



Bruxelas, 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Uma melhor proteção dos interesses financeiros da União:
criação de uma Procuradoria Europeia e reforma da Eurojust**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Uma melhor proteção dos interesses financeiros da União: criação de uma Procuradoria Europeia e reforma da Eurojust

A presente comunicação introduz um pacote de medidas legislativas destinadas a promover os aspetos institucionais da proteção dos interesses financeiros da União - e, deste modo do dinheiro dos contribuintes - em conformidade com a política da Comissão estabelecida em 2011¹. O pacote é composto por uma proposta de regulamento relativo à instituição da Procuradoria Europeia, bem como de uma proposta de regulamento relativo à criação da Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal («Eurojust»). Além disso, o pacote inclui uma Comunicação sobre a governação do OLAF e o reforço das garantias processuais nas investigações, tendo em vista a criação de uma Procuradoria Europeia.

1. OS PRINCIPAIS OBJETIVOS A ALCANÇAR COM A CRIAÇÃO DE UMA PROCURADORIA EUROPEIA E A REFORMA DA EUROJUST

- Luta contra a fraude: uma prioridade num período de consolidação orçamental

Numa altura em que muitos Estados-Membros estão a aplicar ajustamentos orçamentais que implicam encargos consideráveis em relação a muitos cidadãos, é mais importante do que nunca garantir que os interesses financeiros da União Europeia — que dizem respeito ao contribuinte — são eficazmente protegidos. Com a criação de uma Procuradoria Europeia, tal como proposto no presente pacote, será possível introduzir, pela primeira vez, uma entidade que terá as competências e os recursos necessários para investigar, processar e instaurar ações penais por fraude e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, quer a nível nacional, quer transnacional.

A Procuradoria Europeia vai superar as limitações funcionais dos atuais órgãos e agências da União, uma vez que será um verdadeiro organismo de investigação e repressão capaz de atuar em toda a União de modo uniforme.

- *Maior responsabilização em matéria de instauração de processos a nível da UE*

As propostas deste pacote tiram partido das disposições do Tratado de Lisboa, que conferiu à União uma competência única mediante o artigo 86.º do TFUE para criar um sistema europeu de ação penal para proteger os seus interesses financeiros e por via do artigo 85.º do TFUE para reforçar a eficiência da Eurojust e o controlo democrático das suas atividades.

De facto, as propostas visam obter uma maior responsabilização de duas formas. Em primeiro lugar, apesar de totalmente independente, a Procuradoria Europeia será responsável perante as instituições da União, com uma obrigação de apresentar anualmente um relatório das suas atividades. Em segundo lugar, em consequência do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais poderão, no futuro, ser envolvidos na avaliação das atividades da Eurojust. Esta melhoria da responsabilidade democrática da Eurojust está incluída na proposta de regulamento Eurojust. A futura Procuradoria Europeia apresentará um relatório anual das

¹ Sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia pelo direito penal e os inquéritos administrativos, 26 de maio de 2011, COM (2011) 293.

suas atividades ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais, bem como ao Conselho e à Comissão Europeia.

- *O nível de proteção das pessoas envolvidas nas investigações deve ser aumentado*

A Procuradoria Europeia deve ser criada de forma a prever o respeito pelo princípio do Estado de direito em todas as fases das investigações e das ações penais. Para o efeito, a presente proposta garante que são respeitados os princípios reconhecidos, nomeadamente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, por conseguinte, visa proporcionar um elevado nível de proteção dos direitos das pessoas e das empresas afetadas por investigações de fraudes ou processos penais. Por conseguinte, o texto inclui uma série de garantias processuais a nível da União, como o acesso a um advogado, bem como a obtenção de autorização judicial no caso de medidas de investigação particularmente invasivas.

