequadas.

Em 23 de maio de 2018, a Comissão propôs a alteração do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), pelo qual visava transformar o OLAF num parceiro próximo e fiável da Procuradoria Europeia, continuando a proceder a inquéritos administrativos em complemento do trabalho da Procuradoria Europeia.

A cooperação estreita entre a Procuradoria Europeia e o OLAF — e a prossecução das atividades deste último no âmbito do seu mandato — permitirão aumentar significativamente a proteção dos interesses financeiros da União.

- **Enquadramento internacional**

  Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-membro da União Europeia: Espanha.

ESPANHA

O Governo Espanhol, sob proposta da Ministra da Justiça, Dolores Delgado, aprovou, no dia 02/01/2019, o Real Decreto que regula o procedimento para a nomeação de candidatos a Procurador Europeu e Procuradores Europeus Delegados em Espanha. Trata-se do *Real Decreto 37/2019, de 1 de febrero* sendo que este Real Decreto articula o procedimento para seleção dos Procurador Europeu e Procuradores Europeus Delegados e regula os requisitos que os candidatos devem cumprir.
Entre os requisitos que os candidatos devem ter inclui-se que sejam membros ativos do Ministério Público ou do judicial e que forneçam uma vasta experiência em investigações financeiras e cooperação judicial internacional.

A definição destes requisitos, os seus critérios de avaliação e os méritos que são definidos, foram desenvolvidos na *Orden JUS/97/2019, de 5 de febrero, por la que se convoca proceso selectivo para la designación de la terna de candidatos a Fiscal Europeo*.
A Comissão de Seleção que é criada pelo *Real Decreto 37/2019, de 1 de febrero* é responsável pela elaboração de propostas, tanto para a nomeação dos três candidatos para o Procurador Europeu como para a proposta de candidatos a Procuradores Europeus Delegados em Espanha, de acordo com as disposições normativas.
A Comissão de Seleção é presidida pelo Ministro da Justiça, sendo Vice-presidente o Secretário de Estado da Justiça e como membros terá:

a. Um representante da Procuradoria-Geral do Estado, nomeado pelo referido órgão.
b. Um representante do Conselho Geral do Poder Judicial, nomeado pelo referido órgão.
c. O titular da Secretaria Geral da Administração da Justiça.
d. O chefe da Direção-Geral de Cooperação Jurídica Internacional, Relações com Confissões e Direitos Humanos do Ministério da Justiça.
e. O chefe da Direcção-Geral da Integração e Coordenação dos Assuntos Gerais da União Europeia do Ministério dos Negócios Estrangeiros, União Europeia e Cooperação.

Como Secretário da Comissão de Seleção, com voz, mas sem voto, atua um Procurador do Estado nomeado pelo Conselho Geral do Estado-Diretor do Serviço Jurídico do Estado.

Da mesma forma, a Comissão de Seleção poderá contar com a participação e assistência, como perito consultivo, de uma pessoa designada pelo Escritório de Interpretação Linguística do Ministério de Relações Exteriores, União Europeia e Cooperação, com voz, mas sem voto.
Após a nomeação da lista restrita de candidatos ao cargo de Procurador Europeu, o Conselho Europeu nomeará o representante de Espanha para um mandato não renovável de seis anos.
Por seu lado, o Colégio do Gabinete do Procurador Europeu, por proposta do Procurador Europeu, nomeará os Procuradores Europeus Delegados nomeados pela Espanha por um mandato renovável de cinco anos.

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo**

O n.º 3 do artigo 124.º do RAR dispõe que as «propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado».

Dispõe o n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, que, no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo. Assim, em conformidade, o Governo menciona, na exposição de motivos, que foram ouvidas as seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura; Conselho Superior do Ministério Público e Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Acrescenta ainda que foi promovida a audição da Ordem dos Advogados e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.

Os contributos resultantes dessas audições foram enviados à Assembleia da República, encontrando-se disponíveis para consulta na página da Internet da presente iniciativa.

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 27 de março de 2019, a Comissão solicitou parecer escrito ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na página da iniciativa na Internet.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem não discriminatória.

