

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**IRIS SARAIVA RUSSOWSKY**

**O DIREITO PENAL NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA:  
a União Europeia e os avanços penais no espaço comum rumo à instituição de uma  
Procuradoria Europeia**

Porto Alegre  
2015

**IRIS SARAIVA RUSSOWSKY**

**O DIREITO PENAL NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA:  
a União Europeia e os avanços penais no espaço comum rumo à instituição de uma  
Procuradoria Europeia**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo

Porto Alegre  
2015

**IRIS SARAIVA RUSSOWSKY**

**O DIREITO PENAL NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA:  
a União Europeia e os avanços penais no espaço comum rumo à instituição de uma  
Procuradoria Europeia**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Porto Alegre, março 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo  
Orientador

---

Prof.

---

Prof.

---

Prof.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a ajuda, a paciência e os ensinamentos passados pelo meu orientador Dr. Tupinambá Pinto de Azevedo, que mesmo diante dificuldades que a vida lhe impôs sempre se mostrou solícito e interessado no desenvolvimento da presente pesquisa. Pessoa admirável, profissional exemplar, ser humano como poucos, uma referência para mim.

Agradeço também à professora e amiga Martha Olivar Jimenez pelas incansáveis correções e pelos conselhos sempre muito oportunos, pessoa de extrema simplicidade e possuidora de um conhecimento ímpar.

Ao professor e amigo Thomaz Santos as palavras não são suficientes para demonstrar minha gratidão, sempre pronto para auxiliar seus alunos e colegas, um exemplo de docente, meu muito obrigada.

Ao querido professor Florisbal Del'Olmo os agradecimentos não podem faltar, já que, além de ter auxiliado com suas pontuações na correção da pesquisa, por ser autor de excelentes obras, auxiliou, com seus livros, no aprimoramento do presente estudo.

A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato.  
(Declaração *Schuman*, 9 de maio de 1950, *Jean Monnet* e *Paul Reuter*).'

O exercício disperso das funções sociais deveria ser substituído por uma determinada concentração de poderes, ela própria mais ou menos desenvolvida segundo o grau de solidariedade comprovado pelos Estados associados. Passaríamos assim do mundo das cidades à cidade do mundo. Desse modo, realizar-se-ia não a unificação, como grandes conquistadores tentaram em vão impor, mas a união, fundada no acordo comum entre Estados, para instituir uma autoridade superior à sua.  
(DUPUY, René-Jean. O Direito Internacional. Coimbra: Ed. Almedina, 1993. p.7).

## RESUMO

Diante do fenômeno da integração regional e das suas características próprias atingidas da União Europeia, principalmente com a livre circulação de pessoas nas fronteiras internas do bloco, a livre circulação de criminosos acaba sendo uma realidade. Observando-se que o direito penal está umbilicalmente ligado à soberania nacional, é uma realidade a existência de leis distintas para cada país, o que acaba dificultando a persecução penal na União Europeia, razão pela qual uma alternativa deve ser buscada. Inicialmente o aprimoramento da cooperação jurídica em matéria penal é pensada como uma alternativa, no entanto, diante do relevante avanço da integração, ela não mais é suficiente, sendo necessária a busca por um mecanismo integrativo nessa esfera também, pensando-se, assim, em um espaço penal europeu comum, tutelado pelo Direito da União Europeia e dirigido por instituições próprias, contexto em que surge a ideia de criação da Procuradoria Europeia, responsável pela atuação na esfera criminal.

Palavras-chave: União Europeia – Cooperação Jurídica em Matéria Penal – Espaço Penal Comum – Procuradoria Europeia.

## **ABSTRACT**

In the presence of the regional integration phenomenon and their own characteristics achieved in the European Union, especially with the free movement of persons at internal borders of the block, the free movement of criminals ends up being a reality.

Observing that criminal law is linked to national sovereignty, it is a reality that there are separate laws for each country, which makes it difficult to criminal prosecution in the European Union, reason why an alternative must be sought.

Initially the improvement of judicial cooperation in criminal matters is thought of as an alternative, however, before the relevant progress of integration, it is no longer sufficient and it is necessary to search for an integrative mechanism in this sphere too, thinking in a common European law-enforcement area, supervised by the European Union law and directed by its own institutions, the context in which it appears the idea of creating a European Public Prosecutor, responsible to act in the criminal sphere.

**Keywords :** European Union - Legal Cooperation in Criminal Matters - Common Criminal Space - European Public Prosecutor

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AEPD – Autoridade Europeia para Proteção de Dados  
BENELUX – Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo  
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CED – Comunidade Europeia da Defesa  
CEE – Comunidade Econômica Europeia  
CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atômica  
CE – Comunidades Europeias  
CIG – Conferência Intergovernamental  
DEI – Decisão Europeia de Investigação  
ECI – Equipe Conjunta de Investigação  
ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça  
EURATOM – Comunidade Europeia de Energia Atômica  
EUROJUST – Agência Europeia para Reforço da Cooperação Jurídica  
EUROPOL – Agência Europeia para Reforço da Cooperação Policial  
JAI – Justiça e Assuntos Internos  
MDE – Mandado de Detenção Europeu  
MEDEL – Magistrados Europeus pela Democracia e Liberdade  
MEOP – Mandado Europeu de Obtenção de Provas  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OECE – Organização Europeia de Cooperação Econômica  
OIE – Ordem Europeia de Investigação  
OLAF – Organismo Europeu de Luta Antifraude  
PESC – Política Externa e Segurança Comum  
RJE – Rede Judiciária Europeia  
SEBC – Sistema Europeu de Bancos Centrais  
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia  
TJCE – Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias  
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia  
TUE – Tratado da União Europeia  
UCLAF – Unidade de Coordenação na Luta Antifraude  
UE – União Europeia



## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>11</b>
<b>PARTE I: O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA: A CONSTRUÇÃO GRADATIVA DE UM ESPAÇO COMUM NA ESFERA PENAL.....</b>	<b>14</b>
<b>1 ANTECEDENTES DO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA.....</b>	<b>14</b>
1.1 A ASCENSÃO DE UM BLOCO DE INTEGRAÇÃO.....	15
<b>1.1.1 A Europa após a Segunda Guerra Mundial até o Tratado de Maastricht.....</b>	<b>16</b>
<i>1.1.1.1 Do fim da Segunda Guerra Mundial ao início da formação das Comunidades Europeias.....</i>	<i>16</i>
<i>1.1.1.2 A criação das Comunidades Europeias e os avanços na integração.....</i>	<i>18</i>
<i>1.1.1.3 Criação e amadurecimento do Direito da União Europeia: um período de avanços .</i>	<i>21</i>
<b>1.1.2 O Espaço Schengen e a necessidade de uma maior cooperação em matéria penal .</b>	<b>23</b>
<b>1.1.3 Do Tratado de Maastricht até o Tratado de Lisboa: consolidações necessárias .....</b>	<b>25</b>
<i>1.1.3.1 O Tratado de Maastricht: ampliação do econômico para o político.....</i>	<i>25</i>
<i>1.1.3.2 O Tratado de Amsterdã: a promessa postergada de um avanço esperado.....</i>	<i>27</i>
<i>1.1.3.3 O Tratado de Nice: um avanço relevante.....</i>	<i>29</i>
<i>1.1.3.4 A experiência do Corpus Iuris.....</i>	<i>30</i>
<i>1.1.3.4.1 O Corpus Iuris e algumas regras relevantes .....</i>	<i>31</i>
<i>1.1.3.4.2 Primeiras reações ao avanço do Corpus Iuris .....</i>	<i>34</i>
<i>1.1.3.5 Livro Verde sobre a proteção dos interesses financeiros comunitários e a criação de uma Procuradoria Europeia .....</i>	<i>36</i>
<i>1.1.3.6 Da Constituição para a Europa (2004) ao Tratado de Lisboa (2009) .....</i>	<i>38</i>
<b>2 O PAPEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO COMUM.....</b>	<b>41</b>
2.1 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA COMO INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FORMAÇÃO DO DIREITO SUPRANACIONAL .....	42
2.2 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA E O PRIMEIRO PASSO NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PENAL COMUM .....	43
<b>2.2.1 A inicial inércia do TJUE quanto à matéria penal e o começo de manifestações relativas à matéria criminal por parte do Tribunal.....</b>	<b>43</b>
<b>2.2.2 O Tribunal de Justiça da União Europeia e o início efetivo da construção do espaço penal europeu.....</b>	<b>46</b>
<i>2.2.2.1 Caso C-176/03: Comissão versus Conselho .....</i>	<i>46</i>
<i>2.2.2.2 Caso Maria Pupino: caso C-105/03: processo criminal contra Maria Pupino e a interpretação das normas penais nacionais à luz do direito comunitário.....</i>	<i>51</i>
<i>2.2.2.3 Caso C-303/05: Avocaten voor de Wereld, a questão do Mandado de Detenção Europeu .....</i>	<i>54</i>
<b>PARTE II – O TRATADO DE LISBOA E O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA – AVANÇOS RUMO AO DIREITO PENAL COMUM ....</b>	<b>59</b>
<b>1 DIREITO PENAL, SOBERANIA E A NOVA ORDEM EUROPEIA EM CONSTRUÇÃO: UM ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA .....</b>	<b>60</b>
1.1 O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA (ELSJ).....	61
<b>1.1.1 Atores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.....</b>	<b>66</b>
<i>1.1.1.1 Europol.....</i>	<i>66</i>
<i>1.1.1.2 Eurojust .....</i>	<i>67</i>
<b>1.1.2 O Mandado de Detenção Europeu e o Mandado Europeu de Obtenção de Provas como instrumentos inovadores fruto do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça .....</b>	<b>68</b>

1.2 O TRATADO DE LISBOA E OS REFLEXOS NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA .....	72
<b>1.2.1 Principais avanços do Tratado de Lisboa no desenvolvimento da integração regional.....</b>	<b>74</b>
<b>1.2.2 Evolução do tratamento do direito penal dentro da União Europeia e as mudanças trazidas pelo Tratado de Lisboa rumo à um espaço penal comum .....</b>	<b>80</b>
<i>1.2.2.1 A não atribuição de competência penal à União Europeia e a Comunidade Europeia</i>	<i>80</i>
<i>1.2.2.2 Tratado de Lisboa e a competência penal: o início de uma relevante evolução .....</i>	<i>85</i>
<i>1.2.2.3 A cooperação judicial penal internacional e os avanços no espaço criminal europeu após Lisboa.....</i>	<i>87</i>
<i>1.2.2.3.1 Da cooperação reforçada .....</i>	<i>90</i>
<i>1.2.2.3.2 Programa de Estocolmo.....</i>	<i>90</i>
<i>1.2.2.3.3 Alargamento da Eurojust e Europol .....</i>	<i>91</i>
<i>1.2.2.3.4 Ordem Europeia de investigação (OIE).....</i>	<i>96</i>
<b>2 A PROCURADORIA EUROPEIA COMO INSTITUIÇÃO FUNDAMENTAL AO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA .....</b>	<b>99</b>
<b>2.1 AS RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DA PROCURADORIA EUROPEIA.....</b>	<b>100</b>
<b>2.1.1 Lesões aos interesses financeiros da União Europeia e o Ministério Público Europeu .....</b>	<b>100</b>
<i>2.1.1.1 Proteção na esfera administrativa dos interesses financeiros comunitários: Tribunal de Justiça das Comunidades Europeia.....</i>	<i>101</i>
<i>2.1.1.1.1 Processo C-240/90.....</i>	<i>101</i>
<i>2.1.1.1.2 Unidade de Coordenação na Luta Antifraude e Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).....</i>	<i>102</i>
<i>2.1.1.2 Proteção penal dos interesses financeiros comunitários.....</i>	<i>103</i>
<i>2.1.1.2.1 Decisão 186/1998 do TJUE: Processo Criminal contra Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos .....</i>	<i>106</i>
<b>2.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROCURADORIA EUROPEIA A PARTIR DO TRATADO DE LISBOA .....</b>	<b>107</b>
<b>2.2.1 Proposta de regulamento do Conselho que institui a procuradoria europeia .....</b>	<b>112</b>
<b>2.2.2 Complementações à proposta: resolução do Parlamento Europeu sobre a proposta de regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia.....</b>	<b>126</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXO A – TABELA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA UE.....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO B – TRATADO DE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA – ARTS.81 a 89 .....</b>	<b>144</b>
<b>ANEXO C – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO CONSELHO QUE INSTITUI A PROCURADORIA EUROPEIA.....</b>	<b>151</b>
<b>ANEXO D – RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE O PROJETO DE REGULAMENTO DO CONSELHO QUE INSTITUI A PROCURADORIA EUROPEIA .....</b>	<b>191</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A quebra de fronteiras e a facilitação da mobilidade de pessoas e bens no mundo atual trouxe, como consequência, a dificuldade de controle desses fluxos. Se por um lado temos um avanço na esfera econômica diante da facilitação de entrada e saída de produtos, que acabam por ajudar no acesso de todos a bens, por outro, essa quebra de fronteira vem facilitar também a circulação de criminosos que têm sua entrada e saída de um território simplificada sem um controle efetivo.

Frente a essa realidade, a impunidade é um dos graves problemas da contemporaneidade, já que ao falar em persecução penal se está vinculando à ideia de soberania. Mecanismos clássicos de cooperação não mais se mostram efetivos, já que existe uma disparidade entre a forma do crime e a forma de combate ao crime, estando esta extremamente obsoleta, ultrapassada, sendo necessário que novas maneiras de controle sejam pensadas.

Na integração regional, principalmente a presenciada na União Europeia, o que se evidencia é um avanço bastante peculiar na livre circulação de bens e pessoas entre os membros do bloco, uma liberdade bastante presente e crescente. Dessa forma, medidas persecutórias mais efetivas tiveram de ser pensadas e testadas, sendo mostrado que é preciso o aprimoramento na cooperação penal na esfera criminal para que a livre circulação de pessoas não deixe de ser um benefício para o bloco e se torne um problema irreversível para o mesmo.

Diante dessa realidade, com receio de que essa livre circulação de pessoas torne-se extremamente danosa na esfera criminal, a União Europeia busca formas de contornar e evitar o avanço da impunidade. Nesse contexto, busca-se a efetivação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, no qual haja o diálogo entre a liberdade de circulação de bens, pessoas, capitais com uma política de segurança e a efetividade da justiça. Com isso, o bloco vai se esmerando cada vez mais e os mecanismos de cooperação penal acabam sendo estudados, aprimorados e aplicados crescentemente, mostrando que os avanços na criminalidade acabam sendo contidos e reprimidos com os avanços nas formas de cooperação penal e persecução penal desenvolvidos de forma inédita.

Diante do exposto, na presente pesquisa, em um primeiro momento será investigado o direito da União Europeia e um espaço penal em gradativa construção. Para tanto se analisará o histórico da União, sendo esse estudo dividido em três partes: a Europa no pós Segunda Guerra Mundial até o Tratado de Maastricht, em 1992, no qual se obtém a integração com viés puramente econômico do Tratado de Maastricht até o Tratado de Lisboa, momento

em que o bloco passou a desenvolver-se para além do económico; e, por fim, serão estudados os avanços relevantíssimos trazidos pela implementação do Tratado de Lisboa, no ano de 2009. No desenvolvimento desse capítulo, serão observados os aspectos peculiares do direito penal na esfera Europeia: a partir de 1985, com a conscientização da necessidade de uma maior cooperação em matéria penal a partir do Espaço *Schengen*; com a influência do *Corpus Juris* no ano 2000, cujo objetivo foi a concretização do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, acabando por trazer avanços extremamente relevantes através da instituição de atores como a Europol e a Eurojust; e, por fim, com a implementação do Mandado de Detenção Europeia e o Mandado Europeu de Obtenção de Provas, viabilizado a partir da aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais entre os Estados-Membros do bloco, baseado na confiança mútua de respeito aos enunciados jurídicos dos países como um todo.

Ainda na primeira parte do trabalho, será investigado o papel da Justiça da União Europeia na construção do Espaço Europeu através de um “ativismo judicial” bastante peculiar e responsável pela construção do Direito Comum Europeu como se mostra hoje. Dessa forma, a atuação do Tribunal de Justiça da União Europeia na construção do Espaço Penal Europeu acaba sendo pormenorizada.

Em um segundo momento da pesquisa, há a centralização do estudo nas inovações trazidas pelo Tratado de Lisboa, especificamente no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e um possível avanço rumo ao direito penal comum.

A partir do Tratado Reformador da União Europeia (Tratado de Lisboa) houve o alargamento da Eurojust e Europol, a implementação do programa de Estocolmo e a implementação da Ordem Europeia de Investigação. Contudo, o ponto de destaque é a previsão da instituição de uma Procuradoria Europeia, ou seja, um Ministério Público Europeu com atribuições específicas, isto é, a instituição de uma autoridade da União diretamente ligada a questões penais. Diante dessa previsão é possível observar-se uma consciência de que a mera cooperação penal clássica não mais consegue solucionar os problemas criminais do bloco e, mais que isso, a cooperação penal, mesmo quando aprimorada, ainda deixa certas pendências que talvez uma instituição comunitária específica para a matéria penal poderá solucionar, existindo, inclusive movimentos da Comissão Europeia, Conselho Europeu e Parlamento Europeu nesse sentido, conforme será estudado.

A metodologia a ser utilizada para desenvolver e embasar a pesquisa será de investigação bibliográfica qualitativa em obras de autores nacionais e internacionais, sendo a análise das obras consultadas feita de forma crítica e exegética, observando-se o método

indutivo de investigação. Além da utilização de materiais bibliográficos, com o objetivo de enriquecer o trabalho e levando em consideração que o Direito da União Europeia foi construído através da atuação ativa do Tribunal de Justiça da União, a análise de jurisprudência e decisões relevantes da Corte se mostram indispensáveis, razão pela qual seu estudo se mostrará apropriado.

Cabe ressaltar, ainda, que, em razão da constante modificação do bloco através de seus documentos legislativos, a análise dos tratados será muito importante e, além disso, em razão do tema da presente pesquisa ser bastante atual, projetos legislativos e propostas serão estudadas.

## PARTE I: O DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA: A CONSTRUÇÃO GRADATIVA DE UM ESPAÇO COMUM NA ESFERA PENAL

### 1 ANTECEDENTES DO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA<sup>1</sup>

No decorrer da história foi possível observar que a busca pela unidade europeia sempre foi almejada. Napoleão Bonaparte e Adolf Hitler são exemplos de que a recondução das partes ao todo foi um traço marcante no continente europeu.<sup>2</sup> Contudo, nesse momento inicial houve a tentativa de fazer tal união pela força das armas, mas, em razão do desfecho de suas batalhas sangrentas comprovou-se que a Europa só se uniria pela força de vontades livres.<sup>3</sup>

Por um largo período histórico o Estado nacional soberano foi elemento central do desenvolvimento e das transformações da política europeia, sendo que sua capacidade de atuação interna e externa o constituiu em uma forma de organização autossuficiente, não havendo a necessidade de uma união de Estados a se efetuar através de tratados.<sup>4</sup>

Segundo Elizabeth Accioly, a preocupação com uma União Europeia, com o objetivo de se manter a paz entre os povos, surgiu após a primeira Guerra Mundial, com o manifesto Pan-Europeu, aprovado em Viena, em 1924. Nesse manifesto os Estados europeus se comprometiam a efetuar todos os esforços para fazer uma aliança duradoura entre eles, porém sem base definidas. No entanto, em razão da crise mundial de 1929 os Estados abandonaram a ideia, pois se preocuparam em resolver as crises internas.<sup>5</sup>

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a situação do continente europeu era bem peculiar, pois a devastação gerada pelas duas grandes guerras mundiais em um intervalo de 40 anos (Primeira e Segunda Guerra Mundial, 1914-1918 e 1939-1945) acabou por prejudicar acentuadamente o desenvolvimento econômico dos países.

---

<sup>1</sup> O Direito da União Europeia implica no conjunto de regras e princípios conformadores do estatuto jurídico da União Europeia. Segundo Maria Luísa Duarte o Direito da União não é um ramo do direito, mas sim um ordenamento jurídico autônomo e pluridimensional. Dessa forma, sustenta a autora, que a crescente e inexorável europeização do direito interno teve o efeito de transportar o Direito da União Europeia para dentro das obras do Direito Constitucional, Administrativo, Direito Privado, do Direito Penal, Direito Fiscal, etc. Assim, “o Direito da União Europeia designa o conjunto de regras e princípios que regem a existência e o funcionamento da União Europeia”. (DUARTE, Maria Luísa. **União Europeia: estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária**. Coimbra: Almedina, 2011. v. 1, p. 19-21).

<sup>2</sup> Ibid., p. 23.

<sup>3</sup> CAMPOS. João Luiz Mota de. **Manual de direito comunitário**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004. p. 31.

<sup>4</sup> KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. União Política ou espaço de coordenação econômica: a indefinição do projeto de integração europeu e o Tratado de Lisboa. **Revista Sequência**, n. 54, p. 153-176, dez. 2008. p. 155

<sup>5</sup> ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 45-46.

O final da Segunda Guerra Mundial, além de ter trazido um objetivo de reconstrução europeia, tinha uma realidade de divergências em razão da Guerra Fria, que dividia o mundo em dois polos: de um lado os Estados Unidos (bloco capitalista) e de outro a União Soviética (bloco comunista) <sup>6</sup>. Nesse momento, a Europa constituía-se de um vasto campo de ruínas, exausta espiritualmente, profundamente endividada e economicamente destrozada, necessitando recuperar a sua capacidade de produção<sup>7</sup>, além, é claro, do pavor de uma terceira Guerra Mundial, também determinante para o avanço da ideia de integração europeia. <sup>8</sup>

Os países, então, adquiriram a consciência de que isolados eram vulneráveis à agressão e às dificuldades do pós-guerra, e acabaram por clamar por soluções inovadoras das quais todos pudessem tirar proveito, o que resultou em um maior impulso para a integração regional europeia<sup>9</sup>, sendo fundamental a cooperação entre os países para voltar a haver desenvolvimento no plano econômico, com o objetivo de reconstrução<sup>10</sup>. Nesse momento, dotado de um prestígio ímpar, Churchill resolveu tirar proveito disso procurando concretizar sua ideia de Estados Unidos da Europa. <sup>11</sup>

Em um primeiro momento a União Europeia reflete apenas objetivos econômicos de reconstrução, desenvolvimento e expansão, mas, com o passar dos anos e, conseqüentemente, com o avanço dessa integração econômica, o bloco com ideias de integração vai se expandindo para outras áreas, como a penal, que será objeto do presente estudo.

## 1.1 A ASCENSÃO DE UM BLOCO DE INTEGRAÇÃO

Com base na ideia de reconstrução econômica dos países europeus envolvidos na Segunda Guerra Mundial, surge a integração regional entre os que estiveram presentes e atuantes nessa guerra, ou seja, passaram a formular, com propósito econômico de tratamento equivalente entre si, como é observado com a instituição da tarifa única para produtos provenientes de qualquer um dos países que fizessem parte do acordo.

Na União Europeia, o que era inicialmente uma integração econômica, transformou-se em uma integração política, fazendo a ideia de integração refletir nas mais diversas áreas,

---

<sup>6</sup> FERREIRA, Tatiana Mendes. O Tratado de Constituição para Europa e a Reafirmação da Cidadania Europeia. In: MIALHE, Jorge Luís. **Direito das relações internacionais**: ensaios históricos e jurídicos. Campinas: Millennium, 2006. p. 343.

<sup>7</sup> CAMPOS, 2004, p. 33.

<sup>8</sup> ACCIOLY, 2010. P. 46

<sup>9</sup> FERREIRA, 2006, p. 343.

<sup>10</sup> Ibid., p. 337.

<sup>11</sup> CAMPOS, op. cit., p. 36.

formando, inclusive, seu próprio direito, sistema jurídico comunitário, o Direito da União Europeia, com suas peculiaridades.

### **1.1.1 A Europa após a Segunda Guerra Mundial até o Tratado de Maastricht**

Maria Luísa Duarte divide a história do processo de construção europeia, com o objetivo de sistematizar a evolução do projeto de unidade europeia, em três períodos. O primeiro período a autora delimita dos primórdios até a Primeira Guerra Mundial, denominando de “a pré-história da União Europeia”; o segundo período, o qual ela chamou de “pronto-história da União Europeia” consiste entre o Tratado de Versalhes até o final da década de quarenta do século XX, ou seja, até 1950; e, por fim, o terceiro período consiste de 09 de maio de 1950, data da divulgação da Declaração *Schuman* até os nossos dias, enfim, intitulado de “a história da União Europeia”.<sup>12</sup> Para o presente estudo, é de extrema relevância a análise com profundidade do terceiro período: a história da União Europeia. Para tanto, coerente é fazer a divisão desse período nos seguintes blocos históricos: um consistente no pós-segunda guerra mundial até o Tratado de Maastricht e outro do Tratado de Maastricht até os acontecimentos mais recentes, sendo este capítulo o responsável pela análise desse primeiro subperíodo.

#### *1.1.1.1 Do fim da Segunda Guerra Mundial ao início da formação das Comunidades Europeias*

Curiosamente, no ano de 1944, ano em que a Europa vivia a Segunda Guerra Mundial, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo assinaram em Londres o Tratado da União Aduaneira, tendo como objetivo uma união econômica que começou a funcionar em 1948 e se manteve até os nossos dias, sendo a união entre esses países denominada BENELUX<sup>13</sup>.

Com o fim da guerra, no ano de 1946, o grande líder do movimento pró-União Europeia, Churchill evoca o drama da devastação gerado pelo conflito e, assim, busca uma solução para suas consequências nefastas, a qual denomina de “remédio supremo”: “dotar a família europeia de uma estrutura que lhe permita viver e crescer em paz, em segurança e em liberdade”, devendo ser criada uma espécie de “*Estados Unidos da Europa*”. Com tal

---

<sup>12</sup> DUARTE, 2011, p. 37.

<sup>13</sup> O Tratado BENELUX inicialmente é firmado no ano de 1944 entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, por via do Tratado de Bruxelas.



finalidade, ele defende a criação de um Conselho da Europa, argumentando que, se em um primeiro momento nem todos os Estados europeus quiserem ou puderem aderir à União, cumpre unir ao menos os que desejam, ou sejam capazes de fazê-lo e, finaliza, sustentando que para realizar essa missão urgente, França e Alemanha devem reconciliar-se.<sup>14</sup>

Aspecto muito importante que deve ser sublinhado é em relação à posição do Reino Unido nessa ideia de unificação, pois apesar de um dos pensadores e dos ativistas mais importantes em prol do projeto europeu ser um britânico (Churchill), o Reino Unido não estaria inserido nessa ideia de união política da Europa, assim, estariam com eles, mas não seria um deles.<sup>15</sup>

Em 1947 avança um plano de ajuda econômica à reconstrução europeia, liderado por *George Marshall*, tendo sido condicionado à existência de um acordo entre os Estados europeus sobre as necessidades de desenvolvimento, com definição de um plano adequado de aplicação e repartição dos fundos financeiros disponibilizados. Tal proposta foi aceita por 16 (dezesesseis) Estados, tendo sido a administração do plano confiada à Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)<sup>16</sup>, a qual foi fundada em 1948<sup>17</sup>. Assim, observa-se o início de uma cooperação econômica com a criação dessa Organização, possuindo como objetivo o alargamento da cooperação econômica. Nos dez anos subsequentes da sua criação, os países participantes alcançaram desenvolvimento igual ou maior ao que existia no continente europeu no período anterior à guerra.<sup>18</sup> Com o objetivo de avanço, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada pela Convenção de Paris de 1960 e tinha como objetivo converter a OECE em OCDE, com objetivos de desenvolvimento econômico mais amplos e mais genéricos<sup>19</sup>.

Ainda no ano de 1947 houve a criação de um Comitê Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia, tendo havido a convocação de um Congresso para Haia, reunindo mais de setecentas personalidades de grande destaque de diversos países, representando múltiplas correntes do movimento pró-europeu.<sup>20</sup> Esse Congresso obteve êxito, no sentido que, com ele, foi possível alcançar um hábil compromisso entre as diversas

---

<sup>14</sup> DUARTE, 2011, p. 33.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>16</sup> A OECE, como o nome explicitamente permite concluir, é uma organização com objetivo de cooperação na esfera econômica entre os países europeus que dela queiram participar, tendo como principal objetivo a reconstrução econômica europeia no pós-guerra. No ano de 1960 a OECE foi substituída pela OCDE, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico e, com essa nova roupagem, acaba por não limitar-se aos Estados Europeus, acolhendo Estados Unidos, Japão e Canadá.

<sup>17</sup> DUARTE, *op. cit.*, p. 34.

<sup>18</sup> CAMPOS, 2004, p. 42.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.41.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 34.

correntes de opinião, sendo criado pelos congressistas um Comitê para a Europa Unida, acabando por culminar, em 1948, no “Movimento Europeu”<sup>21</sup>, onde delegados provenientes de diversos países europeus discutiram uma nova forma de cooperação na Europa.<sup>22</sup>

Nesse momento, os europeus já estavam cientes dos dois possíveis caminhos para a Europa Unida: ou da cooperação, decorrente de uma corrente pragmática, onde haveria o pleno respeito à soberania dos Estados europeus, sustentando que a unificação da Europa deveria ser alcançada progressivamente através de uma cooperação cada vez mais estreita, sendo estes denominados de unionistas, com base na suficiência da cooperação intergovernamental; ou o da integração, decorrente de uma corrente federalista (liderada por *Jean Monet*), tendente à instituição entre os Estados participantes de um embrião de laço federal com a função de congregar um grupo de países, sustentando a criação de uma federação política dos Estados Unidos da Europa.<sup>23</sup>

Para vivenciar essa realidade europeia, foi necessária a superação, por parte dos países e seus nacionais, de fatores de dissociação de populações que, em um primeiro momento se achavam profundamente separadas pelas diferenças de origem, pela língua, pela cultura, pelo grau de civilização,<sup>24</sup> no entanto, uniam-se pelo objetivo comum de desenvolvimento econômico, abrindo caminho para a criação das Comunidades Europeias.<sup>25</sup>

#### 1.1.1.2 A criação das Comunidades Europeias e os avanços na integração

A primeira das três Comunidades Europeias foi fundada em 1951. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) tendo como impulso a Declaração *Schuman*, repousando o Plano *Schuman* sobre o objetivo imediato de reconciliação franco-alemã.<sup>26</sup> A Alemanha encontrava-se destruída pela Segunda Guerra Mundial, excluída dos processos de cooperação entre os países europeus. Essa guerra aniquilou o “império” alemão, deixando as relações franco-germânicas problemáticas. Nesse contexto, o então ministro Francês *Robert Schuman* tomou a iniciativa de solucionar o problema através da sugestão de *Jean Monet* colocando o conjunto da produção franco-alemã do carvão e do aço sob o controle de uma

---

<sup>21</sup> CAMPOS, 2004, p. 37-39.

<sup>22</sup> LOPES DE LIMA, José Antônio. **Direito penal europeu**. Leme: JH Mizuno, 2007. p. 17.

<sup>23</sup> DUARTE, 2011, p. 34.

<sup>24</sup> CAMPOS, op. cit., p. 21.

<sup>25</sup> DUARTE, op. cit., p. 37.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 40.

autoridade comum, em uma organização aberta à participação de outros países da Europa: a CECA<sup>27</sup>.

No ano de 1951 houve a assinatura do Tratado de Paris, fundador da CECA, tendo seu início de vigência com a adesão de seis países: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Holanda<sup>28</sup>, dando início ao projeto de reconstrução europeia. Contudo, a CECA não era uma comunidade com atividade permanente, tendo previsão de duração em seu tratado de fundação pelo período de 50 anos.

Assim, a CECA é uma organização internacional que visa, fundamentalmente, o controle bilateral (entre Alemanha e França) da produção do Carvão e do Aço sob o comando de uma “*Alta Autoridade*”, revestida de competência decisória supranacional. O objetivo dessa alta autoridade era administrar recursos da região Ocidental da Alemanha e do Leste da França, a fim de tornar impossível novas divergências<sup>29</sup>, e, conseqüentemente uma nova guerra. Dessa forma, a organização possui como ideia principal a constituição de um mercado comum do carvão e do aço, criando um espaço de livre circulação e livre concorrência desses produtos.<sup>30</sup>

Com isso, pode-se concluir que a Europa não se faria de um golpe, nem de uma construção de conjunto, mas sim por meio de realizações concretas capazes de criar, em primeiro lugar, uma solidariedade de fato. O Plano *Schuman* reside no método de integração funcionalista, consistente na realização de pequenos passos irreversíveis, ou seja, passos graduais nos avanços e irreversíveis nos efeitos de integração alcançados.<sup>31</sup> Essa Declaração, ainda, trouxe um novo conceito: a supranacionalidade<sup>32</sup>, através da existência e do funcionamento da Alta Autoridade.<sup>33</sup>

Bastante interessantes e relevantes foram os acontecimentos de 1952, quando foram acolhidas as negociações que culminaram na assinatura do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Defesa (CED) pelos seis países que faziam parte da CECA. Isso decorreu da

---

<sup>27</sup> CAMPOS, 2004, p. 53.

<sup>28</sup> LOPES DE LIMA, 2007, p. 18.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 638.

<sup>30</sup> VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem Jurídica do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 26.

<sup>31</sup> DUARTE, 2011, p. 41.

<sup>32</sup> Supranacionalidade é o nascimento de um poder político superior aos dos Estados, existência de poder de mando que supera aquele dos Estados-Membros. Esta deve ser exercida defendendo e no sentido de concretizar os interesses da União Europeia. No contexto supranacional, não é possível se falar de coordenação de soberanias, características do direito internacional público. Existem três pilares da supranacionalidade, sendo eles: a) transferência de soberania dos Estados para a organização comunitária, isso em caráter definitivo; b) poder normativo do Direito Comunitário, em relação aos direitos pátrios e, por fim, c) dimensão teleológica de integração que é a supranacionalidade para alcançar os fins integracionistas.

<sup>33</sup> DUARTE, *op. cit.*, p. 42.

eclosão da guerra da Coreia, gerando um temor de nascimento de um exército alemão ocidental sem o controle europeu. No entanto, em razão do ardor nacionalista francês foi barrada tal ideia de formação de um exército europeu no ano de 1954, pois os franceses não aceitaram a criação de um “exército” comum.<sup>34</sup>

No ano de 1955 os Ministros das Relações Exteriores dos países da CECA deliberam favoravelmente a extensão da integração europeia a toda a economia<sup>35</sup>, assim, houve a apresentação de um “relançamento europeu”<sup>36</sup>, através da Conferência dos Seis, realizada em Messina. Com isso pode-se afirmar que a CECA teve papel fundamental no início do Direito Comunitário, no entanto, sua competência era muito específica para atender as demandas comunitárias que iriam surgir.<sup>37</sup>

Como resultado e execução do acordo obtido em Messina, foi nomeado um comitê em razão da necessidade de avanço do universo europeu. Em 1957, através dos Tratados de Roma, constitui-se a CEE – Comunidade Econômica Europeia- e CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atômica, conhecida hoje como EURATOM, tendo como principal objetivo “afunilar” ainda mais a unificação da Europa ocidental.<sup>38</sup> Dentre todos os Tratados até então celebrados, o Tratado da CEE possuía uma natureza bem mais ampla que os demais, pois seu objetivo principal era o desenvolvimento econômico e a elevação do nível de vida de seus cidadãos.<sup>39</sup>

A partir de então se passa a ter três comunidades, três distintas organizações internacionais, que passaram a responder pelo processo de integração europeia (CECA, CEE e CEEA – Euratom)<sup>40</sup>. Além disso, cabe assinalar que no Tratado de Roma (protocolo adicional) foi realizada a previsão de instituição do Tribunal de Justiça Europeu, inicialmente denominado de Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE).<sup>41</sup>

A partir desse momento, a adesão dos Estados europeus passa a ser algo constante, sendo a constituição da CEE o primórdio de uma união política que mais a frente se instauraria. À medida que mais Estados iam aderindo às Comunidades, através de seus tratados constitutivos (Roma e Paris), os objetivos iniciais foram sendo alcançados, dando ensejo a uma aspiração maior por parte da integração, que até então era apenas econômica.<sup>42</sup>

---

<sup>34</sup> DUARTE, 2011, p. 44.

<sup>35</sup> LOPES DE LIMA, 2007, p. 18.

<sup>36</sup> DUARTE, op. cit., p. 45.

<sup>37</sup> FERREIRA, 2006, p. 344

<sup>38</sup> LOPES DE LIMA, op. cit., p. 344.

<sup>39</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 156.

<sup>40</sup> CAMPOS, 2004, p. 55.

<sup>41</sup> Ibid., p. 56.

<sup>42</sup> LOPES DE LIMA, op. cit., p. 20.

Assim, durante séculos, o objetivo de uma Europa unificada mobilizou a força das armas, por conta da demanda do império, ou inspirou a força das ideias em torno do desígnio da “paz perpétua”. Com a criação das Comunidades Europeias e, em especial, com o seu alargamento e aprofundamento, assistimos ao triunfo de um projeto de unidade europeia que, sem deixar de ser político e visionário, se alimenta e renova a partir da força motriz que resulta da unidade sinérgica dos mercados.<sup>43</sup>

Com a estrutura observada inicialmente, não se buscava nada além de relações intergovernamentais entre os Estados. Entretanto, acabou-se por evoluir a uma organização supranacional, como é observado hoje, com o compartilhamento das soberanias. Dessa forma, a integração regional na Europa é marcada por duas fases: uma fase de cooperação e uma fase de integração. A fase de cooperação é aquela na qual se observa a criação de organismos focados na cooperação econômica e política dos países, como a criação da OCDE e do Conselho da Europa<sup>44</sup>, já a fase de integração é iniciada através da criação das comunidades europeias como CECA, CEE, CEEA.<sup>45</sup>

### 1.1.1.3 Criação e amadurecimento do Direito da União Europeia: um período de avanços

Em 1959, houve a criação do TJCE, que toma para si a função de aperfeiçoamento da União Europeia através de suas decisões, delimitando o direito da União Europeia sobre aspectos essenciais da integração, como ocorreu no ano de 1962 no *Caso Van Gend en Loos*, onde foi consagrado o efeito direto das normas trazidas pelo Tratado de Roma, firmando a autonomia do direito comunitário (que juntamente com a primazia do direito comunitário – 1964, TJUE, decisão *Costa vs. Enel*, cria a Teoria da relação entre direito interno e direito comunitário), reforçando a primazia do direito comunitário sobre o direito interno<sup>46</sup> (que se torna uma das bases jurídicas desse direito).<sup>47</sup>

<sup>43</sup> DUARTE, 2011, p. 46.

<sup>44</sup> Desde já é fundamental diferenciarmos três organizações: o Conselho da Europa, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu. O Conselho da Europa é uma organização internacional com o objetivo de defesa dos Direitos Humanos, desenvolvimento democrático e estabilidade política e social da Europa, encontramos dentro dele a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos. O Conselho da União Europeia foi criado em 1952 e é o principal órgão de decisão da União Europeia. Este é um órgão político onde são representados os governos nacionais dos países da União Europeia. Por fim, temos o Conselho Europeu, criado em 1974, que é o nome das reuniões onde são decididas as políticas gerais da União Europeia, este reúne os chefes de Estado e Governo dos membros da União Europeia.

<sup>45</sup> CAMPOS, 2004, p. 41-59.

<sup>46</sup> Disponível em: <<http://europa.eu/abc/history/1960-1969/1964/index.pt.htm>>. Acesso em: 2 out. 2010.

<sup>47</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **O efeito directo do direito europeu**. 22. set. 2010b. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114547\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_pt.htm)>. Acesso em: 2 dez. 2010.

Após esse período de avanços na integração europeia e desenvolvimento do direito comunitário. Na década de 60, em especial com a chamada crise da cadeira vazia, diante de impasses políticos e econômico, houve um período de estagnação quanto ao aprofundamento dos mecanismos de integração<sup>48</sup>. Contudo, logo houve a superação dessa situação e, assim, a ideia europeia segue a avançar.

Entre os anos de 1969 a 1992 observa-se um desenvolvimento bastante relevante na integração presente no continente europeu, presenciando-se adesões constantes por parte dos países que compõe o continente. Antes dessas sucessivas adesões, no entanto, a União Europeia deparava-se, diante do Presidente General francês De Gaulle, com certo bloqueio ao avanço do bloco, isso porque a França avaliava com certa desconfiança a união política e o crescente poder das estruturas no âmbito supranacional, sustentando que os Estados eram as únicas entidades com poder de ordenar e o poder de ser obedecido, assim, concluía que “não pode haver outra Europa possível que não seja a dos Estados”.<sup>49</sup>

No entanto, no ano de 1969 o General De Gaulle é sucedido por Georges Pompidou, que convoca uma Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, a ser realizada em Haia, com o objetivo de abordar grandes questões na construção europeia, dentre elas a conclusão da realização do Mercado Comum, garantindo o financiamento das políticas públicas através de recursos próprios; o aprofundamento das políticas comuns, discutindo-se o lançamento das primeiras bases da União Econômica e Monetária; e alargamento, com o intuito de abertura das negociações com vista à admissão de novos Estados.<sup>50</sup>

Com essa modificação ocorrida na política interna francesa houve um impulso na integração europeia e o alargamento do bloco começou a ocorrer. O primeiro alargamento ocorreu em 1973, com a entrada do Reino Unido, República da Irlanda e Dinamarca e, em 1981 houve a adesão da Grécia. No ano de 1986 observa-se mais um alargamento da União, aderindo ao bloco Portugal e Espanha. Assim, este período é marcado por uma consolidação e maturidade que atinge o bloco Europeu em formação.<sup>51</sup>

Entra-se em um período de aperfeiçoamento do bloco, estando dentre seus avanços as eleições do Parlamento Europeu por sufrágio direto e universal, a institucionalização das reuniões de chefe de Estado e de governo que passaram a se reunir desde 1974 como Conselho Europeu e várias iniciativas político-institucionais de relançamento do projeto europeu que levaria à adoção, pelo Parlamento Europeu, de um projeto de Tratado da União

---

<sup>48</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 156.

<sup>49</sup> DUARTE, 2011, p. 54.

<sup>50</sup> Ibid., p. 55.

<sup>51</sup> Ibid., p. 55.

Europeia (1984) e aprovação da primeira revisão de fundo dos três tratados institutivos das Comunidades Europeias com o Ato Único Europeu.<sup>52</sup>

Em 04 de dezembro de 1985 foi assinado o Ato Único Europeu (que entra em vigor em 1987) responsável pelo alargamento e aprofundamento da Comunidade Europeia, revisando o Tratado de Roma de 1957 através da cooperação nas áreas de política externa e segurança comum, cujo centro será o Conselho Europeu, tratando-se de um primeiro passo para uma real união política da qual nascerá a União Europeia. Esse Ato Único Europeu se compromete com a criação de um Mercado Comum até 1993<sup>53</sup>, que implicaria, assim, na implementação das quatro liberdades: livre circulação de bens, pessoas, capitais e serviços<sup>54</sup>. Além disso, no âmbito institucional o Ato Único Europeu previu a criação do Tribunal de Primeira Instância, que estaria associado ao Tribunal de Justiça.<sup>55</sup>

Ainda no ano de 1985 observa-se a realização do Acordo de *Schengen*, que teve como consequência a abertura de caminhos para a criação de uma Europa sem Fronteiras.

### 1.1.2 O Espaço *Schengen* e a necessidade de uma maior cooperação em matéria penal

O Acordo *Schengen* foi datado de 1985. Segundo Talitha Viegas Borges, ele foi paradigmático, por instituir novos parâmetros na livre circulação de pessoas, razão pela qual foi posteriormente (em 1999) incorporado, juntamente com o restante de seu acervo, ao Tratado da União Europeia. A liberalização na circulação de pessoas trouxe como consequência a necessidade de maior cooperação em assuntos penais entre os Estados-Membros.<sup>56</sup> O referido acordo, assim, já previa a harmonização das legislações penais europeias no tocante às drogas ilícitas e armas e explosivos, para minimizar os efeitos nefastos que a liberação das fronteiras para a circulação de pessoas poderia causar.

Inicialmente, no ano de 1985, o *Acordo Schengen* foi assinado por França, Alemanha, Países Baixos e Luxemburgo, com o intuito de supressão gradual do controle de fronteiras. No ano de 1990, a Convenção de Aplicação do acordo já acabava por possuir adesões de outros Estados-Membros da Comunidade Europeia, além dos já integrantes do

---

<sup>52</sup> DUARTE, 2011, p. 56.

<sup>53</sup> UNIÃO EUROPÉIA. **Ato único europeu**: 4 dez. 1985. Disponível em: <[http://europa.eu/abc/history/1960-1969/1964/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/history/1960-1969/1964/index_pt.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2010.

<sup>54</sup> ACCIOLY, 2010, p. 47.

<sup>55</sup> DUARTE, op. cit., p. 56-57.

<sup>56</sup> BORGES, Talitha Viegas. **Cooperação penal na União Europeia**. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67929/70537>>. Acesso em: 4 maio 2014. p. 6.

acordo de 1985<sup>57</sup>. Assim, ao *Espaço Schengen* passaram a pertencer todos os Estados-Membros da União Europeia, tornando-se facilitada a circulação dos cidadãos entre os países diante da supressão do controle fronteiriço interno. O acervo de *Schengen*, então, com o Tratado de Amsterdã, passou a ser incorporado ao âmbito da União Europeia.<sup>58</sup>

Foi justamente em razão de facilidade de circulação de pessoas diante do *Espaço Schengen* que surge a necessidade de criação de mecanismos compensatórios de cooperação judiciária e policial inovadores, pois a cooperação horizontal, caracterizada pelos instrumentos clássicos de ajuda acaba fracassando diante da novidade do espaço comunitário.<sup>59</sup> Dentre os mecanismos compensatórios pode-se citar o Sistema de Informação *Schengen*, Sistema SIS, que tem como objetivo principal o intercâmbio de informações dos serviços policiais dos vários Estados.<sup>60</sup> No ano de 1998, ainda, houve a adoção do Plano de Ação de Viena de 1998, que objetivava efetivar um conjunto de iniciativas em matéria de cooperação policial e judiciária em matéria penal em um prazo de dois a cinco anos, sendo que em 1999, o Conselho Europeu de Tampere foi decisivo para a efetivação dos projetos elencados no referido plano de ação.<sup>61</sup>

Importante frisar que, ao falar-se em processo penal europeu e direito penal europeu, não se está suscitando uma codificação geral do mesmo, o que seria muito difícil em razão da heterogeneidade dos Estados-Membros do bloco, sendo uma ideia de desenvolvimento setorial, com o intuito de se ater a determinados *euro crimes* ou *euro delitos* fazendo frente a determinados bens jurídicos de caráter comunitário, tais como o orçamento, moeda única e interesses financeiros.<sup>62</sup> É com base nessa ideia que surge o *Corpus Iuris* no ano de 2000, que será analisado detalhadamente adiante (item 1.1.3).

---

<sup>57</sup> Mas mesmo com as adesões posteriores, não foram todos os Estados europeus que aderiram à ele.

<sup>58</sup> RODRIGUES, Joana Amaral. **Um Ministério Público Europeu: algures entre o optimismo e a resistência?** Da proteção dos interesses financeiros comunitários às possibilidades de desenho do novo órgão. Coimbra: Almedina, 2012. p. 19.

<sup>59</sup> GARCIA, Nicolás Rodriguez. **A necessária flexibilização do conceito de soberania em prol do controle judicial da corrupção.** Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/Attachments/179/Nicol%C3%A1s%20Rodriguez%20Garcia%20.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

<sup>60</sup> ANDRADE, Andreia Raquel da Costa. O futuro da cooperação judiciária em matéria penal: a criação da Procuradoria Europeia(?). **Debater a Europa**, n. 9, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debaterueuropa>>. Acesso em: 29 set. 2014. p. 334.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 335.

<sup>62</sup> GARCIA, op. cit.



### 1.1.3 Do Tratado de Maastricht até o Tratado de Lisboa: consolidações necessárias

A partir de 1992, com o Tratado de Maastricht, entra-se na “Etapa da idade futura: a União Europeia”, assim denominada por Maria Luísa Duarte, que perdura até 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.<sup>63</sup>

#### 1.1.3.1 O Tratado de Maastricht: ampliação do econômico para o político

Os acontecimentos políticos ocorridos nos anos de 1989 e 1990 funcionaram como um acelerador intracomunitário. Isso porque, nesses anos observou-se o fim da divisão bipolar de mundo, tendo como marco a queda do muro de Berlim e, dessa forma, passa-se a ter a perspectiva futura de adesão desses países saídos da esfera soviética.<sup>64</sup> Além disso, no ano de 1989 o Conselho Europeu de Estrasburgo determinou a convocação formal de uma Conferência Intergovernamental (CIG) sobre a União Econômica e Monetária e, em junho de 1990, no Conselho Europeu de Dublin, foi decidida a realização da CIG sobre a União Política, tendo como resultado dos trabalhos desenvolvidos nas duas conferências um projeto de tratado de revisão pelos mais altos representantes dos Estados-Membros reunidos no Conselho Europeu de Maastricht.<sup>65</sup>

Enfim, em 1992 foi assinado o Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia) na cidade de Maastricht, vindo como resposta às mudanças dos processos integracionistas que já se mostravam insuficientes diante dos anseios buscados, envolvendo uma alargada reforma dos tratados fundacionais<sup>66</sup>, iniciando-se uma nova etapa na busca de uma união monetária, política e social.<sup>67</sup> Esse Tratado, assim, dá passos em frente pela transformação de entidade econômica em entidade política, uma União com competências políticas até então inexistentes.<sup>68</sup>

Dentre as mudanças geradas pelo Tratado, observou-se a criação da União Europeia e a consagração oficial do nome União Europeia com significado político, havendo a divisão das competências do bloco em três pilares. O primeiro pilar adotando um método comunitário

---

<sup>63</sup> DUARTE, 2011, p. 57.

<sup>64</sup> Ibid., p. 58.

<sup>65</sup> Ibid., p. 59.

<sup>66</sup> Ibid., p. 59.

<sup>67</sup> ACCIOLY, 2010, p. 57.

<sup>68</sup> COSTA, Jorge. **A Constituição Europeia e o Procurador Europeu**. Lisboa, 2005. Disponível em: <<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000021001-000022000/000021559.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2014. p. 177.

e os demais adotando, inicialmente, um método intergovernamental (política externa e segurança comum – PESC – pertencente ao segundo pilar; e Justiça e Assuntos Internos – JAI – pertencente ao terceiro pilar)<sup>69</sup>, trazendo como principal objetivo a criação de um Mercado Comum Europeu, com livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais; a instituição de uma moeda única, criando o comitê das regiões<sup>70</sup>; determinando o posicionamento do papel dos cidadãos e seus direitos (reconhecimento de um estatuto de cidadania da União), o aperfeiçoamento dos mecanismos de definição e execução de uma política externa; uma maior projeção no cenário internacional, fazendo com que surja a necessidade de revisão das constituições nacionais. Importante mencionar que também o Tratado de Maastricht foi responsável pela transformação da Comunidade Econômica Europeia para Comunidade Europeia, deixando a comunidade de estar ligada somente a esfera econômica<sup>71</sup>.

Assim, o Tratado da União Europeia expressou vinculação entre a União Econômica e Monetária e a União Política, atestando que a primeira deveria ser sustentada pela segunda.<sup>72</sup>

Tratando-se de União Monetária, este tratado trouxe modificações e inovações bastante relevantes. Dentre elas é possível mencionar a instituição de órgãos de competência específica e de natureza decisória – o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e o Banco Central Europeu.<sup>73</sup> Em matéria de cooperação, Maastricht considera a cooperação penal como questão de interesse comum em seu artigo K.1<sup>74</sup>, no entanto, a lógica adotada era a intergovernamental em decisões tomadas pelo Conselho por unanimidade e iniciativa exclusiva dos Estados-Membros, ainda estando afastada a cooperação judiciária em matéria penal do pilar comunitário<sup>75</sup>. Em razão disso, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias fica praticamente excluído do terceiro pilar, ou seja, não tem competência para decidir sobre a matéria.<sup>76</sup> Assim, a cooperação penal observada em Maastricht é meramente

---

<sup>69</sup> DUARTE, 2011, p. 60.

<sup>70</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Comitê das regiões. Disponível em: <[http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index\\_pt.htm](http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_pt.htm)>. Acesso em: 06 dez. 2010b. O comitê das regiões é um órgão consultivo composto por representantes dos poderes locais e regionais da Europa. Este órgão tem que ser consultado antes da adoção de decisões, no âmbito da União Europeia, quanto à política regional, educação, transportes e ambiente. A Comissão e o Conselho consultam o comitê obrigatoriamente quanto a decisões que afetam os poderes locais e regionais.

<sup>71</sup> DUARTE, op. cit., p. 60.

<sup>72</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 157.

<sup>73</sup> DUARTE, op. cit., p. 60.

<sup>74</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 19.

<sup>75</sup> Ibid., p. 19.

<sup>76</sup> Ibid., p. 20.

intergovernamental, sem a incidência direta da União Europeia sobre o conteúdo do direito penal nacional.<sup>77</sup>

Em matéria institucional, o Parlamento Europeu passa a ter poder de decisão<sup>78</sup>, alcançando um reforço muito significativo, passando a participar do processo comunitário de decisão em pé de igualdade com o Conselho.<sup>79</sup> Além disso, esse Tratado forma a ideia de uma cidadania europeia, sendo esta complementar à nacional, reconhecendo um estatuto de cidadania da União.<sup>80</sup> O Tratado de Maastricht é aberto à participação de qualquer Estado europeu que queira aderir, desde que preenchidos alguns requisitos básicos.

Assim, em 1993, conforme previsto no Ato Único de 1986, entra em atividade o Mercado Único Europeu, fruto do Tratado de Maastricht de 1992<sup>81</sup>, que acabou por deixar prevista uma nova Conferência Intergovernamental (CIG) destinada a analisar, de acordo com os objetivos enunciados ao longo de seu texto, a necessidade de realização de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, sendo o objetivo dessa nova reunião prevista, a comunitarização das matérias de cooperação intergovernamental (alargamento do procedimento de codecisão). Com isso, um novo Tratado foi firmado, o Tratado de Amsterdã de 1997.

### *1.1.3.2 O Tratado de Amsterdã: a promessa postergada de um avanço esperado*

A União Europeia foi criada com um arcabouço funcional tendo-se em vista um número reduzido de Estados, os quais eram substancialmente homogêneos em suas concepções políticas, aspirações e estruturas econômicas e sociais. No entanto, com o passar dos anos ela acabou sofrendo ampliações e, dessa forma, uma reforma institucional relevante se fez necessário.<sup>82</sup>

Segundo Maria Luísa Duarte, a revisão de Amsterdã ficou aquém dos objetivos enunciados, tendo como resultado final uma reforma minimalista.<sup>83</sup> No entanto, apesar de ter implementado uma reforma mínima, ela foi de extrema importância para a União Europeia e suas Comunidades, pois trouxe novas competências para o bloco.

---

<sup>77</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 20.

<sup>78</sup> FERREIRA, 2006, p. 345.

<sup>79</sup> DUARTE, 2011, p. 60.

<sup>80</sup> FERREIRA, op. cit., p. 352.

<sup>81</sup> LOPES DE LIMA, 2007, p. 23.

<sup>82</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 158

<sup>83</sup> DUARTE, op. cit., p. 61.

Esse tratado teve como principal objetivo consolidar os três pilares das comunidades europeias: Comunidades Europeias (CE), Política Externa Comum (PESC) e Cooperação nos Domínios da Justiça e Assuntos Internos – JAI, (dentro do qual se encontram as disposições referentes à matéria penal – cooperação jurídica e policial em matéria penal). Além disso, esse Tratado visa programar políticas de emprego, suprimindo os últimos entraves da livre circulação, reforçando a segurança<sup>84</sup>, surgindo a ideia de Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça foi desenvolvido através do reforço do pilar comunitário em detrimento do terceiro pilar, renomeado de Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal.<sup>85</sup>

Dentre as reformas trazidas pelo tratado, é possível citar o reforço do caráter operacional e da visibilidade externa da União através da criação do Alto Representante da PESC, na figura do secretário geral do Conselho; instituição de um mecanismo de decisão comunitária sobre matérias que eram de cooperação intergovernamental, realização plena da livre circulação de pessoas em um Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça; no que se refere aos direitos fundamentais, foi instituído um procedimento de tutela política que, no caso de se verificar uma violação grave e persistente dos princípios da liberdade, democracia e direitos fundamentais, poderia haver a aplicação de sanções ao Estado-Membro infrator, incluindo a possibilidade de suspensão do direito a voto no Conselho. Além disso, houve com este tratado a implementação de uma cooperação reforçada e flexibilizada, que implica no reconhecimento de modalidades de integração diferenciada, passando a possibilitar um grupo restrito de Estados-Membros adotarem um modelo mais aprofundado ou acelerado de realização dos objetivos da União e das Comunidades Europeias (excepcionando-se a PESC)<sup>86</sup>, possuindo esse documento legislativo europeu função de complementação dos tratados anteriores.<sup>87</sup>

Por fim, o Tratado da União Europeia, conforme sua redação dada pelo Tratado de Amsterdã previu, em seu artigo 34, n. 1 que o TJCE possuía competência para decidir, de forma prejudicial, sobre a validade e interpretação das decisões-quadro, das decisões e também das convenções que tratassem da cooperação penal. Para tanto, era necessário que o Estado-Membro fizesse declaração expressa sobre essa aceitação no momento da assinatura do Tratado de Amsterdã.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> FERREIRA, 2006, p. 347.

<sup>85</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 158

<sup>86</sup> DUARTE, 2011, p. 62-63.

<sup>87</sup> ACCIOLY, 2010, p. 57.

<sup>88</sup> BORGES, 2014, p. 11.