2. POR QUE RAZÃO SÃO NECESSÁRIAS ESTAS REFORMAS PARA SUPERAR A SITUAÇÃO ATUAL?

- *O sistema em vigor não protege suficientemente os interesses financeiros da União*

Os esforços envidados a nível nacional e da União não resolvem adequadamente o problema da fraude em relação aos interesses financeiros da União. A União e os Estados-Membros têm o dever de «combater a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União» e «proporcionar uma proteção efetiva» desses interesses². Este direito é particularmente relevante em períodos de consolidação orçamental, em que cada euro tem importância. Não obstante esta obrigação clara, imposta pelos Tratados da UE e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia³, os interesses financeiros da União continuam a ser insuficientemente protegidos nos Estados-Membros: a fraude, a corrupção e outras infrações que afetam o orçamento da União são significativas e, em grande medida, não são objeto de ações penais. A Comissão identificou uma média de cerca de 500 milhões de EUR de suspeitas de fraude em cada um dos últimos três anos, mas o montante real de fraude é suscetível de ser significativamente mais elevado. A falta de um sistema global de aplicação da lei e equivalente à escala da União permitiu o aparecimento de um certo sentimento de impunidade entre os autores de fraudes.

Atualmente, a União não tem praticamente poderes para intervir em casos de utilização criminosa dos seus fundos. Investigações ou ações penais relativas a infrações que afetem esses fundos são ainda da competência exclusiva dos Estados-Membros. Os estudos⁴ e as estatísticas⁵ mostram que as investigações penais relativas a fraudes lesivas dos interesses financeiros da União são, muitas vezes, dificultadas por uma legislação divergente e por esforços desiguais de aplicação da lei nos Estados-Membros. A taxa de êxito das ações penais relativas às infrações contra o orçamento da UE varia consideravelmente entre os Estados-Membros da UE (entre cerca de 20 % e mais de 90 %)⁶, em parte devido à complexidade dos casos, à ausência de recursos nacionais suficientes e à frequente necessidade de reunir provas fora do território nacional. Este facto demonstra uma lacuna significativa na eficácia dos sistemas nacionais de aplicação da lei no domínio da fraude relativamente aos interesses financeiros da União.

² O artigo 325.º do TFUE.

³ Acórdão de 21 de setembro de 1989 no processo 68/88, Comissão/Grécia, Coletânea 1989, p. 2965.

⁴ Estudo Euroneeds. Um relatório preliminar deste estudo pode ser descarregado a partir do sítio Web do Instituto Max Planck de direito penal internacional e comparado (<http://mpicc.de>).

⁵ Relatório de 10 anos de atividades do OLAF.

⁶ Relatório anual do OLAF 2011 — os dados não incluem os Estados-Membros com taxas de 0 % e 100 %. Média da UE: 43 %.

Estas deficiências não podem ser tratadas no âmbito das estruturas existentes a nível nacional ou europeu. As entidades nacionais de aplicação da lei e de ação penal podem agir apenas no interior das fronteiras nacionais. Esta situação limita a sua capacidade para combater a criminalidade transnacional. E embora os organismos da União tenham competências à escala da União, não têm poder para realizar investigações e instaurar ações penais nos Estados-Membros. Os organismos europeus, como a Eurojust, a Europol e o OLAF, só podem agir dentro dos limites das respetivas competências e atribuições previstas pelo Tratado, que as futuras reformas não alterarão. Nenhum destes organismos tem ou pode vir a ter poderes para realizar investigações criminais ou para levar a julgamento os autores dos crimes.

Além disso, a luta contra a fraude relativamente aos interesses financeiros da União não é reconhecida como uma prioridade a nível nacional. Tal é de especial acuidade em processos por fraudes transnacionais. Os desincentivos podem existir mesmo em casos meramente nacionais: as prioridades são estabelecidas a nível nacional ou regional e em função dos recursos ou dos conhecimentos especializados de aplicação da lei disponíveis podem concentrar-se noutros tipos de criminalidade. Consequentemente, existe pouca pressão para fazer face à fraude contra os interesses financeiros da União, havendo assim uma rutura no ciclo de aplicação da lei penal. As infrações detetadas não são investigadas, ou caso o sejam, são abandonadas quando surgem dificuldades.