VII. Enquadramento bibliográfico

ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro de - O estatuto da Procuradoria Europeia e os estatutos dos Ministérios Públicos dos Estados-Membros da União Europeia : standards mínimos de (máxima) independência, (máxima) imparcialidade e máxima integridade : esperança, ansiedade e pânico na instituição da Procuradoria Europeia : crónica de uma metamorfose anunciada. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A 36, nº 144 (Out./Dez. 2015), p. 9-118. Cota: RP-179.

Resumo: «O actual debate sobre a instituição da Procuradoria Europeia (EPPO) para combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União Europeia (EU) é não só um desenvolvimento sem precedentes no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, mas também uma oportunidade para reforçar a independência do poder judicial na Europa e para transformar a organização judiciária dos Estados-Membros da UE num conjunto de instituições verdadeiramente soberanas, dotadas de governo próprio e de efetiva autonomia.»
Depois de uma introdução ao tema, o autor analisa os seguintes tópicos: a EPPO e os Ministérios Públicos nacionais: crónica de uma metamorfose anunciada; a instituição de um Ministério Público europeu segundo o art. 86º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e segundo a proposta de Regulamento de 17 de julho de 2013; parâmetros mínimos de independência do Ministério Público: o impulso que a instituição da EPPO representa.

ALCAIDE, Sandra Elisabete - A representação de Portugal na futura Procuradoria Europeia e a necessidade de adaptação do Estatuto do Ministério Público. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. A. 39, nº155 (Jul.-Set. 2018), p. 109-149. Cota: RP-179.

Resumo: «Vinte Estados-Membros alcançaram um acordo político sobre a instituição da Procuradoria Europeia, a quem incumbirá investigar e exercer a ação penal relativamente a crimes contra os interesses financeiros da União Europeia. O Regulamento que institui a Procuradoria Europeia e cria as várias categorias de magistrados que integrarão aquele novo órgão da União Europeia é diretamente aplicável a Portugal enquanto Estado-Membro participante nessa cooperação reforçada. Impõe-se, pois, refletir sobre as escolhas a fazer: quem poderá ser indicado para integrar cada uma dessas categorias, como se fará tal selecção, em que termos tais cargos serão exercidos e, finalmente, e defendendo que devem ser sempre oriundos da magistratura do Ministério Público os nomes a indicar para as várias categorias da Procuradoria Europeia, como compatibilizar a Procuradoria Europeia com o Estatuto do Ministério Público.»

ANDRADE, Andreia Raquel da Costa - O futuro da cooperação judiciária em matéria penal : a criação da Procuradoria Europeia (?). **Debater a Europa** [Em linha]. Nº 9 (Jul./Dez. 2013), p. 329-357. [Consult. 10 abril 2019]. Disponível em WWW:<URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=116213&img=6721&save=true>. ISSN 1647-6336.

Resumo: «A primeira dificuldade que enfrentamos no combate à criminalidade organizada internacional é a definição. Na biblioteca do palácio das Nações Unidas encontramos mais de vinte definições diferentes para esta realidade. Perante esta ameaça omnipresente no quotidiano dos cidadãos, os Estados tomaram consciência da insuficiência dos seus meios para dar resposta adequada ao novo paradigma globalizado da criminalidade. Sem a ambição de apresentar soluções infalíveis para questões delicadas, procuraremos, contribuir para o debate da cooperação judiciária em

matéria penal, estudando o percurso até ao momento, e abrindo perspectivas de futuro para uma Europa cada vez mais unida na sua diversidade.»

SANTOS, Margarida - O quadro legislativo (substantivo) da Procuradoria Europeia : algumas reflexões. In **Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP**. Coimbra : Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7151-0 (vol. 2). Vol. 2, p. 253-273. Cota: 12.06 - 272/2018.

Resumo: O presente artigo debruça-se sobre o quadro legislativo (substantivo) da Procuradoria Europeia. Depois de algumas considerações preliminares a autora passa a analisar os seguintes tópicos: o âmbito de atuação material da Procuradoria Europeia "traçado" pela Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia; a definição (adequada) do âmbito material de atuação da Procuradoria Europeia: reflexões a partir do art. 86.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (e dos arts. 83.º e 325.º do TFUE).