Diante dessas pequenas (mas não menos importantes) modificações, que entraram em vigor em 1999, nos primeiros meses do ano 2000 o Conselho Europeu de Colônia já se apressava em anunciar uma nova revisão.<sup>89</sup>

### *1.1.3.3 O Tratado de Nice: um avanço relevante*

No ano de 2000 foi assinado o Tratado de Nice modificando alguns dispositivos do Tratado de Amsterdã de 1997 e introduzindo algumas modificações importantes prometidas para o Tratado de 1997, mas não consolidadas.

Uma das principais inovações implementadas pelo Tratado foi a elaboração Carta de Direitos Fundamentais para União Europeia, que descreveu, no decorrer de seus 54 artigos, direitos e liberdades fundamentais no âmbito da União. Contudo, apesar de ser um avanço importante, essa Carta foi apenas uma recomendação internacional<sup>90</sup>, sem força jurídica vinculativa. Dessa forma, a Carta nasce sob a incerteza do seu valor jurídico e de sua relação com os tratados institutivos.<sup>91</sup>

Além disso, o Tratado de Nice abriu espaço para a reforma institucional da União Europeia, que seria extremamente necessária para o alargamento da União aos países candidatos do Leste e do Sul da Europa<sup>92</sup>, tendo-se em vista que mesmo após a queda do muro de Berlim, 1989, os países ainda sofriam reflexo da realidade vivida por quase meio século.<sup>93</sup> Na estrutura institucional é possível observar alterações em três pontos: no Parlamento Europeu, na Comissão e no Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça de Primeira Instância.

Quanto ao Parlamento Europeu houve o reforço dos poderes dessa instituição no tocante às matérias sujeitas à codecisão e o reconhecimento de efetivos poderes de iniciativa no processo de controle da legalidade dos atos comunitários pelo Tribunal de Justiça. Quanto à Comissão houve uma limitação e uma proporcionalidade no número de membros, ou seja, a partir de 2005 cada Estado-Membro só podia ter um comissário, independentemente de sua dimensão e, quando a União atingisse 27 membros, o número de comissários deveria ser

---

<sup>89</sup> DUARTE, 2011, p. 64.

<sup>90</sup> Consiste no conjunto de normas ainda não vinculantes do Direito Internacional, é o direito em formação. São direitos não vinculantes mas demonstram uma direção, podendo posteriormente virem a se tornar *hard law*. Isto porque pode incentivar os Estados a redigirem tratados ou servir de espelho do costume internacional sobre a matéria (reside aí a relevância do soft law). Um grande exemplo de soft law é a Declaração Universal dos Direitos Humanos que hoje espelha grande parte do costume internacional.

<sup>91</sup> DUARTE, 2011, p. 65.

<sup>92</sup> FERREIRA, 2006, p. 347.

<sup>93</sup> ACCIOLY, 2010, p. 48.

inferior ao número de membros, adotando-se o princípio da rotação. Por fim, quanto aos Tribunais, esse tratado programou a garantia de composição igualitária entre os Estados-Membros, alargamento da competência do Tribunal de Primeira Instância que se tornaria verdadeira instância jurisdicional.<sup>94</sup>

No tocante ao processo de decisão, o Tratado em estudo trouxe alteração referente à extensão dos procedimentos a serem aprovados por maioria qualificada, ou seja, no tocante a determinadas deliberações deixa-se de exigir a unanimidade e passa-se a adotar a maioria qualificada, havendo, também, a extensão no âmbito do procedimento de codecisão.<sup>95</sup>

Por fim, esse tratado trouxe alteração bastante relevante no tocante à Cooperação Judiciária em Matéria Penal, pois houve a criação do EUROJUST, que se trata de uma unidade cooperativa composta por Magistrados dos Estados-Membros com a missão de contribuir para uma coordenação eficaz das autoridades nacionais responsáveis pelos procedimentos criminais.<sup>96</sup>

Tendo entrado em vigor apenas em 2003, este documento buscou introduzir aos tratados comunitários alguns aprofundamentos e aperfeiçoamentos necessários<sup>97</sup>, os quais se mostraram fundamentais nos avanços da integração.<sup>98</sup>

#### 1.1.3.4 A experiência do *Corpus Iuris*

Com a criação e o alcance efetivo do mercado comum no espaço europeu, os Estados tiveram que abandonar progressivamente a postura de parcelar o controle policial e judicial da delinquência em cada um dos territórios, seguindo-se a tentativa de construção de um direito comum pluralista.<sup>99</sup>

Foi no ano de 1996, durante uma Conferência Interparlamentar sobre luta contra as fraudes cometidas em prejuízo do orçamento comunitário, que houve o desenvolvimento, pela Comissão Europeia, de estudo sobre a proteção dos interesses financeiros comunitários,<sup>100</sup> que, em conjunto com especialistas na área de direito penal europeu conduziram à proposta, já no ano de 1997, de um conjunto de regras substantivas e processuais apelidando de *Corpus*

---

<sup>94</sup> DUARTE, 2011, p. 66,

<sup>95</sup> Ibid., p. 67,

<sup>96</sup> Ibid., p. 66.

<sup>97</sup> FERREIRA, 2006. P. 347.

<sup>98</sup> Ibid., p. 352.

<sup>99</sup> GARCIA, 2014.

<sup>100</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 83.

*Juris*.<sup>101</sup> Assim, o projeto de *Corpus Juris* adveio de um estudo comparativo dos diversos sistemas penais, com o objetivo de analisar a viabilidade desse projeto e seu impacto nos sistemas jurídicos internos. Esse estudo, inicialmente, foi publicado em quatro volumes, contudo, no ano de 2000 esse estudo foi rediscutido e modificado tendo surgido sua versão *Corpus Juris 2000*.<sup>102</sup>

Na justificativa do estudo Delmas-Marty e John Vervaele argumentaram ser necessária a implementação de novos mecanismos em razão de as formas de luta contra a *euro fraude* até então usadas se mostrarem insuficientes, portadoras de certas debilidades. A harmonização, embora necessária, se mostrou insuficiente diante de fraudes transnacionais, assim, a harmonização foi responsável pela aproximação dos sistemas, o que acaba facilitando a cooperação, mas não trouxe uma resposta efetiva ao problema em questão.<sup>103</sup> Diante disso, há a defesa da unificação como via adequada para uma efetiva repressão e controle das fraudes transnacionais no âmbito da União Europeia, sendo o *Corpus Juris* o veículo encontrado para tanto,<sup>104</sup> que se caracteriza como uma medida relevante de criação de um sistema penal supranacional dedicado à proteção dos interesses financeiros comunitários.<sup>105</sup> “Em suma, a única via para conciliar justiça, simplicidade e eficácia seria, segundo especialistas, a da unificação (conciliada com a harmonização). Nasceram assim os 35 artigos do *Corpus Juris*”<sup>106</sup>.

#### 1.1.3.4.1 O *Corpus Juris* e algumas regras relevantes

Esse projeto apenas diz respeito ao combate às fraudes que atentam contra os interesses financeiros comunitários, definindo oito infrações as quais seriam os *euro crimes*, propondo regras de direito penal unificadas. Além disso, existe a proposta de regras de processo penal parcialmente unificadas, adotando-se o princípio da territorialidade europeia, que trazia como consequência a criação do Ministério Público Europeu, sendo a extensão lógica a criação de um espaço judicial europeu, corolário do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça declarado em Amsterdã.<sup>107</sup> Assim, este projeto traz uma fusão de medidas de unificação e harmonização, o que torna o projeto bastante ambicioso, tendo em vista que no

---

<sup>101</sup> Ibid., p. 84.

<sup>102</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 85.

<sup>103</sup> Ibid., p. 86.

<sup>104</sup> Ibid., p. 86.

<sup>105</sup> GARCIA, 2014.

<sup>106</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 86.

<sup>107</sup> Ibid., p. 87 e p. 89.

momento do surgimento do *Corpus Juris* a integração europeia ainda estava muito ligada às ideias intergovernamentais.

Dessa forma, no tocante às oito infrações tipificadas no documento, o conjunto dos territórios dos Estados-Membros da União constituiriam um espaço judiciário único, sendo a competência do Ministério Público Europeu incidente sobre este território.

Isso porque, em face da quantidade, qualidade e da complexidade da criminalidade contemporânea adotada, tornou-se insuficiente e, muitas vezes ineficaz, a cooperação judiciária internacional em matéria penal. Em decorrência disso, mesmo havendo uma coordenação administrativa garantida pela atuação da OLAF, os processos penais continuavam incertos, já que a Comunidade não possuía competência para a ação penal que desse continuidade ao inquérito administrativo iniciado, ficando tal procedimento entregue à sorte das jurisdições nacionais.<sup>108</sup>

A criação do Ministério Público Europeu, no *Corpus Juris* 2000, seria a estratégia mais eficaz na luta contra as fraudes violadoras dos interesses financeiros comunitários.<sup>109</sup> Assim, em princípio, a atribuição da Procuradoria Europeia estaria limitada ao âmbito de proteção dos interesses financeiros comunitários.<sup>110</sup> Dentre suas funções, ele seria o responsável pela investigação, acusação, envio e julgamento, exercendo a ação pública junto da jurisdição de julgamento do acusado e execução,<sup>111</sup> estando sujeito ao respeito aos direitos humanos no exercício de suas atribuições, bem como devendo respeitar os princípios fundamentais do direito comunitário.<sup>112</sup>

O quadro institucional desse novo órgão seria composto por um Procurador Geral Europeu, com serviços instalados em Bruxelas, optando-se por uma centralização leve, sendo ele nomeado para um período de 6 anos, tendo possibilidade de renovação por uma vez para o mesmo período, sendo nomeado pelo Parlamento Europeu sob proposta da Comissão; e Procuradores Europeus Delegados, procuradores itinerantes cujos serviços estariam instalados nos Estados-Membros, por período de 6 anos, mas sujeito a confirmação a cada 3 anos, o que não anularia o papel dos Ministérios Públicos nacionais,<sup>113</sup> sendo que estes últimos seriam também nomeados pelo Parlamento, sob proposta dos Estados-Membros.

Os membros do Ministério Público Europeu gozariam de independência em relação aos governos ou órgãos nacionais, não podendo exercer simultaneamente funções em nível

---

<sup>108</sup> COSTA, 2005. p. 177.

<sup>109</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 90.

<sup>110</sup> GARCIA, 2014.

<sup>111</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 90.

<sup>112</sup> GARCIA, op. cit.

<sup>113</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 90.



nacional e em nível europeu, sendo que os Procuradores nacionais acabariam por cooperar com os europeus.<sup>114</sup>

A nova autoridade do Ministério Público Europeu teria amplos poderes de investigação, assim, os seus atos de investigação seriam reconhecidos validamente em qualquer território nacional dos Estados-Membros, pois se estaria diante de um espaço de ação única.<sup>115</sup> Esses atos seriam avaliados por um juiz das liberdades. Assim, uma vez realizada a investigação (pelo Procurador Geral Europeu, Procuradores Europeus Delegados e procuradores nacionais, nesse último caso dentro de certas condições) deveria haver uma decisão de arquivamento ou de acusação.<sup>116</sup> No caso de acusação o juiz das liberdades realizaria um controle específico, tendo-se em vista que deveria ele preservar as garantias do acusado através da possibilidade de intervenção de um juiz nacional (princípio da garantia judicial).<sup>117</sup> Esse juiz das liberdades era indicado por cada Estado-Membro, sendo responsável pela aplicação da lei nacional e pelas regras do *Corpus Juris*, assim, seria um juiz nacional daquela jurisdição indicada pelo Ministério Público Europeu, responsável pela aplicação do *Corpus Juris* e da sua lei.<sup>118</sup>

Ainda, importante mencionar as previsões sobre qual jurisdição seria competente para julgamento do acusado, tendo-se em vista que o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia não teria competência para tanto. Dessa forma, prevê o *Corpus Juris* que o Ministério Público Europeu indicaria qual seria a jurisdição competente para julgamento levando em consideração a boa administração da justiça, sendo que o juiz das liberdades exerceria um controle sobre tal decisão. Assim, para evitar situações de fórum shopping e garantir a eficácia da repressão das fraudes transnacionais assegurava-se a concentração dos procedimentos no Estado-Membro em melhores condições para julgar o caso concreto.<sup>119</sup> Assim, o *Corpus Juris* previa o julgamento por um tribunal nacional a ser determinado de acordo com o caso concreto e de acordo com o que melhor tenha condições de julgar, sendo que o juiz nacional primeiramente aplicaria o *Corpus Juris* e subsidiariamente a lei nacional.<sup>120</sup> Importante frisar que o Tribunal de Justiça Europeu apenas interviria em situações excepcionais, abandonando-se a ideia de fazer desse tribunal um tribunal europeu de

---

<sup>114</sup> Ibid., p. 91.

<sup>115</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 93.

<sup>116</sup> Ibid., p. 93-94.

<sup>117</sup> Ibid., p. 94.

<sup>118</sup> Ibid., p. 94.

<sup>119</sup> Ibid., p. 95.

<sup>120</sup> Ibid., p. 96.

última instância, sendo ele competente apenas para decidir casos relacionados à interpretação.<sup>121</sup>

O *Corpus Juris* acaba prevendo normas quanto à admissibilidade de prova, observando-se que, em razão da heterogeneidade dos sistemas, essa previsão é de extrema relevância.<sup>122</sup>

Por fim, importante mencionar que já no projeto do *Corpus Juris* defendia-se que o Ministério Público Europeu deveria reger-se pelo princípio da legalidade (impedindo a ingerência do poder executivo na sua atuação).<sup>123</sup>

#### 1.1.3.4.2 Primeiras reações ao avanço do *Corpus Juris*

Diante da ideia inovadora desse projeto, não é de se estranhar a posição contrária a ele por parte de alguns Estados-Membros, como ocorreu no caso do Reino Unido.

De um lado temos os defensores do projeto, defendendo-o como um passo inovador e necessário para o avanço da integração e contensão das lesões aos interesses financeiros comunitários, sustentando que o *Corpus Juris* buscou obter uma síntese entre as tradições jurídicas e elaborar um modelo praticável vinculado aos sistemas de justiça penal dos Estados, sendo este projeto um equilíbrio. Assim, para John Vervaele e Delmas-Marty o *Corpus Juris* constitui-se de uma ferramenta valiosa para passar-se a uma persecução penal geral europeia, nada impedindo que, com o tempo pudesse abranger todas as manifestações de crime grave transnacional.<sup>124</sup>

Frisa-se que inicialmente visa-se proteger os interesses financeiros, pois esses são dotados de um caráter vital para as instituições e políticas comunitárias, apesar de serem gravemente lesados por uma criminalidade organizada e em rede. Assim, o projeto surge para evitar que siga dando resposta desorganizada à criminalidade organizada, dada a heterogeneidade dos sistemas jurídicos e descontinuidade da repressão.<sup>125</sup> Além disso, mesmo havendo instrumentos de cooperação entre as autoridades judiciais e policiais competentes, esses muitas vezes são inaptos a esta fenomenologia criminal.<sup>126</sup>

Os que criticaram negativamente o projeto de *Corpus Juris*, dentre eles os ingleses, sustentavam suas razões a partir da defesa de um sistema de cooperação e harmonização das

---

<sup>121</sup> RODRIGUS, J.A., p. 97.

<sup>122</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 98.

<sup>123</sup> GARCIA, 2014.

<sup>124</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 99.

<sup>125</sup> Ibid., p. 103.

<sup>126</sup> Ibid., p. 103.

legislações da União Europeia. Assim, sustentavam que, ao invés de tentar-se implementar um sistema supranacional, deveria ser dado mais esforços para aprimorar os recursos já existentes ou promover outras ideias mais compatíveis com o sistemas nacionais, ou seja, defendia a manutenção da linha da cooperação intergovernamental no tocante ao sistema penal, mesmo quanto se trata de lesões aos interesses financeiros comunitários.<sup>127</sup> Para esses críticos o *Corpus Juris* quis verdadeiramente instituir um sistema e não apenas afirmar-se como estudo de suporte a uma evolução futura, assim, no caso inglês, sua adoção implicaria em alterações drásticas no seu sistema nacional, assim, o *Corpus Juris* propunha algo verdadeiramente inovador para o tempo em que surgiu.<sup>128</sup>

Diante dessas alterações radicais e nada fáceis de digerir que sua implementação traria, não só pela cessão de soberania que seria necessária por parte dos Estados-Membros no tocante à área penal, mas também pela incompatibilidade existente com diversos sistemas nacionais<sup>129</sup>, o projeto fracassou nesse momento, no entanto, suas ideias permaneceram vivas, conforme será visto adiante. O *Corpus Juris* foi um importante instrumento de evolução posterior a caminho da criação de um Ministério Público Europeu, pois o debate acerca dessa possibilidade foi implementado.<sup>130</sup>

Ainda no ano de 2000, com as tratativas do Tratado de Nice, diante da ideia do *Corpus Juris* e da sistemática jurídica comunitária da União Europeia, houve uma proposta iniciada pela Comissão de alteração do Tratado da União Europeia com a inserção do artigo 280-A com o objetivo de possibilitar um órgão judicial comum no espaço penal europeu, o Ministério Público Europeu.<sup>131</sup> A Comissão sustentava que a falta de estrutura institucional específica em nível comunitário constitui um obstáculo à ação de repressão e uma vantagem para os criminosos, propõe uma revisão do tratado com a finalidade de melhorar a resposta a ser dada para esta criminalidade.<sup>132</sup> Contudo, apesar de ser extremamente oportuna essa proposta, ela também não foi aceita pelos chefes de estado e governo reunidos em Nice.

---

<sup>127</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 102.

<sup>128</sup> Ibid, p. 104.

<sup>129</sup> Ibid., p. 105.

<sup>130</sup> Ibid., p. 107.

<sup>131</sup> Ibid., p. 108.

<sup>132</sup> Ibid., p. 109.

### 1.1.3.5 Livro Verde<sup>133</sup> sobre a proteção dos interesses financeiros comunitários e a criação de uma Procuradoria Europeia

Apesar da recusa vivenciada em Nice no tocante à criação do Ministério Público Europeu, a Comissão apresentou o Livro Verde sobre a proteção penal dos interesses financeiros comunitários e a criação de um Procurador Europeu, projeto esse inspirado no *Corpus Juris*.<sup>134</sup>

Esse documento estruturou-se em seis questões centrais relativas à criação da nova autoridade do Ministério Público Europeu, sendo elas: esquema geral, estatuto jurídico e organização interna, direito material, direito processual, relações com outros órgãos e controle jurisdicional.<sup>135</sup>

Dentre os objetivos do Livro Verde é possível delimitar quatro deles para justificar a necessidade de criação dessa Procuradoria Comunitária: superação da fragmentação do espaço penal europeu, superação do caráter pesado e inadequado dos métodos da cooperação judiciária entre os Estados-Membros, dar seguimento judicial aos inquéritos administrativos, reforçar a organização e a eficácia das investigações no interior das instituições comunitárias.<sup>136</sup>

Ainda a Comissão justifica a defesa dessa reformulação quanto à persecução penal no espaço comunitário em razão de a fraude lesiva aos interesses financeiros comunitários ser resultado de ações que movimentam verbas elevadas e envolvem vários sistemas jurídicos em razão da fragmentação do espaço penal europeu evidente, o que gera uma impunidade bastante grande em razão do envolvimento de vários ordenamentos jurídicos, o que faz surgir a necessidade de uma solução.<sup>137</sup> Assim, sustenta Joana Amaral Rodrigues que o Procurador Europeu trará a direção centralizada da investigação e da ação penal através de um meio eficaz e equivalente em todo o espaço europeu para assegurar a proteção desses interesses financeiros comunitários, isso porque os meios clássicos de assistência judiciária são insuficientes, limitados, sendo o Ministério Público Europeu o meio termo entre o nível

---

<sup>133</sup> Os Livros Verdes são documentos publicados pela Comissão Europeia para promover uma reflexão a nível europeu sobre um assunto específico. Para tal, convidam as partes interessadas (organismos e particulares) a participar num processo de consulta e debate, com base nas propostas que apresentam. Os Livros Verdes podem dar origem a propostas legislativas, que são, então, apresentadas em Livros Brancos. EUROPA, COMISSÃO EUROPEIA. Disponível em: [http://ec.europa.eu/green-papers/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/green-papers/index_pt.htm), acesso em 22 out. 2015.

<sup>134</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 112.

<sup>135</sup> Ibid., p. 112.

<sup>136</sup> Ibid., p. 113.

<sup>137</sup> Ibid., p. 113.

comunitário e a autoridade nacional.<sup>138</sup> Justifica sua posição com o argumento de que a proteção dos interesses financeiros comunitários exigiria, em razão da sua especificidade, uma reforma adequada que superasse os limites da cooperação judiciária clássica.<sup>139</sup>

Nesse projeto a Comissão defende as competências do Procurador Europeu como restritas ao âmbito de proteção dos interesses financeiros comunitários, assim, sendo responsável por investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores ou cúmplices das infrações lesivas dos interesses financeiros da Comunidade e exercer perante as jurisdições competentes dos Estados-Membros a ação pública relativa a essas infrações. O Procurador atuaria no interior de um espaço comum de investigação e de ação penal, tendo seus atos o mesmo valor em todos os Estados-Membros. Cabe frisar que a Procuradoria Europeia seria instrumento suplementar que se articularia com o ordenamento nacional.<sup>140</sup>

Esse Livro Verde dentre suas previsões trazia a necessidade de incriminações comuns, exprimindo a Comissão preferência por grau elevado de harmonização, que seria feito através da Diretiva relativa à proteção dos interesses financeiros comunitários por meio do direito penal de 2001.

A partir desse documento constata-se que há uma abertura do debate acerca da implementação de um Ministério Público Europeu baseado inicialmente no combate às lesões aos interesses financeiros comunitários. Seu resultado foi bastante satisfatório, tendo-se em vista que aprovou Resolução na qual acolheu favoravelmente o Livro Verde e a criação de um Procurador Europeu solicitando que em uma próxima reforma institucional seja efetivamente criada a Procuradoria Europeia.<sup>141</sup>

No entanto, apesar de haver um movimento favorável à instituição dessa nova entidade capaz de efetivamente diminuir as lesões aos interesses financeiros da União, existiam também os resistentes a esta instituição. Nesse mesmo período surgia um novo ator na cena comunitária, a Eurojust, que já vinha operando desde 2001 como unidade provisória, tornando-se definitiva no ano de 2002, e em razão de sua atuação muitos defendiam a desnecessidade de criação do Ministério Público Europeu, pois ela já resolveria muitas das necessidades existentes no cenário europeu de até então (esse instituto será analisado na sequência).<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> RODRIGUES, J. A., 2012. p. 113.

<sup>139</sup> Ibid., p. 114.

<sup>140</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 116.

<sup>141</sup> Ibid., p. 137.

<sup>142</sup> Ibid., p. 137.

### 1.1.3.6 Da Constituição para a Europa (2004) ao Tratado de Lisboa (2009)

Em dezembro do ano de 2001 o Conselho Europeu de Leaken reuniu-se com o intuito de Convencionar o futuro da Europa, convocando a Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, resultando na possibilidade de uma Constituição para a Europa, através do “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”<sup>143</sup>, o qual tinha como objetivo a substituição de todos os tratados em vigor.<sup>144</sup>

Contudo, tal documento não saiu do papel, tendo encontrado resistência de alguns países como França e Holanda, o que levou ao abandono do Tratado Constitucional<sup>145</sup>. Segundo Maria Luísa Duarte, “o nome matou a coisa”, isso porque muitos Estados-Membros não aceitavam a ideia de “Constituição” no âmbito da integração, em razão de apenas aceitarem constituições no ordenamento jurídico interno dos países.<sup>146</sup>

Os problemas decorrentes dessa situação geraram algumas contradições internas, levando o Conselho Europeu a convocar uma Conferência Intergovernamental (CIG) com o propósito de reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União alargada, a coerência de sua ação externa e elaborar um Tratado Reformulador.<sup>147</sup> Essa negativa acabou por mergulhar a Europa em uma crise política, no entanto, tal crise transformou-se em uma oportunidade de avaliação de alternativas, culminando, assim, na ideia do Tratado de Lisboa.

O Tratado de Lisboa caracteriza-se como o regresso ao caminho seguro e conhecido do método comunitário, a expressão da doutrina renovada do contratualismo como base de sustentação da União Europeia, que emerge da vontade soberana dos Estados.<sup>148</sup> Apesar de sua forma ter regressado à estrutura clássica dos tratados, seu conteúdo muito se assemelha com o trazido pelo Tratado para instituir a Constituição para Europa, tendo o mesmo teor, apenas afastando o conceito “Constitucional”.<sup>149</sup> Assim, para evitar que o “novo-velho” tratado caracterizasse a Constituição para a Europa, suprimiu-se de seu documento a alusão aos símbolos da Comunidade Europeia, como bandeira, hino e lema.<sup>150</sup>

---

<sup>143</sup> DUARTE, 2011, p. 68.

<sup>144</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 159.

<sup>145</sup> Aula dada por Martha Olivar Jimenez junto a ESMAFE, 12 jun. 2008.

<sup>146</sup> DUARTE, 2011, p. 69.

<sup>147</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 159.

<sup>148</sup> DUARTE, 2011, p. 70.

<sup>149</sup> PEREIRA, Carolina Guimarães Pecegueiro. Tratado de Lisboa: transconstitucionalismo como ferramenta à harmonização. **Revista de Direito Brasileiro**, v. 1, n. 12, 2012. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com>>. Acesso em: 22 dez. 2013. p. 7702.

<sup>150</sup> Ibid., p. 7703.

Segundo Elizabeth Accioly, o Tratado de Lisboa vem com objetivos menos ambiciosos, já que não substituiria os Tratados anteriores, como objetivava o Tratado Constitucional, sendo responsável apenas por uma revisão dos tratados, por isso levou o nome de Tratado Reformador.<sup>151</sup>

Paralelamente a essas discussões de reforma, a União Europeia segue avançando e conquistando novas adesões, no ano de 2007 Bulgária e Romênia passam a fazer parte da União Europeia, que passa a constituir-se de 27 (vinte e sete) membros<sup>152</sup>, expansão que impulsiona a reforma institucional em discussão. O Tratado de Lisboa fixou a sua atenção na reforma das instituições, visando dar novas competências, simplificando os processos, criando novas instituições e reformulando formas e procedimentos de decisão em vários órgãos institucionais. Além disso, esse tratado tinha como objetivo outorgar à União Europeia personalidade jurídica de direito internacional, passando a ter autonomia para assinar acordos em nível comunitário, tendo também integrado em anexo a Carta de Direitos Fundamentais, outorgando-lhe, assim força jurídica vinculativa.

Apesar de as reformas de Lisboa se mostrarem necessárias, sua aprovação não foi tão simples, sendo sua ideia freada pela Irlanda. No dia 12 de junho de 2008 foi realizado referendo sobre a lei que introduziria o Tratado ao direito irlandês, momento em que o “não” prevaleceu, frustrando a realização do tratado de Lisboa<sup>153</sup>. Assim, diante dessa negativa o projeto de Lisboa foi postergado já que a não aprovação de tratados comunitários por um dos Estados-Membros obsta sua concretização para evitar os isolamentos no bloco, devendo o Tratado de reformulação ser aprovado por todos os Estados-Membros, ou seja, à unanimidade.

Mesmo com toda esta resistência por parte dos opositores ao Tratado de Lisboa, que o veem como uma agenda federalista que ameaçaria a soberania estatal dos Estados participantes, os defensores deste Tratado não desistiram de sua aprovação. Embora tenha sido ainda observada certa resistência irlandesa (junho de 2008), o governo concordou em realizar um novo referendo até novembro de 2009. Em troca foi assegurada pela União Europeia, a não imposição de regras sobre questões de família, aborto, eutanásia e casamento gay a esse país.

Com isso, no dia 03 de outubro de 2009, então, houve a realização de um novo referendo Irlandês e, finalmente, o Tratado de Lisboa foi aprovado. Observando que a

---

<sup>151</sup> ACCIOLY, 2010, p. 49.

<sup>152</sup> LOPES DE LIMA, 2007, p. 26.

<sup>153</sup> Importante destacarmos que a não ratificação do tratado por um país da Comunidade europeia empedra a sua vigência em nível comunitário, pois se necessita da aprovação de todos os membros para a vigência.

República Tcheca passava a fazer parte da União Europeia, era necessária também sua aprovação do Tratado de Lisboa. A adesão desse país ao Tratado de Lisboa ocorreu em 03 de novembro de 2009, quando o presidente Tcheco, Vaclav Klaus o ratificou com a condição de anular uma cláusula da Carta Europeia de Direitos Fundamentais que previa que os Alemães expulsos da República Tcheca após a segunda Guerra Mundial poderiam reclamar suas propriedades, o que foi feito.

Com isso não restam mais obstáculos para a realização do tão esperado Tratado de Lisboa, que prevê uma série de reformas no bloco: a nomeação de um político para o cargo de presidente do Conselho Europeu com mandato de dois anos e meio, em substituição ao atual sistema em que países se revezam na presidência rotativa por seis meses; a criação de um novo posto combinando os atuais cargos de chefe de política externa da União Europeia – ocupado atualmente por Javier Solana – e comissário de assuntos internacionais – ocupado por Benita Ferrero-Valdner, para dar à União Europeia maior força no cenário mundial; a redistribuição do peso dos votos entre os Estados-Membros, a ser adotada em fases entre os anos de 2014 e 2017; novos poderes para a Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Corte Europeia de Justiça, no campo da Justiça e assuntos domésticos, por exemplo; e a remoção de vetos nacionais em algumas áreas<sup>154</sup>, bem como em matéria de cooperação penal.

Nos dizeres de Haroldo Valladão, trazidos por Florisbal de Souza Del’Olmo,

Enaltecendo a figura emblemática de Martin Luther King e o esforço do pacifista para integrar a população negra na sociedade dos Estados Unidos da América e de sua pregação contra toda forma de violência, afirma ser a integração mais do que um ideal, o imperativo da humanidade nos tempos atuais. Ressoa a palavra integração, enfatiza o internacionalista, como esperança de um mundo melhor para todos [...]. Complementa que a integração é, sem qualquer dúvida, “o grande marco da democracia, é a forma suprema do governo para o povo, com a supressão de privilégios e a extensão dos novos direitos e vantagens do progresso técnico e econômico a todas as classes e todos os indivíduos”.<sup>155</sup>

Assim, com esse novo passo dado, tudo o que se espera é que os “Estados consigam, respeitando cada um deles suas peculiaridades, cultura e tradições, alcançar uma forma de governo que possa oferecer ao povo uma saudável convivência, na consecução de seus objetivos, de suas aspirações e do desejável bem-estar comum”.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> ENTENDA o Tratado de Lisboa Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091027\\_entendatratadolisboa\\_ba.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091027_entendatratadolisboa_ba.shtml)>. Acesso em: 25 nov. 2009.

<sup>155</sup> VALLADÃO, Haroldo. **Novas dimensões do direito:** justiça social, desenvolvimento, integração. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. p. 12-14. apud DEL’OLMO, Florisbal de Souza. **A extradição no alvorecer do século XXI.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 131

<sup>156</sup> DEL’OLMO, 2007, p. 127.



O Tratado de Lisboa mantém, em larga medida, as soluções vertidas na Constituição Europeia, mas o processo de desconstitucionalização que consuma tem um significado que ultrapassa largamente os aspectos relacionados com a nova designação e a supressão de disposições de analogia estadual ou federal. Esse tratado, recupera o significado do estatuto jurídico da União, atualizando-o ao estágio atual de evolução do processo de integração europeia.<sup>157</sup>

## 2 O PAPEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO COMUM

Ativismo judicial é originário dos sistemas da *Common Law*, segundo Luís Roberto Barroso, constitui-se de decisões jurídicas desenvolvidas pelo judiciário para acudir situações não contempladas na letra expressa da Constituição.<sup>158</sup> O ativismo judicial, assim, é apresentado como uma atuação do poder judiciário em situações específicas não regulamentadas pela lei em sentido amplo, é o agir do juiz na solução de problemas para além do disposto da lei, é o abandono da ideia de juiz como mera boca da lei, é a superação do positivismo jurídico e a clara predominância de um pós-positivismo.

O ativismo judicial corresponde a uma atuação criativa dos julgadores, buscando uma nova hermenêutica para produzir suas decisões com o intuito de conferir efetividade aos direitos constitucionalmente consagrados, principalmente, em caso de omissão dos poderes que detém a função primeira de regulamentá-los. As omissões dos Poderes Legislativo e Executivo no que tange às suas funções constitucionalmente previstas acabam por suscitar uma atuação mais incisiva do Poder Judiciário.<sup>159</sup>

Existem, de fato, muitas críticas acerca do ativismo judicial com base no fundamento de violação da separação de poderes. Contudo, no ambiente europeu o ativismo judicial foi, é e seguirá sendo um dos responsáveis pela construção do ordenamento jurídico.

Por “ativismo judicial” entende-se o papel criativo dos tribunais ao fazerem uma contribuição nova para o direito, decidindo sobre a singularidade ao caso concreto, formando o precedente jurisprudencial, antecipando-se, muitas vezes, à formulação da própria lei. Diante de necessidades que forjam uma determinada interpretação, do texto de lei, é o momento em que o esforço do interprete faz-se sentir. Tem-se como

<sup>157</sup> DUARTE, 2011, p. 72.

<sup>158</sup> BARROSO, Luis Roberto Barroso. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999. p. 91.

<sup>159</sup> SOUZA JUNIOR, Arthur Bezerra de; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **O Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6f4b7fd3eea0af87>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ativismo judicial, portanto, a energia emanada dos tribunais no processo da criação do direito.<sup>160</sup>

## 2.1 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA COMO INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FORMAÇÃO DO DIREITO SUPRANACIONAL

O bloco europeu como um todo foi desenvolvido pelo denominado ativismo judicial, através do qual o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE, hoje TJUE) enfatizou a particularidade e o ineditismo do projeto de integração europeia e do Direito Comunitário<sup>161</sup>, criando e aplicando uma série de princípios à esfera jurídica comunitária. Os casos *Van Gend e Loos*, de 1963 e o caso *Costa Enel* de 1964<sup>162</sup> foram o início sobre a qual o TJCE (hoje TJUE) construiu a base da estrutura jurídica comunitária.

O Tribunal de Justiça, dentre suas construções, enfatiza a regra da maioria como sistema de votação e possibilita a transferência de competências nacionais aos órgãos comunitários.<sup>163</sup> Além disso, diante da ausência de um catálogo expresso de repartição de competências entre a Comunidade Europeia e os Estados-Membros, a doutrina dos poderes implícitos permite a expansão das competências comunitárias para bem além do inicialmente previsto<sup>164</sup>. Com essas duas situações, ou seja, com as competências ampliadas e um sistema decisório majoritário, foi implantada uma ordem jurídica própria, autônoma e independente em relação aos sistemas jurídicos nacionais.<sup>165</sup>

Isso foi possível em razão de três fatores. Primeiramente em razão da primazia da norma comunitária em relação às normas nacionais, que alcança até mesmo as normas de natureza constitucional.<sup>166</sup> Um segundo fator foi a aplicabilidade imediata do direito comunitário, ou seja, determinadas regras de direito comunitário entram em vigor concomitantemente em todos os sistemas jurídicos nacionais. Por fim, a uniformidade de interpretação e aplicação do Direito Comunitário desencadeada pela atuação do Tribunal de

---

<sup>160</sup> MIARELLI, Mayra Marinho; LIMA, Rogério Montai de. **Ativismo Judicial e a efetivação de direitos no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Fabris, 2012. p. 34.

<sup>161</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 154

<sup>162</sup> EUROPA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Caso 6/64. Disponível em: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/), acesso em 22 de out. 2015.

<sup>163</sup> Ibid., p. 164.

<sup>164</sup> Ibid., p. 164.

<sup>165</sup> Ibid., p. 164.

<sup>166</sup> Caso Costa vs. Enel.

Justiça em todo o espaço territorial formado pelos Estados-Membros (que não deixa de ser observado, inclusive nos dois primeiros fatores).<sup>167</sup>

O sistema jurídico comunitário baseado nos princípios constitucionais comuns a todos os Estados europeus, permitiu o exercício, pelas instituições da União Europeia, de poderes de soberania próprios do Estado de Direito, ou seja, o Sistema Jurídico Comunitário estruturou constitucionalmente as relações dos cidadãos com os organismos comunitários, dos Estados-Membros entre si e destes com a União.<sup>168</sup> Esse entendimento foi adotado pelo TJCE quando afirmou que a Comunidade Econômica Europeia é uma comunidade de direito na medida em que, nem os Estados-Membros, nem suas instituições podem evitar o controle de conformidade de seus atos com a Carta constitucional básica, que é o Tratado.<sup>169</sup> e<sup>170</sup> Em posterior julgado, o TJCE acaba afirmando que o Tratado da Comunidade Europeia, ainda que tenha sido celebrado como convênio internacional, não deixa de ser a Carta Constitucional da Comunidade Europeia.<sup>171</sup> Assim, pode-se concluir que o Tratado, para o TJCE, é a Constituição da Comunidade Europeia.

Assim, o ativismo do referido tribunal faz o ordenamento jurídico europeu tomar forma e, com o passar do tempo, passa a atuar em esferas jurídicas mais específicas, como a penal.

## 2.2 O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA<sup>172</sup> E O PRIMEIRO PASSO NA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PENAL COMUM

### 2.2.1 A inicial inércia do TJUE quanto à matéria penal e o começo de manifestações relativas à matéria criminal por parte do Tribunal

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), em um primeiro momento na evolução do direito da integração europeia não possuía competência para decidir sobre o direito penal como um todo e diretamente. Isso porque, antes do Tratado de Maastricht (1992), essa matéria era tratada à margem da integração, ou seja, os Estados, para

<sup>167</sup> KEGEL; AMAL, op. cit., p. 164.

<sup>168</sup> Ibid., p. 165.

<sup>169</sup> Ibid., p. 165.

<sup>170</sup> TJCE – sentença de 23 de abril de 1986 – Os Verdes contra o Parlamento Europeu.

<sup>171</sup> TJCE – Parecer 1/91, 15 de dezembro de 1991.

<sup>172</sup> Hoje, após a reforma do Tratado de Lisboa o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia passa a ser chamado de Tribunal de Justiça da União Europeia.

resolver questões penais, recorriam à via da cooperação jurídica clássica, estando a matéria, inclusive, fora dos Tratados que regulamentam a integração.

Assim, como exemplo e reflexo dessa fase de abstenção tem-se o caso C-240/90, uma discussão entre a República Alemã e a Comissão Europeia. O presente caso data do ano de 1990, ou seja, anterior ao Tratado de Maastricht, e, assim, anterior à divisão de competências através dos pilares. O caso versa sobre um recurso de anulação interposto pela República Federal da Alemanha, na qual requereu a anulação de um regulamento da (CEE) Comissão que estabelecia prêmios aos produtores de carne de ovino, bem como a anulação do regulamento (CEE) da Comissão que estabelece regras de execução do regime de ajudas transitórias do rendimento agrícola.<sup>173</sup>

No recurso de anulação a República Federal da Alemanha questiona ao TJCE sobre a competência da comunidade no domínio penal, tendo em vista que esses regulamentos trazem normas sancionatórias a serem aplicadas pelas autoridades nacionais aos operadores que tenham cometido irregularidades quando da apresentação de um pedido destinado a obter ajuda financeira prevista nos regulamentos do Conselho. Essas sanções consistiam tanto no pagamento de suplemento calculado sobre o montante da ajuda indevidamente paga, quanto na exclusão do operador do benefício da ajuda ou regime de ajudas durante a campanha a qual se verificou a irregularidade.

O TJCE responde a essa indagação no item 24 e 25 do acórdão sustentando que, no caso não é necessário a análise da competência da comunidade (primeiro pilar) em matéria penal:

24. Quanto ao último argumento avançado pelo Governo alemão, deve, antes de mais, observar-se que, **no âmbito do presente litígio, não é necessário apreciar a competência da Comunidade no domínio penal.**

25 Com efeito, as exclusões impugnadas não constituem sanções penais. A este respeito, o Governo alemão, que não contestou o poder da Comunidade para estabelecer suplementos como os que estão em causa no presente recurso, não demonstrou existir uma diferença fundamental entre a sanção que consiste em impor a um operador o pagamento desse suplemento e a que consiste em privar esse mesmo operador do direito de beneficiar de uma vantagem durante um determinado período. Em ambas as hipóteses, a pessoa visada sofre uma perda financeira que excede o simples reembolso, eventualmente acrescido de juros, das prestações indevidamente recebidas.

Dessa forma, observa-se que o TJCE (TJUE) em um primeiro momento abstém-se de decidir sobre a matéria penal no âmbito do direito comunitário. No entanto, não muito tempo

---

<sup>173</sup> UNIÃO EUROPEIA. Curia. **Processo C 240/90**. 1992. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97485&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4208740>>. Acesso em: 10 out. 2012.

depois dessa decisão, o TJCE, apesar de não possuir essa competência expressa no texto dos tratados, de forma muito sutil e de maneira indireta passa a demonstrar a possibilidade de influenciar os direitos penais nacionais através do direito comunitário.

Essa atuação do TJCE teve como principal atividade o controle de implementação do direito comunitário, obrigando os Estados-Membros a inaplicar normas de direito penal nacional contrárias às políticas de liberdades comunitárias e impondo aos Tribunais nacionais a obrigação de interpretarem as disposições penais a partir das normas comunitárias, tendo em vista o princípio do primado do direito comunitário.<sup>174</sup> Essa questão assim foi decidida na decisão C-387/93 do referido Tribunal<sup>175</sup>, onde a Corte manifesta-se no sentido de não se opor a criminalização, por parte dos Estados-Membros, de uma conduta de contrabando ou posse ilegal por um consumidor de tabacos manufacturados provenientes de outros Estados-Membros

<sup>174</sup> ESTRADA CUADRAS, Albert. Via libre al derecho penal europeu. **Revista para el Analisis del Derecho**, n. 2, 2006. p. 3.

<sup>175</sup> O caso C- 387/93, refere-se de pedido dirigido ao TJCE (TJUE) nos autos do processo penal contra Giorgio Domingo Banchemo, em questão prejudicial tendo como uma das questões levantadas a compatibilidade da legislação italiana sobre contrabando e posse ilegal com o artigo 30.º do Tratado CEE. Na legislação italiana há a punição da evasão do imposto sobre o consumo que incide sobre os tabacos manufacturados provenientes de outros Estados-membros, sejam quais forem as quantidades, com uma sanção excessiva relativamente à gravidade da infracção. Assim, é aplicada a sanção penal mesmo quando as quantidades de tabaco são mínimas, assim, questiona-se se essa regra seria compatível com o art. 30º do TCE? Caso seja declarada a incompatibilidade, esta norma nacional constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação contrária ao artigo 30.º do Tratado CEE?

O juiz nacional pergunta ainda ao Tribunal de Justiça se o artigo 30.º do Tratado se opõe a uma legislação repressiva como aquela em que se funda o procedimento criminal intentado contra G. D. Banchemo. Responde o TJCE (TJUE) QUE, Se, em princípio, a legislação penal e as regras de processo penal continuam a ser da competência dos Estados-Membros, resulta de uma jurisprudência constante que o direito comunitário coloca limites quanto às medidas de controlo que este direito permite aos Estados-Membros manter no quadro da livre circulação de mercadorias e de pessoas. As medidas administrativas ou repressivas não devem exceder o estritamente necessário, as modalidades de controlo não devem ser concebidas de modo a restringir a liberdade desejada pelo Tratado e não se deve prever uma sanção de tal modo desproporcionada à gravidade da infracção que se torne um entrave a esta liberdade (acórdão de 11 de Novembro de 1981, Casati, 203/80, Recueil, p. 2595, n.º 27; v., também acórdãos de 3 de Julho de 1980, Pieck, 157/79, Recueil, p. 2171, n.º 19, e de 25 de Fevereiro de 1988, Drexl, 299/86, Colect., p. 1213, n.º 18). No caso vertente, como o advogado-geral salienta nos pontos 45 e 46 das suas conclusões, G. D. Banchemo é na realidade acusado não de importação ilegal de tabacos manufacturados, mas por ter sido encontrado na posse de tabacos em relação aos quais não tinha sido pago um imposto específico conforme o direito comunitário. As sanções em que G. D. Banchemo incorre não entram de modo algum a importação de tabacos manufacturados de outros Estados-Membros, destinando-se apenas a dissuadir o consumidor de comprar tabacos, relativamente aos quais não foram pagas as imposições conformes ao direito comunitário, através de revendedores não autorizados que atuam eles próprios em infracção à legislação italiana aplicável à distribuição dos tabacos manufacturados. Por conseguinte, a severidade destas sanções escapa a qualquer apreciação em direito comunitário. **O artigo 30.º do Tratado não se opõe portanto a que uma legislação nacional, como a italiana, puna como crime de contrabando a posse ilegal, por um consumidor, de tabacos manufacturados provenientes de outros Estados-Membros e relativamente aos quais não tenha sido pago o imposto específico conforme ao direito comunitário, quando a venda a retalho desses produtos é, como a dos produtos nacionais do mesmo tipo, reservada a distribuidores autorizados pelos poderes públicos.** (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Acórdão do Tribunal de 14 de dezembro de 1995. Processo-crime contra Giorgio Domingo Banchemo. Pedido de decisão prejudicial: Pretura circondariale di Genova - Itália. Processo C-387/93. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99220&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=128636>>. Acesso em: 29 dez. 2013).

e, relativamente aos quais não tenha sido pago o imposto específico conforme o direito comunitário, quando a venda desses produtos é, como a dos produtos nacionais do mesmo tipo, reservada a distribuidores autorizados pelos poderes públicos. Assim, inicia-se, em razão da livre circulação de mercadorias, a ideia de criminalização de condutas ligando territórios de mais de um Estado-Membro, decidindo nesse sentido nos itens 58 a 62.

58 Se, em princípio, a legislação penal e as regras de processo penal continuam a ser da competência dos Estados-Membros, resulta de uma jurisprudência constante que o direito comunitário coloca limites quanto às medidas de controlo que este direito permite aos Estados-Membros manter no quadro da livre circulação de mercadorias e de pessoas. As medidas administrativas ou repressivas não devem exceder o estritamente necessário, as modalidades de controlo não devem ser concebidas de modo a restringir a liberdade desejada pelo Tratado e não se deve prever uma sanção de tal modo desproporcionada à gravidade da infracção que se torne um entrave a esta liberdade.

59 No caso vertente, como o advogado-geral salienta nos pontos 45 e 46 das suas conclusões, G. D. Banchemo é na realidade acusado não de importação ilegal de tabacos manufacturados, mas por ter sido encontrado na posse de tabacos em relação aos quais não tinha sido pago um imposto específico, aliás conforme ao direito comunitário.

60 As sanções em que G. D. Banchemo incorre não entram de modo algum a importação de tabacos manufacturados de outros Estados-Membros, destinando-se apenas a dissuadir o consumidor de comprar tabacos, relativamente aos quais não foram pagas as imposições conformes ao direito comunitário, através de revendedores não autorizados que actuam eles próprios em infracção à legislação italiana aplicável à distribuição dos tabacos manufacturados.

61 Por conseguinte, a severidade destas sanções escapa a qualquer apreciação em direito comunitário.

62 O artigo 30.º do Tratado não se opõe portanto a que uma legislação nacional, como a italiana, puna como crime de contrabando a posse ilegal, por um consumidor, de tabacos manufacturados provenientes de outros Estados-Membros e relativamente aos quais não tenha sido pago o imposto específico conforme ao direito comunitário, quando a venda a retalho desses produtos é, como a dos produtos nacionais do mesmo tipo, reservada a distribuidores autorizados pelos poderes públicos.<sup>176</sup>

## 2.2.2 O Tribunal de Justiça da União Europeia e o início efetivo da construção do espaço penal europeu

### Analisar mais as decisões, concordando ou discordando.

Conforme já analisado, o Tribunal de Justiça passa gradativamente de uma atuação quase nula para uma atuação indireta e, por fim, passa a atuar diretamente na área criminal através de suas decisões.

#### 2.2.2.1 Caso C-176/03: Comissão versus Conselho

---

<sup>176</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 1995.

O presente caso trata de pedido de anulação impetrado pela Comissão Europeia ao Tribunal de Justiça (TJCE), no qual requeria a anulação de uma decisão-quadro do Conselho Europeu relativa à proteção do meio ambiente através do direito penal.<sup>177</sup> A mencionada decisão-quadro prevê uma série de sanções contra o meio ambiente, sendo os Estados-Membros “convidados” a prever sanções penais (item 4 do acórdão), tratando-se de uma questão de harmonização do direito penal.<sup>178</sup> A Comissão agiu dessa forma, pois havia editado uma diretiva relativa à mesma matéria, defendendo o reconhecimento da competência normativa do pilar comunitário (1º pilar) para dispor sobre o assunto em razão de estar implícito no tratado instituidor desde a sua entrada em vigor.

Assim, a questão que entorna tal caso, decidido pelo TJCE, é referente à base jurídica escolhida pelo Conselho para tratar da matéria, tendo em vista ter escolhido uma decisão-quadro (instrumento usado quando se trata de matérias afetas ao terceiro pilar – intergovernamental) e não uma diretiva (instrumento usado quando se disciplina matérias afetas ao primeiro pilar – comunitário/supranacional), tendo entendido a Comissão em sentido oposto (a base jurídica para tratar da matéria deveria ser uma Diretiva). Nesse sentido, o item 11 do acórdão elucida:

Comissão pronunciou-se perante as diferentes instâncias do Conselho, contra a base jurídica por este escolhida para impor aos Estados-Membros a obrigação de prescreverem sanções penais contra os autores de infracções contra o ambiente.

**Com efeito, a Comissão entende que a base jurídica correcta para esse efeito é o artigo 175.º, n.º 1, CE, tendo apresentado, aliás, a 15 de Março de 2001, uma proposta de directiva relativa à protecção do ambiente através do direito penal (JO C 180, p. 238, a seguir «proposta de directiva»)**, baseada no referido artigo, que enumerava, no seu anexo, os actos de direito comunitário visados pelas atividades constitutivas das infracções enumeradas no artigo 3.º dessa proposta

Assim, havia uma diretiva e uma decisão-quadro versando sobre a mesma matéria. Para melhor se compreender o caso, importante estabelecer a distinção entre a decisão-quadro e a diretiva. A decisão-quadro é instrumento normativo do antigo 3º pilar da União, pilar intergovernamental, enquanto que a diretiva é instrumento normativo do antigo 1º pilar, pilar supranacional, comunitário. Quanto à produção legislativa do 1º pilar temos como forma mais utilizada o procedimento de codecisão, iniciando o processo por iniciativa da Comissão e passando ou para o Parlamento Europeu ou para o Conselho. Já o processo de produção de atos do terceiro pilar obriga a Comissão a dividir seu poder de iniciativa com cada um dos

<sup>177</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Curia. **Caso C-176/03**. 2005b. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59714&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&cc=first&part=1&cid=4209909>>. Acesso em: 10 out. 2012.

<sup>178</sup> Ibid.

Estados-Membros, no entanto para aprovação do ato legislativo é necessária a unanimidade do Conselho, o que destaca a sua característica de intergovernamentalidade<sup>179</sup>, sendo aqui, o Parlamento, apenas órgão consultivo.<sup>180</sup> Assim, observa-se, segundo Albert Estrada Cuadras, que a diretiva possui efeito direto, podendo os particulares invocar seus dispositivos ante os tribunais nacionais, os quais deverão aplicá-las sem a necessidade de transposição pelo legislador nacional (ou seja, desnecessidade de ratificação e promulgação através de um ato legislativo nacional), com isso, se os Estados não cumprirem o dispositivo da diretiva poderá haver a responsabilidade patrimonial por prejuízos causados por incumprimento. Diferentemente ocorre com a decisão-quadro, a qual não possui efeito direto.<sup>181</sup> Segundo March Rozmus, Ilona Topa e Marika Walczak, a decisão-quadro é bem semelhante à diretiva, sendo a existência ou inexistência de efeito direto o que as diferencia.<sup>182</sup>

O Parlamento Europeu opinou no sentido que a decisão-quadro deveria ser um instrumento complementar à diretiva, devendo ser a decisão-quadro responsável pelo entorno de cooperação judiciária, obrigando, assim o Conselho a abster-se de adotar a decisão-quadro antes da diretiva.

O Conselho, em contradição a esse entendimento não adotou a proposta de diretiva, mas sim a decisão-quadro, compreendendo ser mais coerente adotar a decisão-quadro no tocante a essa matéria, pois entendia ser matéria referente ao terceiro pilar, (pois tratava de sanções penais relativas à matéria ambiental), argumentando que a proposta de diretiva excedia a competência da CE expressa no tratado da comunidade e que os objetivos da diretiva deveriam ser adotados através da decisão-quadro, instrumento legislativo adequado.

O Conselho analisou a proposta de directiva, mas chegou à conclusão de que a maioria necessária à sua aprovação pelo Conselho não podia ser obtida, porque essa maioria considerou **que a proposta excedia a competência atribuída à Comunidade pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia e que os respectivos objectivos poderiam ser alcançados mediante a aprovação de uma decisão-quadro baseada no título VI do Tratado da União Europeia (TUE).** O Conselho considerou ainda que a presente decisão-quadro, baseada no artigo 34.º do TUE, **constitui o instrumento adequado para impor aos Estados-Membros a obrigação de preverem sanções penais.**A proposta alterada, apresentada pela Comissão, não levará o Conselho a alterar a sua posição a este respeito.»

<sup>179</sup> Intergovernamental: organização intergovernamental é aquela composta por estados soberanos. O modelo intergovernamental liga-se à cooperação (enquanto que o modelo supranacional liga-se à integração), de modo que as decisões dentro de uma organização intergovernamental, na grande maioria das vezes, deve ser tomada por unanimidade.

<sup>180</sup> ESTRADA CUADRAS, 2006, p. 7.

<sup>181</sup> Ibid., p. 7.

<sup>182</sup> ROZMUS, Marcin; TOPA, Ilona; WALCZAK. **Harmonization of criminal law in the EU legislation: the current status and the impact of the treaty of Lisbon.** Disponível em: <<http://www.ejtn.eu/Documents/Themis/THEMIS%20written%20paper%20-%20Poland%201.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.



A Comissão, por sua vez, na ata da reunião do Conselho na qual a decisão-quadro foi adotada, manifestou-se no sentido de que a decisão-quadro, instrumento típico do terceiro pilar, não é instrumento jurídico apropriado para exigir que Estados-Membros apliquem sanções de carácter penal em nível nacional, especialmente em caso de infrações contra o meio ambiente, tendo em vista tratar-se de competência comunitária, atinente ao primeiro pilar, que conta com a diretiva como instrumento legislativo típico.<sup>183</sup> Dessa forma, a competência comunitária se estenderia à matéria penal quando ligada à matéria designada de competência do primeiro pilar, como ocorre no caso do meio ambiente.

A Comissão é de opinião que a decisão-quadro não é o instrumento jurídico apropriado para exigir que os Estados-Membros apliquem sanções de carácter penal a nível nacional, em caso de infrações contra o ambiente.

Em conclusão, nesse caso a Comissão compreende que o legislador comunitário é competente para prever sanções penais para infrações à regulamentação comunitária em matéria de meio ambiente,

Sem por isso reivindicar **para o legislador comunitário uma competência geral em matéria penal**, a Comissão considera que este último é competente, a título do artigo 175.º CE, para impor aos Estados-Membros a obrigação de preverem sanções penais para infrações à regulamentação comunitária em matéria de protecção do ambiente, quando entender que esse meio é necessário para garantir a eficácia dessa regulamentação. Segundo a Comissão, **a harmonização das legislações penais nacionais, especialmente dos elementos constitutivos das infrações cometidas contra o ambiente e puníveis com sanção penal, é concebida como um instrumento ao serviço da política comunitária em questão.**

O veredito do TJCE foi no sentido da anulação da referida e discutida decisão-quadro, sustentando que a decisão-quadro desrespeita a totalidade da competência comunitária, tendo em vista que as sanções penais efetivas, proporcionadas e dissuasivas pelas autoridades nacionais competentes constituem uma medida indispensável na luta contra os atentados graves ao meio ambiente, o que não impede que o legislador comunitário tome medidas relacionadas com o direito penal dos Estados-Membros e as considere como necessárias para garantir a plena efetividade das normas que promulgue em matéria

---

<sup>183</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2005b, item 15.

ambiental.<sup>184</sup> Assim, esta decisão não dá competência geral à Comunidade na área penal, mas idealiza a aproximação da legislação dos estados quanto aos crimes e deve ser efetivada.<sup>185</sup>

Dessa forma, a partir desse acórdão a Comunidade Europeia foi considerada, pela primeira vez, funcionalmente competente para harmonizar a aplicação do direito penal na política da União Europeia,<sup>186</sup> discutindo-se, especificamente qual seria a base legal apropriada para elaborar norma referente à proteção penal de bens ambientais, tendo em vista que havia dois textos, uma diretiva (instrumento típico legislativo do primeiro pilar – pilar comunitário) e uma decisão-quadro (instrumento típico legislativo do terceiro pilar – pilar intergovernamental).<sup>187</sup> Saber se o instrumento legislativo apto a regulamentar a matéria é uma diretiva ou uma decisão-quadro é de extrema relevância, tendo em vista que a diretiva, instrumento do primeiro pilar, é processada por um procedimento de codecisão que inicia na Comissão e vai ao Parlamento e ao Conselho da União Europeia, tendo efeito direto, viabilizando a invocação dessas normas pelos particulares diante dos tribunais nacionais. No caso de uma decisão-quadro é diferente, pois, por estar no âmbito do terceiro pilar, ela não é dotada de efeito direto, tendo, os estados-membros, que trazê-la para o seu ordenamento, vinculando-os apenas quanto ao conteúdo.<sup>188</sup>

O TJCE justificou que os Estados-Membros têm o dever de colaboração para o efetivo cumprimento dos objetivos e liberdades comunitárias, e, nesse sentido, pode-se concluir que o legislador comunitário tem efetivamente competência para impor aos estados a obrigação de sancionar penalmente determinadas condutas contrárias aos interesses ambientais da comunidade.<sup>189</sup> Nesse mesmo sentido compreendeu o advogado geral em seu parecer, sustentando que não há nenhum inconveniente para compreender que a repressão adequada para os atentados à vida ou a corrupção de menores há de revestir caráter penal, pois se os bens jurídicos tutelados por essas infrações constituem objetivos da Comunidade, nada tiraria a capacidade de suas instâncias normativas para exigir dos Estados-Membros a persecução pela via penal, através da harmonização parcial dos seus direitos penais.<sup>190</sup> Nessa decisão o TJCE “reconheceu a competência funcional da CE para harmonizar a aplicação do

---

<sup>184</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2005b, item 48.