- *A Eurojust necessita de reforma*

A Eurojust necessita de ser objeto de uma reforma a fim de superar as deficiências na implementação do seu atual enquadramento e, deste modo, melhorar o seu funcionamento geral e tornar-se mais operacional. A reforma irá distinguir de forma clara as tarefas operacionais do Colégio da Eurojust⁷, das responsabilidades administrativas, permitindo-lhe centrar-se nas tarefas operacionais sem ter que abordar muitas questões administrativas. Prevê-se a criação de um Conselho Executivo, a fim de apoiar o Colégio nas suas funções administrativas. A transformação da Decisão Eurojust num regulamento, em conformidade com o TFUE, constitui também uma oportunidade para assegurar que as competências dos membros nacionais são objeto de uma maior harmonização e alinham a estrutura da Eurojust pelas normas previstas na Abordagem Comum sobre as agências descentralizadas da UE aprovada pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão Europeia em julho de 2012.

- *A criação da Procuradoria Europeia e a reforma da Eurojust devem ter por base o Tratado de Lisboa*

As propostas deste pacote irão tirar partido das possibilidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente do artigo 86.º do TFUE e do artigo 85.º do TFUE. Uma novidade importante do Tratado de Lisboa é a participação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais na avaliação das atividades da Eurojust. Esta melhoria da responsabilidade democrática da Eurojust está incluída na proposta de regulamento Eurojust.

A utilização dos dois artigos simultaneamente significa que devem ser efetuadas as melhores sinergias possíveis entre a Procuradoria Europeia e a Eurojust reformada. Tal é não apenas necessário porque o artigo 86.º do TFUE determina que a Procuradoria Europeia deve ser instituída «a partir da Eurojust», mas também porque as duas entidades deverão cooperar muito estreitamente em processos abrangidos pelo âmbito das respetivas competências.

⁷ O Colégio é composto por membros nacionais, um membro de cada um dos Estados-Membros da União Europeia. O Colégio da Eurojust é responsável pela organização e pelo funcionamento da Eurojust. A Eurojust pode desempenhar as suas funções por intermédio de um ou mais membros nacionais ou enquanto Colégio.

Uma vez que o objetivo deste pacote consiste em melhorar a proteção dos interesses financeiros da União, a aplicação do artigo 86.º do TFUE, conjugada com um funcionamento eficiente da Eurojust, é considerada a melhor solução. A possibilidade de criar uma Procuradoria Europeia nos termos do artigo 86.º do TFUE fornece por si só uma vasta série de medidas necessárias para investigar e agir penalmente de forma adequada contra a fraude na UE. Por exemplo, a Procuradoria Europeia terá poderes não só para iniciar investigações, mas também mandá-las realizar sob a sua supervisão e responsabilidade. Os poderes da Procuradoria Europeia vão além do que a Eurojust poderia jamais fazer, mesmo que o artigo 85.º do TFUE tivesse sido utilizado ao máximo.

O pacote vem completar e ao mesmo tempo reforçar as medidas já propostas pela Comissão com vista a permitir à União prevenir e combater a fraude e outras infrações que afetam os seus interesses financeiros («fraude contra os interesses financeiros da União»). Estas medidas incluem a proposta legislativa de uma diretiva relativa à harmonização dos crimes e sanções mínimas⁸ e a estratégia de prevenção antifraude da Comissão⁹. Este pacote aborda especificamente questões identificadas na Comunicação¹⁰ de 2011 no domínio da ação penal. Dois anos após a publicação desta importante comunicação, as medidas relativas a estas questões, como este pacote, são ainda mais prementes.

⁸ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, de 11 de julho de 2012 – COM (2012) 363.

⁹ COM (2011) 376.

¹⁰ Comunicação da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia pelo direito penal e os inquéritos administrativos, COM (2011) 293 de 16.5.2011.

3. BENEFÍCIOS DA PROCURADORIA EUROPEIA

Principais características da Procuradoria Europeia

A proposta legislativa da Comissão Europeia visa a criação de uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust enquanto organismo da União, *independente, responsável e eficaz*.

A Procuradoria Europeia será uma estrutura descentralizada composta por um procurador europeu e procuradores europeus delegados nos Estados-Membros. A fim de tornar a Procuradoria Europeia eficiente, o Procurador Europeu dará orientações e instruções centralizadas aos procuradores europeus delegados, que irão trabalhar diretamente com ele sobre as infrações abrangidas pela competência da Procuradoria Europeia, mantendo-se simultaneamente integrados nos sistemas judiciais dos Estados-Membros («double-hat»). Tal assegurará coerência, coordenação, uma ação rápida e uma supervisão contínua das investigações e ações penais em curso. A Procuradoria Europeia atuará de forma descentralizada: os processos serão tratados ao nível mais adequado, que na maior parte das vezes é ao nível do procurador europeu delegado, nos Estados-Membros. A escolha de uma estrutura descentralizada, que será integrada nos sistemas judiciais dos Estados-Membros, garantirá que a Procuradoria Europeia atua de forma rápida, coerente e eficaz para proteger os interesses dos contribuintes e se integra de forma harmoniosa nos sistemas de justiça nacionais, confiando nos seus conhecimentos especializados e recursos.

A Procuradoria Europeia assentará num grupo reduzido de regras a nível da UE — para o âmbito dos crimes da sua competência¹¹, para a harmonização das competências e proteção dos direitos processuais — e na legislação nacional para a execução das suas funções.

Enquanto estrutura independente, a Procuradoria Europeia fornecerá garantias de que ninguém pode interferir indevidamente nas suas investigações e ações penais. Como instância responsabilizável, a Procuradoria Europeia responderá perante as instituições da União, com uma obrigação de prestar contas anualmente sobre as suas atividades.

A criação de uma Procuradoria Europeia «a partir da Eurojust» significa que serão criadas as sinergias otimizadas entre este novo organismo e a Eurojust reformada.

- *Corrigir as fragilidades institucionais a nível nacional e da União*

A Procuradoria Europeia terá os poderes e os recursos necessários para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os processos, tanto a nível nacional como transnacionais. Irá superar as limitações funcionais das atuais agências da União: será um verdadeiro organismo de investigação e repressão capaz de tomar medidas em toda a União de maneira uniforme. Embora os procedimentos nacionais para as investigações penais continuem a ser aplicáveis, a União poderá ser considerada como um espaço jurídico único em que a Procuradoria Europeia pode atuar sem ter de recorrer a instrumentos de assistência jurídica mútua. Tal irá desencadear ganhos significativos em termos de rapidez e eficiência da investigação e da ação penal em comparação com a situação atual.

- *Melhorar a ação penal*

A Procuradoria Europeia assegurará a consistência e a coerência ao longo de todo o ciclo de aplicação da lei: uma vez detetados, a Procuradoria Europeia irá sistematicamente acompanhar os casos da sua competência, até à sua apresentação ao tribunal. Irá restabelecer o ciclo de aplicação da lei e assegurar que uma fase se segue à outra até que o processo

¹¹ Proposta da Comissão de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, de 11.7.2012 – COM (2012) 363 de 11.7.2012.

termine em julgamento no tribunal. As suas investigações, em relação às quais a Procuradoria Europeia poderá confiar na análise e nas informações da Europol, e as suas ações penais serão conduzidas por uma política europeia comum de repressão baseada numa competência a nível da União. Essa competência à escala da União irá permitir uma maior eficiência nos processos transnacionais através de uma orientação, uma coordenação de medidas de aplicação e da garantia de que os recursos disponíveis serão utilizados da melhor forma possível¹².

- *Reforçar o efeito dissuasor de ações penais*

A Procuradoria Europeia assegurará que qualquer suspeita de crime contra os interesses financeiros da União será acompanhada de forma sistemática e eficiente pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei e pelas autoridades judiciais. A dissuasão melhorará em resultado de uma ação penal sistemática contra os autores das fraudes, aumentando as probabilidades de condenação e a recuperação através do confisco do produto de atividades criminosas. Em última análise, a ação penal intentada pela Procuradoria Europeia deve igualmente ter um efeito preventivo e reduzir progressivamente o volume dos danos causados aos interesses financeiros da União por tais infrações penais.

- *Realizar investigações e intentar ações penais por fraude em conformidade com o primado do direito*

A proposta sobre a Procuradoria Europeia garante o respeito dos princípios reconhecidos, nomeadamente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, por conseguinte, visa proporcionar um elevado nível de proteção dos direitos das pessoas e empresas objeto de investigações ou ações penais por fraude na União Europeia. Inclui toda uma série de salvaguardas processuais a nível da União, como o acesso a um advogado, a presunção de inocência e o direito a assistência jurídica. Exige igualmente que as medidas de investigação sejam objeto de autorização judicial pelos tribunais nacionais competentes. O regime de proteção de dados da Procuradoria Europeia fornecerá um elevado nível de proteção dos dados pessoais, da mesma forma que o regime de proteção de dados da Eurojust. No seu conjunto, estas salvaguardas proporcionarão um nível sem precedentes de proteção jurídica para os suspeitos e para outras pessoas envolvidas nos esforços da União para combater a fraude contra os interesses financeiros da União e permitir um sistema de investigações e ações penais baseadas no Estado de direito.