<sup>185</sup> ROZMUS; TOPA; WALCZAK, 2014.

<sup>186</sup> AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SAAVEDRA, Giovanni Agostini; CARVALHO, Salo de. Sistema penal e violência. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito PUCRS**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jul./dez. 2009. p. 66.

<sup>187</sup> ESTRADA CUADRAS, 2006, p. 6.

<sup>188</sup> ESTRADA CUADRAS, 2006, p. 7.

<sup>189</sup> Ibid., p. 9.

<sup>190</sup> Ibid., p. 9.

direito comunitário através do direito penal”<sup>191</sup>, concluindo-se pela inexistência de competência legislativa penal pura da Comunidade Europeia no primeiro pilar.<sup>192</sup>

Segundo Umberto Guerini, esta sentença do Tribunal de Justiça Europeu possui um valor paradigmático próprio no tocante ao tema de direito penal da União Europeia, pois afirmou que o legislador comunitário poderia tutelar penalmente os bens jurídicos relevantes ligados ao primeiro pilar, possibilitando o início de um direito penal da União Europeia aplicável diretamente aos Estados-Membros usando-se de regulamentos e diretivas.<sup>193</sup>

Assim, é viável a tutela penal através do primeiro pilar, pilar comunitário, desde que esteja ligada aos objetivos e liberdades comunitárias, assim, como ocorre com a matéria do meio ambiente, de competência comunitária, do primeiro pilar, sendo sua tutela penal realizada por instrumento legislativo próprio desse pilar: a diretiva. Assim, temos um avanço bastante relevante no sentido da possibilidade de tutela penal pelo braço comunitário da União Europeia.

A Comissão, assim, afirma que fica claro, diante dessa decisão do TJCE (hoje TJUE), que o legislador comunitário pode impor medidas de direito penal aos legisladores nacionais, não apenas para a proteção dos interesses comunitários em matéria de meio ambiente, mas também para proteção do resto de objetivos e políticas comunitárias.

#### *2.2.2.2 Caso Maria Pupino: caso C-105/03: processo criminal contra Maria Pupino e a interpretação das normas penais nacionais à luz do direito comunitário*

O presente caso é bastante relevante para o estudo, pois a partir dele a interpretação das normas penais nacionais passa a ser feita à luz do direito comunitário (interpretação conforme), favorecendo a realização de um direito penal europeu.<sup>194</sup> Segundo Bahadir Yakut, no caso Pupino fica determinado que as cortes nacionais têm o dever de interpretar o direito nacional de acordo com os requerimentos da União Europeia.<sup>195</sup>

Assim, o caso trata de uma ação de reenvio prejudicial em que o TJCE analisa a interpretação de decisão-quadro, definindo os termos das relações entre direito derivado da

<sup>191</sup> AZEVEDO; SAAVEDRA; CARVALHO, 2009, p. 74.

<sup>192</sup> HERLIN-KARNELL, Ester. **The Lisbon Treaty and the area of criminal law and justice: european policy analysis.** [s.l.]: SIEPS – Swedish Institute for European Policy Studies, 2008. p. 2.

<sup>193</sup> GUERINI, Umberto. **Il diritto penale dell’Unione Europea: la normative, la dottrina, la giurisprudenza europea in material penale e la cooperazione giudiziaria.** Torni: Giappichelli, 2008. p. 95.

<sup>194</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. O Tratado de Lisboa e o direito penal europeu. In: PIÇARRA, Nuno. **A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa: aspectos centrais.** Lisboa, 2010. p. 188.

<sup>195</sup> YAKUT, Bahadir. Post-Lisbon criminal law competency of the European Union. **Marmara Journal of European Studies**, v. 17, n. 1-2, 2009. p. 6.

União Europeia e direito nacional em âmbito penal.<sup>196</sup> Trata-se de um caso envolvendo um processo penal contra Maria Pupino, educadora infantil na Itália, acusada de ter provocado lesões a alunos menores de 5 anos. O tribunal de Firenze, enviou ao TJCE uma questão prejudicial no tocante a esse caso tendo por objeto a interpretação de artigos da Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de Março de 2001 relativa ao estatuto da vítima em processo penal (JO L 82, p. 1, a seguir «decisão-quadro»<sup>197</sup>).

Maria Pupino é acusada de ter cometido diversos crimes de abuso de meios disciplinares, contra alguns dos seus alunos com idade inferior a 5 (cinco) anos na data da prática dos fatos. Segundo os relatos, ela os agredia habitualmente, ameaçava ministrá-los tranquilizantes e amordaçá-los e impedia-os de ir ao banheiro. Além disso, é acusada ter cometido um crime de ofensas à integridade física agravada, por ter desferido uma pancada numa das suas alunas que lhe causou uma ligeira tumefação na região frontal. O processo penal instaurado no *Tribunale di Firenze* encontrava-se na fase do inquérito preliminar.<sup>198</sup>

Importante destacar que, no direito italiano, o processo penal está dividido em duas fases distintas. Na primeira fase, a do inquérito preliminar, e uma segunda fase processual, iniciando nesta fase o processo propriamente dito. Em regra, é apenas na fase processual que deve ter lugar a produção de prova por iniciativa das partes e observado o princípio do contraditório. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que é no decurso da fase oral do processo que os elementos apresentados pelas partes podem ser considerados provas no sentido técnico do termo. Assim sendo, os elementos de prova reunidos pelo Ministério Público na fase do inquérito preliminar, que o habilitam a decidir se há que exercer a ação penal ou arquivar o processo, deve ser novamente sujeitos ao debate contraditório efetuado na fase oral do processo para adquirirem valor de prova plena. No referido processo houve oitiva das crianças vítimas na fase preliminar, onde o Ministério Público requereu ao juiz de instrução criminal que procedesse, por meio do incidente probatório, à obtenção do depoimento de oito crianças menores, testemunhas e ofendidas nos crimes, devendo essas provas serem usadas na fase processual sem necessidade de repeti-las, por considerar que essa prova não poderia ser remetida para a fase oral devido à menoridade das testemunhas e à consequente e inevitável alteração da condição psicológica das mesmas, bem como a um

---

<sup>196</sup> RODRIGUES, A. M., op. cit., p. 188.

<sup>197</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Curia. **Processo 105/03**. 2005a. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59363&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=30063>>. Acesso em: 11 out.2012.

<sup>198</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2005a.

eventual efeito de recalçamento psicológico. Houve oposição por parte da ré a essa situação, sustentando que não havia embasamento legal para essa conduta no direito interno italiano.

O TJCE decidiu que, tendo em vista a decisão-quadro do Conselho (importante destacar que a decisão-quadro até então necessitava de internalização de seu conteúdo pelo direito nacional para ser aplicada internamente) que trata sobre as vítimas no processo penal, que traz uma regra expressa no sentido de ser possível poder ouvir a vítima antecipadamente em um processo penal, quando esta vítima for menor de idade, é plenamente possível a posição adotada pelo MP, não sendo necessária a repetição de tais provas na fase processual. Assim, considerando que, independentemente da existência ou não de efeito direto das disposições comunitárias, o juiz nacional tem a obrigação de interpretar o seu direito nacional à luz da letra e dos objetivos da legislação comunitária. Segundo Bahadir Yakut, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (hoje TJUE) considerou que a decisão-quadro é indiretamente eficaz no julgamento Pupino, assim, apesar de não existir o efeito direto das decisões-quadro, elas terão efeito sobre o caso<sup>199</sup>, ainda que indiretamente.

No item 34 da referida decisão, temos o TJCE trazendo o caráter vinculativo das decisões-quadro, criando para as autoridades nacionais jurisdicionais uma obrigação de interpretação conforme do direito nacional.<sup>200</sup> Aspecto relevante desse acórdão é que, pela primeira vez, o TJCE obriga os juízes nacionais a interpretar seu direito nacional conforme as disposições contidas nas decisões-quadro, que são instrumentos legislativos típicos (até o Tratado de Lisboa) da matéria de cooperação policial e judicial em matéria penal e que, por estarem inseridos no método intergovernamental, necessitavam de internalização pelos Estados-Membros para terem efeito vinculativo.<sup>201</sup>

Decide assim, o TJCE, em 16 de junho de 2005, pela possibilidade do órgão jurisdicional nacional autorizar que crianças de tenra idade, vítimas de maus tratos, prestem depoimento segundo modalidades que permitam assegurar a essas crianças um nível adequado de proteção, podendo haver depoimento fora da audiência pública e antes de sua realização, tomando como base jurídica a decisão-quadro de proteção das vítimas no processo penal.<sup>202</sup>

Esse acórdão mostra a evolução da construção do espaço penal europeu, pois, diferentemente do que aconteceu com o acórdão 176-03, no qual se reconheceu a

---

<sup>199</sup> YAKUT, Bahadir. Post-Lisbon criminal law competency of the European Union. **Marmara Journal of European Studies**, v. 17, n. 1-2, 2009. p. 16.

<sup>200</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2005a.

<sup>201</sup> ROMERO, Marta Muñoz de Morales. **Comentário al caso Pupino**. La Mancha: Publicaciones de Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales, Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional. Universidad de Castilla, 2006. Disponível em: <<http://www.cienciaspenales.net>>. Acesso em: 12 out. 2012. p. 1.

<sup>202</sup> Referência do caso no site cúria.

possibilidade de haver o tratamento de matéria penal pela esfera comunitária da União (primeiro pilar) quando essa questão estiver ligada a uma matéria comunitária (que estava ligado à matéria ambiental), no caso Pupino o TJCE (Tribunal de Justiça) reconhece abertamente o efeito direto das «decisões-quadro» e que o seu carácter vinculativo significa, para os órgãos judiciais nacionais, a obrigação de interpretação conforme. Dessa forma, esses dois acórdãos caracterizam-se como peças chaves no sentido de consolidar uma política criminal europeia.

Assim, a partir da atuação do TJCE, fica claro que “a lei processual penal pertence à esfera da competência do Estado-Membro, mas o direito comunitário poderia impor exigências de cumprimento e interpretação dessa competência no marco de aplicação de direito comunitário”,<sup>203</sup> decidindo o Tribunal que é possível existir razões comunitárias nos pilares intergovernamentais.<sup>204</sup>

### 2.2.2.3 Caso C-303/05: *Avocaten voor de Wereld*, a questão do Mandado de Detenção Europeu

O caso *Avocaten Voor de Wereld* teve como principal ponto de partida o caso Pupino<sup>205</sup>, que, em conjunto, demonstram o desenvolvimento e atuação gradativa do TJCE na esfera penal, estando tais decisões conectadas através da lógica adotada pelo Tribunal em suas sentenças.

No presente caso também é observada a atuação do TJUE positivamente na construção de um espaço penal europeu através da ideia de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ). A questão principal do processo dizia respeito à validade da decisão-quadro que instituiu o Mandado de Detenção Europeu e o procedimento de entrega entre os Estados-Membros<sup>206</sup>, fazendo com que o Tribunal de Justiça passasse a analisar o sistema de fontes do terceiro pilar da União Europeia.<sup>207</sup>

<sup>203</sup> AZEVEDO; SAAVEDRA; CARVALHO, 2009, p. 69.

<sup>204</sup> HERLIN-KARNELL, Ester. **The Lisbon Treaty and the area of criminal law and justice: european policy analysis**. [s.l.]: SIEPS – Swedish Institute for European Policy Studies, 2008.

<sup>205</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Curia. **Processo 303/05**: Conclusões do Advogado Geral. 2006. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=63884&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=556372>>. Acesso em 06 fev. 2014. Item 4.

<sup>206</sup> ACOSTA SANCHEZ, Miguel A. TJCE – Sentencia de 03.05.2007, *Avocaten Voor de Wereld* VZW y Leden Van de Ministerraad – C-303/05 – Cooperacion Policial y Judicial em Materia Penal – Orden de Detencion Europea. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, v. 28, n. 28, p. 959-973, 2007.

<sup>207</sup> UNIÃO EUROPÉIA, op. cit., item 4.

O terceiro pilar, nos dizeres do Advogado Geral destinado para o caso, tem como um dos seus objetivos proporcionar aos cidadãos um elevado grau de segurança, elaborando políticas de prevenção e luta contra a criminalidade, mediante cooperação entre as autoridades judiciárias e aproximação quando seja necessário, das normas penais nacionais.<sup>208</sup> Assim, trata-se de um debate de grande envergadura sobre as possíveis colisões entre as constituições e o direito da União em que o Tribunal de Justiça tem de participar assumindo o protagonismo que lhe cabe para situar a interpretação dos valores e dos princípios informadores do seu ordenamento em parâmetros equiparáveis aos que presidem as estruturas nacionais, funcionando como uma espécie de Tribunal Constitucional.<sup>209</sup>

*Advocaten voor de Wereld*, associação sem fins lucrativos, interpõe no Tribunal Arbitral recurso de anulação da lei belga que dispõe sobre o Mandado de Detenção Europeu<sup>210</sup> em razão de violar artigos da Constituição Belga.<sup>211</sup>

Sustenta-se que a matéria referida na decisão-quadro deveria ter sido regulada por Convenção, instrumento típico de direito internacional, e não por decisão-quadro<sup>212</sup>, instrumento típico de direito comunitário, tendo-se em vista que as decisões-quadro só podem ser cobradas para efeito de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, o que entendia não ser o caso, tendo-se em vista que se tratava da criação de um procedimento totalmente novo: a ordem europeia de detenção; e, além disso, a decisão-quadro não pode derrogar anteriores convenções internacionais sobre extradição, o que é expressamente feito na decisão-quadro, que prevê a substituição de certas Convenções sobre extradição.<sup>213</sup> Além disso, é alegada violação ao princípio da legalidade, pois no artigo da decisão-quadro, ao elencar os crimes que possibilitam expedição do MDE sem necessidade de preenchimento do requisito de dupla incriminação, não há sua descrição específica, certa. É também alegada violação ao princípio da igualdade e da não discriminação.<sup>214</sup>

Quanto à questão da regulamentação do tema do Mandado de Detenção Europeu por convenção e não por decisão-quadro, o TJUE decide que a decisão-quadro não foi adotada inadequadamente, pois poderá a decisão-quadro ser adotada em domínios anteriormente regulados por convenções internacionais, não havendo violação ao artigo 34, n. 2, alínea b, do Tratado da União Europeia, conforme alegava a associação sem fins lucrativos *Advocaten*

---

<sup>208</sup> Ibid., item 12.

<sup>209</sup> Ibid., item 8.

<sup>210</sup> Vale lembrar que o MDE deriva de uma decisão-quadro do Conselho, onde países devem internalizá-la para que ela tenha efeitos internos.

<sup>211</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2006, item 27.

<sup>212</sup> ACOSTA SANCHEZ, 2007, p. 959-973.

<sup>213</sup> UNIÃO EUROPÉIA, op. cit., item 30.

<sup>214</sup> Ibid., Item 3.

*voor de Wereld*.<sup>215</sup> Segundo o Advogado Geral, em suas opiniões acerca do processo, “a regra de que uma matéria, uma vez regulada numa fonte, deve sempre regular-se por outras do mesmo nível, sem possibilidades de redução do mesmo, não tem carácter absoluto, pois reflete uma garantia dos cidadãos no quadro das relações entre um poder soberano – o legislativo – e outro – o executivo – essencialmente subordinado, e as respectivas produções – lei e regulamento”.<sup>216</sup> Ainda, segundo ele, o debate carece de sentido, já que as fontes têm origem idêntica e igual percurso, sendo tanto as decisões-quadro como as convenções internacionais aprovadas por unanimidade no Conselho, por proposta de um Estado-Membro ou da Comissão, após consulta do Parlamento Europeu, apontando a conjugação do artigo 34, n.2 da TUE com o artigo 39, n. 1 da TUE.<sup>217</sup> Complementa sustentando que as limitações inerentes aos tratados internacionais impulsionaram a incorporações de um novo tipo no catálogo de fontes do direito que evitasse as dificuldades resultantes do arbítrio estatal para a sua revalidação. Por razões de eficácia, optou-se por uma decisão-quadro, face aos escassos frutos das Convenções anteriores, sendo aquela, assim, considerada mais eficaz.<sup>218</sup> Assim, o Conselho não só poderia, como deveria instaurar o mecanismo do Mandado de Detenção e entrega mediante uma decisão-quadro,<sup>219</sup> simplificando e viabilizando o processo de entrega. Por fim, o advogado geral sustenta que a evolução do procedimento de extradição para o mandado de detenção europeu implica em uma mudança bastante relevante, fazendo-se acreditar no espaço penal europeu, no qual o exercício da soberania penal dos Estados-Membros não está limitada ao exercício somente em seu território.<sup>220</sup>

Quanto à questão referente aos princípios da igualdade, não discriminação e legalidade, o TJUE decidiu não haver qualquer violação. Quanto à violação ao princípio da legalidade alega-se que os crimes elencados na lista da decisão-quadro os quais não exigem o cumprimento do requisito da dupla incriminação para a entrega do acusado/condenado constituem categorias vagamente definidas de comportamentos condenáveis, assim, não há uma definição clara das infrações e penas que as punem. O TJUE menciona que, embora exista a listagem na decisão-quadro, a definição e as penas aplicáveis continuam a competir ao Estado-Membro de emissão.<sup>221</sup> Segundo as considerações do Advogado Geral, é incorreta a sustentação de que o sistema do Mandado de Detenção Europeu se baseia no princípio da

---

<sup>215</sup> Transcrever o art. 34, item n.2, letra b do TUE.

<sup>216</sup> UNIÃO EUROPÉIA, op. cit., item 57.

<sup>217</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2006, p. 58.

<sup>218</sup> Ibid., item 66.

<sup>219</sup> Ibid., item 67.

<sup>220</sup> ACOSTA SANCHEZ, 2007, p. 959-973.

<sup>221</sup> UNIÃO EUROPÉIA, op. cit., item 52.



dupla incriminação com exceção da lista constante no art. 2, n.2 da decisão-quadro, pois não há desaparecimento da dupla incriminação, mas sim a necessidade de prova da mesma, tendo-se em vista que dada a natureza das condutas constante na lista punem-se em todos os Estados-Membros,<sup>222</sup> trazendo comportamentos harmonizados como delitos ou em vias de harmonização.

No tocante ao princípio da igualdade e da não discriminação alega *Advocaten Voor de Wereld* que há violação em razão da inexistência de motivação idônea para que, na decisão-quadro, haja a supressão do requisito em algumas infrações e outras não, sustentando não ser essa distinção “objetivamente justificável”, havendo tratamento injustificado entre os particulares.<sup>223</sup> Quanto a essa alegação, o TJUE sustenta também não haver violação alguma, tendo em vista que a escolha das trinta e duas (32) categorias de infração na listagem que dispensa o requisito da dupla incriminação justifica-se por entender o Conselho (que é o responsável pela elaboração da referida decisão) se caracterizarem como infrações graves suscetíveis de lesar a ordem e a segurança públicas com tamanha gravidade que justifica que o controle da dupla incriminação não seja exigido.<sup>224</sup>

Dessa forma, houve a validação do Mandado de Detenção Europeu pelo TJUE, tendo a Corte alargado os meios de harmonização para além da dimensão substantiva do direito penal. O TJUE considerou que o Conselho tem poder discricionário para escolher entre diferentes instrumentos jurídicos a estabelecer princípios da mesma questão que cumpram os objetivos dos instrumentos selecionados.<sup>225</sup>

Nas palavras do Advogado Geral, o cenário é outro quando o auxílio é pedido e prestado no seio de um sistema jurídico supranacional de integração, em que os Estados, renunciando parcialmente à sua soberania, transferem competências para instâncias alheias com capacidade legislativa. Essa aproximação, própria do primeiro pilar da União, atua também no terceiro, intergovernamental, mas com uma evidente vocação comunitária, como demonstrou o acórdão Pupino, transferindo para as decisões-quadro categorias do primeiro pilar e alguns dos parâmetros característicos das diretivas,<sup>226</sup> o que faz essa evolução gradativa na jurisprudência do TJCE um benefício grande no desenvolvimento do direito penal no espaço europeu.

---

<sup>222</sup> Ibid., item 85 e nota 86.

<sup>223</sup> UNIÃO EUROPEIA, 2006, item 55.

<sup>224</sup> Ibid., item 57.

<sup>225</sup> YAKUT, 2009, p. 10.

<sup>226</sup> UNIÃO EUROPEIA, op. cit., item 43.

Assim, já não há Estados soberanos que possam cooperar em casos individuais, mas membros da União Europeia obrigados a auxiliarem-se sempre que tenham sido perpetrados crimes contra o interesse comum.<sup>227</sup>

Manifesta-se, o advogado geral, através da ideia de que o MDE é meio indispensável para a instauração de um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, sendo uma manifestação de auxílio jurisdicional, não sendo uma descoberta sem semelhança nos direitos nacionais, embora se singularize da extradição.<sup>228</sup>

Assim, através dessa sentença, o TJCE redimensiona o alcance das decisões-quadro, aproximando este instrumento do terceiro pilar das diretivas (instrumento típico do primeiro pilar, pilar comunitário), o que gerou a chamada comunitarização<sup>229</sup> dos assuntos afetos ao terceiro pilar.<sup>230</sup> Além disso, a ordem de detenção europeia representa um impressionante passo para dar eficácia a um espaço judicial europeu, substituindo e adaptando certas figuras clássicas às necessidades modernas de um espaço comum, sendo nesse espaço comum onde a soberania nacional em matéria penal cede diante de uma visão mais integracionista através da livre circulação de decisões judiciais. Assim, essa atuação específica do TJCE mostra-se importante para a construção de um efetivo espaço judicial europeu comum.<sup>231</sup>

Diante dos fatos acima expostos, observa-se que o Tribunal de Justiça, mesmo antes do Tratado de Lisboa já vem se manifestando e influenciando no direito penal da União Europeia. Inicialmente manifestou-se de forma indireta, mas aos poucos assumiu uma posição ativa em relação às matérias afetas ao terceiro pilar, pilar relacionado à cooperação judicial em matéria policial e penal. Segundo Ester Herlin-Karnell, o Tribunal de Justiça da União Europeia possuía, até o Tratado de Lisboa, uma jurisdição limitada, mas ativa e, com o referido Tratado e a eliminação da forma de pilares, a jurisdição da Corte passa a ser reformada.<sup>232</sup> Assim, os ventos da reforma no terceiro pilar passam a soprar<sup>233</sup>, consolidando-se com o Tratado de Lisboa.

---

<sup>227</sup> Ibid., item 45.

<sup>228</sup> Ibid., item 49.

<sup>229</sup> Note-se que hoje não se fala mais em comunitarização, já que a União Europeia passa a ter personalidade jurídica própria, atuando no assuntos que eram afetos à Comunidade Europeia e outros.

<sup>230</sup> ACOSTA SANCHEZ, 2007, p. 959-973.

<sup>231</sup> Ibid., p. 959-973.

<sup>232</sup> HERLIN-KARNELL, 2008, p. 8.

<sup>233</sup> Ibid., p. 3.

## PARTE II – O TRATADO DE LISBOA E O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA – AVANÇOS RUMO AO DIREITO PENAL COMUM

A globalização mudou o modo de ver e viver o mundo, levando à expansão do crime e à necessidade da globalização política de combate ao crime. A criminalidade, diante das modificações trazidas por esse fenômeno acaba deixando o território para passar à rede e, assim, devem os Estados se adaptar a essa alteração e atuar em rede também, através de uma facilidade de conexão, cooperando e coordenando-se, devendo deixar de lado os modelos de respostas pensados exclusivamente para o território.<sup>234</sup>

As mudanças ocorridas no mundo econômico não livraram o mundo do direito. A criação de um mercado mundial, de uma macroestrutura econômica e sócio-política que parecem não conhecer fronteiras, acabam refletindo na autonomia jurídica de cada um dos Estados, já que a queda das fronteiras, o desenvolvimento tecnológico e as relações internacionais acabam dando um campo de atuação bastante fértil para as ações bem sucedidas das organizações criminosas.<sup>235</sup>

Nas palavras de Joana Amaral Rodrigues, mencionando ideia de Rosaria Sicurella, as organizações criminosas acabam procurando desfrutar das vantagens potencializadas pela assimetria e heterogeneidade existente entre os diversos sistemas jurídicos europeus, usando estratégias de *fórum shopping*, ou seja, escolha do melhor local para sua punição (o menos repressivo, com leis mais brandas), o que acaba ocorrendo diante da inexistência de um adequado sistema repressivo comunitário. Isso acaba levando a uma zona de impunidade, propiciando a criação de circuitos criminais internacionais.<sup>236</sup> Assim, a diversidade dos sistemas administrativos e penais e a ineficácia dos mecanismos clássicos de cooperação judicial entre os diversos países, fazem surgir importantes núcleos de impunidade no qual as organizações criminosas acabam agindo.<sup>237</sup>

Diante disso surge a consciência da necessidade de internacionalização/transnacionalização e integração dos meios de combate ao crime na esfera comunitária. Os Estados-Membros ainda resistem em ceder fatia de sua soberania em matéria penal, tendo-se em vista que a lei penal é seguramente aquela que encarna de forma mais imediata os valores e a cultura jurídica de um povo<sup>238</sup> razão pela qual a unificação se tornou

---

<sup>234</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 13-14.

<sup>235</sup> GARCIA, 2014.

<sup>236</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 40.

<sup>237</sup> GARCIA, op.cit.

<sup>238</sup> ANDRADE, 2013, p. 331.

ideia distante, dando espaço para o pensamento na cooperação e harmonização.<sup>239</sup> No entanto, a criação de elos mais fortes de cooperação poderá implicar em um salto institucional dentro da estrutura da União Europeia.<sup>240</sup>

## **1 DIREITO PENAL, SOBERANIA E A NOVA ORDEM EUROPEIA EM CONSTRUÇÃO: UM ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA**

O direito penal de um Estado está diretamente ligado ao exercício de sua soberania sobre determinadas condutas reprovadas no âmbito de determinada sociedade e punidas pelo poder punitivo estatal. Assim, o exercício do poder punitivo de um Estado liga-se diretamente ao exercício da soberania.

Cada país possui um catálogo de condutas reprovadas tão fortemente que buscam no direito penal uma forma efetiva de repressão, sendo a possibilidade de castigo usado como uma forma de prevenção de um crime. Nesse sentido, sustenta Albert Estrada Cuadras ao afirmar que a normativa penal é uma das manifestações mais claras da soberania de um estado, pois é ele o responsável por proteger os valores e interesses mais fundamentais.<sup>241</sup> Considerando esta ideia, a Comissão Europeia, no ano de 1974 no seu oitavo informe de atividades afirmou que o direito penal é uma matéria que não entra em si mesma dentro da esfera de competências da comunidade, permanecendo dentro da esfera de cada Estado-Membro.<sup>242</sup>

Assim, alguns autores compreendem que a imposição a certos Estados-Membros de obediência a normas penais advindas do Direito Comunitário atentaria contra a soberania, sustentando que na comunidade jurídica nunca se defendeu uma eventual competência em matéria penal e que tal competência não poderia estar implicitamente contida nos tratados instituidores das Comunidades. Os defensores desse posicionamento sustentam sua postura na ideia de que o direito penal é um setor extremamente sensível, não sendo aceitável a competência penal ser transferida tacitamente.<sup>243</sup><sup>244</sup> Em razão dessa ideia, os Estados-

---

<sup>239</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 15.

<sup>240</sup> ANDRADE, 2013, p. 331.

<sup>241</sup> ESTRADA CUADRAS, 2005, p. 3.

<sup>242</sup> Ibid., p. 3, nota 1.

<sup>243</sup> Ibid., p. 9. e CORDERO, Isidoro Blanco. **El derecho penal y el primer pilar de la Union Europea.** Disponível em: <<http://criminet.ugr.es/recpc/06/recpc06-05.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

<sup>244</sup> Assim, com o fim dos pilares no Tratado de Lisboa não há dúvidas quanto a essa transferência.

Membros do bloco europeu se asseguraram que os tratados constitutivos não incluiriam, inicialmente, entre as disciplinas transferidas ao legislador comunitário a matéria penal.<sup>245</sup>

Diante das questões enfrentadas pelo TJUE, pode-se observar que o exercício da soberania penal dos Estados-Membros não está limitada unicamente ao seu território. Assim, faz-se necessário repensar a ideia clássica que vincula o campo de aplicação da lei penal e ao exercício da ação repressiva, o processo de integração está progressivamente alterando a visão jurisdicional de aplicação e execução do direito, de tal modo que linhas próprias do primeiro pilar acabam por ser adotadas e confundidas com o terceiro pilar, como exemplo se pode citar as decisões-quadro com traços característicos das diretivas.<sup>246</sup>

Assim, se há a globalização da criminalidade, deve haver a globalização da resposta penal. Na União Europeia, os Estados-Membros tiveram e ainda têm que abandonar progressivamente a postura de parcelar o controle policial e judicial da delinquência em cada um dos territórios isoladamente, para diminuir o nível de ineficácia da colaboração entre eles.<sup>247</sup> A ideia de que a existência da União Europeia deve repercutir o menos possível no direito penal e processual penal dos Estados não mais é sustentada, devendo haver um avanço cada vez maior da União também nessas esferas através de uma cessão de soberania criando-se a territorialidade europeia com a finalidade de se obter um verdadeiro Espaço Jurídico Europeu.<sup>248</sup>

### 1.1 O ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA (ELSJ)

A ideia de espaço judiciário penal na União Europeia adquiriu bastante visibilidade e avanços com o Tratado de Amsterdã. No entanto, já em 1977, no âmbito das Comunidades Europeias, Giscard D'Estaing apresentou um projeto de construção de um “espaço judiciário penal europeu”, visando um estreitamento das relações dos Estados-Membros no domínio penal, contudo, tal projeto acabou fracassando,<sup>249</sup> tendo caído no esquecimento em razão da resistência demonstrada por alguns países defensores da manutenção da exclusividade do direito penal.<sup>250</sup> Diante desse fracasso, o governo francês apresentou novas propostas de relançamento da cooperação penal, mas também esse projeto foi destinado ao insucesso.<sup>251</sup>

---

<sup>245</sup> ESTRADA CUADRAS, 2006, p. 3.

<sup>246</sup> ACOSTA SANCHEZ, 2007, p. 959-973.

<sup>247</sup> GARCIA, 2014.

<sup>248</sup> Ibid.

<sup>249</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 17.

<sup>250</sup> ANDRADE, 2013, p. 333.

<sup>251</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 18.

Como passo antecedente, a formação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, Joana Amaral Rodrigues cita o Grupo TREVI (terrorismo, radicalismo, extremismo e violência internacional), que foi constituído em 1975 e era composto por Ministros dos Assuntos Internos dos Estados-Membros, tendo como objetivo a cooperação contra o terrorismo, o tráfico de drogas e a imigração organizada não autorizada. Além desse antecedente histórico, o Ato Único Europeu de fevereiro de 1986, também pode ser mencionado como antecessor do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), pois nele houve a atuação de um grupo de cooperação judiciária em matéria penal, responsável pela elaboração de cinco instrumentos dedicados a lançar mecanismos de cooperação,<sup>252</sup> os quais se constituiriam de medidas protetoras da comunidade na luta contra a criminalidade.<sup>253</sup>

Como resultado desse movimento protetivo iniciado com o Ato Único Europeu, houve a firmação de cinco convenções que se caracterizaram por serem ferramentas simplificadas que regulariam as relações entre os Estados-Membros: Convenção relativa à Aplicação da Convenção do Princípio do *Ne Bis in Idem* (1987), Acordo Relativo à Aplicação da Convenção do Conselho da Europa sobre Transferência de Pessoas Condenadas (1987), Acordo relativo à Simplificação e Modernização das Formas de Transmissão de Pedidos de Extradicação (1989), Acordo relativo à Transmissão de Processos Penais (1990), Convenção sobre Execução de Condenações Penais Estrangeiras (1991). Apesar da vontade de aperfeiçoamento cooperativo no bloco comunitário, tal movimento iniciado com o Ato Único Europeu não foi exitoso, tendo em vista que nunca a totalidade dos Estados ratificou qualquer dos acordos.<sup>254</sup> Por fim, como antecedente tem-se o Acordo de *Schengen* (vide Parte I, item 1.1.2).

O tratado de Amsterdã previu em seu artigo 2º e 29<sup>255</sup> o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, apesar de em Maastricht já existir uma preocupação com essa matéria ao

<sup>252</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 18.

<sup>253</sup> ANDRADE, 2014, p. 333.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 333.

<sup>255</sup> DISPOSIÇÕES RELATIVAS À COOPERAÇÃO POLICIAL E JUDICIÁRIA EM MATÉRIA PENAL, *Artigo 29.* (ex-artigo K.1)

Sem prejuízo das competências da Comunidade Europeia, será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante a instituição de acções em comum entre os Estados-membros no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal e a prevenção e combate do racismo e da xenofobia.

Este objectivo será atingido prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude, através de:

— uma cooperação mais estreita entre forças policiais, autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes dos Estados-membros, tanto directamente como através do Serviço Europeu de Polícia (Europol), nos termos do disposto nos artigos 30.º e 32.º;

dar passos importantes no âmbito da cooperação no domínio da justiça e assuntos internos.<sup>256</sup> Assim, Amsterdã vem afirmar e lapidar a nova fase europeia iniciada em Maastricht e evidenciar que a União Europeia não se limitaria a um Mercado Comum, liberdade, segurança e justiça eram as palavras-chave.<sup>257</sup>

Assim, Anabela Miranda Rodrigues e José Luís Lopes da Mota definiram que esse tratado dá uma nova dimensão às questões que relevam da justiça através de uma dupla ligação: por um lado às noções de liberdade e segurança no plano temático e, por outro lado, da ligação da justiça à polícia, no plano institucional. Ainda, deve ser destacada a palavra espaço, que constitui o espaço sem fronteiras internas advindo do mercado comum. Assim, o Tratado de Amsterdã insere a cooperação judiciária penal na criação desse espaço, abrindo uma nova fase para a integração europeia<sup>258</sup>. Trata-se de realizar um espaço comum no qual os mesmos valores são definidos e defendidos, onde os cidadãos europeus acabam por usufruir da mesma liberdade, da mesma segurança e da mesma justiça.<sup>259</sup>

O título VI do Tratado de Amsterdã, no qual é encontrada a previsão desse espaço, é uma redução do Título VI de Maastricht, que previa disposições relativas à justiça e assuntos internos, já que este englobava outras áreas além da cooperação policial e judiciária em matéria penal, já que dos demais temas houve a comunitarização.<sup>260</sup> Assim, o título VI do Tratado de Amsterdã visa concretizar um espaço de liberdade, segurança e justiça através da instituição de mecanismos efetivos de cooperação policial e judiciária em matéria penal,<sup>261</sup> estando ambas umbilicalmente ligados.<sup>262</sup>

Contudo, apesar de tal assunto ter ganhado maior notoriedade, importância, a partir desse Tratado, ele seguiu no quadro da cooperação intergovernamental, seguindo assim no terceiro pilar,<sup>263</sup> dada a sensibilidade dos Estados-Membros na matéria.<sup>264</sup> Apesar de ter seguido a sistemática do terceiro pilar, verificou-se uma aproximação dos atos e

---

— uma cooperação mais estreita entre as autoridades judiciárias e outras autoridades competentes dos Estados-membros, inclusive por intermédio da Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust), nos termos do disposto nos artigos 31.º e 32.º ;

— uma aproximação, quando necessário, das disposições de direito penal dos Estados-membros, nos termos do disposto na alínea e) do artigo 31.º. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/tuevi.htm>>. Acesso em: 22 abr.2014.

<sup>256</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 17.

<sup>257</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda; LOPES DA MOTA, José Luís. **Para uma política Criminal Europeia:** quadro e instrumentos jurídicos da cooperação judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia. Coimbra: Coimbra, 2002. p. 36.

<sup>258</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 21.

<sup>259</sup> RODRIGUES, LOPES DA MOTA, op. cit., p. 36.

<sup>260</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 21.

<sup>261</sup> RODRIGUES, LOPES DA MOTA, op. cit., p. 38.

<sup>262</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 22.

<sup>263</sup> RODRIGUES, LOPES DA MOTA, op. cit., p. 39.

<sup>264</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 21.

procedimentos desse pilar aos do pilar comunitário, colocando-se um controle jurisdicional através do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, ampliando-se o âmbito de aplicação da cooperação policial e judiciária em matéria penal.<sup>265</sup> Assim, o artigo 35 do referido Tratado de Amsterdã dispõe que é possível o Tribunal decidir sobre matérias afetas ao Título VI, que traz disposições sobre Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal,<sup>266</sup> justificando tal possibilidade de ingerência em razão da sua íntima ligação com os direitos fundamentais.<sup>267</sup>

Assim, explica Anabela Miranda Rodrigues e José Luís Lopes da Mota que o Tratado de Amsterdã consagra uma abordagem global da cooperação ao dar consistência a uma orientação que completa as preocupações repressivas com preocupações humanitárias.<sup>268</sup> Dessa forma, é essencial o equilíbrio entre uma abordagem de segurança e justiça, sendo a realização desse espaço de segurança, liberdade e justiça o resultado desse equilíbrio, que

<sup>265</sup> RODRIGUES, LOPES DA MOTA, 2002, p. 40.

<sup>266</sup> Art. 35, Tratado de Amsterdã: O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é competente, sob reserva das condições constantes do presente artigo, para decidir a título prejudicial sobre a validade e a interpretação das decisões-quadro e das decisões, sobre a interpretação das convenções estabelecidas ao abrigo do presente Título e sobre a validade e a interpretação das respectivas medidas de aplicação.

2. Mediante declaração feita no momento da assinatura do Tratado de Amsterdã, ou posteriormente, a todo o tempo, qualquer Estado-membro pode aceitar a competência do Tribunal de Justiça para decidir a título prejudicial, nos termos do n.º 1.

3. Qualquer Estado-membro que apresente uma declaração nos termos do n.º 2 deve especificar que:

a) Qualquer órgão jurisdicional desse Estado cujas decisões não sejam susceptíveis de recurso judicial previsto no direito interno pode pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie a título prejudicial sobre uma questão suscitada em processo pendente perante esse órgão jurisdicional relativa à validade ou interpretação de um acto a que se refere o n.º 1, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, ou que

b) Qualquer órgão jurisdicional desse Estado pode pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie a título prejudicial sobre uma questão suscitada em processo pendente perante esse órgão jurisdicional relativa à validade ou interpretação de um acto a que se refere o n.º 1, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa.

4. Qualquer Estado-membro, quer tenha ou não feito uma declaração nos termos do n.º 2, tem o direito de apresentar ao Tribunal alegações ou observações escritas nos casos previstos no n.º 1.

5. O Tribunal de Justiça não é competente para fiscalizar a validade ou a proporcionalidade de operações efectuadas pelos serviços de polícia ou outros serviços responsáveis pela aplicação da lei num Estado-membro, ou o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna.

6. O Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar a legalidade das decisões-quadro e das decisões no âmbito dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-membro ou pela Comissão. Os recursos previstos no presente número devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar da publicação do acto.

7. O Tribunal de Justiça é competente para decidir sobre qualquer litígio entre Estados-membros decorrente da interpretação ou da execução dos actos adoptados em aplicação do n.º 2 do artigo 34.º, sempre que o diferendo não possa ser resolvido pelo Conselho no prazo de seis meses a contar da data em que lhe tenha sido submetido por um dos seus membros. O Tribunal de Justiça é igualmente competente para decidir sobre qualquer litígio entre os Estados-membros e a Comissão decorrente da interpretação ou da aplicação das convenções elaboradas ao abrigo do n.º 2, alínea d), do artigo 34. Disponível em: <<http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Nice/tuevi.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

<sup>267</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 22.

<sup>268</sup> RODRIGUES, LOPES DA MOTA, 2002, p. 22.



deve ser o fio condutor da ação da União Europeia. Em Amsterdã há uma preocupação em preservar o equilíbrio entre eficácia e proteção dos direitos fundamentais e de evitar conceber o espaço de justiça penal europeia como um universo repressivo.<sup>269</sup>

O Espaço de Liberdade Segurança e Justiça é o início do espaço penal europeu, isso porque a cooperação visa prevenir e combater a criminalidade, inclusive utilizando-se da aproximação das disposições de direito penal dos Estados-Membros quando necessário<sup>270</sup>, prevendo a harmonização de infrações penais e sanções aplicáveis, conforme dispõe o art. 31 deste Tratado.<sup>271</sup> Diante disso, pode-se concluir que a harmonização do direito penal está ligada à livre circulação de pessoas.<sup>272</sup>

Em Amsterdã inaugura-se um novo espaço onde a prevenção e o combate à criminalidade surgem como desígnio comum dos Estados-Membros, sendo a cooperação e a harmonização expressamente assinaladas como vias para alcançar tal objetivo.<sup>273</sup>

Após o Tratado de Amsterdã, o Conselho de Tampere, em 1999, acabou por assumir a criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça como finalidade e, dentre as Conclusões de Tampere é encontrada a ideia de criação da EUROJUST (Conclusão n.46).

O tratado de Nice, no tocante ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça concentra na reformulação das disposições relativas à cooperação reforçada e na incorporação da Eurojust ao Tratado da União Europeia.<sup>274</sup>

---

<sup>269</sup> RODRIGUES, LOPES DA MOTA, 2002, p. 42-43.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>271</sup> *Artigo 31.º (ex-artigo K.3)*

1. A acção em comum no domínio da cooperação judiciária em matéria penal terá por objectivo, nomeadamente:

- a) Facilitar e acelerar a cooperação entre os ministérios e as autoridades judiciais ou outras equivalentes dos Estados-Membros, inclusive, quando tal se revele adequado, por intermédio da Eurojust, no que respeita à tramitação dos processos e à execução das decisões;
- b) Facilitar a extradição entre os Estados-Membros;
- c) Assegurar a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros, na medida do necessário para melhorar a referida cooperação;
- d) Prevenir os conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros;
- e) Adoptar gradualmente medidas que prevejam regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico ilícito de droga.

2. O Conselho promoverá a cooperação através da Eurojust:

- a) Permitindo à Eurojust facilitar a coordenação adequada entre as autoridades nacionais dos Estados-Membros competentes para a investigação e o exercício da acção penal;
- b) Favorecendo o contributo da Eurojust para as investigações relativas aos processos referentes a formas graves de criminalidade transfronteiriça, especialmente quando se trate de criminalidade organizada, tendo em conta nomeadamente as análises da Europol;
- c) Promovendo a estreita cooperação entre a Eurojust e a Rede Judiciária Europeia, designadamente a fim de facilitar a execução das cartas rogatórias e dos pedidos de extradição.

<sup>272</sup> RODRIGUES, LOPES DA MOTA, *op. cit.*, p. 52.

<sup>273</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 25.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 26.

### 1.1.1 Atores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

Com o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça surgem novos atores no ambiente da União Europeia, como a EUROPOL e a EUROJUST. A Europol é uma unidade de cooperação policial que tem como objetivo o atingimento de uma Europa mais segura para o benefício de todos os cidadãos da União Europeia através do apoio dos Estados-Membros rumo a esse objetivo. A Eurojust, por sua vez, trata-se de uma unidade de cooperação judiciária, com o objetivo de facilitar auxílio mútuo entre os membros e dar celeridade aos procedimentos cooperativos na esfera judicial.

#### 1.1.1.1 Europol

A Europol, Serviço Europeu de Polícia, iniciou suas atividades em 01 de julho de 1999, substituindo a unidades Drogas Europol criada provisoriamente em 1995. No Tratado de Maastricht, a cooperação policial apresentava-se como uma das questões de interesse comum no artigo k.1, encontrando-se em seu n.9 a base para criação da Europol. Essa Convenção possui duas alterações posteriores através de protocolos. Um de novembro de 2002, outro de novembro de 2003, assinados em razão do reforço dos poderes da Europol veiculados com o Tratado de Amsterdã.<sup>275</sup>

Essa instituição goza de personalidade jurídica e capacidade jurídica de direito interno e de direito internacional. Cada Estado-Membro dispõe de uma unidade nacional, que constitui o elo entre a Europol e os serviços nacionais competentes, possuindo um agente de ligação ao menos em cada membro.<sup>276</sup>

Os objetivos da Europol são listados na sua Convenção, no art. 2º. Dentre eles tem-se: melhorar a eficácia dos serviços competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação no que diz respeito à prevenção e ao combate a formas graves de criminalidade internacional quando houver indícios concretos ou motivos razoáveis para supor o envolvimento de uma estrutura criminosa organizada e quando dois ou mais Estados-Membros sejam afetados por esta forma de criminalidade que demande a ação comum desses Estados.<sup>277</sup>

Em um dos seus protocolos adicionais são listados os domínios de atuação da Europol, dentre eles tem-se: formas graves de criminalidade internacional, infrações

---

<sup>275</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 27.

<sup>276</sup> Ibid., p. 27.

<sup>277</sup> Ibid., p. 28.

cometidas no âmbito de atividades terroristas, tráfico de drogas, branqueamento de capitais, tráfico de material nuclear e radioativo, redes de imigração clandestina, tráfico de seres humanos, tráfico de veículos roubados, bem como outras formas de criminalidade que venham enumeradas no anexo do protocolo.<sup>278</sup>

Importante destacar que o Tratado de Lisboa dedica disposição específica para o reforço da Europol, conforme será analisado adiante (Parte II, item 1.2.2.3.3).

#### 1.1.1.2 Eurojust

A Eurojust é uma unidade vocacionada para atuar no domínio da cooperação judiciária, facilitando e promovendo a coordenação entre as autoridades competentes, sendo composta por procuradores, tendo cada Estado-Membro direito a um representante na entidade.<sup>279</sup>

A Eurojust, juntamente com a Europol, traz equilíbrio e coerência entre a cooperação judiciária internacional e a cooperação policial, sendo a Eurojust o parceiro judiciário da Europol.<sup>280</sup>

A Eurojust foi criada a partir do Conselho Europeu de Tampere de 1999, o qual foi uma reunião consagrada integralmente à realização do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, na qual houve a determinação para que o Conselho adotasse o instrumento necessário para tanto, com o objetivo básico de promoção à cooperação.<sup>281</sup> Este órgão pertence ao quadro da União Europeia, possuindo sede em Haia e financiado a partir do Orçamento-Geral e composto por membros destacados pelos Estados-Membros, existindo um membro por Estado, com a possibilidade de um assistente.<sup>282</sup> Este membro poderá ser um juiz, um procurador ou membro da polícia do Estado, ficando a critério de cada Estado definir esta questão. Assim, a Eurojust caracteriza-se por uma configuração *sui generis*, pois não se identifica com nenhum dos órgãos dos sistemas penais nacionais,<sup>283</sup> sendo o primeiro órgão europeu dotado de competências face às autoridades nacionais, isto é, com capacidade de influenciar a ação destas e em razão disso interferir nos sistemas de justiça penal nacional.<sup>284</sup>

---

<sup>278</sup> Ibid., p. 27.

<sup>279</sup> COSTA, 2005, p. 177.

<sup>280</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 30.

<sup>281</sup> Ibid., p. 138.

<sup>282</sup> Ibid., p. 31.

<sup>283</sup> Ibid., p. 33.

<sup>284</sup> Ibid., p. 138.

A Eurojust tem como objetivos: o incentivo e a melhoria da coordenação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, das investigações e procedimentos penais dos Estados; a melhoria da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, facilitando, em particular, a prestação de auxílio judiciário mútuo em matéria penal no plano internacional e a execução dos pedidos de extradição; e, por fim, a promoção de outras formas de apoio às autoridades competentes dos Estados-Membros para reforçar a eficácia das suas investigações e procedimentos penais.<sup>285</sup>

Dentre as atribuições conferidas a este órgão, pode-se citar que tem a possibilidade de solicitar que as autoridades nacionais iniciem uma investigação ou um procedimento judicial por fatos determinados, além disso, podem coordenar-se criando uma equipe de investigação conjunta para elucidação de certos casos, assegurando que haja uma informação recíproca entre as autoridades nacionais. Ainda, poderá melhorar a cooperação entre os Estados e com a Rede Judiciária Europeia, transmitindo pedidos de auxílio mútuo e prestando apoio às investigações e procedimentos que envolvam autoridades de um único Estado-Membro.<sup>286</sup>

Hoje, existe uma proposta de regulamento na União Europeia para instituir uma Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), bem como trazendo outros instrumentos no domínio da justiça penal e direitos processuais. Esse projeto liga-se a instituição de uma Procuradoria Europeia, bem como à Europol, visando seu melhor funcionamento.<sup>287</sup>

Segundo Joana Amaral Rodrigues a Eurojust constitui-se de peça essencial na superação da lógica de cooperação, tendo sua criação apoio incontestável daqueles que defendiam a instituição do Ministério Público Europeu. Isso porque os que assim se posicionavam entendiam que a Eurojust seria o início para a instituição da Procuradoria Europeia, sendo um passo inicial, já que havia muita resistência para a constituição direta desse órgão, tendo-se em vista que traria uma mudança bastante radical.<sup>288</sup>

### **1.1.2 O Mandado de Detenção Europeu e o Mandado Europeu de Obtenção de Provas como instrumentos inovadores fruto do Espaço de Liberdade Segurança e Justiça**

---

<sup>285</sup> Ibid., p. 31.

<sup>286</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 32.

<sup>287</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Conselho. **Proposta de regulamento que cria a Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (EUROJUST)**. 19 maio 2014b. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&t=PDF&f=ST+9486+2014+INIT>>. Acesso em: 26 out. 2014.

<sup>288</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 139.

Tanto o Mandado de Detenção Europeu (MDE) quanto o Mandado Europeu de Obtenção de Provas (MEOP) são decorrências do princípio do reconhecimento mútuo e refletem o objetivo de Consolidação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), tendo como base a confiança existente entre os países. Inicialmente, tal princípio foi aplicado no âmbito civil e comercial, relativo às relações nessas matérias entre os países europeus. Em Tampere, contudo, começou a pensar-se em sua aplicação no universo penal, com a função de preencher o vazio criado pela harmonização no quadro dos processos penais e das garantias processuais, como o sinal de uma vontade política de eliminar as fronteiras em matéria penal, sendo “um salto da cooperação interestadual para a cooperação supra-estadual”.<sup>289 290 291</sup>

Esse princípio, segundo Manuel Monteiro Guedes Valente, ergue-se no ambiente europeu como pedra angular da cooperação judiciária em matéria penal face à resistência, à harmonização, como forma de contensão do terrorismo e da criminalidade transnacional.<sup>292</sup> A adoção do princípio representa um gigantesco passo no campo do direito internacional da integração, pois permite a integração sem a necessária harmonização das legislações.<sup>293</sup>

Com a implementação do princípio, tem-se a livre circulação de decisões judiciais em todo o espaço da União e a modificação das estruturas conceituais da cooperação, principalmente em matéria penal. Acaba-se por observar o fim da estrutura tradicional da extradição, sendo implementada a automatização da entrega e da detenção, onde a pessoa deixa de estar sujeita ao duplo controle (político e judiciário), existindo apenas a execução judiciária, gerando uma cooperação direta entre autoridades judiciárias, dando mais celeridade ao processo.<sup>294</sup>

A partir desse princípio e sua aplicação na esfera penal, cabe ao juiz assegurar o funcionamento da justiça penal através da aplicação do princípio nas decisões. As normas nacionais circulam entre os Estados da União Europeia através das decisões judiciais, havendo um princípio de confiança mútua nos sistemas dos Estados-Membros e, dessa forma,

---

<sup>289</sup> VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do mandado de detenção europeu**. Coimbra: Almedina, 2006. p. 53.

<sup>290</sup> O PRINCÍPIO do reconhecimento mútuo no mercado único. **Europa**: sínteses da legislação da UE, [Lisboa], 6 jun. 2007. Seção Mercado Interno: quadro geral. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/internal\\_market\\_general\\_framework/121001b\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/121001b_pt.htm)>. Acesso em: 23 out. 2007.

<sup>291</sup> RUSSOWSKY, Iris Saraiva. **O mandado de detenção na União Europeia**: um modelo para o MERCOSUL. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 67.

<sup>292</sup> VALENTE, op. cit., p. 14.

<sup>293</sup> O PRINCÍPIO..., 2007.

<sup>294</sup> VALENTE, op. cit., p. 15.

“enquadra-se nesta perspectiva a implementação do mandado de detenção europeu e o futuro mandado de obtenção de provas penal europeu”<sup>295</sup>.

Segundo a Comissão Europeia, o princípio do reconhecimento mútuo se baseia na ideia de que, ainda que outro Estado não possa tratar uma determinada questão de forma igual ou análoga à forma como seria tratada no Estado do interessado, os resultados serão considerados equivalentes a decisões do seu próprio Estado, assim, o objetivo do reconhecimento mútuo é dar a uma decisão um efeito pleno e direto em toda a União<sup>296</sup>. Dessa forma, com este princípio, uma decisão adotada por uma autoridade de um Estado-Membro poderá ser aceita como tal noutro Estado-Membro, mesmo que nesse sequer exista uma autoridade comparável ou, mesmo se existisse esta autoridade não seja competente para adotar este tipo de decisão em caso semelhante.<sup>297</sup>

Assim, importante delimitar-se que a adoção do reconhecimento mútuo no âmbito penal foi responsável pelo avanço da cooperação jurídica e policial na Europa (em matéria penal), possibilitando um novo modelo de cooperação e auxílio comunitário, sendo possível a partir de então a adoção do Mandado de Detenção Europeu e do Mandado Europeu de Obtenção de Provas.

O principal aspecto a ser frisado no tocante ao Mandado de Detenção Europeu corresponde a sua utilização em substituição ao mecanismo da extradição, flexibilizando seus requisitos e, assim, acelerando o seu procedimento.<sup>298</sup>

O Mandado de Detenção consiste em uma decisão judicial dada por um Estado-Membro emissor com o objetivo de prisão de um suspeito/criminoso que se encontra em outro Estado-Membro (Estado executor) com sua entrega ou para execução de pena ou para exercício de um processo penal.<sup>299</sup> Assim, desde que uma decisão de detenção é tomada por uma autoridade judiciária competente, em virtude do direito interno de um Estado-Membro, em conformidade com este, essa decisão deve ter efeito pleno e direto no território de outros Estados-Membros da União Europeia, como se se tratasse de uma decisão tomada por uma autoridade nacional do Estado-Membro em que é executada.<sup>300</sup>

---

<sup>295</sup> LIMA, 2007, p. 264.

<sup>296</sup> VALENTE, op. cit., p. 83.

<sup>297</sup> VALENTE, 2006, p. 85.

<sup>298</sup> RUSSOWSKY, 2012, p. 71.

<sup>299</sup> LIMA, 2007, p. 268.

<sup>300</sup> LOPES DA MOTA, José Luís. **O mandado de detenção europeu**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. 33 p. Apresentado no VI Encontro de Cortes Supremas dos Estados-Partes do MERCOSUL e Associados, em Brasília, em 20 nov. 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextoEncontroConteudoTextual/anexo/Texto\\_dos\\_Expositores/O\\_mandado\\_de\\_detencao\\_europeo\\_\\_Mota.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextoEncontroConteudoTextual/anexo/Texto_dos_Expositores/O_mandado_de_detencao_europeo__Mota.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2011.

Esse mecanismo relativiza os requisitos extradicionais tornando o processo de entrega muito menos burocrático, mais célere e efetivo, pois muitos dos requisitos formais que necessariamente deveriam ser preenchidos com a extradição, agora são dispensados. Um exemplo disso é quanto ao duplo controle, ou seja, na extradição, para a concessão do pedido, exigia-se um duplo controle, isto é, necessitava-se de uma decisão de governo dada pelo poder executivo do Estado e uma decisão dada pelo poder judiciário. Com o MDE não há a exigência da decisão de governo, o que há é uma mera execução judicial, sendo isso viabilizado pela aplicação do princípio do reconhecimento mútuo.

O Mandado Europeu de Obtenção de Provas também é reflexo da aplicação do princípio do reconhecimento mútuo na esfera penal. Esse instrumento foi introduzido no quadro legislativo da União Europeia através da decisão-quadro 2008/978/JAI do Conselho de 18 de dezembro de 2008.<sup>301</sup>

No artigo 1º da referida decisão-quadro está presente à definição do que seria esse Mandado Europeu de Obtenção de Provas, constituindo-se de uma decisão judiciária emitida por uma autoridade competente de um Estado-Membro, tendo em vista a obtenção de provas, documentos, objetos e dados em processos penais nos quais esse mandado possa ser utilizado, podendo tratar-se de objetos, documentos e dados de terceiros ou resultantes de buscas locais, só podendo ser emitido por juízes, tribunais, juízes de instrução e magistrados do Ministério Público e outras autoridades tais como definidas pelo Estado-Membro e definidas de acordo com a presente decisão-quadro.<sup>302</sup>

Os Estados-Membros executam todo e qualquer Mandado Europeu de Obtenção de Provas (MEOP) com base no princípio do reconhecimento mútuo e em conformidade com o disposto na presente decisão-quadro, ou seja, com base no princípio há uma confiança de que o mandado está de acordo com as regras mínimas do direito, viabilizando-se sua execução.