4. OS PRINCIPAIS ELEMENTOS DA PROPOSTA SOBRE A PROCURADORIA EUROPEIA

Incidência das competências na fraude contra os interesses financeiros da União: em conformidade com o artigo 86.º, n.º 1, do TFUE, a Procuradoria Europeia tratará exclusivamente de «infrações lesivas dos interesses financeiros da União». Nesse domínio, a competência da Procuradoria Europeia será exclusiva, a fim de poder garantir coerência e supervisionar as investigações a nível da União. Dada esta competência exclusiva, tais processos já não podem ser objeto dos inquéritos administrativos do OLAF, ou caso o sejam, devem ser transformados em processos em que surge uma suspeita de infração penal.

Independência e responsabilidade: a independência da Procuradoria Europeia será protegida por várias salvaguardas, nomeadamente através dos seus procedimentos de nomeação e demissão, regras relativas ao mandato e conflitos de interesses. A sua responsabilidade será regulada de modo a que as autoridades competentes para proceder a nomeações (instituições

¹² O Parlamento Europeu, na sua Resolução de 11 de junho de 2013 «sobre a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais: recomendações sobre as medidas e iniciativas a tomar» solicita a criação de uma Procuradoria Europeia, sublinhando «que o futuro organismo deve ter uma estrutura eficiente e simplificada...».

da União) sejam mantidas informadas sobre o trabalho da Procuradoria Europeia e possam solicitar ao Tribunal de Justiça da União Europeia a demissão do Procurador Europeu em caso de falta grave.

Levantamento das imunidades: sempre que necessário para as suas investigações, a Procuradoria Europeia dispõe de poderes para solicitar o levantamento da imunidade, quer a nível nacional quer a nível da União, em conformidade com as regras aplicáveis.

Estrutura descentralizada e integrada: a Procuradoria Europeia irá ser organizada como um organismo descentralizado e, por conseguinte, terá uma presença e a capacidade para agir em todos os Estados-Membros. Os procuradores europeus delegados, integrados nos sistemas judiciais dos Estados-Membros, poderão proceder à transmissão, coordenação e implementação das instruções do Procurador Europeu no terreno. A Procuradoria Europeia cooperará estreitamente com as autoridades nacionais de aplicação da lei, o Ministério Público e as autoridades judiciárias. Esta estrutura descentralizada tem muitas vantagens, em especial, a integração nos sistemas judiciais nacionais (conhecimento do sistema judicial nacional, conhecimentos da língua local, reconhecimento e integração nas estruturas locais do Ministério Público, experiência em matéria de gestão de processos judiciais, etc.). A estrutura descentralizada será também refletida na forma como a Procuradoria Europeia adotará o seu regulamento interno, garantindo a participação dos procuradores europeus delegados no processo de adoção.

Forte ligação entre o Procurador Europeu e os procuradores europeus delegados: enquanto serviço único, a Procuradoria Europeia será apoiada por uma estrutura hierárquica. Será dirigida pelo Procurador Europeu com autoridade para dar instruções aos procuradores europeus delegados «com um duplo chapéu» no terreno, isto é, nos Estados-Membros quando trabalham nas infrações da competência do Procurador Europeu.

Eficiência: o Procurador Europeu, coadjuvado pelos seus adjuntos e pelos procuradores europeus delegados, toma a decisão final sobre a propositura da ação penal. Haverá linhas hierárquicas claras que asseguram uma rápida tomada de decisões e ultrapassarão o atual baixo nível de prioridade atribuído à luta contra a fraude na UE. A Procuradoria Europeia conseguirá congregiar os recursos de investigação e repressivos para fazer face às necessidades numa dada situação, tornando, assim, mais eficiente a aplicação da lei a nível europeu e nacional.