Importante destacar que esse instrumento é delimitado por um caráter de subsidiariedade, ou seja, só deverá ser emitido quando os mecanismos internos não assegurarem a obtenção de certas provas importantes para o processo penal em curso.

---

<sup>301</sup> UNIÃO EUROPÉIA. **Mandado europeu de obtenção de provas**. 2008. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_criminal\\_matters/j10015\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/j10015_pt.htm)>. Acesso em: 05 maio 2013. Artigo 1º

<sup>302</sup> Ibid., item 8-9.

Apesar de não haver dúvida sobre a importância do MEOP, em alguns Estados-Membros a decisão-quadro que o instituiu encontra-se pendente de transposição por alguns Estados-Membros, embora já esteja em vigor na União Europeia.<sup>303</sup>

Dessa forma, esses dois mecanismos se mostraram bastante relevantes no avanço do espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, refletindo a necessidade e a vontade de aprimoramento por parte da União Europeia dos mecanismos de cooperação, que acabam tomando um contorno bastante peculiar. Assim, como integrante dessas inovações trazidas com o avanço da integração na esfera penal é possível citar a Decisão Europeia de Investigação (DEI) e, enfim, o Ministério Público Europeu, os quais serão melhor analisados no capítulo a seguir (capítulo 3).

## 1.2 O TRATADO DE LISBOA E OS REFLEXOS NO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

Como já mencionado, após dois anos a contar da rejeição do Tratado Constitucional Europeu, o Conselho Europeu decidiu convocar uma Conferência Intergovernamental para elaboração de um novo tratado, o Tratado Reformador, com o objetivo de introduzir alterações nos tratados em vigor.<sup>304</sup> Assim, a ideia era desprover este tratado de caráter constitucional, para tanto, além da supressão do termo “Constituição” suprimiu-se o termo “leis” e “leis-quadro” no âmbito legislativo, mantendo-se as diretivas, regulamentos e decisões como instrumentos legislativos do bloco.<sup>305</sup>

O Tratado de Lisboa foi instituído em 2007 (com vigência em dezembro de 2009) e acaba alterando aspectos relacionados ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Em primeiro lugar, segundo Miryam Rodriguez-Izquierdo Serrano, com o referido Tratado ganha-se uma garantia essencial com a Carta de Direitos Fundamentais e sua força jurídica vinculativa. Além disso, é abolida a construção em pilares, desaparecendo o pilar intergovernamental, ficando tudo sujeito a um mesmo procedimento decisório com um objetivo claro de simplificação<sup>306</sup>, colocando-se no mesmo plano que o resto das políticas da União Europeia a atividade sobre segurança e justiça, que representa a luta contra o terrorismo e privilegia a segurança jurídica, tendo-se em vista que antes havia sistemas comunitários

---

<sup>303</sup> PORTUGAL. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **Guia de auxílio judiciário mutuo em matéria penal**. Disponível em: <<http://guiaajm.gddc.pt/ue.html>>. Acesso em: 01 maio 2013.

<sup>304</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 160.

<sup>305</sup> Ibid., p. 160.

<sup>306</sup> Ibid., p. 162.



distintos, o do terceiro pilar e o do primeiro pilar (comunitário), agora acabam por seguir um sistema único<sup>307</sup>, integrando-se a cooperação judiciária em matéria penal e a cooperação policial na lógica comunitária.<sup>308</sup>

Além disso, importante destacar o renovado papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), passando a possuir possibilidade de recurso jurisdicional os atos adotados no domínio da cooperação judiciária em matéria penal e da cooperação policial.<sup>309</sup>

No Tratado de Lisboa, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça se constitui em um objetivo autônomo da União, conforme se observa no artigo 3, item 2 do Tratado da União Europeia,<sup>310</sup> com certa independência em relação aos objetivos do mercado (o que frisa que a União não se resume mais a objetivos meramente econômicos), passando a ser competência da União a gestão e aprimoramento de tal espaço, vindo disposto expressamente no Tratado de Funcionamento da União Europeia.<sup>311 312</sup>

O título IV do antigo Tratado da União Europeia, o qual tratava de vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas é substituído por um Título V da Parte III do Tratado, denominado Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, sendo este título integrado por quatro capítulos, sendo o quarto capítulo referente à cooperação judiciária em matéria penal.<sup>313</sup>

O artigo 67 do Tratado de Funcionamento da União Europeia inaugura um capítulo especial com a previsão do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Logo em seu primeiro item dispõe que “a União constitui um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros”, frisando que é colocado o Espaço de Liberdade Segurança e Justiça dentro do respeito aos direitos fundamentais e aos distintos sistemas jurídicos.<sup>314</sup> No referido artigo, no

<sup>307</sup> RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam. El terrorismo em la evolucion del espacio de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, v. 14, n. 36, p. 531-539, maio/ago. 2010.

<sup>308</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 162.

<sup>309</sup> Ibid., p. 163.

<sup>310</sup> *Artigo 3.*

(ex-artigo 2. o TUE)

2. A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

<sup>311</sup> Art. 4º, item 2, letra j do Tratado de Funcionamento da União Europeia: 1. A União dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros quando os Tratados lhe atribuíam competência em domínios não contemplados nos artigos 3.º e 6.º.

2. As competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros aplicam-se aos principais

j) Espaço de liberdade, segurança e justiça;

<sup>312</sup> RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, 2010, p. 531-539.

<sup>313</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 165.

<sup>314</sup> RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, op. cit., p. 531-539

item 3, fica previsto o objetivo da União em assegurar um elevado nível de segurança através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e do combate contra esses fenômenos, através de medidas de coordenação e cooperação entre as autoridades judiciais e policiais, bem como de outras autoridades, colocando o reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e a aproximação das legislações penais como uma forma de atingir este objetivo.<sup>315</sup>

Quanto aos atos jurídicos afetos ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, a diretiva passa a norma de regulação,<sup>316</sup> o que marca um avanço bastante relevante, pois o instrumento legislativo passa a ser típico do antigo primeiro pilar, pilar comunitário, tendo-se em vista que vem substituir as decisões-quadro. Assim, as diferenças entre o primeiro e o terceiro pilar passam a inexistir, e, conseqüentemente, acaba-se por atribuir competência ao Tribunal de Justiça da União Europeia para decidir sobre questões atinentes ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (apesar de ainda se manter a exceção da jurisdição do Tribunal para questões referentes ao ex-segundo pilar – PESC – Política Externa e Segurança Comum).<sup>317</sup>

### **1.2.1 Principais avanços do Tratado de Lisboa no desenvolvimento da integração regional**

Em razão da reformulação na União Europeia proposta pelo Tratado de Lisboa, diversas esferas jurídicas acabam reflexamente aprimorando-se e adaptando-se ao novo direito da União. Dentre as esferas da União que acabam sofrendo modificação está o direito penal, que acaba por sofrer mudanças de extrema relevância, as quais serão estudadas a seguir.

---

<sup>315</sup> *Artigo 67.º*

(ex-artigo 61.º do TCE e ex-artigo 29.º do TUE)

1. A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.

2. A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

3. A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenômenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais.

4. A União facilita o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.

<sup>316</sup> RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, 2010, p. 531-539

<sup>317</sup> *Ibid.*, p. 531-539

Inicialmente, cabe destacar que o Tratado de Lisboa, responsável pela reformulação do processo integracionista da União, é dividido em dois documentos: o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado da Comunidade Europeia, designado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Tal tratado não chega para dotar a União Europeia de um estatuto radicalmente diferente, mas as alterações previstas correspondem, em número e alcance, a uma renovação de largo significado para a evolução futura do processo de integração europeia.<sup>318</sup>

Além dessa reformulação na forma de distribuição da matéria, o Tratado de Lisboa comporta relevantes alterações sobre algumas questões pontuais, tendo como principais objetivos a reforma e correção do processo decisório do bloco, a ampliação da legitimidade democrática, o fortalecimento institucional e o reforço da coerência de sua atuação política internacional.<sup>319</sup>

Inicialmente, importante mencionar que com este texto normativo a União Europeia passa a suceder a Comunidade Europeia, que deixou de existir, assim, os dois tratados institutivos (Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) têm o mesmo valor jurídico e sobre ambos se funda a União Europeia, em harmonia com o princípio construtivo: uma União, dois Tratados.<sup>320</sup> Além disso, a União passa a possuir personalidade jurídica, o que lhe permite, como novo ente de direito internacional, uma ação mais eficaz nas relações externas.

Outra alteração muito relevante trazida pelo Tratado de Lisboa foi no tocante à despilarização. Segundo Bahadır Yakut, a antiga divisão em pilares era problemática, pois gerava certa inefetividade em matéria de Cooperação Judicial em Matéria Penal que pertencia ao terceiro pilar, caracterizado pela intergovernamentalidade.<sup>321</sup> A lógica dos pilares foi instituída pelo Tratado de Maastricht, que dividia a competência da União em três blocos diferentes, no entanto, com o presente tratado passa-se a uma abordagem uniformizadora e comunitária dos poderes da União e suas diversas áreas de atuação.<sup>322</sup> Assim, o exercício da competência pela União Europeia fica sujeito a regras equivalentes, seja nos domínios tradicionais de integração, no qual se enquadram as matérias afetas ao primeiro pilar, seja nos domínios ditos de cooperação intergovernamental (segundo – PESC - e terceiro pilar -

---

<sup>318</sup> DUARTE, 2011, p. 78.

<sup>319</sup> KEGEL; AMAL, 2008, p. 154.

<sup>320</sup> DUARTE, 2011, p. 79.

<sup>321</sup> YAKUT, 2009, p. 8.

<sup>322</sup> DUARTE, op. cit., p. 79.

cooperação judiciária e policial em matéria penal).<sup>323</sup> Essa alteração que comunitariza as matérias afetas ao terceiro pilar é muito relevante para o presente trabalho, tendo em vista que ela torna expressamente possível a União tratar de Direito Penal dos Estados-Membros, conforme será especificado adiante.

O primeiro dos pilares é reservado aos assuntos do Mercado Comum e às Comunidades Europeias, sendo também denominado de “pilar das comunidades europeias”. Esse pilar é constituído pela Comunidade Europeia, CEEA e Euratom e tem como principais características o exercício em conjunto de competências entre essas três organizações e os Estados-Membros. É no âmbito desse pilar que se desenvolve o método comunitário, no qual há uma proposta pela Comissão Europeia, adoção da proposta pelo Parlamento e pelo Conselho e controle do exercício do direito comunitário pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE – após o Tratado de Lisboa TJUE).<sup>324</sup>

O segundo pilar instaura a PESC, política externa e segurança comum, prevendo a possibilidade dos Estados-Membros empreenderem ações comuns em matéria de política externa. Nesse pilar observamos um método intergovernamental, no qual as decisões quanto à sua competência são tomadas por unanimidade dos estados-membros, tendo a Comissão e o Parlamento europeu papel limitado.

O terceiro pilar diz respeito à cooperação nos domínios de justiça e assuntos internos (JAI), no qual há a ideia da União priorizar uma ação conjunta para propiciar aos cidadãos um nível elevado de proteção em um espaço de liberdade, segurança e justiça. Esse pilar, assim como o segundo, é caracterizado por adotar o método intergovernamental.<sup>325</sup>

O Tratado de Lisboa também abandona "três pilares" da UE. O primeiro pilar, consistindo essencialmente do mercado interno e as políticas da Comunidade Europeia é mesclado com o segundo pilar, que consiste na política externa e de segurança comum, e o terceiro pilar, que abrange a cooperação policial e judiciária em matéria penal assuntos. No entanto, os procedimentos especiais relativos a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), incluindo a defesa europeia, continuam em vigor, ou seja, não houve mudanças quanto à esse assunto. A Conferência Intergovernamental declarou a natureza especial desta área política e as responsabilidades específicas dos Estados-Membros nesta matéria.<sup>326 e 327</sup>

<sup>323</sup> Ibid., p. 79.

<sup>324</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht sobre a União Europeia**, de 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm)>. Acesso em: 07 out 2012.

<sup>325</sup> Ibid.

<sup>326</sup> BORCHARDT, Claus-Dieter. **The ABC of European Union Law**. Luxembourg: European Union, 2010. p. 18. Tradução livre.

<sup>327</sup> Ibid., p. 18.

Texto original: The Treaty of Lisbon also abandons the EU's 'three pillars'. The first pillar, consisting essentially of the single market and the EC policies, is merged with the second pillar, consisting of the

Com o artigo 67/1 do Tratado de Funcionamento, o qual prevê que a União deverá constituir um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça primando pelo respeito aos direitos fundamentais nos diferentes sistemas legais e de acordo com as tradições dos Estados-Membros, para Bahadir Yakut, tal objetivo deve ser alcançado através da cooperação e coordenação entre as autoridades judiciais assim como pelo reconhecimento mútuo dos julgamentos criminais.<sup>328</sup> Essa competência vinha contida no antigo terceiro pilar, que passa a ser comunitarizado, ou seja, passa a ser matéria tratada no âmbito da União de forma supranacional, não mais intergovernamental, com o Tratado de Lisboa. O referido autor sustenta que o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça clama pela abolição da autonomia do direito penal de cada Estado-Membro<sup>329</sup>, através da atribuição de competência à União Europeia na área criminal<sup>330</sup>, devendo existir uma maior harmonização do mesmo através do respeito aos ditames da União nessa matéria. Assim, segundo Bahadir Yakut o sistema de justiça criminal da União Europeia foi surgindo gradativamente, especialmente após o Tratado de Lisboa, que o impulsiona.<sup>331</sup>

Com o Tratado de Lisboa a tipologia dos atos normativos aptos a disciplinar a cooperação penal, foi alterada. A unificação dos temas no Tratado de Funcionamento da União Europeia fez com que os atos normativos utilizados pela União para dispor sobre o tema criminal passassem a ser os mesmos atos atinentes às outras matérias. Assim, as posições comuns, decisões, decisões-quadro e convenções foram substituídas pelos mecanismos comunitários tradicionais, isto é, regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres.<sup>332</sup>

A denominação e as características de cada um dos atos normativos comunitários foram mantidos intactos pelo Tratado de Lisboa. A luz do artigo 288 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) os regulamentos são diretamente aplicáveis, tendo caráter geral e obrigatório. Podem, portanto, superar desde logo a barreira da soberania estatal, afetando imediatamente as pessoas físicas e jurídicas. As diretivas, por sua vez,

---

common foreign and security policy, and the third pillar, covering police and judicial cooperation in criminal matters. However, the special procedures relating to the common foreign and security policy, including European defence, remain in force; the Intergovernmental

Conference declarations attached to the Treaty underline the special nature of this policy area and the particular responsibilities of the Member States in this respect.

<sup>328</sup>328 YAKUT, 2009, p. 2-3.

<sup>329</sup> YAKUT, 2009, p. 3.

<sup>330</sup> Ibid., p. 3.

<sup>331</sup> Ibid., p. 4.

<sup>332</sup> BORGES, 2014, p. 14.

vinculam o Estado-Membro apenas em relação ao resultado, ou seja, indicam o objetivo, cabendo a cada Estado-Membro escolher a forma de alcançá-lo. As decisões também são obrigatórias, contudo, se porventura vier a designar os destinatários serão aplicadas somente a estes. Nesse sentido, houve uma mudança introduzida pelo Tratado de Lisboa. Anteriormente, as decisões eram obrigatórias para os destinatários designados, de forma que a decisão necessariamente tinha que apontá-los, sob pena de que não fosse aplicada em nenhum Estado-Membro.<sup>333</sup> Agora, se nenhum destinatário for designado, ela é obrigatória a todos os Estados-Membros, fazendo com que a regra da designação dos destinatários se tornasse exceção. Por fim, as recomendações e pareceres continuam a ter caráter não vinculante.

Com isso o Tratado de Lisboa passa a prever, no ex-terceiro pilar, a adoção de aprovação dos atos legislativos pelo procedimento ordinário, no qual processo legislativo ordinário tem tramitação peculiar. Inicialmente, a Comissão apresenta sua proposta ao Parlamento e ao Conselho, que aguarda a manifestação do Parlamento. Em seguida o Conselho delibera e, se aprovado, o ato passa a ser adotado. Se não aprovado o ato não se insere no mundo jurídico. O Conselho pode ainda emendar o ato. Esta emenda deve ter aprovação unânime, pois o art. 293, n. 1, prevê que o Conselho ao alterar proposta da Comissão deve fazê-lo mediante consenso. A proposta alterada é então transmitida ao Parlamento, o qual também recebe um informe sobre a posição da Comissão. Em seguida o Parlamento delibera novamente sobre o ato, uma vez que este sofreu alterações. O Parlamento pode então aprová-lo e, nesse caso, o ato passa a ser adotado. Se ele for rejeitado não passará a integrar o mundo jurídico, contudo, o ato pode ainda sofrer um segundo processo de emenda se a maioria absoluta do Parlamento assim o desejar. Nesse caso o novo projeto é enviado novamente ao Conselho e à Comissão. O Conselho, após parecer da Comissão, deliberará sobre o ato que, no caso de ser aprovado, será adotado. Porém, se o parecer da Comissão for em sentido negativo, o Conselho só pode aprovar o ato por unanimidade. Se não aprovado o ato, o presidente do Conselho e o presidente do Parlamento convocam, em até 6 semanas um Comitê de Conciliação. Este comitê, que deverá decidir por maioria qualificada, pode rejeitar o projeto, hipótese na qual o ato não passará a existir, ou pode aprovar o projeto. Aprovado o projeto ele será submetido ao Parlamento e ao Conselho em separado. O Parlamento deve aprovar o projeto por maioria simples, enquanto que o Conselho deve aprová-lo por maioria qualificada.<sup>334</sup>

---

<sup>333</sup> Ibid., p. 14.

<sup>334</sup> BORGES, 2014, p. 14.

Dessa forma, podemos observar que mesmo que alguns Estados-Membros não aprovem a norma relativa ao direito penal comunitário, esta norma, tendo a maioria dos Estados-Membros sido favorável a ela, todos terão de aplicá-la.

Em matéria de direitos fundamentais esse tratado trouxe uma modificação importante, pois com ele a União Europeia passa a estar formalmente vinculada pela Carta de Direitos Fundamentais, que passa a ter força jurídica equivalente à dos tratados. Além disso, passa a haver previsão da possibilidade da União Europeia, como ente com personalidade jurídica autônoma, poder aderir a Convenção Europeia de Direitos Humanos e o Sistema de Garantia assegurado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, constituindo um passo relevante na convergência efetiva de um modelo europeu de tutela dos direitos fundamentais.<sup>335</sup>

Em matéria institucional o Tratado introduz alterações de grande significado para o funcionamento futuro do quadro orgânico a União, sendo de ímpar relevância a centralidade do Conselho Europeu, elevado à condição de superinstituição.<sup>336</sup>

No que pertine aos procedimentos de decisão, novas regras são aplicáveis ao modelo da codecisão, onde há a participação conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho, que votam por maioria qualificada, acabando por se alargar a um maior número de matérias (deixando de lado, cada vez mais, a regra da unanimidade).<sup>337</sup>

Há ainda a inserção de cláusulas para o futuro, ou seja, cláusulas, permitindo uma adaptação mais flexível. Essas cláusulas são de cooperações reforçadas, cooperação estruturada permanente, cláusulas passarela e processo simplificado de revisão.<sup>338</sup>

Por fim, segundo Elizabeth Accioly, a grande novidade do Tratado de Lisboa diz respeito ao direito de iniciativa popular previsto no art. 11, n. 4. Com esse dispositivo, os cidadãos europeus podem ser colegisladores da União, ou seja, se um milhão de cidadãos de diferentes Estados da União Europeia se mobilizarem, poderão pedir para a Comissão (instituição que detém o poder de iniciativa legislativa) para que esta apresente uma proposta legislativa sobre determinado assunto que consideram de vital importância para a Europa.<sup>339</sup>

Assim, de forma geral, o Tratado de Lisboa configura documento responsável pela reforma institucional da União e, de forma específica, traz alterações que refletem na competência penal do bloco, objeto central dessa pesquisa.

---

<sup>335</sup> DUARTE, 2011, p. 80.

<sup>336</sup> Ibid., p. 81.

<sup>337</sup> Ibid., p. 81.

<sup>338</sup> Ibid., p. 81.

<sup>339</sup> ACCIOLY, 2010, p. 56.

## 1.2.2 Evolução do tratamento do direito penal dentro da União Europeia e as mudanças trazidas pelo Tratado de Lisboa rumo a um espaço penal comum

À primeira vista, “União Europeia e direito penal são fortemente antinômicos”, isso porque o direito de punir continua a ser a marca mais visível da soberania, sendo uma das expressões mais autênticas do exercício de atos de soberania. Assim, enquanto a União Europeia se orienta por uma construção jurídica comunitária, cujo caráter é supranacional<sup>340</sup>, exclui o direito penal.<sup>341</sup> No entanto, essa situação acaba mudando com a reformulação ocorrida com o Tratado de Lisboa (2009).

### 1.2.2.1 A não atribuição de competência penal à União Europeia e a Comunidade Europeia

Em um primeiro momento que delimitamos até o Tratado de Maastricht, a cooperação penal era limitada e desenvolvida fora do quadro institucional e legal comunitário. Exemplo dessa situação é observado com o grupo TREVI, que constitui o início da cooperação em matéria penal entre os Estados-Membros das Comunidades Europeias,<sup>342</sup> instituído em 1975, o qual tinha como principal objetivo estabelecer cooperação contra o terrorismo, radicalismo, extremismo e violência internacional, mas que, mesmo sendo composto pelos membros comunitários, ficava de fora do quadro jurídico do bloco. Tal situação reflete a utilização da cooperação clássica para a resolução de questões criminais.<sup>343</sup>

John Vervaele aponta que a Comissão e o Parlamento Europeu, durante muitos anos, uniram-se com o objetivo de convencer o Conselho da União Europeia a impor obrigação aos Estados-Membros em implementar uma política criminal na Comunidade Europeia, no entanto, o Conselho mantinha-se resistente a essa possibilidade.

A questão referente a ter ou não a comunidade Europeia competência na área de direito penal constitui um impasse bastante relevante. O Tratado da Comunidade Europeia (1992) não traz atribuição de competência expressa em matéria criminal para a Comunidade através da definição de infrações penais e estabelecimento de sanções. Assim, há uma divisão entre os contra a atribuição de competência criminal à União Europeia (Conselho) e os que

---

<sup>340</sup> A supranacionalidade é a expressão de um tipo particularmente intenso de cooperação internacional, que reúne em si competências legislativas e jurisdicionais próprias, independência em relação a seus membros, sistema decisório pelo princípio majoritário e autonomia financeira. (KEGEL; AMAL, 2008, p. 164).

<sup>341</sup> RODRIGUES, Anabela Miranda. **O direito penal europeu emergente**. Coimbra: Coimbra, 2008. p. 33.

<sup>342</sup> ROZMUS; TOPA; WALCZAK, 2014.

<sup>343</sup> RODRIGUES, A. M., op. cit., p. 40.



são a favor dessa atribuição de competência (Comissão),<sup>344</sup> o que é bem visualizado no caso C 176/03.

Em 1985 e 1990, é firmado o Acordo *Schengen* e a sua Convenção de Aplicação, respectivamente, os quais têm como principal aspecto ser uma contrapartida à livre circulação de pessoas no Espaço Europeu, que foi instituída em 1986 pelo Ato Único Europeu com o objetivo de realização de mercado interno. O acervo de *Schengen* também é exemplo de cooperação penal instituída pelos Estados-Membros fora do quadro comunitário (assim como o já mencionado Grupo TREVI), tendo sido incorporado no âmbito da União Europeia apenas no ano de 1999, com o Tratado de Amsterdã.<sup>345</sup> Assim, com esta incorporação os Estados-Membros que assinaram ou aderiram aos instrumentos de *Schengen* ficaram autorizados a prosseguir a cooperação baseada neles no quadro da União Europeia.

O Tratado de Maastricht de 1992, conhecido como Tratado da União Europeia, teve como principal característica a divisão das competências da EU através dos pilares, sendo eles basicamente três: a) pilar das comunidades europeias, b) pilar da política externa e segurança comum (PESC) e, c) hoje pilar da cooperação policial e judiciária em matéria penal, antigo JAI.

O Tratado de Maastricht, assim, cria o terceiro pilar da União, que se caracteriza por constituir um quadro intergovernamental entre os Estados-Membros e os domínios de justiça e assuntos internos (JAI), onde o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o TJCE desempenhavam um papel muito secundário, sendo o direito adotado por este pilar distinto, substancialmente, do direito comunitário.<sup>346</sup> No entanto, apesar de constituir o terceiro pilar como intergovernamental, Maastricht mostrou-se importante por criar um quadro institucional e jurídico próprio para cooperação entre os Estados-Membros das Comunidades nos domínios da Justiça e Assuntos Internos (JAI), incluindo-se aqui a matéria penal.<sup>347</sup>

Assim, em Maastricht observa-se o tratamento do direito penal fora do pilar comunitário, tendo o domínio de Justiça e Assuntos Internos (JAI) uma aproximação limitada ao nível da União. O terceiro pilar não comporta nem integração, nem, conseqüentemente, cessão de soberania,<sup>348</sup> o que caracteriza uma estrutura intergovernamental de cooperação,

---

<sup>344</sup> YAKUT, 2009, p. 13.

<sup>345</sup> RODRIGUES, A. M., 2008, p. 41.

<sup>346</sup> PIÇARRA, Nuno. O tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça. In: PIÇARRA, Nuno (Coord.). **A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa: aspectos centrais**. Coimbra: Almedina, 2011. p. 132.

<sup>347</sup> RODRIGUES, A. M., op. cit., p. 43.

<sup>348</sup> Ibid., p. 44.

dessa forma, as questões de JAI que fossem de interesse comum poderiam ser objeto de cooperação entre os Estados-Membros, mas não possibilitava sua comunitarização.<sup>349</sup>

Em um primeiro momento, então, o direito penal encontrou-se dentro do terceiro pilar da União, pilar intergovernamental, no qual as decisões eram tomadas por unanimidade, sem competência expressiva de influência por parte da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e sem a competência expressa do Tribunal (TJCE) para decidir questões atinentes a essa matéria.

Dessa forma, colocar a cooperação em matéria penal e, conseqüentemente o direito penal no terceiro pilar reduz significativamente o papel das instituições comunitárias, já que este pilar caracterizava-se pelo sistema intergovernamental. O papel do Parlamento Europeu era bem limitado, sendo ele apenas regularmente informado pela Presidência e Comissão sobre trabalhos realizados em matéria de JAI (no qual se inclui a cooperação penal e o direito penal). Já o TJCE, aparentemente tinha sua competência excluída desse domínio do terceiro pilar, no entanto, possuía a possibilidade de manifestação quanto às Convenções adotadas no âmbito do terceiro pilar, tendo competência prejudicial para interpretar essas convenções e podendo anular atos normativos do terceiro pilar adotados pelo Conselho quando esses atos invadissem a esfera de competência que o TCE instituiu à Comunidade Europeia.<sup>350</sup> e<sup>351</sup> Diante dessa possibilidade de interpretação das Convenções em Matéria Penal, o TJCE passa a manifestar-se nos processos, passando a ter posição ativa, a qual será fundamental para o avanço da comunitarização do direito penal.

Apesar dessa explícita limitação de tratamento de matérias atinentes ao direito penal serem tratadas em nível comunitário, observou-se duas exceções, nas quais a União tinha competência para tratar em comum: uma primeira exceção diz respeito aos domínios da luta contra a imigração e permanência irregulares, contra a toxicomania e fraude em uma dimensão internacional; uma segunda exceção dava a possibilidade de a União agir no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, conduzindo medidas a serem adotadas

---

<sup>349</sup> Ibid., p. 44.

<sup>350</sup> RODRIGUES, A. M., 2008, p. 46.

<sup>351</sup> Além disso, é de fundamental apontamento a diferença do instrumento legislativo usado no primeiro pilar, pilar comunitário, e do terceiro pilar, pilar intergovernamental: no pilar comunitário observa-se o uso dos regulamentos e diretivas, que são adotados por processo de co-decisão e por maioria qualificada, tendo efeito direto, existindo meios para obrigar os estados a cumprirem-na; enquanto que no terceiro pilar têm-se as decisões-quadro, que são adotadas quando existente unanimidade, necessitando da regulamentação da matéria por parte do estado, havendo apenas uma vinculação quanto ao conteúdo. (VERVAELE, John. A União Europeia e a harmonização da aplicação das políticas penais. Um cessio bonorum ao terceiro pilar? In: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SAAVEDRA, Giovanni Agostini; CARVALHO, Salo de. Sistema penal e violência. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito PUCRS**, Porto Alegre, v. 1, n. 1. jul./dez. 2009. p. 73).

nos direitos penais internos enquanto tais disposições fossem necessárias para assegurar uma cooperação judiciária eficaz entre os Estados-Membros.<sup>352</sup>

O tratado de Amsterdã ainda não insere uma lógica de integração supranacional na esfera penal, mantendo a lógica intergovernamental.<sup>353</sup> No entanto, com esse tratado é observado um claro objetivo de criação de um espaço penal comum através da previsão de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, que traduz a ideia da livre circulação de pessoas combinada com medidas adequadas em matéria de controle das fronteiras externas, asilo e imigração, bem como prevenção e controle da criminalidade<sup>354</sup>. Em Amsterdã visualizou-se uma importância concedida às questões policiais e judiciárias do grande mercado interno: liberdade segurança e justiça, ficando claro que a União Europeia não mais se limita ao mercado comum.<sup>355</sup>

No entanto, apesar de haver expressamente a preocupação com um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, no qual a livre circulação de pessoas, constante do primeiro pilar deveria ser equilibrada com uma maior segurança reflexa em aspectos penais (cooperação judiciária e policial), constante do terceiro pilar, com a previsão de um espaço penal comum, a cooperação judiciária e policial ainda seguiu mantida no quadro de cooperação intergovernamental.<sup>356</sup> Isso ocorre porque as essas matérias estão umbilicalmente ligadas à soberania, o que leva os Estados-Membros a optar por manter o método intergovernamental<sup>357</sup>, com receio de que ceder essa competência ao primeiro pilar (pilar comunitário, supranacional) enfraqueceria suas soberanias.

Apesar da manutenção da cooperação no método intergovernamental, o Tratado de Amsterdã (art.42) amplia a competência ao TJCE no tocante às matérias do terceiro pilar, além de prever uma “ponte” entre a cooperação intergovernamental e a esfera de competência das Comunidades Europeias, possibilitando a aplicação de certas competências comunitárias às esferas do terceiro pilar.<sup>358</sup> Como exemplo é possível citar a possibilidade das autoridades judiciárias e policiais de um Estado-Membro intervirem em território de outro Estado-Membro em acordo entre as autoridades (art. 32 do tratado) possibilidade de criação de infrações europeias, que constitui um quadro novo para além da cooperação (art. 31)<sup>359</sup>. Essa

---

<sup>352</sup> RODRIGUES, A. M., op. cit., p. 44.

<sup>353</sup> Ibid., p. 49.

<sup>354</sup> PIÇARRA, 2011, p. 127.

<sup>355</sup> RODRIGUES, A. M., 2008, p. 50.

<sup>356</sup> Ibid., p. 54.

<sup>357</sup> PIÇARRA, op. cit., p. 131.

<sup>358</sup> RODRIGUES, A. M., op. cit., p. 57.

<sup>359</sup> Ibid., p. 67.

modificação constitui-se de um avanço, pois o TJCE passa a possibilitar a construção do espaço Penal Europeu.

Em 1999, na reunião do Conselho Europeu em Tampere, seguem-se os avanços na esfera penal, havendo reafirmação do processo de construção de um Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, estabelecendo-se prazos para colocar-se em prática medidas de cooperação, além de fixar um compromisso político com vista a criação do espaço penal europeu, sustentando-se que a cooperação tradicional não é a melhor maneira de gerar confiança entre os Estados-Membros, no entanto, essa confiança mútua só seria alcançada diante desse espaço penal comum.<sup>360</sup>

Ainda, no Conselho de Tampere houve uma mudança radical de perspectiva com a menção ao princípio do reconhecimento mútuo<sup>361</sup> como pedra angular da cooperação jurídica na esfera penal; com a conclusão de necessidade de harmonização legislativa e a criação e aperfeiçoamento de instâncias europeias de cooperação (no âmbito judiciário, a EUROJUST e no âmbito policial a EUROPOL).<sup>362</sup> Segundo Bahadir Yakut, com a criação da Eurojust e Europol surgiu uma nova instituição para colaboração e assistência na área criminal.<sup>363</sup> A Eurojust, segundo o autor, desenvolve as investigações criminais nos casos de crimes transnacionais, com ofensas em áreas transfronteiriças, como é o caso do crime organizado transnacional.<sup>364</sup> Com isso, observa-se a passagem de abordagem nacional para abordagem europeia de cooperação, ultrapassando a lógica de cooperação entre autoridades nacionais em benefício de uma lógica de integração<sup>365</sup>, que ainda oscila dentre os Estados-Membros com receio da perda da soberania.<sup>366</sup>

Por fim, em Tampere conclui-se pela necessidade de construção de três vias para alcançar-se o espaço penal europeu: a) uma harmonização da legislação dos Estados-Membros, tendo-se em vista um esboço do direito penal europeu, sendo capaz de reforçar a confiança mútua entre os estados através de um sentimento comum de justiça;<sup>367</sup> b) a criação de estruturas policiais e judiciárias europeias capazes de construir uma abordagem europeia

---

<sup>360</sup> RODRIGUES, A. M., 2008, p. 67.

<sup>361</sup> Princípio do reconhecimento mútuo: desde que uma decisão é tomada por uma autoridade judiciária competente, em virtude do direito do estado-membro de onde procede, em conformidade com o direito desse Estado, essa decisão passa a ter um efeito pleno e direto sobre o conjunto do território da União.

<sup>362</sup> RODRIGUES, A. M., op. cit., p. 69

<sup>363</sup> YAKUT, 2009, p. 4.

<sup>364</sup> Ibid., p. 5.

<sup>365</sup> RODRIGUES, A. M., op. cit., p. 77.

<sup>366</sup> Ibid., p. 78.

<sup>367</sup> Ibid., p. 75.

de justiça (Eurojust e Europol); c) o reconhecimento mútuo das decisões penais judiciais , para fazer da EU um verdadeiro espaço de segurança e justiça, sem viabilizar a impunidade.

Assim, até 1999 o Conselho da União Europeia teve como foco o desenvolvimento de mecanismos interestaduais clássicos de auxílio mútuo em matéria penal, no entanto, a partir do Tratado de Amsterdã e do Conselho de Tampere a construção do espaço penal europeu passou a se consolidar, com o gradativo abandono aos mecanismos clássicos de cooperação, inclusive com a sugestão de criação de um Ministério Público Europeu.

O Tratado de Nice, no ano 2001, não ficou muito atrás do Tratado de Amsterdã, trazendo modificações relevantes no âmbito penal. Este tratado, em seu art. 31, alínea a, passou a prever uma ação comum da União para facilitar e acelerar a cooperação entre os ministérios e autoridades judiciais ou outras equivalentes dos Estados-Membros, inclusive por intermédio da EUROJUST.<sup>368</sup>

Diante do quadro exposto acima é possível observar uma gradativa flexibilização legislativa por parte dos tratados constitutivos na formação de um espaço penal europeu, o que viabiliza a adoção, por parte do TJCE de uma posição mais ativa em matéria penal, iniciando a consolidação da ideia penal na EU. Tal papel acaba culminando nas alterações essenciais observadas com o Tratado de Lisboa.

#### *1.2.2.2 Tratado de Lisboa e a competência penal: o início de uma relevante evolução*

O Tratado de Lisboa torna matéria de Direito da União a cooperação intergovernamental através da abolição da estrutura de pilares, tendo o Tratado de Funcionamento da União Europeia<sup>369</sup> adotado o método comunitário.<sup>370</sup> O Tratado de Lisboa estabelece, dentre outras possibilidades na esfera criminal, a competência da União Europeia para criar tipos penais com o objetivo de proteção de bens jurídicos europeus, tanto aqueles de incidência transfronteiriça quanto aqueles que, por razões de interesse comum a Europa pretenda combater, como o caso da lavagem de dinheiro.<sup>371</sup> Tal objetivo tem como instrumento adequado o uso de diretivas e decisões-quadro, que tem como finalidade

---

<sup>368</sup> LAUREANO, Abel. Dois institutos da “cooperação judiciária em matéria penal” na União Europeia: reconhecimento mútuo de decisões penais e harmonização de legislações penais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 7, n. 7, jan./jun. 2010. p. 293.

<sup>369</sup> Importante explicar que o Tratado de Lisboa é composto por duas estruturas: o Tratado da União Europeia e o Tratado de Funcionamento da União Europeia, sendo este último substitutivo do Tratado das Comunidades Europeias.

<sup>370</sup> ROZMUS; TOPA; WALCZAK, 2014

<sup>371</sup> PEREIRA, 2012, p. 7696.

estabelecer regras mínimas com vistas a viabilidade de cooperação e harmonização em matéria penal.<sup>372</sup>

Esse Tratado foi o resultado de uma série de acontecimentos e tratados que levaram a sua formulação (conforme já mencionado acima). Sua nomenclatura é justificada em razão de sua assinatura ter ocorrido em Lisboa, durante a presidência portuguesa da União Europeia.<sup>373</sup>

Para Carolina Guimarães Pecegueiro Pereira o direito comunitário adquire uma eficácia reflexa sobre o direito penal interno, em razão de sua recepção pelos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.<sup>374</sup> Sustenta a autora que o art. 83 do Tratado de Lisboa confere à União legitimidade para legislar em matéria penal no que se refere ao catálogo de crimes descrito no artigo, defendendo ser viável, inclusive um código penal supranacional.<sup>375</sup> Ainda, sustenta que é possível a existência de um direito penal mínimo e conjuntamente a existência de um novo ente que, se é capaz de gerar bens jurídicos próprios, é capaz de levar sua tutela até o fim, isto é, que seja capaz de definir os bens jurídicos em jogo e elaborar as sanções que irão preservá-los, tendo eles a natureza que tiverem.<sup>376</sup>

O Tratado de Funcionamento da União Europeia, advindo com o Tratado de Lisboa, estabelece no seu artigo 67, n.3, que a União, fará esforços para garantir um elevado nível de segurança através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenômenos utilizando-se de medidas de coordenação e cooperação entre as autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais”.<sup>377</sup> Assim, segundo Talitha Viegas Borges, o referido tratado enuncia medidas de prevenção e de combate aos ilícitos no ambiente da União, prevendo três espécies de atuação: coordenação e cooperação (se subdividindo esta última em policial e judiciária); reconhecimento mútuo das decisões judiciais; e, aproximação legislativa.<sup>378</sup>

---

<sup>372</sup> Ibid., p. 7709.

<sup>373</sup> Ibid., p. 7698.

<sup>374</sup> PEREIRA, 2012, p. 7704.

<sup>375</sup> A criação de um código penal supranacional ainda se mostra uma ideia bastante abstrata, já que os países ainda tem no direito penal nacional uma forma de exercer sua soberania.

<sup>376</sup> Ibid., p. 7707.

<sup>377</sup> Artigo 67, n. 3, Tratado de Funcionamento da União Europeia: 3. A União envida esforços para garantir um elevadonível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenômenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais.

<sup>378</sup> BORGES, 2014, p. 17.

A coordenação entre as autoridades nacionais competentes para o exercício de investigação e ação penal é exercida pela EUROJUST. Ainda, a partir da Eurojust, o Tratado prevê a criação de uma Procuradoria Europeia.

O reconhecimento mútuo é outro instrumento de integração inserido no âmbito da cooperação judicial em matéria penal pelo Tratado de Lisboa. Esse instrumento já vinha previsto em 1999, pelo Conselho de Tampere, no entanto, a inserção da aplicação desse princípio nos Tratados Constitutivos da União Europeia só veio em Lisboa, 2009, que passa a acelerar a aplicação das decisões judiciais em um espaço europeu.<sup>379</sup>

Por fim, tem-se a aproximação legislativa. Essa, segundo Talitha Viegas Borges, é a medida de prevenção e combate à criminalidade mais controvertida. Antes do Tratado de Lisboa tais aproximações eram feitas pela decisão-quadro, as quais vinculavam o Estado quanto ao resultado, não produzindo efeito direto e sua aprovação dependia da unanimidade do parlamento europeu e, por fim, necessitava-se da transposição para o ordenamento interno através dos parlamentos nacionais. Isso se modificou com o Tratado, pois em seu artigo 83 do Tratado de Funcionamento da União Europeia previu a competência para instituição de diretivas para estabelecer-se regras mínimas referentes ao direito penal das infrações e das sanções.<sup>380</sup>

Apesar dessa previsão, o Tratado de Lisboa é silente no que diz respeito às penas, especificação dessas penas, apesar de ser sobre esta questão o ponto de maior discrepância entre os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros.<sup>381</sup> Isso porque cada país tem uma cultura diferente e, estando as penas diretamente ligadas ao juízo de reprovação social da conduta acabam variando muito entre os Estados-Membros.<sup>382</sup>

### *1.2.2.3 A cooperação judicial penal internacional e os avanços no espaço criminal europeu após Lisboa*

O desenvolvimento do espaço de Liberdade, Segurança e Justiça mostra que a criação de um ordenamento penal europeu será produto da adoção em cascata de instrumentos de cooperação judicial como passo prévio a uma eventual unificação das legislações penais.<sup>383</sup>

---

<sup>379</sup> Ibid., p. 1179.

<sup>380</sup> BORGES, 2014, p. 1179.

<sup>381</sup> PEREIRA, 2012, p. 7708.

<sup>382</sup> Ibid., p. 7708.

<sup>383</sup> MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. Protección a las víctimas, violencia de género y cooperación judicial penal en la unión europea post-Lisboa. **Revista de Derecho Europeo**, v. 15, n. 39, p. 407-442, 2011.

No Tratado de Funcionamento da União Europeia, instituído pelo Tratado de Lisboa, o capítulo 4, do Título V (Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça) versa sobre a Cooperação Judiciária em Matéria Penal, tratando de disposições específicas do artigo 82 ao artigo 86. O artigo 82 dispõe que a cooperação judiciária em matéria penal na União deve ter por base o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

Assim, para tanto, explica o artigo 82, item 2, que o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de diretivas, adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário, poderão estabelecer regras mínimas, que levarão em conta as diferenças existentes entre os sistemas jurídicos.<sup>384</sup> No âmbito do processo penal é previsto que o Parlamento Europeu e o Conselho passam a possuir a atribuição de estabelecer regras mínimas por meio de diretivas com o intuito de facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça.<sup>385</sup>

O art. 83 do Tratado de Funcionamento da União Europeia refere-se ao direito substantivo, dispondo que a criminalidade, além de transfronteiriça, deve ser particularmente grave.<sup>386</sup> Assim, o referido artigo dispõe que o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu por meio de diretivas poderão estabelecer regras mínimas relativas às infrações penais e às sanções penais no domínio da criminalidade grave transfronteiriça.<sup>387</sup> Além disso, o Tratado dispõe que sempre que a aproximação de disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em matéria penal se constitui indispensável para assegurar a execução eficaz de uma política da União em um domínio cujo objetivo for harmonização, poderão ser estabelecidas diretivas.<sup>388</sup> Assim, nesse caso é observada uma cláusula de acessoriedade aberta, não havendo nenhum âmbito de direito penal secundário que não possa ser europeizado.<sup>389</sup>

Com referência aos artigos 82 e 83 do Tratado de Funcionamento da União Europeia é possível concluir, nas palavras de Joana Amaral Rodrigues, que tanto no domínio processual como no domínio do direito penal material, a aproximação legislativa se dá por meio de processo legislativo ordinário,<sup>390</sup> afastando-se a necessidade de unanimidade do Conselho.<sup>391</sup> Além disso, tanto no domínio do direito substantivo quanto no processual existe a previsão da

---

<sup>384</sup> Artigo 82, Tratado de Funcionamento da União Europeia.

<sup>385</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 167.

<sup>386</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>387</sup> Art. 83 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

<sup>388</sup> RODRIGUES, J. A., *op. cit.*, p. 168.

<sup>389</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>391</sup> *Ibid.*, p. 168.



cláusula de travão, que consiste na possibilidade de um Estado-Membro submeter ao Conselho a análise de uma diretiva que prejudique seu ordenamento, ficando suspenso o processo legislativo ordinário até a análise do referido documento.<sup>392</sup>

O artigo 84 do referido tratado dispõe sobre a ação conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho no sentido de estabelecer medidas com a finalidade de incentivo e apoio às ações do Estado no domínio da prevenção da criminalidade com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.<sup>393</sup>

O artigo 85 do Tratado de Funcionamento da União Europeia trata da Eurojust, especificando sua função e reforçando suas atividades.<sup>394</sup> Por fim, dispõe o artigo 86, item 2 que tal Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices das ações lesivas aos interesses financeiros, exercendo perante os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros a ação pública relativa à essas infrações.<sup>395</sup>

---

<sup>392</sup> Artigo 82, item 3 e 83 item 3 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

<sup>393</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 169.

<sup>394</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 169.

<sup>395</sup> Tratado de Funcionamento da União Europeia, art. 86.

*Artigo 86. o*

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. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no n. o 2 do artigo 20. o do Tratado da União Europeia e no n. o 1 do artigo 329. o do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

2. A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infracções lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n. o 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a acção pública relativa a tais infracções. PT C 83/82 Jornal Oficial da União Europeia 30.3.2010

3. Os regulamentos a que se refere o n. o 1 definem o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que esta exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas actividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos actos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções.

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.

Assim, esta nova estrutura da Procuradoria se une as já ativas Europol e Eurojust, confirmando uma estrutura europeia de coordenação dos distintos aparatos estatais.<sup>396</sup>

#### 1.2.2.3.1 Da cooperação reforçada

O instrumento da cooperação reforçada foi introduzido pelo Tratado de Amsterdã e consiste na possibilidade de apenas alguns Estados-Membros se comprometerem com determinado acordo que eleve o nível de cooperação e integração. A ideia básica desse mecanismo é aumentar os laços de cooperação sem afetar a busca por uma integração mais estreita por parte de outros Estados-Membros.

Esse instrumento é bastante relevante, pois ele permite a implementação de novos mecanismos de integração, aumentando-se paulatinamente os níveis de integração possibilitando um ajuste gradativo do sistema jurídico dos Estados, permitindo-se a experimentação prévia através de formas inovadoras de cooperação.

O Tratado de Lisboa, por sua vez, confirmou e aprofundou o recurso à cooperação reforçada trazendo-a como uma alternativa à falta de unanimidade na implementação da procuradoria europeia. Isso ocorre em razão de haver previsão no sentido na Procuradoria ser instituída a partir da Eurojust, dependendo da unanimidade do Conselho e da aprovação do parlamento para tanto. Isso ocorre em razão da delicadeza da matéria, o que faz haver regra no sentido de exigir aceitação por todos os membros para tanto. Dessa forma, diante da ausência de unanimidade, surge como alternativa a utilização da cooperação reforçada, sendo um acelerador de urgência para a instituição da nova autoridade.<sup>397</sup>

As cooperações reforçadas devem respeitar um quadro institucional único, ou seja, os Estados-Membros que pretendem às implementar, intensificando a cooperação e a integração, devem aceitar agir por intermédio de instituições comuns.<sup>398</sup>

#### 1.2.2.3.2 Programa de Estocolmo

A aprovação do Programa de Estocolmo e seu correspondente plano de ação não só proporcionou uma gama de ações prioritárias a serem adotadas no Espaço de Liberdade,

---

<sup>396</sup> RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, 2010, p. 531-539.

<sup>397</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 170.

<sup>398</sup> COELHO, Carlos. **Cooperação reforçada.** Disponível em: <[http://www.carloscoelho.eu/saber\\_mais/ver\\_dicionario.asp?submenu=35&gloss=431](http://www.carloscoelho.eu/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=431)>. Acesso em: 29 jun. 2014.

Segurança e Justiça durante o período de 2010-2014, como também pretende marcar uma nova fase da cooperação judicial penal.<sup>399</sup>

Um dos objetivos do referido programa diz respeito à criação de um espaço europeu da justiça em todo o território da União, ou seja, o acesso dos cidadãos à justiça deve ser facilitado, garantindo, assim, uma melhor aplicação desses direitos. Além disso, a cooperação entre as autoridades judiciárias e o reconhecimento mútuo das decisões judiciais na União Europeia devem ser aprofundados, tanto nas ações civis como nas ações penais, devendo, para tanto, adotar regras mínimas comuns para aproximar as normas de direito penal reforçando a confiança mútua.<sup>400</sup>

Além disso, o referido programa recomenda o desenvolvimento de uma estratégia de segurança interna para a UE, com vista a melhorar a proteção dos cidadãos e o combate ao crime organizado e ao terrorismo. Tal objetivo tem como estratégia aumentar a cooperação policial e judiciária em matéria penal, bem como a cooperação na gestão de fronteiras, proteção civil e gestão de catástrofes.<sup>401</sup> O Programa de Estocolmo em conjunto com o Tratado de Lisboa traz objetivos e, conseqüentemente, concretizações bastante relevantes no âmbito do espaço penal europeu.

#### 1.2.2.3.3 Alargamento da Eurojust e Europol

Inicialmente, antes da criação do Eurojust, existia na Europa a RJE, Rede Judiciária Europeia. No entanto, diante da insuficiência da Rede e em cumprimento ao mandato estabelecido no Conselho Europeu de Tampere, em outubro de 1999, o Conselho cria o Eurojust como unidade orgânica centralizada de caráter permanente, integrada por procuradores, magistrados e funcionários de polícia com competências equivalentes, sendo o braço judicial da Europol.<sup>402</sup> Nesse momento ela já era considerada órgão da União Europeia dotado de personalidade jurídica com a finalidade de estimular e melhorar a coordenação e a cooperação entre as autoridades judiciárias competentes dos Estados-Membros,<sup>403</sup> tendo sido criada pela decisão 2002/187/JAI.

<sup>399</sup> MARTÍN MARTÍNEZ, 2011, p. 407-442.

<sup>400</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Programa de Estocolmo**. 16 mar. 2010b. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/jl0034\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_pt.htm)>. Acesso em: 29 out. 2014.

<sup>401</sup> Ibid.

<sup>402</sup> MOREDA, Nicolás Alonso. Eurojust, a la vanguardia de la cooperacion judicial em materia penal em la union europea. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, v. 16, n. 41, p. 119-157, jan./abr. 2012.

<sup>403</sup> UNIÃO EUROPEIA. Decisão 2009/426/JAI DO CONSELHO, de 16 de dezembro de 2008. **Jornal Oficial da União Europeia**, 4 jun. 2009. Disponível em: <

Os acontecimentos de 11 de março de 2004 ocorridos na cidade de Madri, Espanha (atentado de Madri) marcaram uma virada na história da construção do espaço penal europeu, já que após o abalo a Europa acabou por reavaliar seus instrumentos de defesa e concluir pela insuficiência dos mesmos e pela necessidade de reforma dos instrumentos jurídicos do então terceiro pilar.<sup>404</sup> Assim, diante do enfraquecimento do direito penal nacional em razão do reforço ao princípio da cooperação no âmbito das relações entre Estados, é visível a necessidade de se adotar um caminho marcado pela coerência, unidade e operacionalidade no sentido de dar resposta aos fenômenos criminais.<sup>405</sup>

No ano de 2009, tendo em vista a avaliação efetuada sobre a experiência adquirida pela Eurojust, conclui-se pela necessidade de reforço na eficácia operacional, assim, através da decisão 2009/429/JAI, institui-se uma modificação profunda, que acabou por incidir em seus aspectos mais frágeis, que, na prática, acabavam prejudicando seu funcionamento e desenvolvimento.<sup>406</sup> Assim, houve a concessão de um fôlego extra para o órgão, possibilitando que haja a inclusão da possibilidade de a Eurojust abrir investigações criminais, além de poder propor a instauração de ações penais conduzidas por autoridades nacionais competentes, bem como a coordenação de certas investigações e ações penais (importante destacar que o Tratado de Funcionamento da União Europeia acaba dando essas competências para a Procuradoria Europeia a ser instituída, conforme será visto adiante – artigo 86 Tratado de Funcionamento da União Europeia).<sup>407</sup>

A decisão que cria a Eurojust tem como objetivo o estabelecimento de uma unidade orgânica centralizada, com personalidade jurídica própria e com pressuposto próprio, como medida estrutural dirigida a facilitar a coordenação de investigações e atuação judicial dos Estados-Membros em assuntos com implicações transnacionais.<sup>408</sup>

Nícolas Alonso Moreda deixa claro que a Eurojust não pretende substituir às autoridades nacionais competentes na realização das investigações, mas sim dar os meios e criar a comunicação adequada entre os Estados-Membros para que possam cooperar entre si, prestando a assistência necessária uns aos outros. Em razão dessa ideia, a Eurojust segue sendo composta por um membro nacional destacado por cada Estado-Membro que exerça a função de juiz, procurador ou funcionário da polícia, sendo assistido por um suplente e por

---

framework/ejdecision/New%20Eurojust%20Decision%20(Council%20Decision%202009-426-

JHA)/Eurojust-Council-Decision-2009-426-JHA-PT.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014. Considerando n. 2.

<sup>404</sup> ANDRADE, 2013, p. 348.

<sup>405</sup> ANDRADE, 2014, p. 349.

<sup>406</sup> MOREDA, 2012, p. 119-157.

<sup>407</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 33

<sup>408</sup> MOREDA, op. cit., p. 119-157.

um assistente e o conjunto dos 27 membros compõe o Colégio Eurojust, responsável pelo funcionamento e organização da Eurojust.<sup>409</sup> Com o objetivo de agilizar o trabalho, o Colégio criou 13 comitês ou grupos de trabalho, podendo haver delegação de determinadas atividades.

O principal objetivo da Eurojust é alcançar uma cooperação mais ágil e eficaz.<sup>410</sup> Para tanto, por exemplo, acaba sendo instituída uma coordenação permanente no âmbito da Eurojust com o intuito de permitir seu funcionamento em permanência e a intervenção em casos urgentes.<sup>411</sup> Nesse sentido, o artigo 5º-A da decisão é claro ao tratar dessa Coordenação Permanente, composta por um representante de cada Estado-Membro, tem como objetivo o exercício das funções da Eurojust em casos de urgência, devendo ser instituído um ponto de contato localizado na Eurojust contatável 24 horas por dia, 7 dias por semana.<sup>412</sup>

Além disso, com o objetivo de agilidade na cooperação, fica instituído na decisão 2009/426/JAI que os Estados-Membros deverão assegurar que as autoridades nacionais competentes respondam sem demora aos pedidos apresentados nos termos dessa decisão, ainda que seja para recusar seguimento ao pedido.<sup>413</sup>

Outra alteração relevante efetivada com a decisão do ano de 2009 diz respeito aos conflitos de jurisdição, que vêm expressamente previstos no art. 5º-A, item 2. Isso ocorre em razão da existência de uma delinquência cada vez mais transnacional que se aproveita da liberdade de circulação de pessoas na União Europeia, aliada aos diferentes critérios de atribuição de competência nos ordenamentos jurídicos, fazendo com que ocorram investigações sobre o mesmo fato em diversos Estados-Membros, dando ensejo à ação penal pelas mesmas circunstâncias em mais de um ordenamento. Isso leva a uma série de consequências negativas nos direitos e interesses das pessoas e na própria eficácia do processo penal, um *bis in idem*.<sup>414</sup> Essa situação é agravada em razão de não existir regras sobre a litispêndência de processos na União Europeia ou um sistema de prevenção e resolução de conflitos de jurisdição nos processos penais, capaz de atribuir competência à jurisdição mais adequada para levar a cabo as atuações.<sup>415</sup>

Diante dessa situação problemática apontada e presenciada na União, a Eurojust destina-se a desempenhar um papel essencial na prevenção e resolução de conflitos de

---

<sup>409</sup> Ibid., p. 119-157.

<sup>410</sup> Ibid., p. 119-157.

<sup>411</sup> UNIÃO EUROPEIA, 2010, Considerando n.7.

<sup>412</sup> Ibid., Artigo 5º-A.

<sup>413</sup> Ibid., Considerando n.8.

<sup>414</sup> MOREDA, 2012, p. 119-157.

<sup>415</sup> Ibid., p. 119-157.

jurisdição dentro dos seus limites substanciais da sua natureza de órgão de cooperação jurídica e carente de capacidade coercitiva.<sup>416</sup>

No entanto, apesar de possuir algumas limitações tal cooperação da Eurojust nesse aspecto de evitar o trâmite paralelo de processos com base nos mesmos fatos efetua reuniões operativas nas quais há a decisão onde o processo deve tramitar, tendo no ano de 2010 emitido 29 recomendações formais sobre o melhor lugar de trâmite processual.<sup>417</sup>

Existe também uma participação bastante relevante da Eurojust em Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs), o que constitui, nos dizeres de Nicolás Alonso Moreda, um recurso de cooperação bastante útil e eficaz na luta contra a delinquência transnacional. Diante dessa constatação, a reforma da Eurojust de 2009 potencializa a criação de ECIs. Exemplo destacado pelo autor ocorreu em 2010, onde a Eurojust apoiou a criação e financiamento de uma ECI entre Bélgica e Dinamarca em assunto sobre terrorismo em uma tentativa de ataque com bomba em Copenhague, bem como a ajuda prestada pela Eurojust na redação e assinatura de um acordo de formação de uma ECI entre os Estados-Membros envolvidos em casos de corrupção, que permitiu a rápida obtenção de provas essenciais para a investigação.<sup>418</sup>

O artigo 13 da referida decisão expressamente prevê que as autoridades competentes dos Estados-Membros têm o dever de trocar com a Eurojust todas as informações necessárias ao desempenho das funções desta última<sup>419</sup>. Assim, observa-se que a Eurojust consolida-se como um centro de informações, capaz de coordenar e agilizar a cooperação judiciária em matéria penal. Além disso, importante frisar que tal documento, autoriza ainda a Eurojust a estabelecer relações de cooperação com instituições, organismos e agências ligadas à Comunidade ou à União, dentre elas OLAF, Europol, Frontex, Conselho.<sup>420</sup>

Um exemplo bastante relevante que espelha esta relação entre diversos organismos, instituições e agência é a Operação Koala, citada por Nicolás Alonso Moreda.<sup>421</sup> Esta operação, que foi realizada ainda antes da reforma da decisão da Eurojust, demonstra uma cooperação bastante efetiva entre Eurojust e Europol, bem como entre os Estados-Membros envolvidos, incluindo, inclusive, estados terceiros, não membros da União Europeia.<sup>422</sup> Tal operação tratou-se do desmantelamento de uma rede de pedofilia que atuava em 18 países

---

<sup>416</sup> Ibid., p. 119-157.

<sup>417</sup> Ibid., p. 119-157.

<sup>418</sup> MOREDA, 2012, p. 119-157.

<sup>419</sup> UNIÃO EUROPEIA, 2010, Artigo 13.

<sup>420</sup> Ibid., Artigo 26º.

<sup>421</sup> MOREDA, op. cit., p. 119-157.

<sup>422</sup> Ibid., p. 119-157.

européus e na Austrália e produzia vídeos feitos por encomenda, tendo como principais responsáveis pelo êxito da atuação conjunta da Europol e da Eurojust.<sup>423</sup>

Diante disso, tal reforma vem para acelerar e tornar ainda mais efetiva a cooperação entre organismos, instituições e agência, para que seja possível a multiplicação de operações efetivas a partir dessa interconexão. Essas relações funcionais acabam por propiciar maior aproveitamento dos recursos disponíveis.<sup>424</sup>

Com o exposto, observa-se que a decisão 2009/426/JAI trouxe modificações bastante relevantes para o funcionamento e aprimoramento da Eurojust. No entanto, esta decisão é anterior à efetiva vigência do Tratado de Lisboa, pois esta decisão data de 16 de dezembro de 2008, enquanto que a efetiva vigência do Tratado ocorre em 01 de dezembro de 2009, praticamente um ano após.

Assim, bastante relevante é destacar os objetivos do Tratado em relação à esta instituição cooperativa. Com o Tratado de Lisboa e a consequente reforma ocorrida na União Europeia como um todo, algumas modificações também são refletidas na *Eurojust*. Em estudo realizado pelo Parlamento Europeu, pela Direção Geral das Políticas Internas da União, denominado de “O Futuro da Eurojust”, realizado no ano de 2012, alguns caminhos para a Eurojust são pensados.<sup>425</sup>

Segundo o referido estudo, a nova base jurídica trazida pelo Tratado de Lisboa abre várias possibilidades, não apenas de reforço, mas de redirecionamento da unidade, viabilizando um modelo mais intenso de cooperação em assuntos penais.<sup>426</sup> O Tratado vem proporcionar novos poderes para a instituição. Assim, no estudo são apontadas três vias para a Eurojust, uma em curto prazo, uma em médio prazo e outra em longo prazo. Em curto prazo tem-se um modelo mais intensivo de cooperação, principalmente através da implementação da reforma trazida em 2008, em médio prazo têm-se mudanças mais efetivas, tais como o poder de encetar investigações e resolver conflitos jurisdicionais traz como resultado uma abordagem da Eurojust mais europeizada, fazendo uma clara transferência de poderes das autoridades nacionais para a Eurojust. Por fim, em longo prazo é observada a possibilidade trazida pelo Tratado de Lisboa de instituir um Procurador Público Europeu, que deverá ter

---

<sup>423</sup> OPERAÇÃO contra a pedofilia prende 92 pessoas na Europa e na Austrália. 5 nov. 2007. Disponível: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL169795-5602,00-OPERACAO+CONTRA+A+PEDOFILIA+PRENDE+PESSOAS+NA+EUROPA+E+NA+AUSTRALIA.html>>. Acesso em: 2014.

<sup>424</sup> MOREDA, 2012, p. 119-157.

<sup>425</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Parlamento. **O futuro do Eurojust**. 2014c. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE\\_ET\(2012\)462451\(SUM01\)\\_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET(2012)462451(SUM01)_PT.pdf)>. Acesso em: 04 maio 2014.

<sup>426</sup> Ibid.

seus poderes complementares aos da Eurojust, devendo ambos agir em conjunto para que haja o aumento da efetividade de ambos.<sup>427</sup> Assim, o estudo importa na conclusão que tais mudanças devem ocorrer de forma gradual, não paralela.

O Tratado de Lisboa, assim, atribui à Eurojust diversas competências novas, segundo Talitha Viegas Borges, tendo-se em vista que antes de 2009 a Eurojust era incumbida de apenas facilitar a coordenação adequada entre os Estados-Membros no tocante à cooperação.<sup>428</sup> No art. 85 do Tratado de Funcionamento da União Europeia há a previsão dos objetivos da instituição. Assim, dispõe:

1. A Eurojust tem por missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da acção penal em matéria de criminalidade grave que afecte dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma acção penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol.

Neste contexto, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de acção e as funções da Eurojust. As funções da Eurojust podem incluir:

- a) A abertura de investigações criminais e a proposta de instauração de acções penais conduzidas pelas autoridades nacionais competentes, em especial as relativas a infracções lesivas dos interesses financeiros da União;
- b) A coordenação das investigações e acções penais referidas na alínea a);
- c) O reforço da cooperação judiciária, inclusive mediante a resolução de conflitos de jurisdição e uma estreita cooperação com a Rede Judiciária Europeia.

Esses regulamentos definem igualmente as modalidades de associação do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais à avaliação das actividades da Eurojust.

2. No âmbito do exercício das acções penais a que se refere o n.º 1 e sem prejuízo do artigo 86.º, os actos oficiais de procedimento judicial são executados pelos agentes nacionais competentes.<sup>429</sup>

Assim, dentre as novas atribuições da Eurojust tem-se a possibilidade de propor investigações criminais junto às autoridades nacionais, podendo solucionar conflitos de jurisdição, além de ser possível instituírem-se novas atribuições através de processo legislativo ordinário. Assim, passa a possuir um papel mais ativo.<sup>430</sup>

#### 1.2.2.3.4 Ordem Europeia de Investigação (OIE)

<sup>427</sup> Ibid., p. 3.

<sup>428</sup> BORGES, 2014, p. 1173.

<sup>429</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Funcionamento da União Europeia**. 30 mar. 2010c. Disponível em: <<http://www.carloscoelho.eu/pdf/diversos/tfue2010.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2014.

<sup>430</sup> BORGES, op. cit., p. 1173.



A Ordem Europeia de Investigação deu origem à Diretiva 2014/41/EU do Parlamento e do Conselho, a qual trata da Decisão Europeia de Investigação.<sup>431</sup> Os precedentes justificadores dessa diretiva são dois. Um primeiro está ligado a Decisão-Quadro 2003/577/JAI do Conselho, a qual veio como resposta à necessidade de reconhecimento mútuo imediato das decisões que visam impedir a destruição, transformação, movimentação, transferência ou alienação de elementos de prova. Todavia, dado que o instrumento se restringe à fase de congelamento, a decisão de congelamento tem de ser acompanhada de um pedido separado de transferência dos elementos de prova para o Estado que emite a decisão («Estado de emissão»), em conformidade com as regras aplicáveis ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal. Isto resulta num procedimento em duas fases que prejudica a sua eficácia. Além disso, este regime coexiste com os instrumentos tradicionais de cooperação, pelo que raras vezes as autoridades competentes o utilizam na prática, o que acarreta uma crise de aplicabilidade. Um segundo precedente histórico justificador é encontrado na Decisão-Quadro 2008/978/JAI do Conselho, mandado europeu de obtenção de provas, o qual foi adotado para aplicar o princípio do reconhecimento mútuo para efeitos da obtenção de objetos, documentos e dados para utilização no âmbito de processos penais. Todavia, o referido mandado europeu só é aplicável aos elementos de prova já existentes, pelo que abrange um espectro limitado da cooperação judiciária em matéria penal no que respeita à prova. Em virtude do seu âmbito de aplicação limitado, as autoridades competentes têm sido livres de utilizar o novo regime ou os procedimentos de auxílio judiciário mútuo, que, em todo o caso, continuam a ser aplicáveis aos elementos de prova não abrangidos pelo mandado europeu de obtenção de provas.<sup>432</sup> Esses dois instrumentos instituídos no que se refere à prova faz com que se conclua pela existência de um sistema de recolhimento de provas bastante fragmentado e complexo, o que exige uma nova abordagem.

Com o Programa de Estocolmo, no ano de 2009 (acima mencionado), foi considerado que os trabalhos para criação de um sistema global de obtenção de provas na dimensão transfronteiriça, com base no princípio do reconhecimento mútuo, deveria prosseguir, já que os instrumentos existentes neste domínio constituiriam um regime fragmentado e uma nova abordagem deveria ser perseguida a partir do princípio do reconhecimento mútuo combinado com a flexibilidade do sistema tradicional de auxílio mútuo. Assim, sugeriu-se a criação de um sistema global, destinado a substituir todos os

---

<sup>431</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Atos Legislativos. Diretiva 2014/41/EU.** Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=PT>>. Acesso em: 26 out. 2014a.

<sup>432</sup> UNIÃO EUROPEIA, 2014a.

instrumentos existentes nesse domínio, incluindo no Mandado Europeu de Obtenção de Provas todos os elementos de prova, limitando os motivos de recusa de cumprimento desse mandado.<sup>433</sup> Essa nova abordagem gerou a Decisão Europeia de Investigação, DEI, instrumento único que visa substituir as morosas cartas rogatórias e tornar mais célere as investigações de crimes transnacionais.

A decisão europeia de investigação (DEI) é uma decisão judicial emitida ou validada por uma autoridade judiciária de um Estado-Membro, Estado de emissão, para que sejam executadas noutro Estado-Membro, Estado de execução, uma ou várias medidas de investigação específicas, tendo em vista a obtenção de elementos de prova em conformidade com a presente diretiva.<sup>434</sup> A DEI, além de poder ser requerida pela acusação poderá ser requerida pelo acusado, ofendido e seus advogados, consolidando, assim, o direito de defesa.<sup>435</sup>

Esse instrumento se mostra extremamente relevante no controle eficaz nos crimes de base transfronteiriça e que causam grande alarde social – sejam crimes de terrorismo, homicídio, tráfico de droga, corrupção, redes de pedofilia, tráfico de pessoas - todos os crimes que se possa imaginar de base transfronteiriça.<sup>436</sup> Tal ordem estabelece o prazo máximo de 90 dias para que as diligências de investigação solicitadas pelas autoridades judiciárias de um Estado-Membro sejam realizadas pelo país requisitado.

Alguns casos ocorridos no seio da União Europeia podem ser citados com a finalidade de justificar a necessidade de adoção dessa Decisão Europeia de Investigação. O caso Submarinos, por exemplo, revela tal situação, na qual uma carta rogatória do Ministério Público português esteve parada num tribunal alemão à espera de cumprimento. Os procuradores do Departamento Central de Investigação e Ação Penal queriam ter acesso às contas da empresa que vendeu os submarinos a Portugal, mas os dados permaneceram bloqueados. Outro caso que poderá ser citado como justificador da instituição dessa nova medida é o caso *Freeport*, cuja troca de cartas rogatórias, contendo diversos pedidos de informações, entre as autoridades portuguesas e inglesas, foi uma constante. Ficou para a história "negra" da cooperação judiciária desta investigação o fato de os ingleses terem demorado quase quatro anos a responder aos pedidos do Ministério Público português de informação bancária dos arguidos e pesquisa nos servidores informáticos da empresa

---

<sup>433</sup> Ibid.

<sup>434</sup> UNIÃO EUROPEIA, 2014a, Artigo 1.

<sup>435</sup> PORTUGAL. Direcção Geral da Política da Justiça. Publicação da Diretiva 2014/41/UE relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal. **Jornal Oficial da União Europeia**, 1 maio 2014. Disponível em: <<http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/publicacao-da-diretiva8262>>. Acesso em: 26 out. 2014.

<sup>436</sup> Disponível em: <http://www.nunomelo.eu/feed/>. Acesso em: 14 abr. 2014.

Freeport, naquele país. Assim, com a presente diretiva tal morosidade não mais virá a acontecer,<sup>437</sup> sendo ela mais um avanço bastante relevante no ambiente da União Europeia.

## **2 A PROCURADORIA EUROPEIA COMO INSTITUIÇÃO FUNDAMENTAL AO ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA**

Conforme mencionado, a instituição de uma Procuradoria Europeia ou de um Ministério Público Europeu já vem sendo pensada antes mesmo do Tratado de Lisboa. Em 1997, com o denominado *Corpus Juris*, o qual foi objeto de nova versão em 2000 já havia um esboço do que poderia ser a Procuradoria Europeia (conforme já explicitado acima). Nesse momento foi lançado o Livro Verde sobre a proteção dos interesses financeiros da União, em 2001, apresentado pela Comissão, no qual foi analisada a viabilidade, funções e funcionamento da Procuradoria Europeia.<sup>438</sup> Nessa época houve muita resistência na criação do Ministério Público Europeu, sendo tal tentativa frustrada.<sup>439</sup>

No entanto, no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, assinado em 2004 (mas que não entrou em vigência), há a consagração do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça como um dos objetivos primordiais da União, se ocupando uma parte do texto da cooperação judiciária em matéria penal no qual existia destaque para a Eurojust e a Procuradoria Europeia (artigo III-270 e seguintes).<sup>440</sup> Esse tratado, assim, explicitamente busca uma harmonização penal e processual penal dispondo no artigo III-274 a previsão de criação de uma Procuradoria Europeia, trazendo, então, a base jurídica para a criação dessa autoridade, que, em um primeiro momento, atuaria no combate às fraudes lesivas aos interesses financeiros da União, mas que posteriormente poderia ter sua atuação alargada para o combate a toda a criminalidade grave com dimensão transfronteiriça.<sup>441</sup>

Ainda, cabe ressaltar, que no Tratado que estabelece a Constituição para a Europa havia a previsão de criação da Procuradoria Europeia a partir da Eurojust, podendo a Procuradoria tornar-se membro de uma unidade Eurojust de forma a garantir a complementariedade e a cooperação, havendo uma integração completa entre esses dois

---

<sup>437</sup> PORTUGAL, op. cit.

<sup>438</sup> MOREDA, 2012, p. 151.

<sup>439</sup> BORGES, 2014, p. 1174.

<sup>440</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 146.

<sup>441</sup> Ibid., p. 153.

atores.<sup>442</sup> Contudo, apesar de esse documento possuir avanços bastante relevantes quanto à implementação da Procuradoria Europeia e quanto à cooperação policial e judiciária em matéria penal (dentre outros avanços) seu texto não foi adotado com resistência de alguns Estados-Membros. Assim, surge a ideia do Tratado Reformador, o Tratado de Lisboa, no ano de 2007, que traz dispositivo muito semelhante.

No presente capítulo, então, será analisada a evolução do sistema comunitário até a previsão expressa de criação de uma Procuradoria Europeia, que veio no Tratado de Lisboa. Conforme observado, tal projeto foi iniciado com o *Corpus Iuris*, acima analisado, sendo tal ideia amadurecida no decorrer dos anos até chegar-se a sua previsão expressa e, enfim, ao movimento de efetiva criação da instituição.

## 2.1 AS RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DA PROCURADORIA EUROPEIA

Com o objetivo de estagnar o avanço crescente da criminalidade transnacional, novos mecanismos são necessários, já que o território da União Europeia se tornou ambiente de circulação livre não só para os cidadãos, mas também para os criminosos. Os meios tradicionais e até mesmo os mais inovadores de cooperação não mais se adjetivam suficientes, sendo necessário um passo ainda mais audacioso com a criação de uma instituição supranacional capaz de trazer segurança para o bloco.

### 2.1.1 Lesões aos interesses financeiros da União Europeia e o Ministério Público Europeu

A questão financeira da União Europeia afeta diretamente seu funcionamento, tendo-se em vista que é necessário o dinheiro para manutenção de suas estruturas em funcionamento, assim, acabam sendo crescentes os apelos a uma mais eficiente proteção desses interesses financeiros comunitários.<sup>443</sup>

Inicialmente, é presenciada a ausência de um sistema penal comunitário, vindo a proteção aos interesses comuns a ser promovida através de um sistema sancionatório próprio da União Europeia.

---

<sup>442</sup> Ibid., p. 154.

<sup>443</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 44.

### *2.1.1.1 Proteção na esfera administrativa dos interesses financeiros comunitários: Tribunal de Justiça das Comunidades Europeia*

#### 2.1.1.1.1 Processo C-240/90

Em um primeiro momento, observando-se a necessidade de providência da Comunidade Europeia frente às lesões financeiras ao bloco, conforme mencionado acima e, na ausência de um sistema penal comunitário, surgiu a ideia de criação de um sistema sancionatório comunitário como uma forma de não deixar tais lesões simplesmente impunes.

Diante desse cenário, houve a introdução de um conjunto de normas (Regulamentos) que previam sanções administrativas a serem aplicadas pelas autoridades nacionais aos operadores que tivessem cometido irregularidades quando da apresentação de um pedido destinado a obter uma ajuda financeira prevista nos regulamentos do Conselho, sendo especificamente relacionado à Política Agrícola Comum. As sanções previstas variavam de um pagamento de um suplemento calculado sobre o montante da ajuda indevidamente paga até a exclusão do beneficiário durante a campanha em que se verificou a irregularidade. Diante desse contexto, a Alemanha contestava a competência da Comunidade para a instituição da sanção de exclusão e posicionava-se contra a competência da Comissão para prescrever qualquer das sanções.<sup>444</sup>

Sendo chamado à manifestar-se, o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu pela plena legitimidade das instituições comunitárias para a introdução de sanções, inclusive a de exclusão, sustentando que tal sanção não correspondia a uma sanção penal, sendo instrumento administrativo específico se destinando à boa gestão financeira dos fundos públicos comunitários.<sup>445</sup>

Esse acórdão foi bastante importante, segundo Joana Amaral Rodrigues, pois acaba afirmando a legitimidade da comunidade para prescrever sanções administrativas não meramente reparatórias (exclusão) a serem aplicadas pelas ordens jurídicas nacionais. Além disso, a partir desse acórdão, então, surge a preocupação de instituição de um quadro jurídico comum para essa aplicação, surgindo, assim, o Regulamento CE, Euratom n. 2988/95 relativo

---

<sup>444</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 46.

<sup>445</sup> Ibid., p. 46.

à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias.<sup>446</sup> Tal regulamento trazia previsão de que deveria ser adotado novo diploma referente a inspeções e verificações que deveriam ser feitos pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades ligadas direta ou indiretamente ao orçamento comunitário (Regulamento 2185/96).<sup>447</sup> Importante destacar que tal subsunção do fato à norma administrativa sancionadora não afeta a competência penal dos Estados-Membros, nem as regras relativas à colaboração judiciária mútua entre os Estados-Membros em matéria penal.<sup>448</sup>

#### 2.1.1.1.2 Unidade de Coordenação na Luta Antifraude e Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)

No ano de 1970 foi decidido pelo Conselho que as Comunidades Europeias passariam a dispor de recursos próprios para cobertura de suas despesas, assim, a utilização abusiva de verbas do orçamento da União Europeia ou a evasão de pagamentos lesa diretamente aos cidadãos da União.<sup>449</sup> Assim, a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF) é instituída com o objetivo de proteção aos interesses financeiros, antecedendo o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), o qual foi instituído em 1999. Em 1987, em relatório da Comissão sobre a intensificação da luta antifraude houve a sugestão de criação de unidade antifraude junto do Secretariado Geral e em 1988 a Comissão colocou em funcionamento a UCLAF.<sup>450</sup>

Em 1994 houve a definição de estratégias antifraude a serem desenvolvidas pela unidade: presença no terreno, cooperação mais estreita com os Estados-Membros, melhoria no quadro legislativo comunitário, convergência das modalidades nacionais de aplicação do direito penal.<sup>451</sup> Contudo, apesar desses objetivos/vetores, no ano de 1998 em relatório elaborado pelo Tribunal de Contas sua atuação foi bastante criticada no tocante ao exercício de seu papel e da falta de independência necessária às suas funções. Assim, o Parlamento convidou a Comissão a apresentar, com certa rapidez, uma proposta de decisão comum do Parlamento Europeu, Conselho, do Tribunal de Justiça Europeu e do Tribunal de Contas relativa à criação de um Gabinete de Luta Antifraude (OLAF), sendo-lhe atribuída

---

<sup>446</sup> Ibid., p. 48.

<sup>447</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 49.

<sup>448</sup> Ibid., p. 49.

<sup>449</sup> ANDRADE, 2014, p. 339.

<sup>450</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 77.

<sup>451</sup> Ibid., p. 77.

competência em matéria de luta contra a corrupção e as fraudes internas em todas as instituições da União Europeia.<sup>452</sup>

Assim, surge a realização de serviços específicos de investigação em nível europeu, isso porque, no domínio da criminalidade lesiva dos interesses financeiros da União as irregularidades são dificilmente investigáveis e detectáveis pelas autoridades nacionais, razão pela qual o organismo europeu se fez essencial.<sup>453</sup> No entanto, apesar de ser de extrema importância a existência da instituição, ela não foi suficiente, tendo-se em vista que a prevenção e a detecção não são suficientes, pois, apesar de em nível administrativo ter havido melhora na efetividade de medidas, as sanções penais são insuficientes, pois a União Europeia não possui instrumentos que complementem a função administrativa de inquérito. Em razão disso, acaba-se falando na criação de um novo órgão: um Ministério Público Europeu, capaz de trazer a possibilidade de uma efetiva punição.<sup>454</sup>

#### 2.1.1.2 Proteção penal dos interesses financeiros comunitários

Segundo Joana Amaral Rodrigues os tratados da União Europeia (Tratado da Comunidade Europeia e Tratado da União Europeia) não atribuem às instituições comunitárias o poder para legislar em matéria penal, não possuindo competência para incriminar comportamento ou criar ou impor sanções penais. Dessa forma, diante dessa inexistência, caberá aos sistemas nacionais dos Estados-Membros salvaguardar o sistema financeiro comunitário, sendo uma tutela mediata através do direito penal dos Estados-Membros.<sup>455</sup>

No tocante a esta questão, a autora menciona o acórdão do Milho Grego, processo 68/88. Tal acórdão decidiu no sentido de impor aos Estados-Membros que tomem todas as medidas adequadas para garantir o alcance e a eficácia do direito comunitário, devendo velar para que as violações ao direito comunitário sejam punidas em condições substantivas e de processo análogas às aplicáveis às violações do direito nacional de natureza e importância semelhante, conferindo à sanção caráter efetivo. As autoridades nacionais devem proceder quanto às violações do direito comunitário, com a mesma diligência com que atuam na aplicação das normas nacionais correspondentes. Tal ideia constitui o princípio da assimilação. Assim, o Estado não está obrigado a criar uma norma penal para proteção do

---

<sup>452</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 78.

<sup>453</sup> Ibid., p. 80.

<sup>454</sup> Ibid., p. 82.

<sup>455</sup> Ibid., p. 51.

interesse comunitário, trata-se de uma incidência reflexa ou indireta de direito comunitário sobre o direito penal interno.<sup>456</sup> Tal princípio constitui o início de uma resposta efetiva às condutas lesivas dos interesses financeiros comunitários.<sup>457</sup>

Logo após esse acórdão o princípio da assimilação ganhou força por conta de sua introdução no Tratado da União Europeia (Maastricht, em 1992) através do art. 209-A da Convenção PIF (Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades), o qual determinava que os Estados-Membros da União deveriam tomar medidas análogas no âmbito europeu às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.<sup>458</sup> No entanto, muitos Estados não cumpriram esta determinação, o que levou a concluir-se que a técnica da assimilação não seria suficiente, começando-se a mencionar a ideia de harmonização, coordenação e unificação. Essa Convenção, ainda, mencionou que os Estados-Membros devem adotar conceito único de fraude comunitária nos seus direitos penais, devendo impor, em casos mais graves, pena privativa de liberdade.<sup>459</sup>

A lógica de Maastricht, que colocou a questão do direito penal comunitário no âmbito do terceiro pilar, pilar intergovernamental, não permitiu que a comunidade possuísse competência para intervir em matéria penal.<sup>460</sup> Não havia no Tratado da União Europeia na versão de Maastricht base para se sustentar competência da Comunidade que lhe permitisse legislar em matéria penal, pois se os Estados tivessem querido atribuir competência penal à comunidade teriam feito expressamente e de forma inequívoca, o que não ocorreu. Assim, observa-se a exclusão da competência para legislar em matéria penal da Comunidade Europeia, prova disso é que se tem a cooperação intergovernamental como forma adotada para tratar do assunto,<sup>461</sup> fazendo-se necessária um ato de ratificação por parte do Parlamento Nacional, tendo-se em vista que se faz a regulamentação através de Convenções Internacionais.

Com o Tratado de Amsterdã foi possível observar uma brecha para a admissão de uma competência penal comunitária para a proteção dos interesses financeiros comunitários. Assim, o art. 280 do referido diploma atribui competência à Comunidade Europeia para tomar iniciativas de harmonização em matéria penal no âmbito da proteção dos seus interesses financeiros, impondo obrigações referentes às leis penais aos Estados-Membros através de diretivas, tratando-se de uma competência implícita. Assim, com essa modificação, a

---

<sup>456</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 55.

<sup>457</sup> Ibid., p. 55.

<sup>458</sup> Ibid., p. 56.

<sup>459</sup> Ibid., p. 57.

<sup>460</sup> Ibid., p. 57.

<sup>461</sup> Ibid., p. 60.



Comunidade passa a ter, conjuntamente aos Estados-Membros, o dever de combater a fraude e quaisquer outras atividades ilegais que afetem os seus interesses financeiros.<sup>462</sup>

Diante dessa situação, a Comissão apresenta uma proposta de diretiva relativa à proteção penal dos interesses financeiros da Comunidade, no ano de 2001. Tal documento possuía como principal objetivo a aproximação das legislações nacionais em matéria penal. A Comissão considera que a inexistência de uma infração comum no direito penal dos Estados quanto ao comportamento lesivo aos interesses financeiros comunitários dificulta ou impossibilita a ação cooperativa em nível europeu. Além disso, menciona a Comissão que, muitas vezes as sanções administrativas não se mostram efetivas, proporcionais e dissuasoras, assim, medidas para proteção das finanças e da credibilidade das instituições europeias devem ser tomadas.<sup>463</sup>

Com base no artigo 280, item 4, com redação dada pelo Tratado de Amsterdã, tem-se a base jurídica suficiente para tal proposta de diretiva, com o objetivo de transformar os instrumentos do terceiro pilar com as vantagens decorrentes da legislação do primeiro pilar.<sup>464</sup> A partir dessa posição da Comissão, compreendendo firmar a Comunidade uma competência penal no âmbito do primeiro pilar (comunitário) no tocante à matéria relativa aos interesses financeiros da União e quanto ao meio ambiente, o Conselho vem rechaçando esta ideia, mantendo as iniciativas legislativas em matéria penal no âmbito do terceiro pilar.<sup>465</sup> Dessa forma, tal diretiva tem como objetivo transformar a proteção penal dos interesses financeiros da Comunidade que vinha sendo protegida por uma Convenção, em uma proteção com instrumento do primeiro pilar.

No Tratado que instituiria uma Constituição para a Europa, apesar de não ter tido vigência, em seu artigo III – 415 e o artigo 325 do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia constituem uma evolução normativa relevante quanto à proteção dos interesses financeiros comunitários. Tais dispositivos instituem a necessidade de uma proteção efetiva dos interesses financeiros das instituições, órgãos e organismos da União, possibilitando que a lei ou lei-quadro europeia estabeleça medidas necessárias nos domínios da prevenção da fraude lesivas dos interesses financeiros da União e combate contra as mesmas.<sup>466</sup> Importante sublinhar que com esses dispositivos acaba sendo possibilitada a harmonização penal tanto por diretiva (lei-quadro), que já era possibilitada anteriormente, quanto por regulamento

---

<sup>462</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 68.

<sup>463</sup> Ibid., p. 70.

<sup>464</sup> Ibid., p. 71.

<sup>465</sup> Ibid., p. 72.

<sup>466</sup> Ibid., p. 73.

(lei).<sup>467</sup> Infelizmente tal tratado não vigorou, mas suas ideias acabaram sendo utilizadas pelo Tratado de Lisboa, que, enfim, reformula o processo integracionista europeu, que em seu art. 325 do Tratado de Funcionamento da União Europeia acaba objetivando a harmonização legislativa no domínio contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União, no entanto, não especifica o instrumento a ser utilizado para esta harmonização (diretiva ou regulamento).

Assim, diante desse projeto surge, no ano de 2013 uma proposta de diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, COM (2012)0363, a qual até o presente momento não foi adotada.<sup>468</sup>

#### 2.1.1.2.1 Decisão 186/1998 do TJUE: Processo Criminal contra Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos

A análise desse caso é bastante relevante quando se fala em fraude contra os interesses financeiros comunitários. O processo trata de uma questão prejudicial enviada pelo Tribunal de Círculo do Porto (Portugal) destinado a obter nos processos penais pendentes contra Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos uma interpretação quanto aos dispositivos contidos no direito comunitário em razão da utilização indevida concedida pelo fundo Social Europeu. As rés acima citadas haviam cometido os crimes de falsificação e, quanto à Maria Amélia Nunes, existia acusação de crime de peculato, crimes esses cometidos no ano de 1986 e 1987, momento em que vigia decisão 83/516/CEE relativa às funções do Fundo Social Europeu, que previa a suspensão, supressão das contribuições repassadas para o Estado-Membro quando não forem elas utilizadas nas condições fixadas, implicando ainda na restituição do valor repassado ao Estado-Membro.<sup>469</sup>

Era questionado ao Tribunal Europeu se a conduta praticada pelas rés, à luz da legislação aplicável à época dos fatos implicava em reprovação penal e se o Estado-Membro seria competente para punir penalmente condutas que, lesando o interesse patrimoniais comunitários, a legislação comunitária apenas tenha previsto sanção civil.<sup>470</sup>

<sup>467</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 74.

<sup>468</sup> UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2012&number=363&appLng=PT>, acesso em 23 out. 2015.

<sup>469</sup> UNIÃO EUROPEIA. Curia. **Processo C – 186/98**: processo Criminal contra Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos. 1999. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0186&from=PT>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

<sup>470</sup> Ibid.

No tocante à primeira questão, responde o Tribunal no sentido de a legislação aplicável ao tempo dos fatos não possuir escopo penal. Assim, nenhuma sanção penal é prevista no caso descrito.<sup>471</sup>

Quanto ao fato da possibilidade de os Estados-Membros tomarem medidas para punir condutas que lesem os interesses financeiros da Comunidade, é plenamente viável, inclusive através de sanções penais, mesmo quando o regulamento comunitário preveja apenas sanções cíveis. Tal sanção deve ser similar à aplicável em caso de violação de disposições do direito nacional de natureza semelhante.<sup>472</sup>

Assim, o abuso quanto aos interesses financeiros da União já havia sido objeto de análise pelo Tribunal de Justiça Europeu, que decidiu no sentido de os Estados-Membros terem o dever de reprimir condutas violadoras dos interesses financeiros comunitários, podendo, inclusive, incluir penalidades criminais, que, nesse caso, deveria ser semelhantes às penalidades previstas no direito nacional.<sup>473</sup> Tal posição demonstra a relevância e a preocupação na proteção dos interesses financeiros da União, o que faz reforçar a ideia de instituição da Procuradoria Europeia com tal finalidade.

## 2.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROCURADORIA EUROPEIA A PARTIR DO TRATADO DE LISBOA

Diante da impossibilidade de os Estados-Membros lutarem sozinhos contra a criminalidade cada vez mais globalizada e organizada, as ideias acabam convergindo para a união de forças com o objetivo de combater a esses males através de um espaço penal comum,<sup>474</sup> o espaço penal europeu. As vias iniciadas, as quais eram simplesmente cooperativas, acabam por carecer de efetividade, principalmente frente à possibilidade de lesão dos interesses financeiros da União,<sup>475</sup> bens jurídicos próprios comunitários que exigem uma tutela e uma resposta penal própria.<sup>476</sup> Os mecanismos de cooperação, apesar de muitas vezes terem se mostrado efetivos no espaço europeu formulado não se mostram mais suficientes, sendo necessário assegurar uma resposta séria no âmbito da investigação e do exercício da ação penal nesse espaço comum.<sup>477</sup> Assim, evitando que haja uma abertura de

---

<sup>471</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 1999.

<sup>472</sup> Ibid.

<sup>473</sup> ROZMUS; TOPA; WALCZAK. 2014.

<sup>474</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 249.

<sup>475</sup> ANDRADE, 2013, p. 349.

<sup>476</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 250.

<sup>477</sup> Ibid., p. 251.

fronteiras para os criminosos e um fechamento para os órgãos de investigação, novas ideias acabam surgindo e se consolidando.<sup>478</sup>

O *Corpus Juris*, o Livro Verde e o Tratado Constitucional foram os pequenos passos dados no sentido da criação do Ministério Público Europeu, que acaba, enfim, por vir expresso no Tratado de Lisboa. A criação do Ministério Público Europeu se justifica pela insuficiência dos passos até então dados,<sup>479</sup> assim, o Tratado de Lisboa, em seu artigo 86<sup>480</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, trouxe a possibilidade de instituição de uma procuradoria europeia no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Ele estabelece que tal órgão tenha como objetivo a defesa dos interesses financeiros da União, combatendo os atos lesivos a eles, sendo competente para investigar e processar os autores das referidas infrações, sendo titular da ação pública a tramitar nos órgãos competentes dos Estados-Membros, atuando em conjunto com a OLAF.<sup>481</sup> Além disso, o Procurador Europeu seria competente para investigações criminais e para solicitar a abertura de ação contra os autores e cúmplices de infrações que prejudiquem os interesses financeiros da União, nos

<sup>478</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 251.

<sup>479</sup> Ibid., p. 252.

<sup>480</sup> Artigo 86, Tratado de Funcionamento da União Europeia:

*Artigo 86. o*

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. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no n. o 2 do artigo 20. o do Tratado da União Europeia e no n. o 1 do artigo 329. o do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

2. A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infracções lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n. o 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a acção pública relativa a tais infracções. PT C 83/82 Jornal Oficial da União Europeia 30.3.2010

3. Os regulamentos a que se refere o n. o 1 definem o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que esta exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas actividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos actos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções.

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. (UNIÃO EUROPÉIA, 2010c).

<sup>481</sup> BORGES, 2014. P.1175.

órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros,<sup>482</sup> sendo considerado uma autoridade nacional. Assim, cabe frisar a centralização do poder de investigar as infrações lesivas dos interesses financeiros da comunidade e a criminalidade organizada corresponde ao interesse de todos os Estados-Membros, e não se traduziria na transferência de competência das soberanias nacionais, sendo atribuição de competências comuns.<sup>483</sup>

A OLAF, Organismo Europeu na Luta Antifraude, teve papel fundamental na aceitação da instituição de uma Procuradoria Europeia. Isso porque a OLAF foi instituída por decisão da Comissão Europeia em 1999, com o objetivo de defender os interesses financeiros da União, possuindo uma tripla função: a) proteger os interesses financeiros da União Europeia, lutando contra a fraude, corrupção e outras atividades ilegais; b) proteger a reputação das instituições europeias, investigando faltas graves dos membros do seu pessoal que podem dar ensejo a processos disciplinares e penais; c) apoiar a Comissão Europeia na elaboração e aplicação das políticas de prevenção e detecção da fraude.<sup>484</sup> Contudo, apesar de ter sido muito importante sua criação, seu papel resumia-se à esfera administrativa, não garantindo sua estruturação eficaz na repressão penal dos ilícitos em causa, pois a Comunidade não dispõe ainda de competência para o exercício da ação penal que dê continuidade aos inquéritos administrativos elaborados pela OLAF.<sup>485</sup> Em razão dessa deficiência, a Procuradoria Europeia seria uma opção bastante coerente e efetiva, constituindo o braço penal no combate à fraude lesiva aos interesses financeiros da União Europeia.<sup>486</sup>

Em um primeiro momento, a Procuradoria Europeia concentrar-se-ia nas matérias ligadas às infrações lesivas aos interesses financeiros da União. No entanto, o artigo 86, n. 4 reserva uma relevante competência ao Ministério Público Europeu, permitindo a extensão de sua competência em razão da ocorrência de crimes graves possuidores de transnacionalidade, sendo denominada de cláusula *passerelle*,<sup>487</sup> mas, para tanto, é necessária decisão do Conselho nesse sentido, devendo o Conselho deliberar por unanimidade após aprovação do Parlamento e consulta à Comissão, sendo um procedimento legislativo especial.<sup>488</sup> Dessa forma, é observada a possibilidade de a União Europeia, através da Procuradoria, ser parte

---

<sup>482</sup> MOREDA, 2012, p. 151.

<sup>483</sup> ANDRADE, 2013, p. 351.

<sup>484</sup> Ibid, p. 339.

<sup>485</sup> Ibid., p. 340.

<sup>486</sup> BORGES, 2014, p. 1174.

<sup>487</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 171.

<sup>488</sup> MOREDA, op. cit., p. 151.

ativa em processo de condenação criminal,<sup>489</sup> sendo que essa evolução institucional relativiza consideravelmente a soberania dos Estados-Membros.

Para Nicolás Alonso Moreda, a criação dessa Procuradoria Europeia pode ser considerada um avanço muito importante no sentido da luta contra as infrações que prejudicam os interesses financeiros da União, não se limitando sua atuação a mera cooperação que se presencia na Eurojust, já que esta não pode proceder a investigações por modo próprio em razão da ausência de poderes processuais,<sup>490</sup> sendo a Eurojust apenas capacitada para coordenar as ações penais conduzidas pelas autoridades nacionais. Assim, será a instituição de um órgão dotado de autoridade e capacidade para atuar em toda a União, formando o que é possível considerar uma verdadeira cessão de competências jurisdicionais em matéria penal.<sup>491</sup>

Ainda para o autor, a principal virtude na construção do Ministério Público Europeu é o fato de superar o atual modelo embasado na cooperação.<sup>492</sup> Contudo, apesar de ser um passo bastante relevante para a integração europeia alcançar a esfera penal, a resistência de alguns Estados-Membros é uma realidade, que freia tal avanço, apesar de haver clara menção pelos órgãos da União Europeia quanto ao respeito ao sistema de justiça nacional e a tradição legal de cada país, propondo uma estrutura descentralizada e integrada, sendo grande parte do trabalho feito por autoridades nacionais, coexistindo, assim, as competências, o que viabiliza uma maior efetividade no objetivo contra a impunidade.

Diante dessa realidade e da necessidade de instituir-se a autoridade do Ministério Público Europeu, algumas questões relativas a sua forma de ação e suas atribuições já foram discutidas doutrinariamente. Dentre elas, as de maior relevância são quanto à competência dessa nova autoridade e o princípio norteador sobre o respeito aos direitos fundamentais a partir da existência dessa nova estrutura.

Para melhor proteger o orçamento da UE contra a fraude, houve a proposta de criação de uma Procuradoria Europeia responsável pela proteção dos interesses financeiros da União Europeia. O objetivo é garantir que os crimes que afetam o orçamento da UE sejam efetivamente investigados e processados e, conseqüentemente os valores envolvidos sejam recuperados. O objetivo inicial não é

---

<sup>489</sup> Artigo 86, n. 4, Tratado ed Funcionamento da Uniao Europeia: Artigo 86

4. O Conselho Europeu pode, em simultâneo ou posteriormente, adoptar uma decisão que altere o n.º 1, de modo a tomar 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.

<sup>490</sup> ANDRADE, 2013, p. 351.

<sup>491</sup> MOREDA, 2012, p. 152.

<sup>492</sup> Ibid., p. 153.

introduzir um código europeu de procedimento criminal, devendo haver o respeito aos sistemas de justiça nacionais e tradições jurídicas, assim, a proposta versa sobre uma estrutura descentralizada e integrada. Assim, a maioria do trabalho será feito em cooperação com as autoridades nacionais .

Os poderes do Procurador Europeu para investigar e processar são equilibrados com fortes garantias processuais dos indivíduos. Estas garantias são, por exemplo, o direito de acesso a um advogado e ao direito à assistência judiciária gratuita.<sup>493</sup>

No tocante à controvérsia acerca do princípio que deve nortear o sistema de ação do Ministério Público Europeu, importante observar a existência de dois sistemas distintos, um baseado no princípio da legalidade da ação penal e outro baseado no princípio da oportunidade da ação penal, constatando-se que os Estados-Membros da União Europeia não adotam unanimemente nem um, nem o outro sistema.<sup>494</sup>

Quanto ao princípio da legalidade é possível associá-lo à obrigatoriedade da ação penal, ou seja, o Ministério Público Europeu, havendo o preenchimento dos requisitos para o oferecimento da denúncia contra determinado criminoso, não poderia escolher sobre fazer ou não a denúncia, seria obrigado a assim proceder, assim, se observa a indisponibilidade de ação penal, sendo a denúncia um poder-dever. Já o princípio da oportunidade da ação penal possui um nível de discricionariedade do Procurador Europeu mais elevado, podendo o Ministério Público optar por não oferecer a denúncia em determinados casos, por exemplo, quando houver previsão expressa da possibilidade de não promoção da ação penal em crimes punidos apenas com pena de multa e o acusado houver pagado o montante máximo previsto no tipo.<sup>495</sup>

Sobre esses dois sistemas possíveis, Joana Amaral Rodrigues afirma a adoção do sistema da legalidade pela maioria dos Estados-Membros. Os sistemas penais que optaram pelo princípio da oportunidade acabam possibilitando uma maior ingerência do executivo no Ministério Público, pois estariam a ele vinculado, enquanto que o sistema penal que opta pelo princípio da legalidade observa-se menos ingerências e pressões sobre o seu Ministério

---

<sup>493</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Believing in people:** balancing the scales in european criminal law. 13 nov. 2013a. Disponível em: <[http://www.crimpol.eu/wp-content/uploads/2013/11/REDING-SPEECH-13-914\\_EN.pdf](http://www.crimpol.eu/wp-content/uploads/2013/11/REDING-SPEECH-13-914_EN.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2014. To better protect the EU budget against fraud, in July this year we proposed to establish a European Public Prosecutor's Office. The aim is to ensure that crimes affecting the EU budget are effectively investigated and prosecuted and money is recovered. We have taken a cautious and pragmatic approach. We did not introduce a European code of criminal procedure. We are respecting the national justice systems and legal traditions. We proposed a decentralised and integrated structure. Most of the work will be done in cooperation with national authorities.

The creation of the European Public Prosecutor's Office does not shift power to the prosecution. The powers of the European Prosecutor to investigate and prosecute are balanced with strong procedural safeguards for individuals. These safeguards are for example the right of access to a lawyer and the right to legal aid. I would like to see you and the experts from academia to continue to advise us on the best way to get the European Public Prosecutor's Office agreed and put to work.

<sup>494</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 239.

<sup>495</sup> Ibid., p. 240.

Público, acabando por evitar que questões de natureza política gerem a impunibilidade de certas infrações,<sup>496</sup> sendo assim, para a autora o sistema da legalidade se mostra mais seguro.

A Comissão Europeia também é mais favorável ao sistema da legalidade. Isso é constatado a partir do estudo do Livro Verde, no entanto, não seria uma legalidade estrita, mas sim flexibilizada, trazendo-se três exceções. A primeira exceção está diretamente ligada a não sobrecarga da Procuradoria Europeia com casos menores, assim, seria fixado um limiar financeiro abaixo do qual o procurador europeu seria livre na promoção ou persecução penal.<sup>497</sup> A segunda exceção à legalidade se daria no caso da utilidade da ação penal, ou seja, possibilidade do Procurador levar o processo adiante apenas em relação a uma das partes. Por fim, a terceira exceção liga-se ao instituto da transação penal, no qual, com o objetivo de dar maior eficácia à recuperação de ativos, o arguido passa a ter a possibilidade de efetuar um acordo com o Procurador Europeu ligado à restituição dos fundos irregularmente recebidos, sendo determinado um limite financeiro a partir do qual não se admitiria mais a transação.<sup>498</sup>

A partir dessa evolução gradativa do sistema jurídico comunitário, tanto com a atuação do Tribunal de Justiça Comunitário quanto pela concretização de ideias importantes nos dispositivos dos tratados que reformulam o processo integrativo da União Europeia, com a cooperação cada vez mais cedendo espaço à integração, o projeto do Ministério Público Europeu enfim torna-se mais concreto e, no ano de 2014, o Conselho apresenta proposta que tem por escopo instituir a Procuradoria Europeia.

### **2.2.1 Proposta de regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia**

A passos lentos, mas constantes o espaço penal europeu vai tomando forma e evoluindo de um sistema cooperativo para um sistema integrativo. A previsão de criação de um Ministério Público na União Europeia, trazido pelo Tratado de Lisboa, confirma essa passagem do tratamento do direito penal referente aos interesses da União (como nos casos dos interesses financeiros comunitários) às competências comunitárias (fim dos pilares). Como forma de concretização desse objetivo, no dia 17 de julho de 2013, o Conselho

---

<sup>496</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 242.

<sup>497</sup> Semelhante ao que ocorre no sistema brasileiro, no qual a ação penal não é proposta quando o valor do tributo não superar 20 mil reais tendo-se em vista que a ação do fisco no tocante a esses valores não se mostra adequada ao custo x benefício da ação.

<sup>498</sup> RODRIGUES, J. A., op. cit., p. 242-243.



Europeu apresentou Proposta de Regulamento para instituição desse novo órgão comunitário.<sup>499</sup>

Na exposição de motivos são elencados basicamente três razões para criação dessa Procuradoria. Inicialmente a ação lenta do judiciário nacional no caso de infrações envolvendo crimes transnacionais, tendo-se em vista a limitação dos recursos afetos à aplicação coerciva da lei (mesmo sendo tais crimes possuidores de danos potencialmente significativos) é razão bastante sólida, pois a ação das autoridades judiciárias nacionais é frequentemente vagarosa, a média de ações penais é baixa e os resultados obtidos nos diferentes Estados-Membros da União são desiguais em termos globais.<sup>500</sup> Dessa forma, para obter-se um combate aos crimes lesivos dos interesses financeiros da União mais efetivo em virtude da sua dimensão e seus efeitos, deve haver o uso de algum instrumento em nível comunitário<sup>501</sup>. Além disso, o poder de investigação da OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude) está limitado apenas às esferas administrativas, impossibilitando um reflexo em ação judicial direta. Por fim a inexistência de competência à EUROJUST e à EUROPOL para a prática de atos necessários e exigidos pelos inquéritos e ações penais justifica ainda mais a criação e a ação do Ministério Público Europeu. Diante dessas razões, acrescentando-se a obrigação de atuação da União Europeia decorrente do art. 325 do Tratado de Funcionamento da União Europeia<sup>502</sup> chega-se a conclusão de que é extremamente necessária e essencial a

<sup>499</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Européia.** 17 jul. 2013d. Disponível em: <[http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/consultas-publicas/uniao-europeia-proposta4359/downloadFile/attachedFile\\_f0/Proposta\\_de\\_Regulamento\\_Procuradoria\\_Europeia.pdf?nocache=1378809314.23](http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/consultas-publicas/uniao-europeia-proposta4359/downloadFile/attachedFile_f0/Proposta_de_Regulamento_Procuradoria_Europeia.pdf?nocache=1378809314.23)>. Acesso em: 18 maio 2014.

<sup>500</sup> PORTUGAL. Ordem dos Advogados. **Parecer da OA sobre proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia.** Disponível em: <[http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe\\_artigo.aspx?idc=5&idsc=115187&ida=128664](http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=5&idsc=115187&ida=128664)>. Acesso em: 05 maio 2014b.

<sup>501</sup> COMISSÃO EUROPEIA, op. cit., Considerando n.5.

<sup>502</sup> EUROPA. Tratado de Funcionamento da União Europeia.

*Artigo 325.*

(ex-artigo 280. o TCE)

1. A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma protecção efectiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.

2. Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.

3. Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenarão as respectivas acções no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizarão, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes. PT C 83/188 Jornal Oficial da União Europeia 30.3.2010

4. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Tribunal de Contas, adoptarão as medidas necessárias nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, tendo em vista proporcionar uma protecção efectiva e equivalente nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.

criação desta Procuradoria,<sup>503</sup> sendo um grande passo que foi sendo calculado e amadurecido ao longo dos anos, tendo-se em vista que esta ideia vinha desde o *Corpus Juris* de 2000.

Em um primeiro momento a Procuradoria será instituída para questões relativas à fraude que lesa os interesses financeiros da União, possuindo competência no que tange aos crimes contra os interesses financeiros da União, sendo possível, posteriormente, haver a extensão de sua atuação para outras esferas,<sup>504</sup> conforme prevê a cláusula de abertura contida no artigo 74 da proposta de Regulamento para instituição de uma Procuradoria Europeia, que possibilita a revisão em cinco anos do início de aplicação do regulamento, viabilizando um alargamento da competência da instituição, para outras infrações penais.<sup>505</sup>

Assim, é possível concluir que a Procuradoria Europeia vem como uma complementação à Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros do bloco através do direito penal (COM (2012) 363 final), sendo capaz de dar maior efetividade à persecução penal desses crimes que acabam ligando-se ao terrorismo, crime organizado, corrupção e branqueamento de capitais, possibilitando a ação da Procuradoria Europeia em relação a esses crimes conexos, mesmo não estando tecnicamente previstos no direito nacional, desde que seus fatos constituintes sejam idênticos e indissociáveis das infrações lesivas dos interesses financeiros da União.<sup>506</sup> A diretiva vem consolidar a proteção material dos interesses financeiros da União Europeia, estabelecendo as penas de prisão que lhes devem ser aplicáveis, bem como o prazo de prescrição a que tais infrações penais se encontram sujeitas.<sup>507</sup>

A Procuradoria por sua vez, constitui-se de um braço processual essencial para uma melhor cooperação, coordenação e eficácia dos inquéritos e ações penais em nível europeu, buscando assegurar o menor impacto possível nas estruturas dos Estados-Membros, através da

---

5. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo.

<sup>503</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Exposição de Motivos. p. 2.

<sup>504</sup> Ibid., Considerando n.1.

<sup>505</sup> Ibid., Artigo 74.

*Artigo 74.º*

#### **Cláusula de revisão**

1. [Cinco anos após o início de aplicação do presente regulamento], o mais tardar, a Comissão deve apresentar o seu relatório de avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre essa aplicação, que pode ser acompanhado de propostas legislativas. O relatório deve conter as suas conclusões sobre a viabilidade e a pertinência de alargar a competência da Procuradoria Europeia a outras infrações penais, ao abrigo do artigo 86.º, n.º 4, do Tratado.

2. Caso conclua serem necessárias normas de execução relativas à instalação da Procuradoria Europeia, suas funções ou o procedimento aplicável às suas atividades, a Comissão deve apresentar propostas legislativas ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão pode recomendar ao Conselho Europeu o alargamento das competências da Procuradoria Europeia, em ao abrigo do artigo 86.º, n.º 4 do Tratado.

<sup>506</sup> Ibid., Considerando n.22.

<sup>507</sup> PORTUGAL, 2014b.

preservação da soberania,<sup>508</sup> constituindo-se duas faces de uma mesma moeda e, assim, complementando-se.

Diante dessa proposta que se apresenta para a criação da Procuradoria Europeia, a maioria dos estudiosos defendem-na como possuidora de uma estrutura de natureza supranacional, sendo dirigida pelo Procurador Europeu e possuindo gabinetes de procuradores europeus delegados nas jurisdições nacionais. O âmbito territorial de atuação corresponderá ao espaço da União Europeia e terá competência reservada e autoridade exclusiva para investigar e exercer a ação penal em relação às infrações da sua competência, assim, se a Procuradoria Europeia decidir investigar um caso, em princípio, cessa a competência das autoridades nacionais, cujos poderes são assumidos, em nível nacional, pela Procuradoria Europeia.<sup>509</sup>

A Procuradoria Europeia tem como funções a investigação, a ação penal e a condução a julgamento dos autores de infrações penais lesivas aos interesses financeiros da União e seus cúmplices, dirigindo e supervisionando os inquiridos e praticando atos próprios da ação penal”.<sup>510</sup> Para tanto e para evitar resistências inflexíveis dos Estados-Membros tal proposta busca ser o menos intrusiva possível para as ordens jurídicas nacionais e as estruturas institucionais dos Estados-Membros. Seus principais objetivos são: a) 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 União Europeia nas instituições da União, no respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; b) estabelecer um sistema europeu coerente de investigação e ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da União; c) garantir maior eficiência à investigação e à ação penal ligadas às infrações lesivas dos interesses financeiros da União; d) aumentar o número de ações penais, que resultem num maior número de condenações e na recuperação de fundos da União obtidos fraudulentamente; e) garantir a cooperação estreita e o intercâmbio de informações eficaz entre as autoridades competentes europeias e nacionais; f) reforçar a dissuasão da prática de infrações lesivas dos interesses financeiros da União.<sup>511</sup>

O Regulamento é dividido em dez capítulos distintos e complementares entre si. Em seus considerandos é justificada a criação desse novo órgão comunitário apontando-se, dentre

---

<sup>508</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Considerando n. 6.

<sup>509</sup> ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro. **A Procuradoria Europeia: to be or not to be**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2013. Disponível em: <<http://www.fd.unl.pt/Anexos/7315.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

<sup>510</sup> PORTUGAL, 2014a.

<sup>511</sup> COMISSÃO EUROPEIA, op. cit., Base jurídica da proposta de Procuradoria Europeia.

as inúmeras razões existentes, a necessidade de alcançar-se uma efetividade na persecução penal no tocante às fraudes cometidas contra os interesses da União, sublinhando-se que, sem a criação dessa Procuradoria, esse objetivo não seria alcançado dada a fragmentação dos procedimentos penais nacionais no domínio dessas infrações, razão pela qual esta instituição passaria a ter competência exclusiva para atuar penalmente em face dessas infrações.<sup>512</sup> Contudo, apesar dessa previsão, é assegurado que o impacto na ordem jurídica e nas estruturas institucionais dos Estados-Membros é a menos intrusiva possível, diante das possibilidades, o que é mencionado justamente para evitar que haja resistências excessivas pelos membros da União Europeia, já que a manutenção da soberania na esfera penal como construída na visão clássica não mais é sustentável no ambiente integrado da União Europeia e a falta de seu compartilhamento acabaria por ameaçar a si própria.

O primeiro capítulo trata do objeto e definições da instituição da Procuradoria Europeia, delimitando a finalidade do Regulamento, que é o estabelecimento de normas relativas ao funcionamento dessa nova instituição. Além disso, são trazidas algumas definições relevantes para fins de compreensão e abrangência do documento.

O segundo capítulo abarca as regras gerais, trazendo as características fundamentais do órgão, que possuirá uma estrutura descentralizada com personalidade jurídica própria (artigo 3º), abrangendo a previsão de ser órgão independente e responsável, assegurando a possibilidade de exercício de suas funções desvinculada de interesses que não seja a maior efetividade na punição dos infratores violadores dos interesses financeiros da União.<sup>513</sup>

O procurador Europeu, segundo o Regulamento, será nomeado pelo Conselho Europeu, que delibera por maioria simples, com aprovação prévia do Parlamento Europeu por um período de 8 anos. Essa seleção é realizada por um concurso aberto que será publicado no Jornal Oficial da União Europeia, sendo a Comissão responsável pela elaboração de uma lista restrita a ser apresentada ao Conselho e ao Parlamento.<sup>514</sup> Com isso o Procurador Europeu é plenamente responsável pelo desempenho das suas funções enquanto dirigente máximo da procuradoria europeia, recaindo sobre ele uma responsabilidade institucional global pelas atividades gerais perante as instituições da União, podendo, inclusive, ser destituído do cargo através de controle realizado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em casos de falta grave ou quando não mais reunir as condições exigidas para o exercício de sua função.<sup>515</sup> Esse controle realizado pelo Tribunal de Justiça se mostra bastante relevante e essencial para

---

<sup>512</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Considerando 5.

<sup>513</sup> Ibid., n. 11 e artigo 5.

<sup>514</sup> Ibid., Artigo 8.

<sup>515</sup> Ibid., Considerando n. 11.

que haja uma maior efetividade e controle no desempenho das funções de atribuição do Procurador.

Quanto aos princípios de base das atividades da Procuradoria, é possível destacar a previsão expressa da necessidade de respeito da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, dessa forma, o arguido, sujeito a um processo penal europeu, terá suas garantias a um processo em contraditório e ampla defesa assegurado, haja vista tratar-se, a atuação do Ministério Público, como uma verdadeira autoridade de investigação e ação penal sendo a limitação de seus poderes e definição das garantias processuais do visado por este procedimento medida essencial.<sup>516</sup>

Isso reflete positivamente em prol do novo órgão, já que para legitimação das soluções contra os fenômenos criminais graves ou especificamente europeus é necessária a preservação das instituições e das garantias do Estado de Direito, cabendo assumir a conquista irrenunciável que representam os direitos fundamentais.<sup>517</sup><sup>518</sup>

Ainda nesse capítulo há a previsão de aplicação subsidiária do ordenamento jurídico nacional em detrimento do Regulamento, ou seja, o direito nacional só será aplicável quando o Regulamento for omissivo em alguma questão e, além disso, quando houver conflito entre ele e o direito nacional aquele prevalecerá.<sup>519</sup>

O capítulo terceiro prevê normas de regulamento interno da Procuradoria. Tais normas dispõem sobre os inquéritos, ações penais e julgamentos envolvendo o Ministério Público Europeu, trazendo seus elementos essenciais, enumerando as medidas de investigação

<sup>516</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 253.