Poderes de investigação uniformes: a Procuradoria Europeia terá a possibilidade de utilizar um vasto leque de medidas de investigação para investigar as fraudes. Estas medidas podem ser tomadas em todos os Estados-Membros, de forma a garantir uma luta contra a fraude equivalente em toda a União. As condições específicas e o exercício dessas medidas irão continuar a ser regidos pelo direito interno. Como a diferença nas regras nacionais relativas à obtenção de provas, muitas vezes conduz a problemas de admissibilidade das provas recolhidas num outro Estado-Membro, ficará determinado que os elementos de prova recolhidos legalmente num Estado-Membro serão admissíveis em todos os Estados-Membros, salvo quando a equidade do processo ou os direitos da defesa forem prejudicados.

Salvaguardas e controlo judicial: o exercício dos poderes de investigação deve ser acompanhado por um sistema de controlo judicial e medidas destinadas a proteger os direitos dos suspeitos, testemunhas e vítimas. No que diz respeito a uma série de medidas de investigação mais invasivas (como buscas e apreensões, interceção de telecomunicações, investigações secretas), haverá um requisito harmonizado a nível da UE para que a Procuradoria Europeia obtenha previamente uma autorização judicial para as executar. Os direitos das pessoas envolvidas nas investigações da Procuradoria Europeia serão garantidos através da aplicação da legislação da União e da legislação nacional, e através do recurso aos

tribunais nacionais, o que tem a vantagem de tanto os procuradores europeus delegados como os representantes legais das pessoas envolvidas trabalharem com um sistema nacional familiar, assegurando que os seus direitos são protegidos da forma a que estão habituados.

Tirar partido dos recursos existentes: a Procuradoria Europeia não irá gerar novos custos substanciais para a União ou os Estados-Membros, uma vez que os seus serviços administrativos serão tratados pela Eurojust e os seus recursos humanos provirão de entidades já existentes como o OLAF, uma vez que este deixará de efetuar inquéritos administrativos sobre ações penais que envolvam os interesses financeiros da União. Esta alteração afeta também o número de efetivos necessários para as tarefas do OLAF: está previsto que um número significativo de pessoal do OLAF seja transferido para a Procuradoria Europeia, reduzindo, assim, os custos da sua criação. Apesar desta redução do pessoal, um número adequado de pessoas permanecerá no OLAF a fim de permitir que este exerça as suas restantes competências¹³. Os custos globais de aplicação da lei serão mais equilibrados graças a ganhos de eficiência (podem ser evitadas duplicações, redução do tempo de investigação e eliminação dos problemas de assistência mútua).

5. AS SINERGIAS ENTRE A PROCURADORIA EUROPEIA E A EUROJUST

O artigo 86.º do TFUE determina que a Procuradoria Europeia deve ser criada «a partir da Eurojust», e existem boas razões para a criação de uma parceria privilegiada entre ambas:

- Transferência dos processos por fraude contra os interesses da União da Eurojust para a Procuradoria Europeia. Como a Procuradoria Europeia terá competência exclusiva no domínio da fraude e de outras infrações lesivas dos interesses financeiros da União, a competência da Eurojust neste domínio (coordenação da cooperação judiciária nos processos transnacionais) será transferida para garantir a coerência.
- O tratamento dos processos mistos requer uma coordenação operacional diária. Existem, e existirão sempre, casos em que tanto a Procuradoria Europeia como a Eurojust, devem ser envolvidas, em especial quando os suspeitos estão implicados em crimes lesivos dos interesses financeiros da União e noutras formas de criminalidade. Isto implica que haverá necessidade de uma estreita cooperação contínua. A fim de assegurar a sua concretização, foram incluídas disposições, tanto no regulamento sobre a Procuradoria Europeia como no regulamento sobre a Eurojust, determinando que este organismo pode solicitar que a Eurojust, ou os seus membros nacionais, intervenham, coordenem, ou de qualquer outra forma utilizem os seus poderes num determinado caso. Além disso, em caso de sobreposição de competências em processos mistos, a Eurojust pode igualmente prestar assistência na resolução da questão da competência.
- A relação custo-eficácia exige partilha dos recursos. Prevê-se que a Eurojust prestará serviços de apoio de ordem prática à Procuradoria Europeia em questões administrativas, tais como pessoal, financiamento e TI. Esta abordagem apresenta consideráveis economias de custos, combatendo a duplicação desnecessária de funções. Um exemplo dessas economias de custos consiste no facto de a Procuradoria Europeia poder utilizar a infraestrutura TI da Eurojust, incluindo a utilização do seu sistema de gestão de processos, ficheiros de trabalho temporários e

¹³ Proposta de regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 de 17 de março de 2011, COM (2011) 135.