<sup>517</sup> Ibid., p. 255.

<sup>518</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Artigo 11.

<sup>519</sup> Ibid., Artigo 11º, item 3.

Artigo

11.º

*Princípios de base das atividades da Procuradoria Europeia*

1. No exercício das suas atividades, a Procuradoria Europeia assegura o respeito dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
2. As ações da Procuradoria Europeia orientam-se pelos princípios da proporcionalidade, a que se refere o artigo 26.º, n.º 3.
3. Os inquéritos e ações penais da Procuradoria Europeia regem-se pelo presente regulamento. O direito nacional aplica-se na medida em que a matéria em não seja regulada pelo presente regulamento. O direito nacional aplicável é a lei do Estado-Membro em que o inquérito ou a ação penal tem lugar. Sempre que uma matéria se reja pelo direito nacional e pelo presente regulamento, prevalece este último.
4. A Procuradoria Europeia tem competência exclusiva para instaurar inquéritos e ações penais relativamente a infrações cometidas contra os interesses financeiros da União.
5. A Procuradoria Europeia realiza os seus inquéritos de forma imparcial e procura todos os elementos de prova pertinentes, tanto incriminatórios como absolutórios.
6. A Procuradoria Europeia enceta os inquéritos sem atrasos injustificados e garante a celeridade na realização dos inquéritos e ações penais.
7. As autoridades competentes dos Estados-Membros devem auxiliar e apoiar ativamente os inquéritos e ações penais da Procuradoria Europeia, a pedido desta, e abster-se de qualquer ação, política ou procedimento suscetível de atrasar ou dificultar o seu andamento.

que a Procuradoria Europeia pode utilizar, deixando ao direito nacional o tratamento das matérias restantes.<sup>520</sup> É previsto um dever existente entre as autoridades nacionais, instituições, organismos de informar imediatamente à Procuradoria Europeia sobre qualquer conduta suscetível de constituir infração penal de sua competência (artigo 15). Após o recebimento dessa informação poderá haver a abertura de inquérito, sendo tal atitude fundamentada de forma escrita e razoável (artigo 16).

Importante mencionar que existe previsão no Regulamento quanto à possibilidade de levantamento de privilégios e imunidades de autoridades nacionais que assim gozam em decorrência de lei nacional, para que haja seu levantamento e que, assim, a Procuradoria Europeia possa proceder à investigação (artigo 19).<sup>521</sup> Essa regra explicitamente consagra a prevalência de interesses comunitários (lesões financeiras à União) em face dos interesses nacionais (imunidades).

Quanto ao recolhimento de informações para a formação do inquérito, prevê o documento que tanto as autoridades nacionais, quanto a Eurojust e a Europol, poderão buscar qualquer informação relativa a uma infração que alcance a competência da Procuradoria Europeia, bem como deverão prestar assistência ao desenvolvimento das investigações quando solicitadas (artigo 21).<sup>522</sup>

Ainda nesse capítulo há a previsão de uma territorialidade europeia, ou seja, é disposto que o território dos Estados-Membros da União será considerado uma área jurídica única na qual a Procuradoria Europeia exercerá sua competência. Tais competências são arroladas no corpo do regulamento, mais especificamente nos artigos 26 e 27 da referida proposta, tratando das medidas de inquérito e da ação penal perante os tribunais nacionais respectivamente.

O artigo 26 do referido regulamento trata especificamente das medidas de inquérito, sendo elas: a) efetuar buscas em quaisquer instalações, terrenos, meios de transporte, casas particulares, vestuário e em quaisquer outros bens pessoais ou sistema informático; b) obter qualquer objeto ou documento pertinente, ou o congelamento de dados informáticos, incluindo os dados de tráfego e de contas bancárias, encriptados ou descriptados quer no formato original quer noutra formato especificado; c) selar instalações e meios de transporte e congelar dados, a fim de preservar a sua integridade, evitar a perda ou contaminação de elementos de prova ou garantir a possibilidade de apreensão; d) congelar instrumentos ou

---

<sup>520</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Considerando n. 19.

<sup>521</sup> Ibid., Artigo 19.

<sup>522</sup> Ibid., Artigo 21.

produtos de crime, incluindo o congelamento de bens, caso se preveja virem a ser objeto de apreensão pelo tribunal e exista razão para acreditar que o proprietário, o possuidor ou o controlador frustrar a decisão judicial de apreensão; e) interceptar telecomunicações, incluindo correio eletrônico, enviado e recebido pelo suspeito, ou qualquer conexão por telecomunicação que o suspeito esteja a utilizar; f) realizar operações de vigilância de telecomunicações em tempo real, ordenando a transmissão instantânea dos dados de tráfego das telecomunicações para localizar o suspeito e identificar as pessoas que tenham estado em contato com o mesmo num dado momento específico; g) controlar operações financeiras, ordenando a qualquer instituição financeira e de crédito que informe em tempo real a Procuradoria Europeia de qualquer operação financeira realizada através de qualquer conta detida ou controlada pelo suspeito ou quaisquer outras contas relativamente às quais haja motivos razoáveis para considerar que são usadas em ligação com a infração; h) congelar operações financeiras futuras, ordenando a qualquer instituição financeira e de crédito que se abstenha de realizar qualquer operação financeira que envolva qualquer conta detida ou controlada pelo suspeito; i) aplicar medidas de vigilância em locais não públicos, ordenando a vigilância por áudio e vídeo de locais não públicos, salvo vídeo vigilância de casas particulares e o registo dos seus resultados; j) realizar investigações secretas, ordenando a um funcionário que atue discretamente ou sob uma identidade falsa. As medidas até aqui enumeradas devem ser autorizadas pela autoridade judicial competente do Estado-Membro em que será executada, já as demais medidas de inquérito contidas da alínea k até a u apenas deverão ser sujeitadas a autorização judicial se tal for exigido pelo direito nacional do Estado-Membro em que a medida deva ser executada, sendo elas as seguintes: k) intimar suspeitos e testemunhas, sempre que existam motivos razoáveis para crer que possam prestar informações úteis ao inquérito; l) aplicar medidas de identificação, ordenando a recolha de fotografias, o registo de imagem de pessoas e o registo dos dados biométricos de uma pessoa; m) apreender objetos necessários como elementos de prova; n) aceder a instalações e recolher amostras de bens; o) inspecionar meios de transporte, sempre que existam motivos razoáveis para crer que neles estejam a ser transportados bens relacionados com o inquérito; p) aplicar medidas para detectar e controlar pessoas, a fim de determinar o paradeiro de alguém; q) detectar e rastrear qualquer objeto através de meios técnicos, incluindo entregas controladas de bens e operações financeiras controladas; r) vigiar de forma orientada do suspeito e de terceiros em locais públicos; s) obter acesso a registos públicos nacionais ou europeus e a registos mantidos por entidades privadas de interesse público; t) interrogar o suspeito e as testemunhas; u) nomear

peritos, oficiosamente ou a pedido do suspeito, sempre que se revelem necessários conhecimentos especializados.

Essas medidas, segundo consta no texto do artigo 26, devem ter sua legalidade assegurada pelos Estados-Membros, que viabilizarão seu uso pela Procuradoria Europeia, estando elas sujeitas ao direito nacional. Além disso, as referidas medidas devem ser requeridas com fundamentação razoável, devendo sempre prevalecer a medida menos intrusiva, podendo, inclusive, haver pedido pela Procuradoria Europeia à autoridade judicial competente a detenção do suspeito nos termos do direito nacional.<sup>523</sup>

Quanto à atuação do Ministério Público Europeu na ação penal, o artigo 27 dispõe que o Procurador Europeu e os Procuradores do Ministério Público Europeu possuem os mesmos poderes dos procuradores nacionais no tocante a ação penal e a acusação, sendo competente o Tribunal Nacional do local onde cometida a infração, Tribunal do local de residência habitual do arguido, Tribunal do local onde se encontram os elementos de provas ou o Tribunal onde as vítimas diretas têm sua residência habitual, o qual será indicado pelo Procurador Europeu.<sup>524</sup>

A ação penal poderá ser arquivada em alguns casos específicos. Será decisão vinculada da Procuradoria Europeia o arquivamento do processo quando: ocorrer a morte do suspeito; o comportamento objeto do inquérito não é considerado infração penal; ocorrer anistia ou imunidade ao suspeito; tiver havido a prescrição do prazo legal nacional para a ação penal; tiver sido o suspeito absolvido ou condenado anteriormente pelo mesmo fato. Existem, ainda, situações em que haverá certa discricionariedade no arquivamento do processo, como quando tratar-se de infração de menor potencial ofensivo nos termos da lei nacional que transpõe a diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva aos interesses financeiros da União (a qual ainda não foi aprovada);<sup>525</sup> ou quando faltarem elementos de prova.<sup>526</sup>

O capítulo quarto é o responsável por elencar expressamente as garantias processuais dos suspeitos e demais envolvidos na ação da Procuradoria definindo autonomamente outros direitos ainda não regulados pela legislação da União. Dentre os direitos consagra-se o direito à informação, ao acesso aos autos do processo, direito a um advogado (artigo 34) e direito de comunicar-se com terceiros e de informá-los em caso de detenção, bem como direito a

---

<sup>523</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Artigo 26.

<sup>524</sup> Ibid., Artigo 27.

<sup>525</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Parlamento. **Resolução do Parlamento de 12 de março de 2014 sobre a proposta que institui a Procuradoria Europeia.** 12 mar. 2014f. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0234+0+DOC+XML+V0//PT#BKMD-42>>. Acesso em: 07 set. 2014d. N. 5, item IV.

<sup>526</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Artigo 28.



apresentar elementos de prova (artigo 35), nomear peritos e ouvir testemunhas, sendo a esses assegurada a garantia da ampla defesa e o contraditório; direito ao silêncio e a presunção de inocência (artigo 33), além de todos os direitos previstos pelo direito nacional aplicável.<sup>527</sup>

O capítulo quinto vem tratar do controle jurisdicional, da fiscalização jurisdicional dos atos processuais que a Procuradoria Europeia implementará no exercício de suas funções. Assim, há previsão no sentido de a referida procuradoria e seus procuradores serem considerados autoridades nacionais (artigo 36 da Proposta de Regulamento),<sup>528</sup> conseqüentemente deve a fiscalização ser atribuída aos tribunais nacionais, somente havendo a possibilidade de análise pelo Tribunal de Justiça da União Europeia de questões sobre a interpretação atinente aos seus atos ou pedidos de destituição do Procurador<sup>529</sup> expressamente previsto no artigo 47 da referida proposta<sup>530</sup>. Em decorrência disso, acaba-se confiando aos tribunais nacionais a fiscalização jurisdicional de todos os atos de investigação e de ação penal da Procuradoria Europeia que são impugnáveis, não cabendo ao Tribunal da União (TJUE) a competência relativamente a esses atos, pois tais atos não devem ser considerados atos de um organismo da União para efeitos de fiscalização jurisdicional.<sup>531</sup> Com isso, cabe à Procuradoria Europeia iniciar ações penais nos tribunais nacionais, devendo sua competência ser definida à luz do direito penal dos Estados-Membros, que criminalizam atos ou omissões lesivos dos interesses financeiros da União e determinam as sanções aplicáveis, transpondo a legislação da União para as ordens jurídicas internas.<sup>532</sup> Destaca-se que a legislação referida trata-se da proposta de Diretiva COM (2012) 363 final, que reforma a diretiva sobre o tema de 2001, sendo que aquela ainda está pendente de aprovação.

O capítulo sexto trata da proteção de dados, trazendo normas em matéria de proteção de dados pessoais. Tal supervisão sobre o tratamento de todos os dados pessoais é conferida à Autoridade Europeia para Proteção de Dados (AEPD), que tem por missão garantir que todas as instituições e órgãos da União Europeia respeitem o direito à privacidade quando haja o

---

<sup>527</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Artigo 32.

<sup>528</sup> Ibid., Artigo 36.

<sup>529</sup> Ibid., Aspectos jurídicos da proposta. P. 6-8.

<sup>530</sup> Ibid., Artigo 47.

*Artigo 47.º*

**Responsabilidade pelo tratamento não autorizado ou incorreto de dados**

1. A Procuradoria Europeia é responsável, nos termos do disposto no artigo 340.º do Tratado, por quaisquer danos causados a uma pessoa em resultado de um tratamento de dados não autorizado ou incorreto a que tenha procedido.

2. As queixas contra a Procuradoria Europeia relativas à responsabilidade a que se refere o n.º 1 são apreciadas pelo Tribunal de Justiça em conformidade com o disposto no artigo 268.º do Tratado.

<sup>531</sup> Ibid., Considerando n. 37.

<sup>532</sup> Ibid., Considerando n. 24.

processamento dos seus dados pessoais<sup>533</sup>, dessa forma, em caso de violação ao direito à privacidade, determinará que seja corrigido o abuso/violação.<sup>534</sup> Assim, quando o dano causado a uma pessoa tiver resultado de um tratamento de dados não autorizado ou incorreto que tenha sido conduzido pela Procuradoria Europeia terá ela responsabilidade apreciada diante do Tribunal de Justiça da União Europeia.<sup>535</sup>

O capítulo sete trata das disposições financeiras e em matéria de pessoal, especificando o tratamento financeiro e pessoal da instituição. Dispõe o regulamento que o Procurador Europeu é responsável pela tomada de decisões em matéria financeira e orçamentário, o que caracteriza uma autonomia e independência da instituição, desvinculando-a de qualquer órgão, seja do direito nacional, ou de direito da União.<sup>536</sup> As receitas dessa Procuradoria advêm, segundo a previsão do documento em elaboração, principalmente de uma contribuição da União, inscrita no orçamento geral da União e taxas cobradas por serviços de publicação e por qualquer serviço prestado pela Procuradoria Europeia. O gestor orçamental da instituição é o vice-procurador que tem a função de executar o orçamento sob sua responsabilidade e nos limites autorizados pelo orçamento.<sup>537</sup>

Quanto às disposições em matéria de pessoal, prevê o regulamento que é aplicável à Procuradoria Europeia o Estatuto de pessoal da União Europeia, o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia, assim como as respectivas disposições de execução adotadas. Além disso, é aplicável a essa Procuradoria e ao seu regime de pessoal o protocolo relativo aos privilégios e imunidades da União.<sup>538</sup>

No capítulo oitavo ficam previstas disposições relativas ao vínculo da Procuradoria Europeia com os seus parceiros mantendo contato de cooperação com organismos ou agências da União, autoridades competentes de países terceiros, organizações internacionais e a Interpol, podendo proceder a um intercâmbio direto com eles. No tocante à conexão da Procuradoria com os seus parceiros, merece destaque sua relação com a Eurojust, devendo ambas coexistir, cooperando e complementando-se orgânica, operacional e administrativamente,<sup>539</sup> constituindo, assim, uma vinculação estreita entre elas.<sup>540</sup> Quanto à ligação dessa instituição com a Eurojust e Europol, importante destacar que há previsão de um

---

<sup>533</sup> AUTORIDADE Europeia para a Proteção de Dados. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/edps/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/edps/index_pt.htm)>. Acesso em: 04 set. 2014.

<sup>534</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Artigos 41 a 46.

<sup>535</sup> Ibid., Artigo 47.

<sup>536</sup> Ibid., Artigo 48,

<sup>537</sup> Ibid., Artigo 51.

<sup>538</sup> Ibid., Artigo 54.

<sup>539</sup> Ibid., Considerando n. 40.

<sup>540</sup> Ibid., Artigo 57.

vínculo especial entre elas, permitindo um intercâmbio de dados e informações, o que concede maior efetividade à atuação da Procuradoria Europeia.<sup>541</sup>

A relação da Procuradoria com países terceiros poderá ser estabelecida através de acordos de cooperação com entidades, que poderão incidir sobre o intercâmbio de informações estratégicas e no deslocamento de agentes de ligação para a Procuradoria Europeia.

Quanto à transferência de dados pessoais, é previsto que a Procuradoria Europeia poderá transferir diretamente dados pessoais para organismos ou agências da União quando necessário, com o objetivo de desenvolver suas funções ou as funções dos referidos organismos e agências. Contudo, a transferência desses dados pessoais para países terceiros só deverá ocorrer quando necessário para o desempenho efetivo das suas funções e desde que haja a garantia de um nível adequado de proteção a esses dados transferidos, respeitando-se a diretiva 95/46/CE, sendo que esse país terceiro deve apresentar garantias adequadas à proteção da vida privada e dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos.<sup>542</sup> Assim, a transferência desses dados pessoais deve ter sua necessidade analisada caso a caso.

As disposições gerais que disciplinam questões institucionais emergentes da criação de qualquer novo serviço ou agência da União são tratadas no capítulo nono. Assim, prevê esse artigo que a Procuradoria Europeia gozará em todos os Estados-Membros da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas coletivas pelas legislações nacionais, devendo ser assegurada a melhor condição possível para o funcionamento da instituição.<sup>543</sup>

Os membros da Procuradoria deverão manter a confidencialidade das informações de que tenham conhecimento no desempenho de suas funções, que é estendida a todos os organismos, agências e membros chamados para atuar junto à Procuradoria, mantendo-se tal dever após a cessação das funções, do contrato de trabalho ou atividades.<sup>544</sup> Além disso, há o dever de transparência na Procuradoria sendo prevista a aplicação às funções administrativas da Procuradoria o Regulamento CE n. 1049/2001.

Ainda, com a finalidade de facilitar a luta contra a fraude, corrupção e outras atividades ilícitas a procuradoria deverá aderir ao acordo interinstitucional de 1999, relativo a inquéritos internos efetuados pela OLAF, sendo o Tribunal de Contas Europeu responsável por efetuar controles documentais.<sup>545</sup>

---

<sup>541</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Artigo 57 e 58.

<sup>542</sup> Ibid., Artigo 61.

<sup>543</sup> Ibid., Artigo 62.

<sup>544</sup> Ibid., Artigo 64.

<sup>545</sup> Ibid., Artigo 66.

No tocante ao regime de responsabilidade, importante destacar que o regulamento prevê a responsabilidade da Procuradoria quanto aos danos causados por seu pessoal no exercício de suas funções, devendo haver o nexo de causalidade, ou seja, deve haver a vinculação da imputação do dano ao agente.<sup>546</sup> Diante dessa situação, é estabelecida a competência do Tribunal de Justiça da União Europeia para conhecer desses litígios e reconhecer a responsabilidade. Enfim, importante destacar que a Procuradoria deverá emitir relatório anual de suas atividades gerais, devendo este relatório ser enviado ao Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, bem como ao Conselho e à Comissão.<sup>547</sup>

Por fim, o capítulo dez trata das disposições finais, trazendo a aplicação do regulamento, disposições de execução, transitórias, regras administrativas e entrada em vigor.<sup>548</sup> Assim, fica estabelecido que os Estados-Membros manterão suas competências até a data em que a Procuradoria Europeia esteja instalada e entre em funcionamento, sendo apenas competente para tratar das infrações posteriores ao início de seu funcionamento. No entanto, excepcionalmente, poderão tratar de infrações anteriores à data de seu funcionamento quando tais infrações não tiverem sido objeto de investigação ou ação penal pela autoridade competente.<sup>549</sup>

Ainda, é possível observar a existência de uma cláusula de revisão, na qual há previsão de, após 5 anos do início de aplicação do presente regulamento, a Comissão deverá apresentar um relatório de avaliação ao Parlamento e ao Conselho sobre essa aplicação, podendo ser acompanhada de propostas legislativas, sendo viável manifestação no sentido de alargamento da atuação dessa instituição, ou seja, expandir sua atuação para além dos crimes contra os interesses financeiros da União.<sup>550</sup>

Para que a Procuradoria Europeia seja instituída é necessário, após a proposta da Comissão, a aprovação do Parlamento e, por fim, a unanimidade do Conselho para a sua instituição, que, caso assim não seja possível, poderá aderir-se a cooperação reforçada entre os países, desde que exista no mínimo nove Estados-Membros.<sup>551</sup> Mesmo diante da impossibilidade de adoção da Procuradoria Europeia no âmbito da União como um todo, ela não será afastada, existindo a possibilidade de adoção através da cooperação reforçada, o que demonstra a relevância e essencialidade desse estreitamento.

---

<sup>546</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013d, Artigo 69.

<sup>547</sup> Ibid., Artigo 70.

<sup>548</sup> Ibid., Aspectos jurídicos da proposta, p. 6-8.

<sup>549</sup> Ibid., Artigo 71.

<sup>550</sup> Ibid., Artigo 74.

<sup>551</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Comissão propõe Procuradoria Europeia e reforça garantias processuais do OLAF para proteger da fraude o dinheiro dos contribuintes.** 17 jul. 2013c. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-709\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-709_pt.htm)>. Acesso em: 19 maio 2014.

Referida proposta, assim, vem sendo debatida no Grupo de Cooperação em Matéria Penal desde outubro de 2013, no entanto, muitos Estados-Membros acabam por resistir a essa instituição, o que acabaria por barrar tal avanço, em razão do artigo 86, item 1 do Tratado de Funcionamento da União Europeia exigir unanimidade. Em decorrência disso, algumas reformas vêm sendo discutidas. No período de janeiro a fevereiro de 2014 o projeto acaba sendo debatido e observam-se algumas sugestões de mudanças à proposta original apresentada.<sup>552</sup>

Em fevereiro de 2014 houve encontro dos Magistrados Europeus pela Democracia e Liberdade (MEDEL) com o objetivo de discutir-se a criação de um Procurador Europeu, analisando-se o referido Projeto de Regulamento. Tal evento contou com a presença não só de magistrados, mas também de professores, ministros, promotores, e diversos membros de órgãos europeus, com o objetivo de analisar e complementar o projeto de Regulamento que institui a Procuradoria Europeia.<sup>553</sup>

O projeto foi criticado em quatro pontos distintos. A primeira modificação apontada está ligada à limitação de investigação e ação do Ministério Público Europeu aos crimes contra os interesses financeiros da União, sustentando-se que seria fundamental a inclusão, dentre suas competências, do tratamento do crime organizado transnacional, concluindo-se que tal impossibilidade configuraria séria limitação à capacidade de intervenção desse órgão.<sup>554</sup> Ainda, houve a sustentação da possibilidade de alargar as competências da Procuradoria, incluindo entre elas a defesa e a luta contra a violação dos direitos da cidadania europeia.

Os estudiosos, ainda, mencionaram a necessidade de clarificar e, dessa forma assegurar, a importância da independência funcional de cada integrante da Procuradoria Europeia em relação à sua chefia, necessidade de definir com precisão os limites dos poderes hierárquicos e a possibilidade de objeção de consciência relativas às ordens ilegais que possam violar a consciência jurídica de cada procurador, com o intuito de salvaguardar ainda mais sua independência externa das autoridades nacionais e da União.<sup>555</sup>

---

<sup>552</sup> UNIÃO EUROPEIA. Parlamento. **Relatório provisório**. 21 fev. 2014e. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0141+0+DOC+PDF+V0//PT>>. Acesso em: 19 maio 2014.

<sup>553</sup> MAGISTRATS Européens pour la Démocratie et les Libertés. In: X CONGRESSO DE JUÍZES PORTUGUESES, 10., Braga, 2014. **MEDEL: relatórios e conclusões**. Disponível em: <<http://www.asjp.pt/2014/03/02/medel-relatorio-e-conclusoes-braga-fevereiro-2014/>>. Acesso em: 07 de set. 2014.

<sup>554</sup> Ibid.

<sup>555</sup> Ibid.

Por fim é apontado no referido congresso que deve haver a colocação de juízes nacionais de liberdades, ou seja, juízes nacionais especializados na instrução proveniente da Procuradoria Europeia.<sup>556</sup> Assim, concluiu-se que todas as questões mencionadas no Congresso estão diretamente ligadas ao princípio constitucional do juiz natural.

### **2.2.2 Complementações à proposta: resolução do Parlamento Europeu sobre a proposta de regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia**

Inicialmente, antes de examinar-se as complementações efetuadas pelo Parlamento à proposta de Regulamento do Conselho, importante é esclarecer-se brevemente como funciona o procedimento legislativo ordinário na União Europeia, lembrando que ele conta com a participação do Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu.

O processo legislativo ordinário, que vem disposto no artigo 294 do Tratado de Funcionamento da União Europeia,<sup>557</sup> começa, via de regra, através da submissão de uma

---

<sup>556</sup> MAGISTRATS..., 2014.

<sup>557</sup> Artigo 294. o (ex-artigo 251. o TCE):

Sempre que nos Tratados se remeta para o processo legislativo ordinário para a adoção de um ato, aplicar-se-á o processo a seguir enunciado.

A Comissão apresenta uma proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

**Primeira leitura**

O Parlamento Europeu estabelece a sua posição em primeira leitura e transmite-a ao Conselho.

Se o Conselho aprovar a posição do Parlamento Europeu, o ato em questão é adotado com a formulação correspondente à posição do Parlamento Europeu.

Se o Conselho não aprovar a posição do Parlamento Europeu, adota a sua posição em primeira leitura e transmite-a ao Parlamento Europeu.

O Conselho informa plenamente o Parlamento Europeu das razões que o conduziram a adotar a sua posição em primeira leitura. A Comissão informa plenamente o Parlamento Europeu da sua posição.

**Segunda leitura**

Se, no prazo de três meses após essa transmissão, o Parlamento Europeu:

Aprovar a posição do Conselho em primeira leitura ou não se tiver pronunciado, considera-se que o ato em questão foi adotado com a formulação correspondente à posição do Conselho;

Rejeitar a posição do Conselho em primeira leitura, por maioria dos membros que o compõem, considera-se que o ato proposto não foi adotado;

Propuser emendas à posição do Conselho em primeira leitura, por maioria dos membros que o compõem, o texto assim alterado é transmitido ao Conselho e à Comissão, que emite parecer sobre essas emendas.

Se, no prazo de três meses após a receção das emendas do Parlamento Europeu, o Conselho, deliberando por maioria qualificada:

Aprovar todas essas emendas, considera-se que o ato em questão foi adotado;

Não aprovar todas as emendas, o Presidente do Conselho, de acordo com o Presidente do Parlamento Europeu, convoca o Comité de Conciliação no prazo de seis semanas.

O Conselho delibera por unanimidade sobre as emendas em relação às quais a Comissão tenha dado parecer negativo.

**Conciliação**

O Comité de Conciliação, que reúne os membros do Conselho ou os seus representantes e igual número de membros representando o Parlamento Europeu, tem por missão chegar a acordo sobre um projeto comum, por maioria qualificada dos membros do Conselho ou dos seus representantes e por maioria dos membros que

proposta legislativa da Comissão ao Parlamento, que elaborará propostas por iniciativa própria ou a pedido de outras instituições ou Estados-Membros da União Europeia, ou, ainda, por iniciativa dos cidadãos após consultas públicas.<sup>558</sup> O parlamento, por sua vez faz uma primeira leitura e durante esta leitura ele analisa a proposta da Comissão podendo aprová-la ou alterá-la. A proposta segue para que haja uma leitura do Conselho, que poderá aceitar a posição do Parlamento, caso em que o ato é adotado, ou poderá alterar a posição do Parlamento, caso em que a proposta é reenviada ao Parlamento para uma segunda leitura.<sup>559</sup>

O Parlamento, por sua vez, em sua segunda leitura (caso o Conselho tenha modificado o texto originário advindo do Parlamento) analisará a posição do Conselho podendo aprová-la, caso em que a proposta é adotada; ou rejeitá-la, ocasionando o encerramento do processo legislativo. Não obstante, poderá o Parlamento, ainda, propor alterações e reenviar a proposta ao Conselho para que este também faça uma segunda leitura, podendo aprovar as alterações sugeridas pelo Parlamento, estando o ato aprovado; ou não aprovar, nesse caso será convocado um Comitê de Conciliação.<sup>560</sup>

O Comitê de Conciliação é composto por deputados e representantes do Conselho em igual número, tendo a função de chegar a um acordo sobre o texto comum através da maioria qualificada dos membros do Conselho (no entanto, no caso da aprovação do regulamento que institui a Procuradoria Europeia deverá haver unanimidade, conforme

representam o Parlamento Europeu, no prazo de seis semanas a contar da sua convocação, com base nas posições do Parlamento Europeu e do Conselho em segunda leitura.

A Comissão participa nos trabalhos do Comité de Conciliação e toma todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições do Parlamento Europeu e do Conselho.

Se, no prazo de seis semanas após ter sido convocado, o Comité de Conciliação não aprovar um projeto comum, considera-se que o ato proposto não foi adotado.

#### **Terceira leitura**

Se, no mesmo prazo, o Comité de Conciliação aprovar um projeto comum, o Parlamento Europeu e o Conselho disporão cada um de um prazo de seis semanas a contar dessa aprovação, para adotar o ato em causa de acordo com o projeto comum. O Parlamento Europeu delibera por maioria dos votos expressos e o Conselho por maioria qualificada. Caso contrário considera-se que o ato proposto não foi adotado.

Os prazos de três meses e de seis semanas a que se refere o presente artigo são prorrogados, respetivamente, por um mês e por duas semanas, no máximo, por iniciativa do Parlamento Europeu ou do Conselho.

#### **Disposições específicas**

Sempre que, nos casos previstos nos Tratados, um ato legislativo seja submetido ao processo legislativo ordinário por iniciativa de um grupo de Estados Membros, por recomendação do Banco Central Europeu ou a pedido do Tribunal de Justiça, não são aplicáveis o n.º 2, o segundo período do n.º 6 e o n.º 9.

Nesses casos, o Parlamento Europeu e o Conselho transmitem à Comissão o projeto de ato, bem como as respetivas posições em primeira e em segunda leituras. O Parlamento Europeu ou o Conselho podem, em qualquer fase do processo, solicitar o parecer da Comissão, podendo esta igualmente emitir parecer por iniciativa própria. Pode ainda, se o considerar necessário, participar no Comité de Conciliação, nos termos do n.º 11

<sup>558</sup> UNIÃO EUROPÉIA. Parlamento. **Processo legislativo ordinário**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0081f4b3c7/Procedimentos-legislativos.html>>. Acesso em: 21 de set. 2014d.

<sup>559</sup> Ibid.

<sup>560</sup> Ibid.

disposição expressa nesse sentido). Se não for obtido êxito, o ato legislativo não é adotado e o processo é encerrado, mas se for adotado um texto comum o mesmo é transmitido ao Parlamento Europeu e ao Conselho para uma terceira leitura. O Conselho nesse caso não poderá alterar sua redação, assim, se o rejeitar ou não se manifestar sobre ele o ato não é adotado e o processo é encerrado. Porém, se o texto for aprovado pelo Conselho e o Parlamento também o aprovar o ato é adotado, sendo o texto assinado conjuntamente pelos presidentes e secretários gerais de ambas as instituições e, assim, publicado no Jornal Oficial, adquirindo força de lei. Esse processo legislativo ordinário é adotado para as diretivas, decisões e regulamentos.<sup>561</sup>

No caso das diretivas elas fixam os resultados finais a serem atingidos em cada Estado-Membro, cabendo aos governos nacionais decidir a forma como devem adaptar as suas leis para atingir esses objetivos, especificando a data em que as legislações nacionais devem ser adotadas. As decisões, por sua vez, aplicam-se em casos específicos envolvendo determinadas autoridades e indivíduos, sendo totalmente vinculativa. Por fim, os regulamentos são vinculativos e diretamente aplicáveis em toda a União Europeia a partir da data fixada no Jornal Oficial.<sup>562</sup>

A partir da análise da sistemática de adoção de um ato legislativo através do processo legislativo ordinário, é possível observar o Parlamento Europeu como colegislador em matéria penal processual e material, devendo ele ser estreitamente associado ao processo de instituição da Procuradoria Europeia e sua posição deve ser levada em consideração em todas as fases legislativas.<sup>563</sup>

Em 12 de março de 2014 o Parlamento Europeu edita resolução relativa à proposta de regulamento do Conselho que visa instituir a Procuradoria Europeia. Nessa Resolução o Parlamento faz apontamentos relevantes e indica possíveis modificações que julga extremamente necessárias com o intuito de aperfeiçoar a proposta e, assim, tornar a atuação da futura Procuradoria Europeia mais efetiva, trazendo maior segurança por parte de todos nas instituições comunitárias.<sup>564</sup>

A proposta de instituição de um Ministério Público Europeu configura-se como um novo passo rumo à realização desse espaço europeu de justiça penal, bem como uma forma de reforçar os mecanismos de luta contra a fraude lesiva aos interesses financeiros comunitários, gerando um sentimento de maior segurança por parte dos contribuintes do bloco. Dessa

---

<sup>561</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2014d.

<sup>562</sup> Ibid.

<sup>563</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2014f, Item 23.

<sup>564</sup> Ibid., Considerando A.



forma, frisa o Parlamento, que todos os Estados-Membros deverão participar e aprovar a nova instituição, pois a proteção desses interesses financeiros deverá ocorrer em toda a União. Assim, frisa o Parlamento que o alcance da Procuradoria Europeia através cooperação reforçada<sup>565</sup> uma alternativa prevista caso haja aprovação não unânime do Regulamento, fica descartada, pois envolveria apenas um grupo de Estados-Membros, e o objetivo é assegurar o respeito em todos os Estados-Membros os interesses financeiros da União e dos contribuintes, além da intenção ser a total independência da Procuradoria tanto dos governos nacionais quanto das instituições da União Europeia, com o objetivo de evitar qualquer possível pressão política,<sup>566</sup> o que ficaria prejudicado se houvesse a instituição via cooperação reforçada, razão pela qual defende-se a Procuradoria Europeia como a via mais adequada.

A União Europeia assumiu o compromisso de desenvolver um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, no qual haja o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Visualizando que no bloco integrativo europeu as fronteiras internas são gradativamente enfraquecidas (em razão da livre circulação de pessoas) a criminalidade cada vez mais está tomando um caráter transfronteiriço, e, assim, especialmente no tocante aos crimes lesivos aos interesses financeiros da União, que causam relevantes prejuízos financeiros, uma resposta rápida e eficaz se faz necessária, o que não importaria em violação aos respetivos direitos. Além disso, sustenta-se que essa resposta será melhor alcançada com os esforços conjuntos de todos os Estados-Membros do bloco, em nível europeu, evitando-se o isolamento de quaisquer membros, pois implicaria em um possível paraíso penal, ameaçando a punidade.<sup>567</sup>

O Ministério Público Europeu constitui-se como uma verdadeira autoridade de investigação e ação penal. Em decorrência disso, a limitação de seus poderes e definição das garantias processuais do visado por esse procedimento investigativo criminal se mostram muito importante.<sup>568</sup> A proposta de Regulamento não delimita as garantias processuais que devem ser respeitadas pela Procuradoria Europeia, motivo que leva o Parlamento a criticar seu texto, tendo em vista que apenas há menção superficial quanto ao respeito a esses direitos. Com base nessa situação, então, o Parlamento Europeu buscou especificar as principais garantias que devem ser respeitadas pela atuação do Ministério Público Europeu e que, assim,

---

<sup>565</sup> Isso porque a cooperação reforçada não englobaria todos os Estados-Membros da União Europeia, o que poderia gerar uma inefetividade na atuação do Ministério Público, dado que sua principal função é o combate à criminalidade lesiva aos interesses financeiros da União como um todo. (UNIÃO EUROPEIA, 2014f, item 24).

<sup>566</sup> Ibid., Considerando 5, inciso II.

<sup>567</sup> Ibid., Considerando B.

<sup>568</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 253.

deve constar do Projeto de Regulamento, além de expressamente mencionar o necessário respeito ao acervo dos direitos fundamentais consagrados tanto pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, na Convenção Europeia de Direitos Humanos e nas tradições constitucionais dos Estados-Membros.<sup>569</sup>

Dentre os direitos fundamentais a serem consagrados no texto do Projeto de Regulamento, o Parlamento destaca necessidade de observância, pela Procuradoria Europeia, de um processo equitativo, do respeito ao princípio do juiz natural, devendo ser assegurada a definição anterior dos critérios a serem utilizados para determinar o tribunal competente para exercer a jurisdição, os quais devem ser vinculativos, devendo haver uma hierarquia entre os mesmos, além de haver sujeição a um controle jurisdicional.<sup>570</sup> Isso se justifica em razão de o projeto de Regulamento trazer um poder discricionário excessivo na aplicação dos diversos critérios de jurisdição, já que existe a delimitação dos critérios, mas não existe uma ordem a ser seguida, apenas devendo haver a justificativa na escolha da jurisdição competente em razão da boa administração da justiça (local da infração, residência habitual do arguido, local onde se encontra a prova, residência das vítimas diretas), o que gera uma insegurança muito grande dos acusados/investigados.<sup>571</sup> Assim, é defendido pelo Parlamento a contensão da administração arbitrária da justiça através da delimitação de critérios específicos e pormenorizados.<sup>572</sup> A não observância desses limites acabaria por violar o processo equitativo, pois a própria acusação em função de determinados critérios pode determinar o tribunal competente para proceder ao julgamento de quem ele próprio acusa e sobre os fatos que narra em acusação.<sup>573</sup>

Além disso, o Projeto de Regulamento não traz um rol de infrações penais precisas de competência da Procuradoria, o que viola o princípio da legalidade, gerando uma insegurança bastante grande aos cidadãos passíveis de investigação/ação dessa entidade. Isso se justifica em razão do projeto de diretiva, o qual ainda não foi aprovado, trazer esse necessário rol de crimes lesivos aos interesses financeiros da União, identificando aspectos materiais. Dessa forma, conclui-se que a aprovação da referida diretiva é medida necessária, fundamental, para que haja a atuação da Procuradoria Europeia. Ademais, deve haver a previsão de impossibilidade de instauração de ação penal por infrações ainda não definidas

---

<sup>569</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2014f, Considerando I e ítem 6.

<sup>570</sup> Ibid., Item 5.

<sup>571</sup> Ibid., Item 5.

<sup>572</sup> Ibid., Item 5, inciso IX.

<sup>573</sup> PORTUGAL, 2014b.

nos Estados-Membros,<sup>574</sup> sendo assegurado o direito a um recurso judicial efetivo a toda a atividade realizada pelo Procurador Europeu, defendendo, inclusive a possibilidade de recurso perante os Tribunais da União.

Além da necessidade dessas previsões quanto aos crimes objeto de investigação e ação o Parlamento aponta que no projeto deve haver também a previsão dos critérios para utilização de medidas de investigação, com o objetivo de excluir a procura do sistema mais favorável (*forum shopping*).<sup>575</sup> Quanto à admissibilidade da prova, delimita a Resolução que as normas devem ser claras e uniformes em todos os domínios de competência da Procuradoria Europeia e respeitar plenamente as garantias processuais, devendo haver o respeito, quanto à admissibilidade das provas, aos direitos fundamentais consagrados na Carta de Direitos fundamentais da União Europeia, na Convenção Europeia de Direitos Humanos e na jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos.<sup>576</sup>

Indica, ainda, o Parlamento, que deve ser assegurado o direito a um recurso judicial efetivo em relação a toda a atividade do Procurador Europeu em toda a União, podendo suas decisões ser controladas pelo tribunal nacional competente. Contudo, quanto às decisões ligadas à competência, ao arquivamento dos processos ou relacionadas às transações o controle deveria ser realizado pelos Tribunais da União. Assim, não deveria haver limitação quanto ao direito de ação dos lesados perante um tribunal.<sup>577</sup>

Os princípios fundamentais que asseguram um julgamento justo e garantia de defesa no processo penal também são apontados como essenciais na atuação do novo órgão, assim, toda a atividade da procuradoria deve assegurar um elevado nível de proteção dos direitos de defesa, tendo em vista que a Procuradoria Europeia terá ação em velocidade operacional relevante, dispensando recurso a instrumentos de auxílio judiciário mútuo, o que exige uma atenção maior às regras mínimas da União Europeia em direitos dos indivíduos em processos penais.<sup>578</sup> Com isso, sugere o Parlamento que haja a garantia de que nenhuma norma não transposta ou transposta incorretamente para a legislação nacional possa ser interpretada contra o investigado ou acusado, devendo ela sempre ter assegurada a interpretação favorável a ele, além de sempre estar de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos.<sup>579</sup> O princípio do *ne bis in idem* também é mencionado na Resolução, devendo ele ser respeitado, já que se fala de criminalidades que

---

<sup>574</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2014f, item 5, incisos I, II, III, IV

<sup>575</sup> Ibid., item 5, inciso V.

<sup>576</sup> Ibid., item 5, inciso VI.

<sup>577</sup> Ibid., item 5, inciso VII.

<sup>578</sup> Ibid., Considerando 6, inciso I.

<sup>579</sup> Ibid., item 6, inciso II.

ultrapassam um território estadual na maioria das vezes, envolvendo mais de um Estado-Membro, o que poderia gerar dois processos e/ou duas condenações, no entanto, isso fica claramente vedado pelo Parlamento.<sup>580</sup>

Para garantir que a estrutura da Procuradoria Europeia seja versátil, simples, eficiente e capaz de obter os melhores resultados,<sup>581</sup> as autoridades chamadas para dirigir as investigações devem possuir um profundo conhecimento dos sistemas jurídicos dos países envolvidos, devendo o Procurador Europeu, quando de sua decisão, ser auxiliado pelos procuradores nacionais delegados, constituindo, assim, um corpo de autoridades extremamente qualificado.<sup>582</sup>

Por fim, o Parlamento considera as delimitações das relações existentes entre a Procuradoria Europeia e os demais organismos existentes necessárias, devendo haver o aproveitamento da OLAF e sua experiência tanto no nível nacional quanto no nível da União, devendo ser melhor analisado o funcionamento paralelo das estruturas da Eurojust, OLAF e Procuradoria Europeia, sendo clarificada a competência de cada um desses membros, que deverão auxiliar-se mutuamente para a melhor investigação, imputação e julgamento do crime.<sup>583</sup>

Conclui-se, assim, que a atuação do Ministério Público, como uma verdadeira autoridade de investigação e ação penal, deve ser limitada e as garantias processuais do indivíduo sujeito a este procedimento devem ser delimitadas e pormenorizadas.<sup>584</sup> Notoriamente, a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia oferecerão um horizonte axiológico, garantindo o respeito pelos direitos fundamentais que integram a tradição jurídica dos Estados-Membros.<sup>585</sup> Assim, para legitimação das soluções contra os fenômenos criminais graves ou especificamente europeus é necessária a preservação das instituições e das garantias do Estado de Direito, cabendo assumir a conquista irrenunciável e impossível de retrocessão que representam os direitos fundamentais,<sup>586</sup> razão pela qual os apontamentos trazidos pelo Parlamento se mostram oportunos e coerentes, constituindo-se uma adaptação necessária ao Projeto de Regulamento.

---

<sup>580</sup> UNIÃO EUROPÉIA, 2014f, item 6, inciso III.

<sup>581</sup> Ibid., Considerando 7, inciso I.

<sup>582</sup> Ibid., Considerando 7.

<sup>583</sup> Ibid., item 13.

<sup>584</sup> RODRIGUES, J. A., 2012, p. 253.

<sup>585</sup> Ibid., p. 254.

<sup>586</sup> Ibid., p. 255.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos aspectos estudados e pesquisados é possível observar que a criação e a instituição de Ministério Público Europeu constitui um passo muito importante na sedimentação de um Espaço Penal Europeu. Apesar da ideia de criação dessa instituição supranacional com competências penais ter iniciado no ano 2000, com o *Corpus Juris*, foi apenas com o Tratado Reformador da União, o Tratado de Lisboa, no ano de 2007 que a estrutura do bloco da União Europeia efetivamente possibilitou essa realização através das bases jurídicas necessárias para tanto.<sup>587</sup>

O Tratado de Lisboa, com o fim da pilarização e com o surgimento do então Direito da União Europeia, passa a preocupar-se com o direito penal comum. Até então a cooperação policial e judicial em matéria penal era feita de forma intergovernamental e, apesar de o bloco ter se aprimorado bastante quanto às formas de cooperação, já que a livre circulação de pessoas impunha a rapidez e efetividade nas formas cooperativas com a finalidade de evitar uma impunidade bastante vivenciada diante do novo contexto comunitário, essas novas formas cooperativas não mais se mostraram suficientes. Com isso, tornou-se necessário que a integração passasse a abarcar também a esfera penal, sendo a criação de uma instituição com competências criminais no âmbito da União Europeia de extrema relevância. É nesse contexto que se concretiza o Ministério Público Europeu.

Em um primeiro momento, a atuação da Procuradoria Europeia vincula-se ao controle da fraude contra os interesses financeiros da União, já que tais interesses, por estarem diretamente ligados à União Europeia, não se encontram suficientemente protegidos. Isso se justifica pela inexistência de competências de investigação e ausência de uma possível ação penal relativa à fraude pelos organismos da União Europeia (OLAF, EUROJUST e EUROPOL).<sup>588</sup>

Além disso, os Estados-Membros nem sempre tomam as medidas necessárias para combater os crimes contra o orçamento da União, o que acaba gerando uma recuperação de ativos bastante baixa, nascendo nos criminosos uma consciência de sucesso bastante alta, os incentivando a esse tipo de crime.<sup>589</sup>

---

<sup>587</sup> Art. 86 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

<sup>588</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Cada euro conta:** perguntas frequentes sobre a Procuradoria Europeia. 17 jul. 2013b. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-693\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-693_pt.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

<sup>589</sup> Ibid.

O fato de inexistir uma autoridade supranacional responsável pela investigação e condução para julgamento dos casos de fraude contra os interesses financeiros da União acaba prejudicando a persecução penal desses crimes, que são complexos em razão do envolvimento de vários agentes, esquemas fraudulentos, vários países com jurisdições diferentes. Além disso, existe muita dificuldade em se chegar a uma cooperação eficaz entre os Estados-Membros, isso em razão de os sistemas jurídico-penais serem bastante diferentes, além da existência de incerteza quanto à jurisdição competente para processar o caso e da morosidade dos procedimentos relativos ao apoio judiciário, que se constitui de uma realidade, podendo-se, ainda apontar-se os problemas linguísticos como prejudiciais à aplicação da lei penal.<sup>590</sup>

Com o propósito de justificar-se a necessidade de implementação da autoridade do Ministério Público Europeu duas situações ocorridas na União Europeia podem ser citadas, que, em razão da existência de normas jurídicas diversas em cada ordenamento jurídico, acabou gerando certa insegurança jurídica. Um primeiro caso, envolveu a atuação da OLAF, no qual o organismo transmitiu às autoridades alemãs e búlgaras informações sobre cidadãos alemães e búlgaros que, alegadamente, atuavam em conjunto para defraudar um fundo da União Europeia destinado à agricultura e ao desenvolvimento rural. Enquanto na Alemanha o processo conduziu a uma condenação, na Bulgária o processo terminou com a absolvição dos suspeitos. Noutros termos, o sistema atual permitiu que, em um mesmo caso transnacional, processos idênticos tivessem desenlaces diferentes. Diante dessa situação conclui-se que, se a Procuradoria Europeia já estivesse em operação no bloco, a coerência na investigação e na ação penal teria sido assegurada, tanto na Bulgária como na Alemanha.

Outro exemplo a ser apontado, também ocorrido recentemente entre os membros da União Europeia e que justifica a necessidade e relevância do funcionamento de um organismo supranacional competente para atuar em questões penais e processuais penais na União Europeia, diz respeito ao contrabando de tabaco entre a República Tcheca e a Alemanha. O tribunal criminal alemão utilizou registros de escuta de comunicações telefônicas obtidos pela Polícia Tcheca como prova acusatória contra o suspeito. Ocorre que, nos termos da Lei Tcheca tal prova não necessita de autorização judicial para ser produzida, sendo lícita independentemente de pedido judicial, contudo, nos termos do ordenamento jurídico alemão tal prova para ser considerada lícita, está sujeita à reserva de jurisdição, sendo indispensável a autorização judicial para sua produção. Dessa forma, o tribunal alemão declara tal prova ilícita, inadmissível no processo, gerando a impunidade do acusado, já que

---

<sup>590</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013b.

inadmitidas provas capazes de comprovar o fato.<sup>591</sup> A partir dessa realidade, a atuação da Procuradoria Europeia é indispensável, já que a instituição supranacional evitará que o bloco europeu se torne um paraíso penal.

Com o funcionamento da Procuradoria Europeia, um ciclo repressivo contínuo da investigação ao julgamento será assegurado. Isso porque os membros do Ministério Público europeu possuirão poderes de investigação transnacionais em todos os Estados-Membros, assim, os instrumentos intergovernamentais de apoio judiciários, frequentemente onerosos em termos de tempo e de recursos humanos, como os acordos de auxílio judiciário e de reconhecimento mútuos, não mais serão necessários. A Procuradoria Europeia será regida por normas claras, que regulamentarão as suas investigações e as provas obtidas e apresentadas nos tribunais não estarão sob o risco de inadmissibilidade em certos Estados-Membros, já que as regras serão para todos, diminuindo o risco de ilicitude das mesmas e, assim, evitando impunidade aos criminosos.<sup>592</sup>

Tendo-se em vista a essencialidade dessa autoridade supranacional no bloco europeu e, considerando que o Tratado de Funcionamento da União Europeia já trouxe a base jurídica para esta instituição, o projeto de regulamento foi apresentado em 17 de julho de 2013, pelo Conselho, tendo o Parlamento já se posicionado favoravelmente ao mesmo através de resolução 12 de março de 2014, apenas fazendo alguns acréscimos ao projeto, que deverá ser novamente analisado pelo Conselho, que deverá deliberar sobre tais questões.<sup>593</sup> Aguarda-se, assim, a aprovação do Regulamento instituidor da Procuradoria Europeia, visto que, com base em todos os argumentos enumerados e especificados na presente pesquisa, será essencial ao fortalecimento do bloco de integração europeu, garantindo-se o avanço na construção desse Sistema Jurídico.

---

<sup>591</sup> COMISSÃO EUROPEIA, 2013b.

<sup>592</sup> Ibid.

<sup>593</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Síntese da Legislação da União Europeia**. 2010d. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0016\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0016_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

## REFERÊNCIAS

ABC da União Europeia. Disponível em: <<http://europa.eu/abc/history/1960-1969/1964/index.pt.htm>>. Acesso em: 2 out. 2010.

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro. **A Procuradoria Europeia: to be or not to be**. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2013. Disponível em: <<http://www.fd.unl.pt/Anexos/7315.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

ANDRADE, Andreia Raquel da Costa. O futuro da cooperação judiciária em matéria penal: a criação da Procuradoria Europeia(?). **Debater a Europa**, n. 9, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa>>. Acesso em: 29 set. 2014.

AUTORIDADE Europeia para a Proteção de Dados. Disponível em: <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/edps/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/edps/index_pt.htm)>. Acesso em: 04 set. 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SAAVEDRA, Giovani Agostini; CARVALHO, Salo de. Sistema penal e violência. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito PUCRS**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, jul./dez. 2009.

BARROSO, Luis Roberto Barroso. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999.

BORCHARDT, Claus-Dieter. **The ABC of European Union Law**. Luxembourg: European Union, 2010.

BORGES, Talitha Viegas. **Cooperação penal na União Europeia**. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67929/70537>>. Acesso em: 4 maio 2014.

CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de direito comunitário**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

COELHO, Carlos. **Cooperação reforçada**. Disponível em: <[http://www.carloscoelho.eu/saber\\_mais/ver\\_dicionario.asp?submenu=35&gloss=431](http://www.carloscoelho.eu/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=431)>. Acesso em: 29 jun. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Believing in people: balancing the scales in european criminal law**. 13 nov. 2013a. Disponível em: <[http://www.crimpol.eu/wp-content/uploads/2013/11/REDING-SPEECH-13-914\\_EN.pdf](http://www.crimpol.eu/wp-content/uploads/2013/11/REDING-SPEECH-13-914_EN.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Cada euro conta: perguntas frequentes sobre a Procuradoria Europeia**. 17 jul. 2013b. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-693\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-693_pt.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.



\_\_\_\_\_. **Comissão propõe Procuradoria Europeia e reforça garantias processuais do OLAF para proteger da fraude o dinheiro dos contribuintes.** 17 jul. 2013c. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-709\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-709_pt.htm)>. Acesso em: 19 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia.** 17 jul. 2013d. Disponível em: <[http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/consultas-publicas/uniao-europeia-proposta4359/downloadFile/attachedFile\\_f0/Proposta\\_de\\_Regulamento\\_Procuradoria\\_Europeia.pdf?nocache=1378809314.23](http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/consultas-publicas/uniao-europeia-proposta4359/downloadFile/attachedFile_f0/Proposta_de_Regulamento_Procuradoria_Europeia.pdf?nocache=1378809314.23)>. Acesso em: 18 maio 2014.

CORDERO, Isidoro Blanco. **El derecho penal y el primer pilar de la Union Europea.** Disponível em: <<http://criminet.ugr.es/recpc/06/recpc06-05.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

COSTA, Jorge. **A Constituição Europeia e o Procurador Europeu.** Lisboa, 2005. Disponível em: <<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000021001-000022000/000021559.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2014.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **A extradição no alvorecer do século XXI.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DUARTE, Maria Luísa. **União Europeia: estática e dinâmica da ordem jurídica eurocomunitária.** Coimbra: Almedina, 2011. v. 1.

DUPUY, René-Jean. **O direito internacional.** Coimbra: Almedina, 1993.

ENTENDA o Tratado de Lisboa Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091027\\_entendatratadolisboa\\_ba.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091027_entendatratadolisboa_ba.shtml)>. Acesso em: 25 nov. 2009.

ESTRADA CUADRAS, Albert. Via libre al derecho penal europeu. **Revista para el Analisis del Derecho**, n. 2, 2006.

FERREIRA, Tatiana Mendes. O Tratado de Constituição para Europa e a Reafirmação da Cidadania Europeia. In: MIALHE, Jorge Luís. **Direito das relações internacionais: ensaios históricos e jurídicos.** Campinas: Millennium, 2006.

GARCIA, Nicolás Rodriguez. **A necessária flexibilização do conceito de soberania em prol do controle judicial da corrupção.** Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/Attachments/179/Nicol%C3%A1s%20Rodriguez%20Garcia%20.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

GUERINI, Umberto. **Il diritto penale dell'Unione Europea: la normative, la dottrina, la giurisprudenza europea in material penale e la cooperazione giudiziaria.** Torni: Giappichelli, 2008.

HERLIN-KARNELL, Ester. **The Lisbon Treaty and the area of criminal law and justice: european policy analysis.** [s.l.]: SIEPS – Swedish Institute for European Policy Studies, 2008.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. União Política ou espaço de coordenação econômica: a indefinição do projeto de integração europeu e o Tratado de Lisboa. **Revista Sequência**, n. 54, p. 153-176, dez. 2008.

LAUREANO. Abel. Dois institutos da “cooperação judiciária em matéria penal” na União Europeia: reconhecimento mútuo de decisões penais e harmonização de legislações penais. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 7, n. 7, jan./jun. 2010.

LOPES DA MOTA, José Luís. **O mandado de detenção europeu**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. 33 p. Apresentado no VI Encontro de Cortes Supremas dos Estados-Partes do MERCOSUL e Associados, em Brasília, em 20 nov. 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextoEncontroConteudoTextual/anexo/Texto\\_dos\\_Expositores/O\\_mandado\\_de\\_detencao\\_europeo\\_\\_Mota.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sextoEncontroConteudoTextual/anexo/Texto_dos_Expositores/O_mandado_de_detencao_europeo__Mota.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2011

LOPES DE LIMA, José Antônio. **Direito penal europeu**. Leme: JH Mizuno, 2007.

MAGISTRATS Européens pour la Démocratie et les Libertés. In: X CONGRESSO DE JUÍZES PORTUGUESES, 10., Braga, 2014. **MEDEL: relatórios e conclusões**. Disponível em: <<http://www.asjp.pt/2014/03/02/medel-relatorio-e-conclusoes-braga-fevereiro-2014/>>. Acesso em: 07 de set. 2014.

MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena M. Protección a las victimas, violència de género y cooperacion judicial penal em la unión europea post-Lisboa. **Revista de Derecho Europeo**, v. 15, n. 39, p. 407-442, 2011.

MIARELLI, Mayra Marinho; LIMA, Rogério Montai de. **Ativismo Judicial e a efetivação de direitos no Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Fabris, 2012.

MOREDA, Nicolás Alonso. Eurojust, a la vanguardia de la cooperacion judicial em materia penal em la union europea. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, v. 16, n. 41, p. 119-157, jan./abr. 2012.

O PRINCIPIO do reconhecimento mútuo no mercado único. **Europa: sínteses da legislação da UE**, [Lisboa], 6 jun. 2007. Seção Mercado Interno: quadro geral. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/internal\\_market\\_general\\_framework/121001b\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/121001b_pt.htm)>. Acesso em: 23 out. 2007.

OPERAÇÃO contra a pedofilia prende 92 pessoas na Europa e na Austrália. 5 nov. 2007. Disponível: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL169795-5602,00-OPERACAO+CONTRA+A+PEDOFILIA+PRENDE+PESSOAS+NA+EUROPA+E+NA+A+AUSTRALIA.html>>. Acesso em: 2014.

PEREIRA, Carolina Guimarães Pecegueiro. Tratado de Lisboa: transconstitucionalismo como ferramenta à harmonização. **Revista de Direito Brasileiro**, v. 1, n. 12, 2012. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

PIÇARRA, Nuno. O tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça. In: PIÇARRA, Nuno (Coord.). **A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa: aspectos centrais**. Coimbra: Almedina, 2011.

PORTUGAL. Direcção Geral da Política da Justiça. Publicação da Diretiva 2014/41/UE relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal. **Jornal Oficial da União Europeia**, 1 maio 2014a. Disponível em: <<http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/publicacao-da-diretiva8262>>. Acesso em: 26 out. 2014.

PORTUGAL. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **Guia de auxilio judiciário mutuo em matéria penal**. Disponível em: <<http://guiaajm.gddc.pt/ue.html>>. Acesso em: 01 maio 2013.

PORTUGAL. Ordem dos Advogados. **Parecer da OA sobre proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia**. Disponível em: <[http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe\\_artigo.aspx?idc=5&idsc=115187&ida=128664](http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=5&idsc=115187&ida=128664)>. Acesso em: 05 maio 2014b.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **O direito penal europeu emergente**. Coimbra: Coimbra, 2008.

\_\_\_\_\_. O Tratado de Lisboa e o direito penal europeu. In: PIÇARRA, Nuno. **A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa: aspectos centrais**. Lisboa, 2010.

RODRIGUES, Anabela Miranda; LOPES DA MOTA, José Luís. **Para uma política Criminal Europeia: quadro e instrumentos jurídicos da cooperação judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia**. Coimbra: Coimbra, 2002.

RODRIGUES, Joana Amaral. **Um Ministério Público Europeu: algures entre o optimismo e a resistência? Da proteção dos interesses financeiros comunitários às possibilidades de desenho do novo órgão**. Coimbra: Almedina, 2012.

RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam. El terrorismo em la evolucion del espacio de libertad, seguridad y justicia. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, v. 14, n. 36, p. 531-539, maio/ago. 2010.

ROMERO, Marta Muñoz de Morales. **Comentário al caso Pupino**. La Mancha: Publicaciones de Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales, Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional. Universidad de Castilla, 2006. Disponível em: <<http://www.cienciaspenales.net>>. Acesso em: 12 out. 2012.

ROZMUS, Marcin; TOPA, Ilona; WALCZAK. **Harmonization of criminal law in the EU legislation: the current status and the impacto f the treaty of Lisbon**. Disponível em: <<http://www.ejtn.eu/Documents/Themis/THEMIS%20written%20paper%20-%20Poland%201.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

RUSSOWSKY, Iris Saraiva. **O mandado de detenção na União Europeia: um modelo para o MERCOSUL**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

SANCHEZ, Miguel A. Acosta. TJCE – Sentencia de 03.05.2007, *Advocaten Voor de Wereld VZW y Leden Van de Ministerraad – C-303/05 – Cooperacion Policial y Judicial em Materia Penal – Orden de Detencion Europea*. **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, v. 28, n. 28, p. 959-973, 2007.

SOUZA JUNIOR, Arthur Bezerra de; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. **O Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6f4b7fd3eea0af87>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

UNIÃO EUROPÉIA. **Ato único europeu**: 4 dez. 1985. Disponível em: <[http://europa.eu/abc/history/1960-1969/1964/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/history/1960-1969/1964/index_pt.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2010. \_\_\_\_\_ . **Atos Legislativos. Diretiva 2014/41/EU**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0041&from=PT>>. Acesso em: 26 out. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Comitê das regiões**. Disponível em: <[http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index\\_pt.htm](http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_pt.htm)>. Acesso em: 06 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Decisão 2009/426/JAI DO CONSELHO, de 16 de dezembro de 2008. **Jornal Oficial da União Europeia**, 4 jun. 2009. Disponível em: <[http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejdecision/New%20Eurojust%20Decision%20\(Council%20Decision%202009-426-JHA\)/Eurojust-Council-Decision-2009-426-JHA-PT.pdf](http://eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejdecision/New%20Eurojust%20Decision%20(Council%20Decision%202009-426-JHA)/Eurojust-Council-Decision-2009-426-JHA-PT.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Mandado europeu de obtenção de provas**. 2008. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_criminal\\_matters/jl0015\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/jl0015_pt.htm)>. Acesso em: 05 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Programa de Estocolmo**. 16 mar. 2010b. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/jl0034\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_pt.htm)>. Acesso em: 29 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Síntese da Legislação da União Europeia**. 2010d. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0016\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0016_pt.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Funcionamento da União Europeia**. 30 mar. 2010c. Disponível em: <<http://www.carloscoelho.eu/pdf/diversos/tfue2010.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Maastricht sobre a União Europeia**, de 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm)>. Acesso em: 07 out 2012.

UNIÃO EUROPÉIA. Conselho. **Proposta de regulamento que cria a Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (EUROJUST)**. 19 maio 2014b. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&t=PDF&f=ST+9486+2014+INIT>>. Acesso em: 26 out. 2014.

UNIÃO EUROPÉIA. Curia. **Caso C-176/03**. 2005b. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59714&pageIndex=0&doclang=pt&mde=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4209909>>. Acesso em: 10 out. 2012b.

\_\_\_\_\_. **Processo 105/03**. 2005a. Disponível em:

<<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59363&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=30063>>. Acesso em: 11 out.2012.

\_\_\_\_\_. **Processo 303/05**: Conclusões do Advogado Geral. 2006. Disponível em:

<<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=63884&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=556372>>. Acesso em 06 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Processo C 240/90**. 1992. Disponível em:

<<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97485&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4208740>>. Acesso em: 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **ProcessoC – 186/98**: processo Criminal contra Maria Amélia Nunes e Evangelina de Matos. 1999. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0186&from=PT>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

UNIÃO EUROPÉIA. Parlamento. **O futuro do Eurojust**. 2014c. Disponível em:

<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE\\_ET\(2012\)462451\(SUM01\)\\_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462451/IPOL-LIBE_ET(2012)462451(SUM01)_PT.pdf)>. Acesso em: 04 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Processo legislativo ordinário**. Disponível em:

<<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/0081f4b3c7/Procedimentos-legislativos.html>>. Acesso em: 21 de set. 2014d.

\_\_\_\_\_. **Relatório provisório**. 21 fev. 2014d. e Disponível em:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0141+0+DOC+PDF+V0//PT>>. Acesso em: 19 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução do Parlamento de 12 de março de 2014 sobre a proposta que institui a Procuradoria Europeia**. 12 mar. 2014f. Disponível em:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0234+0+DOC+XML+V0//PT#BKMD-42>>. Acesso em: 07 set. 2014d. N. 5, item IV.

UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. **Acórdão do Tribunal de 14 de dezembro de 1995**. Processo-crime contra Giorgio Domingo Banhero. Pedido de decisão prejudicial:

Pretura circondariale di Genova - Itália. Processo C-387/93. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99220&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=128636>, acesso em 29 dez. 2013.

UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. **O efeito directo do direito europeu**. 22. set. 2010d. Disponível em:

<[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114547\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114547_pt.htm)>. Acesso em: 2 dez. 2010.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do mandado de detenção europeu**. Coimbra: Almedina, 2006.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem Jurídica do MERCOSUL**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VERVAELE, John. A União Europeia e a harmonização da aplicação das políticas penais. Um cessio bonorum ao terceiro pilar? In: AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SAAVEDRA, Giovanni Agostini; CARVALHO, Salo de. Sistema penal e violência. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito PUCRS**, Porto Alegre, v. 1, n. 1. jul./dez. 2009.

YAKUT, Bahadir. Post-Lisbon criminal law competency of the European Union. **Marmara Journal of European Studies**, v. 17, n. 1-2, 2009.



**ANEXO B – TRATADO DE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA – ARTS.81 a 89**

**CAPÍTULO 3**  
**COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA EM MATÉRIA CIVIL**

**Artigo 81.º**  
(ex-artigo 65.º TCE)

1. A União desenvolve uma cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça, assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais. Essa cooperação pode incluir a adopção de medidas de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam, nomeadamente quando tal seja necessário para o bom funcionamento do mercado interno, medidas destinadas a assegurar:

a) O reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros das decisões judiciais e extrajudiciais e a respectiva execução;

b) A citação e notificação transfronteiriça dos actos judiciais e extrajudiciais;

c) A compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros em matéria de conflitos de leis e de jurisdição;

d) A cooperação em matéria de obtenção de meios de prova;

e) O acesso efectivo à justiça;

f) A eliminação dos obstáculos à boa tramitação das acções cíveis, promovendo, se necessário, a compatibilidade das normas de processo civil aplicáveis nos Estados-Membros;

g) O desenvolvimento de métodos alternativos de resolução dos litígios;

h) O apoio à formação dos magistrados e dos funcionários e agentes de justiça.

3. Em derrogação do n.º 2, as medidas relativas ao direito da família que tenham incidência transfronteiriça são estabelecidas pelo Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

O Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar uma decisão que determine os aspectos do direito da família com incidência transfronteiriça, passíveis de serem objecto de actos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

A proposta a que se refere o segundo parágrafo é comunicada aos Parlamentos nacionais. Em caso de oposição de um Parlamento nacional notificada no prazo de seis meses após a



comunicação, a decisão não é adoptada. Se não houver oposição, o Conselho pode adoptar a decisão.

## **CAPÍTULO 4** **COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA EM MATÉRIA PENAL**

### **Artigo 82.º** (ex-artigo 31.º TUE)

1. A cooperação judiciária em matéria penal na União assenta no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos domínios a que se referem o n.º 2 e o [artigo 83.º](#).

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptam medidas destinadas a:

- a) Definir regras e procedimentos para assegurar o reconhecimento em toda a União de todas as formas de sentenças e decisões judiciais;
- b) Prevenir e resolver os conflitos de jurisdição entre os Estados-Membros;
- c) Apoiar a formação de magistrados e de funcionários e agentes de justiça;
- d) Facilitar a cooperação entre as autoridades judiciárias ou outras equivalentes dos Estados-Membros, no âmbito da investigação e do exercício da acção penal, bem como da execução de decisões.

2. Na medida em que tal seja necessário para facilitar o reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e a cooperação policial e judiciária nas matérias penais com dimensão transfronteiriça, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de directivas adoptadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas. Essas regras mínimas têm em conta as diferenças entre as tradições e os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

Essas regras mínimas incidem sobre:

- a) A admissibilidade mútua dos meios de prova entre os Estados-Membros;
- b) Os direitos individuais em processo penal;
- c) Os direitos das vítimas da criminalidade;
- d) Outros elementos específicos do processo penal, identificados previamente pelo Conselho através de uma decisão. Para adoptar essa decisão, o Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

A adopção das regras mínimas referidas no presente número não impede os Estados-Membros de manterem ou introduzirem um nível mais elevado de protecção das pessoas.

3. Quando um membro do Conselho considere que um projecto de directiva a que se refere o n.º 2 prejudica aspectos fundamentais do seu sistema de justiça penal, pode solicitar que esse projecto seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo legislativo ordinário. Após debate, e havendo consenso, o Conselho Europeu, no prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, remete o projecto ao Conselho, o qual porá fim à suspensão do processo legislativo ordinário.

No mesmo prazo, em caso de desacordo, e se pelo menos nove Estados-Membros pretenderem instituir uma cooperação reforçada com base no projecto de directiva em questão, esses Estados-Membros notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no [n.º 2 do artigo 20.º](#) do Tratado da União Europeia e no [n.º 1 do artigo 329.º](#) do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

### **Artigo**

**83.º**

(ex-artigo 31.º TUE)

1. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de directivas adoptadas de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer regras mínimas relativas à definição das infracções penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infracções, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns.

São os seguintes os domínios de criminalidade em causa: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafacção de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.

Consoante a evolução da criminalidade, o Conselho pode adoptar uma decisão que identifique outros domínios de criminalidade que preencham os critérios referidos no presente número. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu.

2. Sempre que a aproximação de disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros em matéria penal se afigure indispensável para assegurar a execução eficaz de uma política da União num domínio que tenha sido objecto de medidas de harmonização, podem ser estabelecidas por meio de directivas regras mínimas relativas à definição das infracções penais e das sanções no domínio em causa. Essas directivas são adoptadas de acordo com um processo legislativo ordinário ou especial idêntico ao utilizado para a adopção das medidas de harmonização em causa, sem prejuízo do [artigo 76.º](#).

3. Quando um membro do Conselho considere que um projecto de directiva a que se refere o n.º 1 ou n.º 2 prejudica aspectos fundamentais do seu sistema de justiça penal, pode solicitar que esse projecto seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo legislativo ordinário. Após debate, e havendo consenso, o Conselho Europeu, no prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, remete o projecto ao Conselho, o qual porá fim à suspensão do processo legislativo ordinário.

No mesmo prazo, em caso de desacordo, e se pelo menos nove Estados-Membros pretenderem instituir uma cooperação reforçada com base no projecto de directiva em

questão, esses Estados-Membros notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no [n.º 2 do artigo 20.º](#) do Tratado da União Europeia e no [n.º 1 do artigo 329.º](#) do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

#### **Artigo 84.º**

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas para incentivar e apoiar a acção dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

#### **Artigo**

**85.º**

(ex-artigo 31.º TUE)

1. A Eurojust tem por missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da acção penal em matéria de criminalidade grave que afecte dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma acção penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol.

Neste contexto, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de acção e as funções da Eurojust. As funções da Eurojust podem incluir: [Ver Declaração 27](#)

a) A abertura de investigações criminais e a proposta de instauração de acções penais conduzidas pelas autoridades nacionais competentes, em especial as relativas a infracções lesivas dos interesses financeiros da União;

b) A coordenação das investigações e acções penais referidas na alínea a);

c) O reforço da cooperação judiciária, inclusive mediante a resolução de conflitos de jurisdição e uma estreita cooperação com a Rede Judiciária Europeia.

Esses regulamentos definem igualmente as modalidades de associação do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais à avaliação das actividades da Eurojust.

2. No âmbito do exercício das acções penais a que se refere o n.º 1 e sem prejuízo do [artigo 86.º](#), os actos oficiais de procedimento judicial são executados pelos agentes nacionais competentes.

#### **Artigo 86.º**

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. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no [n.º 2 do artigo 20.º](#) do Tratado da União Europeia e no [n.º 1 do artigo 329.º](#) do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

2. A Procuradoria Europeia é competente para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento, eventualmente em articulação com a Europol, os autores e cúmplices das infracções lesivas dos interesses financeiros da União determinadas no regulamento a que se refere o n.º 1. A Procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros, a acção pública relativa a tais infracções.

3. Os regulamentos a que se refere o n.º 1 definem o estatuto da Procuradoria Europeia, as condições em que esta exerce as suas funções, as regras processuais aplicáveis às suas actividades e as que regem a admissibilidade dos meios de prova, bem como as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos actos processuais que a Procuradoria Europeia realizar no exercício das suas funções.

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.

## **CAPÍTULO COOPERAÇÃO POLICIAL**

5

### **Artigo** (ex-artigo 30.º TUE)

87.º

1. A União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou detecção de infracções penais e das investigações nessa matéria.

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre:

- a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;
- b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística;
- c) Técnicas comuns de investigação relativas à detecção de formas graves de criminalidade organizada.

3. O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode estabelecer medidas em matéria de cooperação operacional entre as autoridades referidas no presente artigo. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

Caso não haja unanimidade, um grupo de pelo menos nove Estados-Membros pode solicitar que o projecto de medidas 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 medidas em questão, esses Estados-Membros notificam o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão em conformidade. Nesse caso, considera-se que foi concedida a autorização para proceder à cooperação reforçada referida no [n.º 2 do artigo 20.º](#) do Tratado da União Europeia e no [n.º 1 do artigo 329.º](#) do presente Tratado, e aplicam-se as disposições relativas à cooperação reforçada.

O processo específico previsto nos segundo e terceiro parágrafos não se aplica a actos que constituam um desenvolvimento do acervo de Schengen.

## **Artigo**

**88.º**

(ex-artigo 30.º TUE)

1. A Europol tem por missão apoiar e reforçar a acção das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afectem dois ou mais Estados-Membros, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objecto de uma política da União, bem como no combate contra esses fenómenos.

2. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de acção e as funções da Europol. As funções da Europol podem incluir:

- a) A recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas, nomeadamente, pelas autoridades dos Estados-Membros ou de instâncias ou países terceiros;
- b) A coordenação, organização e realização de investigações e de acções operacionais, conduzidas em conjunto com as autoridades competentes dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, eventualmente em articulação com a Eurojust.

Esses regulamentos definem igualmente as modalidades de controlo das actividades da Europol pelo Parlamento Europeu, controlo ao qual são associados os Parlamntos nacionais.

3. As acções operacionais da Europol devem ser conduzidas em articulação e com o acordo das autoridades do Estado-Membro ou dos Estados-Membros cujo território seja afectado. A aplicação de medidas coercivas releva exclusivamente das autoridades nacionais competentes.

**Artigo**

**89.º**

(ex-artigo 32.º TUE)

O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, define as condições e os limites dentro dos quais as autoridades competentes dos Estados-Membros a que se referem os [artigos 82.º](#) e [87.º](#) podem intervir no território de outro Estado-Membro, em articulação e de acordo com as autoridades desse Estado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

## **ANEXO C – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO CONSELHO QUE INSTITUI A PROCURADORIA EUROPEIA**

Proposta de

### **REGULAMENTO DO CONSELHO**

#### **que institui a Procuradoria Europeia**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 86.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos Parlamentos nacionais,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu,

Após consulta da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados,

Deliberando de acordo com o processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) Tanto a União como os Estados-Membros têm a obrigação de proteger os interesses financeiros da União contra infrações penais, que geram significativos danos financeiros anualmente. No entanto, atualmente, estas infrações não são suficientemente investigadas e objeto de ação penal pelas autoridades nacionais competentes.
- (2) A criação da Procuradoria Europeia está prevista pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) no âmbito de um espaço de liberdade, segurança e justiça.
- (3) O Tratado impõe expressamente que a Procuradoria Europeia seja criada a partir da Eurojust, o que implica que o presente regulamento deve estabelecer conexões entre ambas.
- (4) O Tratado dispõe que o mandato da Procuradoria Europeia consiste em combater a criminalidade lesiva dos interesses financeiros da União.
- (5) De acordo com o princípio da subsidiariedade, o combate aos crimes lesivos dos interesses financeiros da União pode ser mais bem alcançado a nível da União em virtude da sua dimensão e dos seus efeitos. A situação atual, em que a ação penal contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União cabe exclusivamente às autoridades dos Estados-Membros, não prossegue suficientemente esse objetivo. Dado que os objetivos do presente regulamento, designadamente a criação da Procuradoria Europeia, não podem ser alcançados pelos Estados-Membros, dada a fragmentação dos procedimentos penais nacionais no domínio das infrações cometidas contra os interesses financeiros da União e, dado que a Procuradoria Europeia deve ter competência exclusiva para atuar penalmente contra tais infrações, podem, por conseguinte, ser mais bem realizados ao nível da União, esta pode tomar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.
- (6) Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar esses objetivos e assegura que o impacto na ordem jurídica e nas estruturas institucionais dos Estados-Membros é o menos intrusivo possível.

- (7) No âmbito do seu mandato, a Procuradoria Europeia deve investigar, instaurar ação penal e levar a julgamento os autores das infrações cometidas contra os interesses financeiros da União. Tal requer poderes de investigação e de ação penal autónomos, incluindo a capacidade de realizar investigações em casos transfronteiriços ou complexos.
- (8) A estrutura organizacional da Procuradoria Europeia deve também permitir uma tomada de decisão rápida e eficiente na condução das investigações e ações penais, independentemente de estas envolverem um ou mais Estados-Membros.
- (9) Em regra, as investigações da Procuradoria Europeia devem ser realizadas por procuradores nos Estados-Membros. Nos processos que envolvam vários Estados-Membros ou em processos de especial complexidade, a eficiência da investigação e da ação penal pode exigir que o Procurador Europeu exerça também os seus poderes instruindo as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei.
- (10) Uma vez que devem ser concedidos poderes de investigação e ação penal à Procuradoria Europeia, devem ser estabelecidas garantias institucionais para assegurar a sua independência, bem como a sua responsabilidade perante as instituições da União.
- (11) A responsabilidade estrita é um complemento da independência e dos poderes que lhe são conferidos ao abrigo do presente regulamento. O Procurador Europeu é plenamente responsável pelo desempenho das suas funções enquanto dirigente máximo da Procuradoria Europeia, nele recaindo, portanto, uma responsabilidade institucional global pelas atividades gerais daquela perante as instituições da União. Consequentemente, em determinadas circunstâncias, nomeadamente em casos de falta grave, qualquer instituição da União Europeia pode pedir a sua destituição ao Tribunal de Justiça da União Europeia. Esta responsabilidade deve ser combinada com um regime mais rigoroso de controlo judicial, segundo o qual a Procuradoria Europeia só pode utilizar medidas de investigação coercivas mediante autorização judicial prévia, devendo as provas apresentadas em tribunal estar sujeitas a verificação, por este, da sua conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- (12) Para assegurar coerência na sua ação e, por conseguinte, uma proteção equivalente dos interesses financeiros da União, a estrutura organizacional da Procuradoria Europeia deve permitir a direção e a coordenação centrais de todas as investigações e ações penais no âmbito da sua competência. A Procuradoria Europeia deve, por conseguinte, dispor de uma estrutura central, em que as decisões são tomadas pelo Procurador Europeu.
- (13) A fim de maximizar a eficiência e minimizar os custos, a Procuradoria Europeia deve respeitar o princípio da descentralização e, por princípio, recorrer aos procuradores localizados nos Estados-Membros para a realização das investigações e ações penais. A Procuradoria Europeia deve apoiar-se nas autoridades nacionais, incluindo as autoridades policiais, nomeadamente para a execução de medidas coercivas. Sob o princípio da cooperação leal, todas as autoridades nacionais e as instituições competentes da União, incluindo a Europol, a Eurojust e o OLAF, estão obrigadas a apoiar ativamente as investigações e ações penais da Procuradoria Europeia e com esta cooperar tanto quanto possível.
- (14) As atividades operacionais da Procuradoria Europeia devem ser realizadas por instrução e em nome do Procurador Europeu pelos procuradores designados ou pelo respetivo pessoal nacional nos Estados-Membros. O Procurador Europeu e os procuradores devem dispor do pessoal necessário para o exercício das suas funções nos termos do presente regulamento. A Procuradoria Europeia deve ser considerada indivisível.



(15) O processo de nomeação do Procurador Europeu deve garantir que a sua independência e a sua legitimidade decorrem das instituições da União. Os procuradores devem ser nomeados segundo o mesmo processo.

(16) O processo de nomeação dos procuradores deve garantir que são parte integrante da Procuradoria Europeia e se encontram integrados, tanto operacionalmente como funcionalmente nas ordens jurídicas e nas estruturas do ministério público nacionais.

(17) A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia constitui a base comum para a proteção dos direitos dos suspeitos nos processos penais durante a instrução e a fase do julgamento. As atividades da Procuradoria Europeia devem ser realizadas sempre no pleno respeito desses direitos.

(18) As investigações e ações penais da Procuradoria Europeia devem orientar-se pelos princípios da proporcionalidade, da imparcialidade e da equidade para com o suspeito. Nisto se inclui a obrigação de procurar todos os tipos de prova, tanto incriminatórias como ilibatórias.

(19) É necessário estabelecer o regulamento interno aplicável às atividades da Procuradoria Europeia. Dado que seria desproporcionado estabelecer disposições pormenorizadas relativas à condução das suas investigações e ações penais, o presente regulamento deve apenas enumerar as medidas de investigação que a Procuradoria Europeia pode ter de utilizar, deixando ao direito nacional as restantes matérias, em especial as normas de execução.

(20) Para garantir segurança jurídica e tolerância nula contra as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, as atividades de investigação e de ação penal da Procuradoria Europeia devem assentar no princípio da legalidade da ação penal, segundo o qual a Procuradoria Europeia deve encetar investigações e, caso se verifiquem outras condições, instaurar ações penais contra delitos que relevem da sua competência.

(21) O âmbito de aplicação material da competência da Procuradoria Europeia deve limitar-se às infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União. Qualquer alargamento de tal competência no sentido de incluir crimes graves de dimensão transfronteiriça requer uma decisão unânime do Conselho Europeu.

(22) As infrações contra os interesses financeiros da União estão frequentemente associadas a outras infrações. No interesse da eficiência processual e para evitar uma eventual violação do princípio *non bis in idem*, a competência da Procuradoria Europeia deve abranger também infrações que se não encontrem tecnicamente definidas no direito nacional, como as lesivas dos interesses financeiros da União sempre que os seus factos constituintes sejam idênticos e indissociáveis das infrações lesivas dos interesses financeiros da União. Nessas situações, mistas, em a infração lesiva dos interesses financeiros da União é preponderante, a competência da Procuradoria Europeia deve ser exercida após consulta das autoridades competentes do Estado-Membro em causa. A preponderância deve ser estabelecida com base em critérios como o impacte financeiro das infrações para a União, para os orçamentos nacionais, o número de vítimas ou outras circunstâncias relacionadas com a gravidade das infrações ou com as sanções aplicáveis.

(23) A competência da Procuradoria Europeia relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da União deve prevalecer sobre as reivindicações nacionais de competência jurisdicional, a fim de 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 só devem atuar a pedido da Procuradoria Europeia, salvo em caso de necessidade de medidas urgentes.

(24) Dado que a Procuradoria Europeia deve instaurar ações penais perante os tribunais nacionais, a sua competência deve ser definida tomando por referência o direito penal dos Estados-Membros, que criminaliza atos ou omissões lesivos dos interesses financeiros da União e determina as sanções aplicáveis, transpondo a legislação pertinente da União, nomeadamente a [*Diretiva 2013/xx/UE*<sup>594</sup>], para as ordens jurídicas internas.

(25) A Procuradoria Europeia deve exercer a sua competência tão amplamente quanto possível, de modo a que as suas investigações e ações penais sejam alargadas às infrações cometidas fora do território dos Estados-Membros. O exercício da sua competência deve estar harmonizado com as normas da [*Diretiva 2013/xx/UE*].

(26) Uma vez que a Procuradoria Europeia tem competência exclusiva para tratar das infrações que lesivas dos interesses financeiros da União, as investigações que conduz no território dos Estados-Membros devem ser facilitadas pelas autoridades nacionais competentes e pelos organismos pertinentes da União, incluindo a Eurojust, a Europol e o OLAF, desde que uma alegada infração é denunciada à Procuradoria Europeia até que esta decida da instauração de uma ação penal ou de outro modo relativamente ao processo.

(27) A fim de cumprirem plenamente as suas obrigações de informar a Procuradoria Europeia caso exista a suspeita de uma infração no âmbito das suas competências, as autoridades nacionais dos Estados-Membros, bem como todas as instituições, organismos, gabinetes e agências da União Europeia, devem seguir os procedimentos de comunicação existentes e dispor de mecanismos eficientes que permitam uma avaliação preliminar das alegações que lhes sejam comunicadas. As instituições, organismos, gabinetes e agências da União podem recorrer ao OLAF para esse efeito.

(28) Para a eficácia da investigação e da ação penal referentes a infrações lesivas dos interesses financeiros da União Europeia, é fundamental que a Procuradoria Europeia possa reunir provas em toda a União, recorrendo a um conjunto abrangente de medidas de investigação, tendo presente o princípio da proporcionalidade e a necessidade de obter autorização judicial para determinadas medidas de investigação. A aplicação destas medidas no âmbito das investigações e ações penais da Procuradoria Europeia deve ser possível relativamente às infrações que relevem da sua competência. Quando ordenadas pela Procuradoria Europeia ou pela autoridade judicial competente a pedido da Procuradoria, devem ser aplicadas em conformidade com o direito nacional. Além disso, a Procuradoria Europeia deve ter acesso a todas as fontes de dados pertinentes, incluindo registos públicos e privados.

(29) A aplicação das medidas de inquérito previstas pelo presente regulamento deve ser conforme com as condições nele estabelecidas, incluindo a necessidade de obtenção de autorização judicial para determinadas medidas de investigação coercivas. Outras medidas de investigação podem estar sujeitas a autorização judicial se o direito nacional do Estado-Membro em que a medida de instrução deve ser aplicada assim o exigir. Os requisitos gerais de proporcionalidade e necessidade são aplicáveis à ordenação das medidas pela Procuradoria Europeia e à respetiva autorização pela autoridade judicial nacional competente, nos termos do presente regulamento.

(30) O artigo 86.º do Tratado impõe que a Procuradoria Europeia exerça as funções do procurador, o que inclui a tomada de decisões relativas à acusação de um suspeito e a determinação da jurisdição. A decisão de dedução de acusação de um suspeito deve ser tomada pelo Procurador Europeu, para que exista uma política de ação penal comum. A

---

<sup>594</sup> 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, COM(2012) 363 final, de 11 de julho de 2012.

jurisdição competente para o julgamento deve ser determinada pelo Procurador Europeu com base num conjunto de critérios transparentes.

(31) Tendo em conta o princípio da legalidade da ação penal, as investigações da Procuradoria Europeia devem conduzir normalmente a ações penais nos tribunais nacionais competentes, quando haja prova sólida e nenhum fundamento jurídico a tal obste. Na ausência de tal prova e se não for elevada a probabilidade de a prova necessária ser produzida em julgamento, o processo pode ser arquivado. Além disso, a Procuradoria Europeia deve ter a possibilidade de julgar arquivar o processo se se tratar de um delito menor. Se o processo não for arquivado com tais fundamentos, mas também se não justificar a ação penal, a Procuradoria Europeia deve poder propor uma transação ao suspeito, desde que tal seja do interesse da boa administração da justiça. As regras aplicáveis às operações e ao cálculo do montante das multas a aplicar devem ser clarificadas nas regras administrativas da Procuradoria Europeia. O encerramento de um processo através de uma transação nos termos do presente regulamento não deve prejudicar a aplicação de medidas administrativas por parte das autoridades competentes, na medida em que essas medidas não configurem sanções equiparáveis a sanções penais.

(32) A prova apresentada pela Procuradoria Europeia em tribunal deve ser considerada admissível, presumindo-se, portanto, conforme com quaisquer requisitos de prova nos termos do direito nacional do Estado-Membro em que o tribunal se situa, contanto que este entenda que respeita a equidade do processo e os direitos de defesa do suspeito nos termos da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O tribunal não pode excluir provas apresentadas pela Procuradoria Europeia por inadmissibilidade, com fundamento em que as condições e as regras para a recolha desse tipo de provas diferem no direito nacional aplicável.

(33) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Noutros termos, a Procuradoria Europeia deve respeitar, em especial, o direito a um processo equitativo, o direito de defesa e a presunção de inocência, conforme consagrado nos artigos 47.º e 48.º da Carta. O artigo 50.º da Carta, que consagra o direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito (*non bis in idem*), garante que não haverá dupla punição resultante de ações penais instauradas pela Procuradoria Europeia. As atividades da Procuradoria Europeia devem, pois, ser exercidas no pleno respeito desses direitos e o presente regulamento aplicado e interpretado em conformidade.

(34) O artigo 82.º, n.º 2, do Tratado permite à União estabelecer regras mínimas em matéria de direitos dos indivíduos em processo penal, a fim de assegurar o respeito dos direitos de defesa e a equidade do processo. Apesar de a União ter já constituído um importante acervo, alguns desses direitos não foram harmonizados ainda na legislação da União. No que se refere a esses direitos, o presente regulamento deve estabelecer normas aplicáveis exclusivamente para efeitos do presente regulamento.

(35) Os direitos de defesa já previstos na respetiva legislação da União, como a Diretiva 2010/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, sobre o direito à interpretação e tradução em processo penal<sup>595</sup>, a Diretiva 2012/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal<sup>596</sup>, e [a Diretiva 2013/xx/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de xx de xxxx de 2013 relativa ao direito de acesso a um advogado em processos penais e ao direito de

---

<sup>595</sup> JO L 280 de 26.10.2010, p. 1.

<sup>596</sup> JO L 142 de 1.6.2012, p. 1.

comunicação após a detenção], aplicadas pelo direito nacional, devem aplicar-se às atividades da Procuradoria Europeia. Qualquer pessoa suspeita relativamente à qual a Procuradoria Europeia encete uma investigação deve beneficiar desses direitos.

(36) O artigo 86.º, n.º 3, do Tratado permite ao legislador da União determinar as regras aplicáveis à fiscalização jurisdicional dos atos processuais adotados pela Procuradoria Europeia no exercício das suas funções. Esta competência conferida ao legislador reflete a natureza específica da Procuradoria Europeia, que é diferente de todos os outros organismos e agências da União e requer normas especiais relativas à fiscalização jurisdicional.

(37) O artigo 86.º, n.º 2, do Tratado impõe que a Procuradoria Europeia exerça as suas funções de procurador nos tribunais competentes dos Estados-Membros. Os atos praticados pela Procuradoria Europeia no decurso das suas investigações estão estreitamente relacionados com a ação penal que deles possa resultar e têm efeitos na ordem jurídica dos Estados-Membros. Na maioria dos casos, esses atos serão praticados por autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei agindo sob por instrução da Procuradoria Europeia, por vezes após terem obtido autorização de um tribunal nacional. Justifica-se, por conseguinte, que a Procuradoria Europeia seja considerada uma autoridade nacional para efeitos de fiscalização jurisdicional dos seus atos de investigação e de ação penal. Consequentemente, deve ser confiado aos tribunais nacionais a fiscalização jurisdicional de todos os atos de investigação e de ação penal da Procuradoria Europeia, que são impugnáveis, e o Tribunal de Justiça da União Europeia não deve ser diretamente competente relativamente a esses atos, em conformidade com os artigos 263.º, 265.º e 268.º do Tratado, uma vez que tais atos não devem ser considerados atos de um organismo da União para efeitos de fiscalização jurisdicional.

(38) Em conformidade com o artigo 267.º do Tratado, os tribunais nacionais podem ou, em determinadas circunstâncias, estão obrigados a apresentar ao Tribunal de Justiça pedidos prejudiciais sobre a interpretação ou a validade de disposições da legislação da União, incluindo o presente regulamento, que sejam pertinentes para a fiscalização jurisdicional dos atos de investigação e ação penal da Procuradoria Europeia. Os tribunais nacionais não podem submeter à apreciação do Tribunal de Justiça questões sobre a validade dos atos da Procuradoria Europeia, uma vez que esses atos não são considerados atos de um organismo da União para efeitos de fiscalização jurisdicional.

(39) Convém, igualmente, clarificar que as questões relativas à interpretação das disposições do direito nacional tornadas aplicáveis por força do presente regulamento devem ser tratadas somente pelos tribunais nacionais. Consequentemente, esses tribunais não podem submeter questões relativas à interpretação do direito nacional a que se refere o presente regulamento à apreciação do Tribunal de Justiça.

(40) Dado que o Tratado determina que a Procuradoria Europeia deve ser criada a partir da Eurojust, ambas devem coexistir, cooperar e complementar-se orgânica, operacional e administrativamente.

(41) A Procuradoria Europeia deve também cooperar estreita com outras instituições e agências da União, a fim de facilitar o exercício das suas funções nos termos do presente regulamento, e estabelecer, se necessário, disposições formais relativas a normas de execução do intercâmbio de informações e da cooperação. A cooperação com a Europol e o OLAF deve assumir particular importância para evitar a duplicação e permitir à Procuradoria Europeia a obtenção de informações pertinentes de que disponham, bem como basear-se nas suas análises em investigações específicas.

(42) O Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados<sup>597</sup>, aplica-se ao tratamento de dados pessoais pela Procuradoria Europeia. Trata-se do tratamento de dados pessoais no quadro dos objetivos e funções da Procuradoria Europeia, dados pessoais relativos ao pessoal, bem como dados pessoais administrativos por si detidos. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve controlar o tratamento de dados pessoais pela Procuradoria Europeia. Os princípios consagrados no Regulamento (CE) n.º 45/2001 devem ser especificados e complementados no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais operacionais pela Procuradoria Europeia, quando necessário. Quando a Procuradoria Europeia transfere dados pessoais operacionais para uma autoridade de um país terceiro, para uma organização internacional ou para a Interpol, por força de um acordo internacional celebrado nos termos do artigo 218.º do Tratado, as garantias adequadas apresentadas relativamente à proteção da privacidade e dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas deve assegurar que as disposições em matéria de proteção de dados do presente regulamento são cumpridas.

(43) [A Diretiva 2013/xx/UE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados] aplica-se ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes dos Estados-Membros para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou a execução de sanções penais.

(44) O sistema de tratamento de dados da Procuradoria Europeia deve basear-se no sistema de gestão de processos da Eurojust, mas os seus ficheiros de trabalho temporários devem ser considerados processos a partir do momento em que a investigação é encetada.

(45) Os regimes financeiros, orçamentais e de pessoal da Procuradoria Europeia devem seguir as normas da União aplicáveis aos organismos referidos no artigo 208.º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>598</sup>, tendo, no entanto, em devida conta o facto de a competência da Procuradoria Europeia para realizar investigações e instaurar ações penais ao nível da União é única. A Procuradoria Europeia está sujeita à obrigação de apresentação de relatórios anuais.

(46) As regras gerais de transparência aplicáveis às agências da União Europeia aplicam-se igualmente à Procuradoria Europeia, mas apenas no que diz respeito às suas funções administrativas, para não colocarem de modo algum em risco a exigência de confidencialidade no seu trabalho operacional. Do mesmo modo, os inquéritos administrativos efetuados pelo Provedor de Justiça Europeu devem respeitar a exigência de confidencialidade da Procuradoria Europeia.

(47) Nos termos do artigo 3.º do Protocolo (n.º 21) relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, estes Estados-Membros notificaram a sua intenção de [não] [participar] na adoção e na aplicação do presente regulamento.

(48) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

---

<sup>597</sup>JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

<sup>598</sup>Regulamento (UE, EURATOM) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, JO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

este Estado-Membro não participa na adoção do presente regulamento, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.

(49) Os representantes dos Estados-Membros, reunidos ao nível de chefes de Estado ou de Governo em Bruxelas, a 13 de dezembro de 2003, determinaram a sede da Procuradoria Europeia,

ADOTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

## **CAPÍTULO I**

### **OBJETO E DEFINIÇÕES**

#### *Artigo* 1.º

#### **Objeto**

O presente regulamento institui a Procuradoria Europeia e estabelece normas relativas ao seu funcionamento.

#### *Artigo* 2.º

#### **Definições**

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) «Pessoa», qualquer pessoa singular ou coletiva;
- b) «Infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União», as infrações previstas pela Diretiva 2013/xx/UE, aplicada pela legislação nacional;
- c) «Interesses financeiros da União», todas as receitas, despesas e ativos cobertos ou adquiridos através do orçamento da União ou dos orçamentos das instituições, organismos, gabinetes e agências instituídos ao abrigo dos Tratados e dos orçamentos por eles geridos e controlados, ou devidos a qualquer desses orçamentos .
- d) «Dados pessoais administrativos», todos os dados pessoais tratados pela Procuradoria Europeia com exceção dos dados pessoais operacionais;
- e) «Dados pessoais operacionais», todos os dados pessoais tratados pela Procuradoria Europeia na prossecução dos objetivos estabelecidos no artigo 37.º.

## **CAPÍTULO II**

### **REGRAS GERAIS**

#### **SECÇÃO 1**

#### **ESTATUTO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DA PROCURADORIA EUROPEIA**

#### *Artigo* 3.º

#### **Instituição**

1. A Procuradoria Europeia é instituída como um órgão da União com uma estrutura descentralizada.
2. A Procuradoria Europeia possui personalidade jurídica.
3. A Procuradoria Europeia coopera com a Eurojust e conta com o seu apoio administrativo, em conformidade com o disposto no artigo 57.º.

*Artigo*

4.º

**Missão e competências**

1. A Procuradoria Europeia tem por missão o combate a infrações penais que 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.

*Artigo*

5.º

**Independência e responsabilidade**

1. A Procuradoria Europeia é independente.
2. No desempenho da sua missão, a Procuradoria Europeia, incluindo o Procurador Europeu, vice-procuradores e o pessoal, os procuradores e o pessoal nacional que lhes está adstrito, não deve pedir nem aceitar instruções de quaisquer pessoas, Estados-Membros, instituições, organismos, gabinetes ou agências da União Europeia. As instituições, organismos, gabinetes ou agências da União e os Estados-Membros devem respeitar a independência da Procuradoria Europeia e não tentar influenciá-la no cumprimento das suas atribuições.
3. O Procurador Europeu responde perante o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia pelas atividades gerais da Procuradoria Europeia, nomeadamente apresentando um relatório anual, em conformidade com o disposto no artigo 70.º.

*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-procuradorescoadjuvam 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.

6. Os procuradores podem exercer também funções como procuradores nacionais. Em caso de conflito de atribuições, os procuradores devem notificar o Procurador Europeu, que, após consulta às autoridades judiciais nacionais competentes, pode instruí-los, no interesse dos inquéritos e ações penais da Procuradoria Europeia, a dar prioridade às suas funções decorrentes do presente regulamento. Nesses casos, o Procurador Europeu informa imediatamente desse facto as autoridades competentes do Ministério Público nacional.

7. Os atos praticados pelo Procurador Europeu, pelos procuradores, por qualquer membro do pessoal da Procuradoria Europeia ou por qualquer outra pessoa agindo em seu nome no desempenho das suas funções são atribuídos à Procuradoria Europeia. O Procurador Europeu representa a Procuradoria Europeia perante as instituições da União, os Estados-Membros e terceiros.

8. Sempre que necessário para efeitos de inquérito ou ação penal, a Procuradoria Europeia pode atribuir temporariamente recursos e pessoal aos procuradores.

*Artigo*

7.º

### **Regulamento interno da Procuradoria Europeia**

1. O regulamento interno da Procuradoria Europeia é aprovado por decisão do Procurador Europeu, dos quatro vice-procuradores e de cinco procuradores, escolhidos pelo Procurador Europeu com base num sistema de rotação absolutamente equitativo, que reflita a diversidade demográfica e geográfica de todos os Estados-Membros. A decisão é tomada por maioria simples, dispondo cada membro de um voto. Em caso de empate, o Procurador Europeu tem voto de qualidade.

2. O regulamento interno rege a organização do trabalho da Procuradoria Europeia e inclui normas gerais relativas à distribuição dos processos.

## **SECÇÃO**

2

### **NOMEAÇÃO E DESTITUIÇÃO DOS MEMBROS DA PROCURADORIA EUROPEIA**

*Artigo*

8.º

### **Nomeação e destituição do Procurador Europeu**

1. O Procurador Europeu é nomeado pelo Conselho, com aprovação do Parlamento Europeu, por um período de oito anos, não renovável. O Conselho delibera por maioria simples.

2. O Procurador Europeu é escolhido de entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e que reúnam as qualificações necessárias para o exercício de altas funções judiciárias e experiência relevante como procuradores.

3. A seleção é baseada num concurso aberto, a publicar no *Jornal Oficial da União Europeia*, na sequência do qual a Comissão elabora e apresenta uma lista restrita ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Previamente à apresentação dessa lista, a Comissão deve pedir o parecer de um painel por si criado e composto por sete personalidades escolhidas de entre antigos membros do Tribunal de Justiça, membros dos supremos tribunais nacionais, ministérios públicos nacionais e/ou advogados de reconhecida competência, um dos quais proposto pelo Parlamento Europeu, bem como o Presidente da Eurojust, com o estatuto de observador.



4. Se o Procurador Europeu deixar de reunir as condições exigidas para o exercício das suas funções ou cometer uma falta grave, o Tribunal de Justiça da União Europeia, a pedido do Parlamento, do Conselho ou da Comissão, pode destituí-lo.

*Artigo*

9.º

#### **Nomeação e destituição dos vice-procuradores**

1. Os vice-procuradores são nomeados nos termos do artigo 8.º, n.º 1.
2. Os vice-procuradores são escolhidos de entre uma série de personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e que reúnam as condições necessárias para o exercício de altas funções jurisdicionais e experiência relevante no Ministério Público.
3. A seleção é baseada num concurso aberto, a publicar no *Jornal Oficial da União Europeia*, na sequência do qual a Comissão Europeia, em concertação com o Procurador Europeu, elabora e apresenta uma lista ao Parlamento Europeu e ao Conselho que reflita a diversidade demográfica e geográfica de todos os Estados-Membros.
4. Os vice-procuradores podem ser destituídos nos termos do artigo 8.º, n.º 4, do por iniciativa do Procurador Europeu.

*Artigo*

10.º

#### **Nomeação e destituição dos procuradores**

1. Os procuradores são nomeados pelo Procurador Europeu a partir de uma lista de, pelo menos, três candidatos que satisfaçam os requisitos estabelecidos no n.º 2, apresentada pelos Estados-Membros em causa. Os procuradores são nomeados por um período de cinco anos, renovável.
2. Os procuradores devem reunir as qualificações necessárias para o exercício de altas funções judiciais e possuir experiência relevante como procuradores. Devem oferecer todas as garantias de independência. Os Estados-Membros nomeiam procurador do Ministério Público nacional o procurador do Ministério Público europeu se, no momento da sua nomeação, o procurador em causa não possuir ainda tal estatuto.
3. Os procuradores podem ser destituídos pelo Procurador Europeu se deixarem de satisfazer os requisitos estabelecidos no n.º 2 ou os critérios aplicáveis ao desempenho das suas funções, ou se forem declarados culpados de uma falta grave. Os procuradores não podem ser destituídos do Ministério público nacional pelas autoridades nacionais competentes sem o consentimento do Procurador Europeu durante o exercício das suas funções de procurador do Ministério Público europeu.

### **SECÇÃO**

3

#### **PRINCÍPIOS DE BASE**

*Artigo*

11.º

#### **Princípios de base das atividades da Procuradoria Europeia**

1. No exercício das suas atividades, a Procuradoria Europeia assegura o respeito dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
2. As ações da Procuradoria Europeia orientam-se pelos princípios da proporcionalidade, a que se refere o artigo 26.º, n.º 3.
3. Os inquéritos e ações penais da Procuradoria Europeia regem-se pelo presente regulamento. O direito nacional aplica-se na medida em que a matéria em não seja regulada

pelo presente regulamento. O direito nacional aplicável é a lei do Estado-Membro em que o inquérito ou a ação penal tem lugar. Sempre que uma matéria se reja pelo direito nacional e pelo presente regulamento, prevalece este último.

4. A Procuradoria Europeia tem competência exclusiva para instaurar inquéritos e ações penais relativamente a infrações cometidas contra os interesses financeiros da União.

5. A Procuradoria Europeia realiza os seus inquéritos de forma imparcial e procura todos os elementos de prova pertinentes, tanto incriminatórios como absolutórios.

6. A Procuradoria Europeia enceta os inquéritos sem atrasos injustificados e garante a celeridade na realização dos inquéritos e ações penais.

7. As autoridades competentes dos Estados-Membros devem auxiliar e apoiar ativamente os inquéritos e ações penais da Procuradoria Europeia, a pedido desta, e abster-se de qualquer ação, política ou procedimento suscetível de atrasar ou dificultar o seu andamento.

## SECÇÃO

4

### COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA EUROPEIA

#### *Artigo*

12.º

#### **Infrações penais da competência da Procuradoria Europeia**

A Procuradoria Europeia é competente em matéria de infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União, nos termos da Diretiva 2013/xx/UE, aplicada pelo direito nacional.

#### *Artigo*

13.º

#### **Competência acessória**

1. Se as infrações a que se refere o artigo 12.º estiverem indissociavelmente relacionadas com infrações penais que não as referidas no artigo 12.º e a sua investigação e ação penal conjuntas forem do interesse da boa administração da justiça, a Procuradoria Europeia é igualmente competente relativamente a essas infrações penais, contanto que as infrações referidas no artigo 12.º sejam preponderantes e as outras infrações penais se baseiem em factos idênticos.

Caso se não encontrem reunidas estas condições, o Estado-Membro competente relativamente às outras infrações é igualmente competente relativamente às infrações previstas no artigo 12.º.

2. A Procuradoria Europeia e as autoridades judiciais nacionais consultam-se mutuamente, a fim de determinarem a autoridade competente nos termos do n.º 1. Se necessário para facilitar a determinação da competência, a Eurojust pode ser associada, nos termos do artigo 57.º.

3. Em caso de desacordo entre a Procuradoria Europeia e as autoridades do Ministério Público nacional sobre as competências nos termos do n.º 1, a autoridade judicial nacional competente para decidir da atribuição de competências relativas à ação penal ao nível nacional decide das competências acessórias.

4. A determinação da competência nos termos do presente artigo não é passível de recurso.

*Artigo*

14.º

**Exercício das competências da Procuradoria Europeia**

A Procuradoria Europeia exerce a sua competência exclusiva de investigação e ação penal relativamente a quaisquer infrações penais referidas nos artigos 12.º e 13.º se essas infrações tiverem sido cometidas, total ou parcialmente, em alternativa:

- a) No território de um ou mais Estados-Membros;
- b) Por um dos seus cidadãos ou por membros do pessoal da União ou membros das instituições.

**CAPÍTULO III**  
**NORMAS DO REGULAMENTO INTERNO RELATIVAS AOS INQUÉRITOS,**  
**AÇÕES PENAIS E JULGAMENTOS**

**SECÇÃO****1****TRAMITAÇÃO DOS INQUÉRITOS***Artigo*

15.º

**Fontes de investigação**

1. Todas as autoridades nacionais dos Estados-Membros e todas as instituições, organismos, gabinetes e agências da União devem informar imediatamente a Procuradoria Europeia de qualquer conduta suscetível de constituir uma infração que releve da sua competência.
2. Sempre que os procuradores tomem conhecimento de qualquer conduta suscetível de constituir uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia, informam imediatamente o Procurador Europeu.
3. A Procuradoria Europeia pode recolher ou receber informações de qualquer pessoa cuja conduta seja suscetível de constituir uma infração que releve da sua competência.
4. As informações levadas ao conhecimento da Procuradoria Europeia são registadas e verificadas pelo Procurador Europeu ou pelos procuradores. Caso decidam, após verificação, não instaurar um inquérito, encerram o processo e registam os motivos no sistema de gestão de processos. Informar a autoridade nacional, a instituição, organismo ou agência da União que comunicou a informação e, a seu pedido, se for caso disso, as pessoas que comunicaram as informações.

*Artigo*

16.º

**Abertura do inquérito**

1. O Procurador Europeu ou, em seu nome, os procuradores, abrem um inquérito por decisão escrita sempre que existam fundamentos razoáveis para considerar que está a ser ou foi cometida uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia.
2. Se o inquérito for instaurado pelo Procurador Europeu, este atribui o processo a um procurador, salvo se desejar conduzir ele próprio o inquérito, segundo os critérios estabelecidos no artigo 18.º, n.º 5. Se o inquérito for instaurado por um procurador, este informa imediatamente o Procurador Europeu. Após receção dessa informação, o Procurador Europeu verifica se o inquérito não foi já instaurado por si ou por outro procurador. No interesse da eficiência do inquérito, o Procurador Europeu pode atribuir o processo ao

procurador ou decidir avocar o processo, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 18.º, n.º 5.

#### *Artigo*

17.º

#### **Medidas urgentes e reenvios**

1. Se forem necessária uma ação imediata relativamente a uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia, as autoridades nacionais devem tomar todas as medidas urgentes necessárias para garantir a eficácia do inquérito e da ação penal. Posteriormente, as autoridades nacionais devem remeter sem demora o processo à Procuradoria Europeia. Nesse caso, a Procuradoria Europeia confirma, se possível no prazo de 48 horas a contar da abertura do inquérito, as medidas tomadas pelas autoridades nacionais, mesmo que tais medidas tenham sido tomadas e executadas ao abrigo de normas diferentes das do presente regulamento.

2. Em qualquer fase do inquérito, se o processo suscitar dúvidas quanto à sua competência, a Procuradoria Europeia pode consultar as autoridades do Ministério Público nacional para determinar a autoridade competente. Na pendência de uma decisão sobre a competência, a Procuradoria Europeia toma todas as medidas urgentes necessárias para garantir a eficácia do inquérito e da ação penal relativos ao processo. Se for determinada a competência da autoridade nacional, esta deve confirmar, no prazo de 48 horas a contar da abertura do inquérito nacional, as medidas urgentes tomadas pela Procuradoria Europeia.

3. Se um inquérito instaurado pela Procuradoria Europeia revelar que o comportamento objeto de inquérito constitui uma infração penal que não releve da sua competência, aquela reenvia o processo sem demora às autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei e às autoridades judiciárias.

4. Se um inquérito instaurado pelas autoridades nacionais revelar posteriormente que o comportamento constitui uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia, as autoridades nacionais devem reenviar o processo sem demora à Procuradoria Europeia. Nesse caso, a Procuradoria Europeia confirma, se possível no prazo de 48 horas a contar da abertura do inquérito, as medidas tomadas pelas autoridades nacionais, mesmo que tais medidas tenham sido tomadas e executadas ao abrigo de normas diferentes das do presente regulamento.

#### *Artigo*

18.º

#### **Realização do inquérito**

1. O procurador designado conduz o inquérito em nome e sob as instruções do Procurador Europeu. O procurador designado pode aplicar as medidas de inquérito ou instruir as autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei do Estado-Membro onde está localizado. Essas autoridades devem cumprir as instruções do procurador e executar as medidas de inquérito que lhes forem ordenadas.

2. Nos processos transfronteiriços, se tiverem de ser executadas medidas de inquérito num Estado-membro que não aquele em que o inquérito foi instaurado, o procurador que o instaurou, ou a quem o processo foi atribuído pelo Procurador Europeu, atua em estreita concertação com o procurador do lugar em que a medida de inquérito tenha de ser executada. Este procurador aplica as medidas de inquérito ou instrui as autoridades nacionais competentes para as executar.

3. Em processos transfronteiriços, o Procurador Europeu pode associar diversos procuradores ao inquérito e constituir equipas conjuntas. Pode instruir qualquer procurador para recolher informações pertinentes, ou aplicar determinadas medidas de inquérito em seu nome.
4. O Procurador Europeu acompanha os inquéritos conduzidos pelos procuradores e assegura a sua coordenação. O Procurador Europeu instrui-os sempre que necessário.
5. O Procurador Europeu pode reatribuir o processo a outro procurador ou conduzir ele próprio o inquérito se tal se afigurar necessário no interesse da eficiência do inquérito ou ação penal, com fundamento num ou mais dos seguintes critérios:
  - a) Gravidade da infração;
  - b) Circunstâncias específicas relacionadas com o estatuto do presumível infrator;
  - c) Circunstâncias específicas relacionadas com a dimensão transfronteiriça do inquérito;
  - d) Indisponibilidade das autoridades nacionais de investigação;
  - e) Pedido das autoridades competentes do Estado-Membro em causa.
6. Se o inquérito for realizado diretamente pelo Procurador Europeu, este informa o procurador no Estado-Membro em que as medidas de inquérito têm de ser realizadas. Qualquer medida de inquérito conduzida pelo Procurador Europeu é realizada em articulação com as autoridades do Estado-Membro em que se situa o território em causa. As medidas coercivas são aplicadas pelas autoridades nacionais competentes.
7. Os inquéritos realizados sob a autoridade da Procuradoria Europeia são protegidos pelas normas relativas ao sigilo profissional nos termos da legislação da União. As autoridades participantes nas investigações da Procuradoria Europeia estão igualmente vinculadas ao sigilo profissional nos termos do direito nacional aplicável.

*Artigo*

19.º

**Levantamento de privilégios e imunidades**

1. Sempre que os inquéritos da Procuradoria Europeia envolvam pessoas protegidas por privilégios ou imunidades por força do direito nacional e esses privilégios ou imunidades constituam um entrave à realização de um inquérito específico, a Procuradoria Europeia formula um pedido fundamentado por escrito para o seu levantamento, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pelo direito nacional.
2. Sempre que os inquéritos da Procuradoria Europeia envolvam pessoas protegidas por privilégios ou imunidades por força da legislação da União, nomeadamente o Protocolo sobre os privilégios e imunidades da União Europeia, e esses privilégios ou imunidades constituam um entrave à realização de um inquérito específico, a Procuradoria Europeia formula um pedido fundamentado por escrito para o seu levantamento, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação da União.

**SECÇÃO**

2

**TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES***Artigo*

20.º

**Acesso da Procuradoria Europeia às informações**

Desde o momento de registo de um processo, a Procuradoria Europeia pode obter qualquer informações pertinente conservadas nas bases de dados de investigação criminal nacional e de

aplicação coerciva da lei, bem como outros registos pertinentes das autoridades públicas, ou ter acesso a essas informações através dos procuradores.

*Artigo*

21.º

### **Recolha de informações**

1. Sempre que necessário para os seus inquéritos, a Procuradoria Europeia deve obter, a seu pedido, da Eurojust e da Europol, qualquer informação pertinente relativa a uma infração que releve da sua competência, e pode também pedir à Europol que preste apoio analítico num determinado inquérito conduzido pela Procuradoria Europeia.
2. As instituições, organismos, gabinetes e agências da União Europeia e as autoridades dos Estados-Membros devem prestar a assistência e as informações necessárias à Procuradoria Europeia, a pedido desta.

*Artigo*

22.º

### **Sistema de gestão de processos, índice e ficheiros de trabalho temporários**

1. A Procuradoria Europeia estabelece um sistema de gestão de processos composto por ficheiros de trabalho temporários e por um índice que contenha os dados pessoais referidos no anexo e dados não pessoais.
2. O sistema de gestão de processos tem por objetivo:
  - a) Apoiar a gestão dos inquéritos e ações penais conduzidos pela Procuradoria Europeia, em especial através do cruzamento de informações;
  - b) Facilitar o acesso às informações sobre investigações e ações penais em curso;
  - c) Facilitar o controlo da legalidade e da conformidade com as disposições do presente regulamento relativamente ao tratamento de dados pessoais.
3. O sistema de gestão de processos pode estar ligado à rede segura de telecomunicações a que se refere o artigo 9.º da Decisão 2008/976/JAI<sup>599</sup>.
4. O índice deve conter referências a ficheiros de trabalho temporários tratados no âmbito do trabalho da Procuradoria Europeia e não pode conter dados pessoais que não os referidos no ponto 1), alíneas a) a i), k) e m), e no ponto 2 do anexo.
5. No desempenho das suas funções nos termos do presente regulamento, a Procuradoria Europeia pode tratar dados sobre os processos individuais em que esteja a trabalhar num ficheiro de trabalho temporário. A Procuradoria Europeia permite ao responsável pela proteção de dados previsto no artigo 41.º o acesso ao ficheiro de trabalho temporário. A Procuradoria Europeia informa o responsável pela proteção de dados sempre que for aberto um novo ficheiro de trabalho temporário que contenha dados pessoais.
6. Para o tratamento de dados pessoais relacionados com os processos, a Procuradoria Europeia não pode criar qualquer ficheiro de dados automatizado que não seja o sistema de gestão de processos ou um ficheiro de trabalho temporário.