índice. Os pormenores deste acordo serão estabelecidos num acordo concluído entre a Procuradoria Europeia e a Eurojust.

6. O IMPACTO DA PROCURADORIA EUROPEIA NO OLAF

Tendo em conta a competência exclusiva da Procuradoria Europeia para tratar infrações penais que lesem os interesses financeiros da União, o OLAF não realizará inquéritos administrativos antifraude em que há suspeitas de um comportamento criminoso. Daí resulta também que, no futuro, o OLAF irá comunicar à Procuradoria Europeia suspeitas de infrações penais, na fase mais precoce, na sequência de uma avaliação preliminar de alegações de que tome conhecimento em conformidade com o atual quadro jurídico. Esta alteração acelerará o processo de investigação e ajudará a evitar duplicações de inquéritos administrativos e penais sobre os mesmos factos. Deste modo, os recursos serão economizados e reforçadas as hipóteses de êxito da ação penal. Serão propostos ajustamentos suplementares no quadro legislativo do OLAF a fim de ter em conta a criação da Procuradoria Europeia, devendo entrar em vigor em simultâneo com o regulamento relativo à sua criação.

Entretanto, serão obtidos benefícios substanciais através da revisão do Regulamento OLAF, que muito em breve entrará em vigor. Além disso, inspirada pelo reforço substancial das garantias processuais, que serão introduzidas com a criação da Procuradoria Europeia, a Comissão tenciona apresentar novas melhorias sistémicas do Regulamento OLAF, mesmo antes da criação da Procuradoria Europeia. Estas eventuais medidas, nomeadamente as garantias processuais nas investigações, são enunciadas de forma mais pormenorizada na Comunicação sobre a governação do OLAF.

7. PROCEDIMENTO DE ADOÇÃO DA PROPOSTA RELATIVA À PROCURADORIA EUROPEIA

O artigo 86.º do TFUE prevê um processo legislativo especial para a criação da Procuradoria Europeia, que requer a unanimidade no Conselho e a aprovação do Parlamento Europeu. Além disso, os parlamentos nacionais, em conformidade com os Protocolos n.ºs 1 e 2 do Tratado de Lisboa, serão consultados. A Comissão terá plenamente em conta estes pareceres.

O procedimento previsto no artigo 86.º do TFUE prevê igualmente uma segunda fase com base em «cooperação reforçada», se o Conselho não chegar a acordo por unanimidade sobre a proposta inicial da Comissão. No essencial, este procedimento permite a um grupo de pelo menos 9 Estados-Membros remeter a proposta ao Conselho Europeu, que ou chega a um consenso sobre o texto ou, após 4 meses, considera-se que a autorização foi concedida a um grupo de 9 Estados-Membros dispostos a dar início à cooperação reforçada. Este processo difere da cooperação reforçada «ordinária», na medida em que não exige uma autorização formal do Conselho. São aplicáveis as disposições relevantes do Tratado (artigos 326.º a 334.º do TFUE). Os Estados-Membros participantes devem concordar por unanimidade para adotarem a proposta.

8. CONCLUSÃO

O pacote legislativo apresentado pela Comissão com a presente comunicação é simultaneamente ambicioso e virado para o futuro. Irá alterar o atual panorama da aplicação da lei e da justiça penal na União e nos seus Estados-Membros. Uma vez adotado, este pacote terá um impacto substancial e de longo prazo sobre o quadro jurídico e institucional do espaço de liberdade, de segurança e de justiça da União. A Comissão avaliará, oportunamente, em que medida estes objetivos foram realizados. Esta revisão irá também analisar o mandato da Procuradoria Europeia e o regime jurídico aplicável às suas atividades.