---

<sup>599</sup>JO L 348 de 24.12.2008, p. 130.

*Artigo*

23.º

**Funcionamento dos ficheiros de trabalho temporários e do índice**

1. A Procuradoria Europeia abre um ficheiro de trabalho temporário para cada processo sobre o qual lhe tenha sido transmitida informação, na medida em que essa transmissão seja conforme com o presente regulamento ou outros instrumentos jurídicos aplicáveis. A Procuradoria Europeia é responsável pela gestão dos ficheiros de trabalho temporários por si abertos.
2. A Procuradoria Europeia decide caso a caso da manutenção da restrição do acesso ao ficheiro de trabalho temporário e da atribuição de acesso total ou parcial a membros do seu pessoal, se necessário para permitir que este realize as suas tarefas.
3. A Procuradoria Europeia decide das informações relacionadas com um ficheiro de trabalho temporário a introduzir no índice. Salvo decisão em contrário do Procurador Europeu, as informações registadas e sujeitas a verificação em conformidade com o artigo 15.º, n.º 4, não são introduzidas no índice.

*Artigo*

24.º

**Acesso ao sistema de gestão de processos**

Os procuradores e seu pessoal, na medida em que estejam ligados ao sistema de gestão de processos, só podem aceder:

- a) Ao índice, salvo se esse acesso tiver sido expressamente negado;
- b) Aos ficheiros de trabalho temporário abertos pela Procuradoria Europeia relacionados com os inquéritos ou ações penais em curso no seu Estado-Membro;
- c) Aos ficheiros de trabalho temporário abertos pela Procuradoria Europeia relacionados com inquéritos ou ações penais em curso noutro Estado-Membro, na medida em que estejam relacionados com inquéritos ou ações penais em curso no seu Estado-Membro;

**SECÇÃO****3****MEDIDAS DE INQUÉRITO***Artigo*

25.º

**Competência de investigação da Procuradoria Europeia**

1. Para efeitos de inquéritos e ações penais conduzidos pela Procuradoria Europeia, o território dos Estados-Membros da União é considerado uma área jurídica única, na qual a Procuradoria Europeia pode exercer a sua competência.
2. Se a Procuradoria Europeia decidir exercer a sua competência relativamente a uma infração que tenha sido parcial ou totalmente cometida fora do território dos Estados-Membros por um dos seus cidadãos, por membros do pessoal da União ou por membros das instituições, pede auxílio para obter a cooperação do país terceiro em causa, nos termos dos instrumentos e procedimentos referidos no artigo 59.º.

*Artigo*

26.º

**Medidas de inquérito**

1. No exercício da sua competência, a Procuradoria Europeia é competente para pedir ou ordenar as seguintes medidas de inquérito:

- a) Efetuar buscas em quaisquer instalações, terrenos, meios de transporte, casas particulares, vestuário e em quaisquer outros bens pessoais ou sistema informático;
- b) Obter qualquer objeto ou documento pertinente, ou o congelamento de dados informáticos, incluindo os dados de tráfego e de contas bancárias, encriptados ou desencriptados, quer no formato original quer noutra formato especificado;
- c) Selar instalações e meios de transporte e congelar dados, a fim de preservar a sua integridade, evitar a perda ou contaminação de elementos de prova ou garantir a possibilidade de apreensão;
- d) Congelar instrumentos ou produtos de crime, incluindo o congelamento de bens, caso se preveja virem a ser objeto de apreensão pelo tribunal e exista razão para acreditar que o proprietário, o possuidor ou o controlador frustrar a decisão judicial de apreensão;
- e) Intercetar telecomunicações, incluindo correio eletrónico, enviado e recebido pelo suspeito, ou qualquer conexão por telecomunicação que o suspeito esteja a utilizar;
- f) Realizar operações de vigilância de telecomunicações em tempo real, ordenando a transmissão instantânea dos dados de tráfego das telecomunicações para localizar o suspeito e identificar as pessoas que tenham estado em contacto com o mesmo num dado momento específico;
- g) Controlar operações financeiras, ordenando a qualquer instituição financeira e de crédito que informe em tempo real a Procuradoria Europeia de qualquer operação financeira realizada através de qualquer conta detida ou controlada pelo suspeito ou quaisquer outras contas relativamente às quais haja motivos razoáveis para considerar que são usadas em ligação com a infração;
- h) Congelar operações financeiras futuras, ordenando a qualquer instituição financeira e de crédito que se abstenha de realizar qualquer operação financeira que envolva qualquer conta detida ou controlada pelo suspeito;
- i) Aplicar medidas de vigilância em locais não públicos, ordenando a vigilância por áudio e vídeo de locais não públicos, salvo videovigilância de casas particulares e o registo dos seus resultados;
- j) Realizar investigações secretas, ordenando a um funcionário que atue discretamente ou sob uma identidade falsa;
- k) Intimar suspeitos e testemunhas, sempre que existam motivos razoáveis para crer que possam prestar informações úteis ao inquérito;
- l) Aplicar medidas de identificação, ordenando a recolha de fotografias, o registo de imagem de pessoas e o registo dos dados biométricos de uma pessoa;
- m) Apreender objetos necessários como elementos de prova;
- n) Aceder a instalações e recolher amostras de bens;
- o) Inspeccionar meios de transporte, sempre que existam motivos razoáveis para crer que neles estejam a ser transportados bens relacionados com o inquérito;
- p) Aplicar medidas para detetar e controlar pessoas, a fim de determinar o paradeiro de alguém;
- q) Detetar e rastrear qualquer objeto através de meios técnicos, incluindo entregas controladas de bens e operações financeiras controladas;
- r) Vigiar de forma orientada do suspeito e de terceiros em locais públicos;



- s) Obter acesso a registos públicos nacionais ou europeus e a registos mantidos por entidades privadas de interesse público;
- t) Interrogar o suspeito e as testemunhas;
- u) Nomear peritos, oficiosamente ou a pedido do suspeito, sempre que se revelem necessários conhecimentos especializados.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que as medidas referidas no n.º 1 podem ser utilizadas nos inquéritos e ações penais conduzidos pela Procuradoria Europeia. Tais medidas estão sujeitas às condições estabelecidas no presente artigo e no direito nacional. As medidas de inquérito que não as referidas no n.º 1 só podem ser ordenadas ou pedidas pela Procuradoria Europeia caso estejam previstas na legislação do Estado-Membro em que a medida deva ser executada.

3. As medidas de inquérito individuais referidas no n.º 1 não devem ser ordenadas sem fundamentos razoáveis nem se o mesmo objetivo puder ser alcançado por meios menos intrusivos.

4. Os Estados-Membros devem assegurar que as medidas de inquérito referidas no n.º 1, alíneas a) a j), são sujeitas a autorização da autoridade judicial competente do Estado-Membro em que devam ser executadas.

5. As medidas de inquérito referidas no n.º 1, alíneas k) a u), devem ser sujeitas a autorização judicial se tal for exigido pelo direito nacional do Estado-Membro em que a medida de inquérito deva ser executada.

6. Se estiverem reunidas as condições enunciadas no presente artigo, bem como as aplicáveis nos termos do direito nacional para autorização da medida sujeita ao pedido, a autorização deve ser dada no prazo de 48 horas, sob a forma de uma decisão fundamentada por escrito da autoridade judicial competente.

7. A Procuradoria Europeia pode pedir à autoridade judicial competente a detenção ou a prisão preventiva do suspeito, nos termos do direito nacional.

## **SECÇÃO**

4

### **ENCERRAMENTO DO INQUÉRITO E COMPETÊNCIAS DE AÇÃO PENAL**

#### *Artigo*

27.º

#### **Ação penal perante os tribunais nacionais**

1. O Procurador Europeu e os procuradores do Ministério Público europeu dispõem dos mesmos poderes que os procuradores dos Ministérios Públicos nacionais no que diz respeito à ação penal e à acusação, em especial o poder de apresentar alegações, participar na recolha de elementos de prova e interpor os recursos disponíveis.

2. Quando o procurador considera concluído o inquérito, apresenta um resumo do processo com o projeto da acusação e a lista de elementos de prova ao Procurador Europeu, para análise. Se não ordenar o arquivamento do processo nos termos do artigo 28.º, o Procurador Europeu instrui o procurador para intentar a respetiva ação no tribunal nacional competente mediante uma acusação, ou a reenviá-lo para inquérito complementar. O Procurador Europeu também pode submeter o processo ao tribunal nacional competente.

3. A acusação deduzida no tribunal nacional competente deve enumerar os elementos de prova a apresentar no julgamento.

4. O Procurador Europeu escolhe, em estreita concertação com o procurador que apresenta o processo e tendo presente a boa administração da justiça, jurisdição do julgamento e determina o tribunal nacional competente tendo em consideração os seguintes critérios:

- a) O local onde foi cometida a infração ou, se forem várias, a maioria;
- b) O local de residência habitual do arguido;
- c) O local onde se encontram os elementos de prova;
- d) O local onde as vítimas diretas têm a sua residência habitual.

5. Sempre que necessário, para efeitos de recuperação, seguimento administrativo ou controlo, o Procurador Europeu notifica as autoridades nacionais competentes, as pessoas interessadas e as instituições, organismos e agências de acusação da União pertinentes.

#### *Artigo*

28.º

#### **Arquivamento do processo**

1. O Procurador Europeu arquiva o processo sempre que a ação penal se torne impossível por um dos seguintes motivos:

- a) Morte do suspeito;
- b) O comportamento objeto de inquérito não é considerado uma infração penal;
- c) Amnistia ou imunidade concedida ao suspeito;
- d) Prescrição do prazo legal nacional para a ação penal;
- e) Absolvição ou condenação anteriores do suspeito pelos mesmos factos no território da União ou tratamento do processo em conformidade com o disposto no artigo 29.º.

2. O Procurador Europeu pode arquivar o processo com um dos seguintes fundamentos:

- a) Tratar-se de uma infração menor nos termos da lei nacional que transpõe a *Diretiva 2013/XX/UE relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal*;
- b) Faltarem elementos de prova.

3. A Procuradoria Europeia pode remeter processos por si arquivados ao OLAF ou às autoridades administrativas ou judiciais nacionais competentes para recuperação, seguimento administrativo ou controlo.

4. Se o inquérito tiver sido instaurado com base em informações comunicadas pela parte lesada, a Procuradoria Europeia informa a outra parte.

#### *Artigo 29.º*

#### **Transação**

1. 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 uma multa global que, uma vez paga, implica o arquivamento do processo (transação). Se o suspeito concordar, deve pagar a multa global à União.

2. A Procuradoria Europeia supervisiona a recolha do pagamento financeiro envolvido na transação.

3. Caso a operação seja aceite e paga pelo suspeito, o Procurador Europeu arquiva definitivamente o processo e notifica oficialmente as autoridades nacionais responsáveis pela

aplicação coerciva da lei e as autoridades judiciárias e informa do facto as instituições, organismos e agências pertinentes da União.

4. O arquivamento referido no n.º 3 não está sujeita a controlo jurisdicional.

## **SECÇÃO**

5

### **ADMISSIBILIDADE DOS ELEMENTOS DE PROVA**

#### *Artigo*

30.º

#### **Admissibilidade dos elementos de prova**

1. Os elementos de prova apresentados pela Procuradoria Europeia em tribunal, se o tribunal considerar que a sua admissão não afeta negativamente a equidade do processo nem os direitos de defesa consagrados nos artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser admitidos no julgamento sem qualquer validação ou processo legal similar, ainda que o direito nacional do Estado-Membro em que se situa o tribunal contenha regras diferentes em matéria de recolha ou apresentação desses elementos de prova.

2. Uma vez admitidos os elementos de prova, não deve ser afetada a competência dos tribunais nacionais para apreciar livremente os elementos de prova apresentados pela Procuradoria Europeia em julgamento.

## **SECÇÃO**

6

### **APREENSÃO DE BENS**

#### *Artigo*

31.º

#### **Disposição dos bens apreendidos**

Se, a pedido da Procuradoria Europeia, o tribunal nacional competente ordenar por decisão definitiva o arresto de quaisquer bens relacionados com uma infração ou do produto de uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia, o valor monetário desses bens ou produto deve ser transferido para o orçamento da União, na medida do necessário para compensar o prejuízo causado à União.

## **CAPÍTULO**

IV

### **GARANTIAS PROCESSUAIS**

#### *Artigo*

32.º

#### **Esfera dos direitos dos suspeitos, arguidos e outras pessoas envolvidas**

1. As atividades da Procuradoria Europeia são exercidas no pleno respeito dos direitos dos suspeitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, incluindo o direito a um julgamento equitativo e os direitos de defesa.

2. Todos os suspeitos e arguidos envolvidos nas ações da Procuradoria Europeia têm, no mínimo, os direitos processuais que se seguem, previstos na legislação da União e no direito nacional do Estado-Membro:

(a) Direito a interpretação e a tradução, nos termos da Diretiva 2010/64/UE do Parlamento Europeu e do Conselho;

(b) Direito à informação e acesso aos autos do processo, nos termos da Diretiva 2012/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho,

(c) Direito de acesso a um advogado e direito de comunicar com terceiros e de os informar em caso de detenção, nos termos da [Diretiva 2013/xx/UE do Parlamento Europeu e

*do Conselho, de xx de xxx de 2013 relativa ao direito de acesso a um advogado em processos penais e ao direito de comunicação após a detenção];*

- (d) Direito ao silêncio e à presunção de inocência,
- (e) Direito a apoio jurídico,
- (f) Direito de apresentar elementos de prova, nomear peritos e ouvir testemunhas.

3. Os suspeitos e arguidos têm os direitos enumerados no n.º 2 desde que forem suspeitos de terem cometido uma infração. Reconhecida que seja a acusação pelo tribunal nacional competente, os direitos processuais dos suspeitos e dos arguidos basear-se-ão no regime nacional aplicável ao processo em causa.

4. Os direitos referidos no n.º 2 são igualmente aplicáveis a qualquer outra pessoa, além dos suspeitos ou arguidos, que seja ouvida pela Procuradoria Europeia se, no decurso da inquirição, do interrogatório ou da audição, se tornar suspeita de ter cometido uma infração penal.

5. Sem prejuízo dos direitos estabelecidos no presente capítulo, os suspeitos e arguidos, bem como outras pessoas envolvidas em ações da Procuradoria Europeia, gozam de todos os direitos processuais para si previstos pelo direito nacional aplicável.

*Artigo*

33.º

#### **Direito ao silêncio e à presunção de inocência**

1. Os suspeitos e arguidos envolvidos em ações da Procuradoria Europeia têm, nos termos do direito nacional, direito ao silêncio quando interrogados em relação às infrações que se suspeita terem cometido e devem ser informados de que não são obrigados a auto-incriminarem-se.

2. Os suspeitos e arguidos presumem-se inocentes até que seja provada a sua culpa em conformidade com o direito nacional.

*Artigo*

34.º

#### **Direito a apoio jurídico**

Qualquer suspeito ou arguido de uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia tem o direito, ao abrigo da lei nacional, a apoio jurídico gratuito ou parcialmente gratuito prestado pelas autoridades nacionais se carecer de meios para o pagar.

*Artigo*

35.º

#### **Direitos relativos aos elementos de prova**

1. O suspeito e o arguido têm o direito, nos termos do direito nacional, de apresentar elementos de prova para apreciação do Procurador Europeu.

2. O suspeito e o arguido têm o direito, nos termos do direito nacional, de pedir ao Procurador Europeu a recolha de quaisquer elementos de prova pertinentes para o inquérito, incluindo a nomeação de peritos e a audição de testemunhas.

## **CAPÍTULO CONTROLO JURISDICIONAL**

V

*Artigo*

36.º

### **Controlo jurisdicional**

1. Na adoção de medidas processuais no desempenho da sua missão, a Procuradoria Europeia é considerada uma autoridade nacional para efeitos de controlo jurisdicional.
2. Sempre que sejam aplicáveis por força do presente regulamento, as disposições do direito nacional não devem ser consideradas disposições da legislação da União para efeitos do artigo 267.º do Tratado.

## **CAPÍTULO PROTEÇÃO DE DADOS**

VI

*Artigo*

37.º

### **Tratamento de dados pessoais**

1. A Procuradoria Europeia só pode tratar por meios automatizados ou em ficheiros manuais estruturados nos termos do presente regulamento os dados pessoais enumerados no ponto 1 do anexo relativos a pessoas que, à luz do direito nacional dos Estados-Membros em causa, sejam suspeitas de terem cometido ou participado na prática de uma infração que releva da competência da Procuradoria Europeia, ou que tenham sido condenadas por essa infração, para os seguintes efeitos:
  - Inquéritos e ações penais instaurados em conformidade com o presente regulamento;
  - Intercâmbio de informações com as autoridades competentes dos Estados-Membros e de outros organismos da União, em conformidade com o presente regulamento;
  - Cooperação com países terceiros, nos termos do presente regulamento.
2. A Procuradoria Europeia só pode tratar os dados pessoais indicados no ponto 2 do anexo relativos a pessoas que, nos termos da legislação nacional dos Estados-Membros em causa, sejam consideradas testemunhas ou vítimas no âmbito de um inquérito ou ação penal relativamente a um ou mais dos tipos de infração que relevem da competência da Procuradoria Europeia, ou a menores de 18 anos. O tratamento desses dados pessoais só pode ter lugar se for estritamente necessário para os fins especificados no n.º 1.
3. Em casos excecionais, a Procuradoria Europeia pode também tratar, durante um período limitado que não deve exceder o tempo necessário para a conclusão do processo relacionado com os dados a tratar, dados pessoais que não os referidos nos n.ºs 1 e 2, relativos às circunstâncias em que foi cometida uma infração, se os mesmos apresentarem interesse imediato para as investigações em curso realizadas pela Procuradoria Europeia e o seu tratamento for estritamente necessário para os fins a que se refere o n.º 1, desde que o tratamento desses dados específicos seja realizado em conformidade com o presente regulamento. O responsável pela proteção de dados referido no artigo 41.º deve ser imediatamente informado da aplicação do presente número.
4. Os dados pessoais, tratados automaticamente ou não, que revelem a origem racial ou étnica, opiniões políticas, convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical ou dados relativos à saúde e à vida sexual, só podem ser tratados pela Procuradoria Europeia se forem estritamente necessários às investigações e se complementarem outros dados pessoais já

tratados. O responsável pela proteção de dados deve ser imediatamente informado da aplicação do presente número. Esses dados não podem ser tratados no índice referido no artigo 22.º, n.º 4. Sempre que esses dados se refiram a testemunhas ou vítimas, na aceção do n.º 2, a decisão de proceder ao seu tratamento deve ser tomada pelo Procurador Europeu.

5. O Regulamento (CE) n.º 45/2001 aplica-se ao tratamento de dados pessoais pela Procuradoria Europeia no âmbito das suas atividades. O presente regulamento precisa e complementa o Regulamento (CE) n.º 45/2001 no que diz respeito aos dados pessoais operacionais.

#### *Artigo*

38.º

### **Prazos de conservação de dados pessoais**

1. Os dados pessoais tratados pela Procuradoria Europeia não podem ser conservados para além da primeira data aplicável de entre as seguintes:

- a) Prescrição da ação penal nos Estados-Membros envolvidos na investigação e na ação penal;
- b) Absolvição da pessoa e trânsito em julgado da decisão;
- c) Perfazimento de três anos após a data de trânsito em julgado da decisão judicial do último dos Estados-Membros envolvidos na investigação ou na ação penal;
- d) Determinação pela Procuradoria Europeia da desnecessidade do prosseguimento da investigação ou da ação penal;

2. A observância dos prazos de conservação referidos no n.º 1 deve ser constantemente controlada através de tratamento automatizado adequado. Em todo o caso, depois da introdução dos dados, deve verificar-se de três em três anos a necessidade da sua conservação. Caso sejam conservados por um período superior a cinco anos dados relativos às pessoas a que se refere o anexo, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve ser informada do facto.

3. Decorrido um dos prazos previstos no n.º 1, a Procuradoria Europeia deve verificar a necessidade de conservar os dados por mais tempo, para lhe permitir prosseguir a sua missão, podendo conservá-los a título excepcional até à verificação seguinte. O prolongamento da conservação deve ser fundamentado e os fundamentos registados. Caso não seja tomada qualquer decisão sobre o prolongamento da conservação dos dados pessoais, esses dados devem ser apagados automaticamente após três anos.

4. Sempre que, ao abrigo do n.º 3, tenham sido conservados dados para além das datas referidas no n.º 1, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve verificar a necessidade da sua conservação de três em três anos.

5. Sempre que um processo contenha dados não automatizados e não estruturados e o prazo de conservação do último dado automatizado constante desse processo tenha sido ultrapassado, todas as peças do processo e as eventuais cópias devem ser destruídas.

#### *Artigo*

39.º

### **Registo e documentação**

1. Para efeitos de verificação da legalidade do tratamento, de acompanhamento e de garantia da integridade e segurança dos dados, a Procuradoria Europeia mantém registos de qualquer recolha, alteração, acesso, divulgação, combinação ou apagamento de dados

personais para fins operacionais. Tais registos ou documentação devem ser apagados após 18 meses, salvo se continuarem a ser necessários para controlo permanente.

2. Os registos ou a documentação previstos no n.º 1 devem ser transmitidos, a pedido, à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados só deve utilizar essas informações para efeitos de supervisão, garantindo o seu tratamento adequado, bem como a integridade e segurança dos dados.

#### *Artigo*

40.º

#### **Acesso autorizado a dados pessoais**

Apenas o Procurador Europeu, os procuradores e os membros autorizados do seu pessoal podem, para a realização das suas tarefas e dentro dos limites fixados no presente regulamento, ter acesso aos dados pessoais tratados pela Procuradoria Europeia para o desempenho das suas tarefas operacionais.

#### *Artigo*

41.º

#### **Responsável pela proteção de dados**

1. O Procurador Europeu nomeia um responsável pela proteção de dados em conformidade com o artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

2. No cumprimento das obrigações estabelecidas no artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, o responsável pela proteção de dados deve:

- a) Garantir a conservação de um registo escrito da transferência de dados pessoais;
- b) Cooperar com o pessoal da Procuradoria Europeia responsável pelos processos, formação e consultoria no tratamento de dados;
- c) Elaborar um relatório anual e apresentá-lo ao Procurador Europeu e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

3. No desempenho das suas funções, o responsável pela proteção de dados deve ter acesso a todos os dados tratados pela Procuradoria Europeia e a todas as instalações desta.

4. Os membros do pessoal da Procuradoria Europeia que prestam assistência ao responsável pela proteção de dados no desempenho das suas funções têm acesso aos dados pessoais por tratados pela Procuradoria e às suas instalações na medida do necessário para o desempenho das suas funções.

5. Se o responsável pela proteção de dados considerar que as disposições do Regulamento (CE) n.º 45/2001 ou do presente regulamento relativas ao tratamento de dados pessoais não foram respeitadas, deve informar o Procurador Europeu, pedindo-lhe que corrija a situação de não-conformidade num prazo especificado. Se o Procurador Europeu não corrigir a situação de não-conformidade do tratamento no prazo especificado, o responsável pela proteção de dados deve recorrer para a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

6. O Procurador Europeu adota as regras de execução a que se refere o artigo 24.º, n.º 8, do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

#### *Artigo*

42.º

#### **Condições de exercício do direito de acesso**

1. Qualquer titular de dados pode exercer o direito de acesso aos dados pessoais em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 45/2001, nomeadamente o artigo 13.º.

2. Se o direito de acesso for restrito, em conformidade com o disposto no artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 45/2001, a Procuradoria Europeia informa por escrito o titular dos dados, nos termos do artigo 20.º, n.º 3. As informações sobre as razões principais em que se baseia a aplicação da restrição podem ser omitidas se a prestação dessas informações for suscetível de anular o efeito da restrição. O titular dos dados deve ser informado, pelo menos, que a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados efetuou todas as verificações necessárias.
3. A Procuradoria Europeia documenta os fundamentos da omissão da comunicação das principais razões em que se baseia a restrição a que se refere o n.º 2.
4. Sempre que, em aplicação dos artigos 46.º e 47.º do Regulamento (EC) n.º 45/2001, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados verifique a legalidade do tratamento realizado pela Procuradoria Europeia, esta informa o titular dos dados, pelo menos, de que a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados efetuou todas as verificações necessárias.

#### *Artigo*

43.º

#### **Direito de retificação, apagamento e restrições ao tratamento**

1. Se os dados pessoais tratados pela Procuradoria Europeia tiverem de ser retificados, apagados ou o seu tratamento restrito, nos termos dos artigos 14.º, 15.º ou 16.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, a Procuradoria Europeia retifica, apaga ou restringe o tratamento desses dados.
2. Nos casos a que se referem os artigos 14.º, 15.º e 16.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, todos os destinatários desses dados devem ser imediatamente notificados, nos termos do artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. Os destinatários devem, subsequentemente, proceder à sua retificação, apagamento ou restrição do tratamento desses dados nos seus sistemas, de acordo com as regras que lhes são aplicáveis.
3. A Procuradoria Europeia informa o titular dos dados por escrito sem demora, em todo o caso, no prazo de três meses a contar da receção do pedido, de que os dados que lhe dizem respeito foram retificados, apagados ou o seu tratamento restrito.
4. A Procuradoria Europeia informa por escrito o titular dos dados de qualquer recusa de retificação, apagamento ou restrições ao tratamento, assim como das possibilidades de apresentar uma queixa à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e de interpor recurso.

#### *Artigo*

44.º

#### **Responsabilidade em matéria de proteção de dados**

1. A Procuradoria Europeia trata os dados pessoais de forma que permita a identificação da autoridade que os comunicou ou a sua origem.
2. O Procurador Europeu é responsável pelo cumprimento do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e do presente regulamento. A responsabilidade pela legalidade da transferência de dados pessoais comunicados à Procuradoria Europeia incumbe a quem os comunicou, incumbindo à Procuradoria Europeia a responsabilidade pela comunicação dos dados pessoais aos Estados-Membros, organismos da União e a países ou organizações terceiros.
3. Sem prejuízo de outras disposições do presente regulamento, a Procuradoria Europeia é responsável por todos os dados por si tratados.



*Artigo*

45.º

**Cooperação entre a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e as autoridades nacionais de proteção de dados**

1. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve atuar em estreita cooperação com as autoridades nacionais competentes em matéria de controlo da proteção de dados no que diz respeito a questões específicas que requeiram envolvimento nacional, em especial se a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados ou uma autoridade nacional competente em matéria de controlo da proteção de dados detetar grandes discrepâncias entre as práticas dos Estados-Membros ou transferências potencialmente ilegais através dos canais de comunicação da Procuradoria Europeia, ou no âmbito de questões suscitadas por uma ou mais autoridades de controlo nacionais sobre a aplicação e interpretação do presente regulamento.
2. Nos casos referidos no n.º 1, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e as autoridades nacionais competentes em matéria de controlo da proteção de dados podem, no âmbito das respetivas competências, proceder ao intercâmbio de informações pertinentes, assistir-se mutuamente na realização de auditorias e inspeções, analisar as dificuldades de interpretação ou de aplicação do presente regulamento, estudar problemas relacionados com o exercício do controlo independente ou com o exercício dos direitos dos titulares dos dados, elaborar propostas harmonizadas de soluções conjuntas para quaisquer problemas e promover a sensibilização dos direitos em matéria de proteção de dados, conforme necessário.
3. As autoridades nacionais de controlo e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados devem reunir-se para os fins descritos neste artigo, conforme necessário. As despesas e os serviços de apoio relativos a essas reuniões ficam a cargo da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. O regulamento interno deve ser aprovado na primeira reunião. Outros métodos de trabalho devem ser definidos conjuntamente, em função das necessidades.

*Artigo*

46.º

**Direito de queixa à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados**

1. Caso uma queixa apresentada por um titular dos dados nos termos do artigo 32.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001 incida sobre uma decisão a que se refere o artigo 43.º, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve consultar as instâncias nacionais de controlo ou o órgão jurisdicional competente no Estado-Membro que esteve na origem dos dados ou o Estado-Membro diretamente envolvido. A decisão da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, que pode consistir na recusa de comunicação de qualquer informação, deve ser tomada em estreita coordenação com a autoridade nacional de controlo ou com o órgão jurisdicional competente.
2. Se a queixa se referir ao tratamento de dados comunicados à Procuradoria Europeia por organismos da União, países ou organizações terceiros ou entidades privadas, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve assegurar-se de que a Procuradoria Europeia realizou as verificações necessárias.

*Artigo*

47.º

**Responsabilidade pelo tratamento não autorizado ou incorreto de dados**

1. A Procuradoria Europeia é responsável, nos termos do disposto no artigo 340.º do Tratado, por quaisquer danos causados a uma pessoa em resultado de um tratamento de dados não autorizado ou incorreto a que tenha procedido.

2. As queixas contra a Procuradoria Europeia relativas à responsabilidade a que se refere o n.º 1 são apreciadas pelo Tribunal de Justiça em conformidade com o disposto no artigo 268.º do Tratado.

## **CAPÍTULO VII** **DISPOSIÇÕES FINANCEIRAS E EM MATÉRIA DE PESSOAL**

### **SECÇÃO 1** **DISPOSIÇÕES FINANCEIRAS**

*Artigo* 48.º

#### **Intervenientes financeiros**

1. O Procurador Europeu é responsável pela tomada de decisões em matéria financeira e orçamental.

2. O vice-procurador designado pelo Procurador Europeu em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, é responsável pela execução do orçamento da Procuradoria Europeia na qualidade de gestor orçamental.

*Artigo* 49.º

#### **Orçamento**

1. Todas as receitas e despesas da Procuradoria Europeia são objeto de previsões para cada exercício orçamental, coincidindo este com o ano civil, e são inscritas no seu orçamento.

2. O orçamento da Procuradoria Europeia deve ser equilibrado em termos de receitas e de despesas.

3. Sem prejuízo de outros recursos, as receitas da Procuradoria Europeia incluem:

- a) Uma contribuição da União, inscrita no orçamento geral da União;
- b) Taxas cobradas por serviços de publicação e por qualquer serviço prestado pela Procuradoria Europeia.

4. As despesas da Procuradoria Europeia incluem a remuneração do pessoal, despesas administrativas e de infraestruturas, bem como os custos de funcionamento.

5. Nos casos em que os procuradores atuam no âmbito das atribuições da Procuradoria Europeia, as despesas pertinentes relacionadas com essas atividades são consideradas despesas operacionais.

*Artigo* 50.º

#### **Elaboração do orçamento**

1. O vice-procurador referido no artigo 48.º elabora anualmente um mapa previsional provisório das despesas e receitas da Procuradoria Europeia para o exercício seguinte. Com base nesse mapa, o Procurador Europeu elabora o mapa previsional provisório das despesas e receitas da Procuradoria Europeia para o exercício seguinte.

2. O mapa previsional provisório das receitas e despesas da Procuradoria Europeia deve ser enviado à Comissão até 31 de janeiro de cada ano. O Procurador Europeu envia à Comissão, até 31 de março, um mapa previsional final, que deve incluir um projeto do quadro de pessoal.

3. A Comissão deve transmitir o mapa previsional ao Parlamento Europeu e ao Conselho («autoridade orçamental»), juntamente com o projeto de orçamento geral da União.
4. Com base no mapa previsional, a Comissão procede à inscrição, no projeto de orçamento geral da União, das estimativas que considere necessárias para o quadro de pessoal e o montante da contribuição a cargo do orçamento geral, que submete à apreciação da autoridade orçamental nos termos do disposto nos artigos 313.º e 314.º do Tratado.
5. A autoridade orçamental autoriza as dotações para a contribuição destinada à Procuradoria Europeia.
6. A autoridade orçamental adota o quadro de pessoal da Procuradoria Europeia.
7. O Procurador Europeu aprova o orçamento da Procuradoria Europeia. O orçamento torna-se definitivo após a aprovação do orçamento geral da União. Se necessário, o orçamento é adaptado em conformidade.
8. Para qualquer projeto imobiliário suscetível de ter incidências significativas no orçamento, a Procuradoria Europeia informa o Parlamento Europeu e o Conselho, o mais rapidamente possível, em conformidade com o disposto no artigo 203.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.
9. Salvo nos casos de força maior referidos no artigo 203.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, o Parlamento Europeu e o Conselho deliberam sobre o projeto imobiliário no prazo de quatro semanas a contar da sua receção por ambas as instituições. O projeto imobiliário considera-se aprovado no termo desse período de quatro semanas, salvo se o Parlamento Europeu ou o Conselho decidirem em contrário relativamente à proposta dentro desse período. Se o Parlamento Europeu ou o Conselho manifestarem preocupações devidamente justificadas durante o período de quatro semanas, esse prazo é prorrogado uma vez por duas semanas. Se o Parlamento Europeu ou o Conselho decidirem em contrário relativamente ao projeto imobiliário, a Procuradoria Europeia retira a sua proposta e apresenta uma nova.
10. A Procuradoria Europeia pode financiar um projeto de aquisição imobiliária mediante a contração de um empréstimo sujeito à aprovação prévia da autoridade orçamental, em conformidade com o artigo 203.º, n.º 8 do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

#### *Artigo*

51.º

#### **Execução do orçamento**

1. O vice-procurador referido no artigo 48.º, agindo como gestor orçamental da Procuradoria Europeia, executa o orçamento sob a sua própria responsabilidade e nos limites autorizados no orçamento.
2. O vice-procurador referido no artigo 48.º envia anualmente à autoridade orçamental todas as informações pertinentes sobre os resultados dos processos de avaliação.

#### *Artigo*

52.º

#### **Apresentação das contas e quitação**

1. O contabilista da Eurojust exerce as funções de contabilista da Procuradoria Europeia na execução do seu orçamento. Devem ser tomadas as medidas necessárias para evitar qualquer conflito de interesses.
2. Até 1 de março seguinte a cada exercício, o contabilista da Procuradoria Europeia deve enviar as contas provisórias ao contabilista da Comissão e ao Tribunal de Contas.

3. A Procuradoria Europeia envia o relatório sobre a gestão orçamental e financeira ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas até 31 de março do ano seguinte ao do exercício encerrado.
4. Até 31 de março seguinte a cada exercício, o contabilista da Comissão deve enviar as contas provisórias da Procuradoria Europeia consolidadas com as contas da Comissão ao Tribunal de Contas.
5. Em conformidade com o artigo 148.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, o Tribunal de Contas deve formular as suas observações relativamente às contas provisórias da Procuradoria Europeia, até 1 de junho do ano seguinte, efetuar.
6. Após receção das observações formuladas pelo Tribunal de Contas relativamente às contas provisórias da Procuradoria Europeia, nos termos do artigo 148.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, o contabilista da Procuradoria Europeia elabora as contas definitivas sob a sua própria responsabilidade.
7. O contabilista deve transmitir ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e ao Tribunal de Contas as contas definitivas da Procuradoria Europeia, até 1 de julho seguinte a cada exercício.
8. As contas definitivas da Procuradoria Europeia são publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* até 15 de novembro do ano seguinte.
9. O vice-procurador referido no artigo 48.º envia ao Tribunal de Contas uma resposta às observações deste último até 30 de setembro do ano seguinte. As respostas da Procuradoria Europeia são enviadas à Comissão simultaneamente.
10. O vice-procurador referido no artigo 48.º apresenta ao Parlamento Europeu, a pedido, quaisquer informações necessárias ao bom desenrolar do procedimento de quitação relativo ao exercício em causa, nos termos do artigo 165.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.
11. Sob recomendação do Conselho, deliberando por maioria qualificada, o Parlamento Europeu dá ao vice-procurador referido no artigo 48.º, antes de 15 de maio do ano N + 2, a quitação da execução orçamental do exercício N.

*Artigo*

53.º

### **Regulamentação financeira**

A regulamentação financeira aplicável à Procuradoria Europeia é adotada pelo Procurador Europeu em conformidade com o [Regulamento (CE, Euratom) n.º 2343/2002, de 23 de dezembro de 2002, que institui o Regulamento Financeiro Quadro dos organismos referidos no artigo 185.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias] e após consulta da Comissão. A regulamentação só pode divergir do [Regulamento (CE, Euratom) n.º 2343/2002] se assim o exigir especificamente o funcionamento da Procuradoria Europeia e a Comissão tiver dado previamente a sua aprovação.

**SECÇÃO**  
**DISPOSIÇÕES EM MATÉRIA DE PESSOAL**

2

*Artigo*

54.º

**Disposições gerais**

1. Salvo disposição em contrário da presente secção, aplicam-se ao Procurador Europeu, aos vice-procuradores e ao pessoal da Procuradoria Europeia, O Estatuto do Pessoal da União Europeia<sup>600</sup> e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia, assim como as respetivas disposições de execução adotadas de comum acordo pelas instituições da União Europeia .
2. No que diz respeito ao pessoal da Procuradoria Europeia, o Procurador Europeu exerce as competências conferidas à autoridade investida com o poder de nomeação pelo Estatuto dos Funcionários e pelo Regime Aplicável aos Outros Agentes para celebrar contratos de recrutamento.
3. O Procurador Europeu adota as disposições de execução do Estatuto dos Funcionários e pelo Regime Aplicável aos Outros Agentes em conformidade com o artigo 110.º do Estatuto dos Funcionários. O Procurador Europeu aprova também a programação dos recursos humanos como parte do documento de programação.
4. É aplicável à Procuradoria Europeia e ao seu pessoal o Protocolo relativo aos privilégios e imunidades da União Europeia.
5. Os procuradores são contratados como consultores especiais, nos termos do disposto nos artigos 5.º, 123.º e 124.º do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia. As autoridades nacionais competentes devem facilitar o exercício das funções dos procuradores nos termos do presente regulamento e abster-se de qualquer medida ou política suscetível de afetar a sua carreira e o seu estatuto no sistema do Ministério Público nacional. As autoridades nacionais competentes devem, nomeadamente, proporcionar aos procuradores os recursos e o equipamento necessários ao exercício das suas funções nos termos do presente regulamento, e garantir a sua plena integração no Ministério Público nacional.

*Artigo*

55.º

**Peritos nacionais destacados e outros membros do pessoal**

1. A Procuradoria Europeia pode recorrer a peritos nacionais destacados ou outras pessoas que não façam parte do seu efetivo de pessoal. Os peritos nacionais destacados estão sujeitos à autoridade do Procurador Europeu no exercício de tarefas relacionadas com as funções no âmbito da Procuradoria Europeia.
2. O Procurador Europeu aprova uma decisão que estabeleça as regras de destacamento de peritos nacionais para a Procuradoria Europeia, assim como as disposições de execução, conforme necessário.

---

<sup>600</sup> Regulamento n.º 31 (CEE), 11 (CEE) do Conselho, de 18 de dezembro de 1961, que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO 45 de 14.6.1962, p. 1385, com a última redação que lhe foi dada, nomeadamente, pelo Regulamento (CEE) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968 (JO L 56 de 4.3.1968, p. 1), alterado.

## **CAPÍTULO VIII** **DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS RELAÇÕES DA PROCURADORIA EUROPEIA** **COM OS SEUS PARCEIROS**

### **SECÇÃO 1** **DISPOSIÇÕES COMUNS**

#### *Artigo* 56.º **Disposições comuns**

1. Na medida do necessário para o exercício das suas funções, a Procuradoria Europeia pode estabelecer e manter relações de cooperação com organismos ou agências da União, em conformidade com os objetivos destes organismos ou agências, autoridades competentes de países terceiros, organizações internacionais e a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol).
2. Na medida em que tal seja pertinente para o desempenho das suas funções, a Procuradoria Europeia pode, em conformidade com o disposto no artigo 61.º, proceder diretamente ao intercâmbio, com as entidades referidas no n.º 1, de todas as informações, à exceção de dados pessoais.
3. A Procuradoria Europeia pode receber, em conformidade com o disposto no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001, e tratar dados pessoais recebidos das entidades referidas no n.º 1 na medida do necessário para o desempenho das suas funções e sem prejuízo do disposto na secção 3.
4. Os dados pessoais só podem ser transferidos pela Procuradoria Europeia para países terceiros, organizações internacionais e para a Interpol se tal for necessário para a prevenção e o combate às infrações que relevam da competência da Procuradoria Europeia e em conformidade com o presente regulamento.
5. São proibidas transferências subsequentes para terceiros, pelos Estados-Membros, organismos ou agências da União, países terceiros e organizações internacionais ou da Interpol, de dados pessoais recebidos da Procuradoria Europeia, salvo se esta, após apreciação das circunstâncias do caso, tiver dado o seu consentimento explícito, para uma finalidade específica que não seja incompatível com a finalidade para a qual os dados foram transmitidos.

### **SECÇÃO 2** **RELAÇÕES COM OS PARCEIROS**

#### *Artigo* 57.º **Relações com a Eurojust**

1. A Procuradoria Europeia estabelece e mantém uma relação especial com a Eurojust, baseada numa cooperação estreita e no desenvolvimento de conexões operacionais, administrativas e de gestão entre as duas entidades, conforme a seguir definido.
2. No que se refere a assuntos operacionais, a Procuradoria Europeia pode associar a Eurojust às suas atividades relativas a processos complexos ou transfronteiriços:
  - a) Partilhando informações, incluindo dados pessoais, sobre os seus inquéritos, em especial quando revelarem elementos que não relevem da competência material ou territorial da Procuradoria Europeia;

- b) Pedindo à Eurojust ou aos seus membros nacionais competentes que participem na coordenação de atos específicos de inquérito sobre aspetos específicos que não relevem da competência material ou territorial da Procuradoria Europeia;
  - c) Pedindo à Eurojust que facilite o acordo entre a Procuradoria Europeia e os Estados-Membros em causa relativamente às competências acessórias nos termos do artigo 13.º, sem prejuízo de um eventual acordo da autoridade judiciária do Estado-Membro em causa competente para decidir sobre essa matéria;
  - d) Pedindo à Eurojust ou aos seus membros nacionais competentes que exerçam as competências que lhes foram atribuídas pela legislação da União ou pelo direito nacional relativamente a atos específicos de inquérito que não relevem da competência material ou territorial da Procuradoria Europeia;
  - e) Partilhando informações com a Eurojust ou seus membros nacionais competentes sobre decisões de ação penal referidas nos artigos 27.º, 28.º e 29.º antes da sua apresentação ao Procurador Europeu nos casos em que as competências da Eurojust possam ser afetadas e tal se revele adequado à luz da anterior participação da Eurojust no processo;
  - f) Pedindo à Eurojust ou seus membros nacionais competentes que prestem apoio na transmissão das suas decisões ou pedidos de auxílio judiciário mútuo aos Estados membros da Eurojust mas não participantes na instituição da Procuradoria Europeia ou a países terceiros, bem como na execução nesses Estados e países terceiros,.
3. A Procuradoria Europeia deve ter acesso a um mecanismo automático de verificação cruzada de dados no sistema de gestão de processos da Eurojust. Sempre que seja detetada uma correspondência entre os dados introduzidos no sistema de gestão de processos pela Procuradoria Europeia e os dados introduzidos pela Eurojust, a existência de uma correspondência deve ser comunicada à Eurojust e à Procuradoria Europeia, bem como o Estado-Membro que comunicou os dados à Eurojust. Se os dados tiverem sido comunicados por um país terceiro, a Eurojust só deve informar o país terceiro da correspondência encontrada mediante o consentimento da Procuradoria Europeia.
4. A cooperação estabelecida em conformidade com o n.º 1 implica o intercâmbio de informações, incluindo dados pessoais. Quaisquer dados trocados ao abrigo desta disposição só devem ser utilizados para os efeitos para que foram trocados. Qualquer outra utilização só é permitida na medida em que se insira no mandato do organismo que os dados recebe, e está sujeita a autorização do organismo que os comunicou.
5. O Procurador Europeu designa os membros do pessoal autorizados a aceder aos resultados do mecanismo de verificação cruzada e informa a Eurojust em conformidade.
6. A Procuradoria Europeia conta com o apoio e os recursos da administração da Eurojust. As normas de execução desta disposição reguladas por um acordo. A Eurojust deve prestar os seguintes serviços à Procuradoria Europeia:
- a) Apoio técnico na elaboração do orçamento anual, do documento de programação com a programação anual e plurianual e do plano de gestão;
  - b) Apoio técnico no recrutamento de pessoal e na gestão de carreiras;
  - c) Serviços de segurança;
  - d) Serviços de tecnologia da informação;
  - e) Serviços de gestão financeira, contabilidade e auditoria;
  - f) Quaisquer outros serviços de interesse comum.

*Artigo*

58.º

**Relações com as instituições, agências e outros organismos da União Europeia**

1. A Procuradoria Europeia estabelece uma relação especial com a Europol.
2. A cooperação estabelecida em conformidade com o n.º 1 implica o intercâmbio de informações, incluindo dados pessoais. Quaisquer dados trocados ao abrigo desta disposição só devem ser utilizados para os efeitos para que foram trocados. Qualquer outra utilização só é permitida na medida em que se insira no mandato do organismo que os dados recebe, e está sujeita a autorização do organismo que os comunicou.
3. A Procuradoria Europeia coopera com a Comissão, incluindo o OLAF, no cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 325.º, n.º 3, do Tratado. Para o efeito, devem celebrar um acordo que estabeleça os termos da cooperação.
4. A Procuradoria Europeia estabelece e mantém relações de cooperação com outras instituições, organismos, gabinetes e agências da União.

*Artigo*

59.º

**Relações com países terceiros e organizações internacionais**

1. A Procuradoria Europeia pode estabelecer acordos de cooperação com as entidades referidas no artigo 56.º, n.º 1. Esses acordos de cooperação podem incidir, em especial, no intercâmbio de informações estratégicas e no destacamento de agentes de ligação para a Procuradoria Europeia.
2. A Procuradoria Europeia pode nomear, de acordo com as autoridades competentes, pontos de contacto em países terceiros, a fim de facilitar a cooperação.
3. Em conformidade com o artigo 218.º do Tratado, a Comissão Europeia pode apresentar ao Conselho propostas de negociação de acordos com um ou mais países terceiros relativamente à cooperação entre a Procuradoria Europeia e as autoridades competentes desses países terceiros no que se refere ao auxílio judiciário em matéria penal e de extradição nos processos que relevem da competência da Procuradoria Europeia.
4. No que diz respeito às infrações penais que relevem da sua competência material, os Estados-Membros reconhecem a Procuradoria Europeia como uma autoridade competente para a aplicação dos seus acordos internacionais relativos ao auxílio judiciário em matéria penal e de extradição ou, se necessário, alterar esses acordos internacionais de forma a assegurar que a Procuradoria Europeia exerce as suas funções com base nesses acordos quando assuma tarefas nos termos do artigo 71.º.

**SECÇÃO**

3

**TRANSFERÊNCIA DE DADOS PESSOAIS***Artigo*

60.º

**Transferência de dados pessoais para organismos ou agências da União**

Sem prejuízo de quaisquer restrições impostas pelo presente regulamento, a Procuradoria Europeia pode transferir diretamente dados pessoais para organismos ou agências da União na medida do necessário para o desempenho das suas funções ou das funções do organismo ou da agência da União a que se destinam.



*Artigo*

61.º

### **Transferência de dados pessoais para países terceiros e organizações internacionais**

1. A Procuradoria Europeia só pode transferir dados pessoais para uma autoridade de um país terceiro, para uma organização internacional ou para a Interpol, na medida do necessário para o desempenho das suas funções, com base num dos seguintes atos:

a) Decisão da Comissão, adotada em conformidade com os artigos 25.º e 31.º da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de que esse país ou essa organização internacional, ou um setor de tratamento nesse país terceiro ou dessa organização internacional, garante um nível adequado de proteção (decisão de adequação);

b) Acordo internacional celebrado entre a União Europeia e esse país terceiro ou essa organização internacional nos termos do disposto no artigo 218.º do Tratado, que apresente garantias adequadas relativamente à proteção da vida privada e dos direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos.

Essa transferência não exige qualquer autorização suplementar.

A Procuradoria Europeia pode celebrar acordos de cooperação para a aplicação desses acordos ou decisões de adequação.

2. Em derrogação ao disposto no n.º 1, a Eurojust pode autorizar a transferência de dados pessoais para países terceiros, organizações internacionais ou para a Interpol, caso a caso, numa das eventualidades seguintes:

a) A transferência de dados é absolutamente necessária para garantir os interesses fundamentais da União, incluindo os seus interesses financeiros, no âmbito dos objetivos da Procuradoria Europeia;

b) A transferência de dados é absolutamente necessária para prevenir um perigo iminente associado ao crime ou a infrações terroristas;

c) A transferência é necessária para outros fins ou legalmente imposta por motivos de interesse público importantes para a União ou os seus Estados-Membros, reconhecidos pelo direito da União ou pelo direito nacional, ou para o estabelecimento, exercício ou a defesa de um direito num processo judicial;

d) A transferência é necessária para proteger os interesses vitais do seu titular ou de outra pessoa.

3. Além disso, a Eurojust pode, de acordo com a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, autorizar a utilização de um conjunto de transferências, em conformidade com o disposto nas alíneas a) a d), tendo em conta a existência de garantias relativamente à proteção da privacidade e dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas, por um período não superior a um ano, renovável.

4. A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados deve ser informada dos casos a que se aplique o n.º 3.

5. O Procurador Europeu pode transferir dados pessoais administrativos ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

## **CAPÍTULO DISPOSIÇÕES GERAIS**

## **IX**

### *Artigo*

62.º

#### **Estatuto jurídico e condições de funcionamento**

1. A Procuradoria Europeia goza, em todos os Estados-Membros, da mais ampla capacidade jurídica reconhecida às pessoas coletivas pelas legislações nacionais. Pode, designadamente, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis e estar em juízo.
2. As disposições necessárias relativas às instalações e ao equipamento a disponibilizar à Procuradoria Europeia pelo Estado-Membro de acolhimento, bem como as regras específicas aplicáveis nesse Estado-Membro ao Procurador Europeu, aos vice-procuradores, ao pessoal e aos membros das suas famílias devem ser estabelecidas num acordo de sede entre a Procuradoria Europeia e o Estado-Membro de acolhimento, a celebrar no prazo máximo de [2 anos a contar da entrada em vigor do presente regulamento].
3. O Estado-Membro de acolhimento da Procuradoria Europeia deve assegurar as melhores condições possíveis para o funcionamento da Procuradoria Europeia, incluindo a oferta de uma escolaridade multilingue e com vocação europeia, e ligações de transportes adequadas.

### *Artigo*

63.º

#### **Disposições linguísticas**

1. O regulamento n.º 1<sup>601</sup> é aplicável aos atos previstos nos artigos 7.º e 72.º.
2. Os serviços de tradução necessários ao funcionamento da Procuradoria Europeia são assegurados pelo Centro de Tradução dos organismos da União Europeia.

### *Artigo*

64.º

#### **Confidencialidade**

1. O Procurador Europeu, os vice-procuradores e o pessoal, os procuradores e o pessoal nacional a eles afeto estão obrigados a manter a confidencialidade das informações de que tenham conhecimento no desempenho das suas funções.
2. A obrigação de confidencialidade aplica-se a todas as pessoas e organismos chamados a colaborar com a Procuradoria Europeia.
3. A obrigação de confidencialidade mantém-se após a cessação de funções, do contrato de trabalho ou das atividades das pessoas a que se referem os n.os 1 e n.º 2.
4. A obrigação de confidencialidade aplica-se a todas as informações recebidas pela Procuradoria Europeia, salvo se tiverem já sido tornadas públicas ou forem acessíveis ao público.
5. Os membros e o pessoal da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados estão obrigados a manter a confidencialidade das informações de que tenham tido conhecimento no desempenho das suas funções.

---

<sup>601</sup> JO L 17 de 6.10.1958, p. 385.

*Artigo*

65.º

**Transparência**

1. O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 é aplicável aos documentos relacionados com as funções administrativas da Procuradoria Europeia.
2. No prazo de seis meses a contar da data da instituição da Procuradoria Europeia, o Procurador Europeu aprova as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1049/2001.
3. As decisões tomadas pela Procuradoria Europeia nos termos do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 podem ser objeto de queixa ao Provedor de Justiça Europeu ou impugnadas perante o Tribunal de Justiça da União Europeia nas condições estabelecidas, respetivamente, nos artigos 228.º e 263.º do Tratado.

*Artigo*

66.º

**OLAF e o Tribunal de Contas Europeu**

1. A fim de facilitar a luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilícitas nos termos do Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>602</sup>, a Procuradoria Europeia adere, no prazo de seis meses a contar do dia da sua entrada em funcionamento, ao Acordo Interinstitucional de 25 de maio de 1999, relativo aos inquéritos internos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e adotar as disposições adequadas aplicáveis a todo o seu pessoal, utilizando o modelo constante do anexo àquele acordo.
2. O Tribunal de Contas é competente para efetuar controlos documentais e no local a todos os beneficiários de subvenções, contratantes e subcontratantes que tenham recebido fundos da União através da Procuradoria Europeia.
3. O OLAF pode realizar inquéritos, incluindo controlos e inspeções no local, em conformidade com as disposições e os procedimentos estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1073/1999 e no Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho<sup>603</sup> a fim de determinar se houve alguma irregularidade lesiva dos interesses financeiros da União, relacionada com despesas financiadas pela Procuradoria Europeia.
4. Sem prejuízo do disposto nos n.os 1º, 2º e 3º, os acordos de cooperação estabelecidos com países terceiros, organizações internacionais e Interpol, contratos, convenções e decisões de subvenção da Procuradoria Europeia devem conter disposições que habilitem expressamente o Tribunal de Contas Europeu e o OLAF a realizar essas auditorias e inquéritos, de acordo com as respetivas competências.

*Artigo*

67.º

**Regras de segurança em matéria de proteção de informações classificadas**

A Procuradoria Europeia aplica os princípios de segurança enunciados nas normas de segurança da Comissão para a proteção das informações classificadas da União Europeia (ICUE) e das informações sensíveis não classificadas, constantes do anexo da Decisão 2001/844/CE da Comissão, CECA, Euratom<sup>604</sup>. Esses princípios abrangem, nomeadamente, as disposições relativas ao intercâmbio, tratamento e conservação dessas informações.

---

<sup>602</sup> JO L 136 de 31.5.1999, p. 1.

<sup>603</sup> JO L 292 de 15.11.1996, p. 2.

<sup>604</sup> JO L 317 de 3.12.2001, p. 1.

*Artigo*

68.º

**Inquéritos administrativos**

As atividades administrativas da Procuradoria da Procuradoria Europeia estão sujeitas aos inquéritos do Provedor de Justiça Europeu, nos termos do artigo 228.º.

*Artigo*

69.º

**Regime geral de responsabilidade**

1. A responsabilidade contratual da Procuradoria Europeia rege-se pelo direito aplicável ao contrato em causa.
2. O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir com fundamento em cláusula arbitral constante de contrato celebrado pela Procuradoria Europeia.
3. Em caso de responsabilidade extracontratual, a Procuradoria Europeia repara, de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros e independentemente da responsabilidade a que se refere o artigo 47.º, qualquer dano por si ou pelo seu pessoal causado no exercício das suas funções na medida em que esse dano lhes seja imputável.
4. O disposto no n.º 3 aplica-se igualmente aos danos causados pelos procuradores no desempenho das suas funções.
5. O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer dos litígios relativos à reparação dos danos a que se refere o n.º 3.
6. A determinação dos tribunais dos Estados-Membros competentes para conhecer dos litígios que impliquem a responsabilidade da Procuradoria Europeia contemplada no presente artigo deve ter por referência o Regulamento (CE) n.º 44/2001<sup>605</sup>.
7. A responsabilidade do pessoal da Procuradoria Europeia perante esta rege-se pelas disposições do Estatuto do Pessoal ou do regime que lhes é aplicável.

*Artigo*

70.º

**Informação**

1. A Procuradoria Europeia emite um relatório anual das suas atividades gerais. A Procuradoria Europeia transmite esse relatório ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais, bem como ao Conselho e à Comissão.
2. O Procurador Europeu comparece anualmente perante o Parlamento Europeu e o Conselho para informar das atividades gerais da Procuradoria Europeia, tendo em conta as obrigações de reserva e de confidencialidade. Comparece, igualmente, a pedido, perante a Comissão.
3. Os parlamentos nacionais podem convidar o Procurador Europeu ou os procuradores a participarem numa troca de pontos de vista relativas às atividades gerais da Procuradoria Europeia.

---

<sup>605</sup> JO L 12 de 16.1.2001, p. 1. O Regulamento (CE) n.º 44/2001 será substituído pelo Regulamento (UE) n.º 1215/2012 a partir de 10.1.2015.

## **CAPÍTULO DISPOSIÇÕES FINAIS**

**X***Artigo*

71.º

### **Disposições transitórias**

1. Antes de iniciar o exercício das suas funções, o Procurador Europeu toma as medidas necessárias à instalação da Procuradoria Europeia.
2. Sem prejuízo do disposto no artigo 9.º, a primeira nomeação de dois dos vice-presidentes, escolhidos por sorteio, é feita por um período de 6 anos.
3. Os Estados-Membros mantêm as suas competências até à data em que a Procuradoria Europeia esteja instalada e entre em funcionamento, em conformidade com o disposto no artigo 75.º, n.º 2. A Procuradoria Europeia exerce a sua competência relativamente às infrações que dela relevem cometidas após essa data. A Procuradoria Europeia pode também exercer a sua competência relativamente às infrações que relevem da sua competência cometidas antes dessa data se as mesmas não forem ainda objeto de investigação ou ação penal por qualquer autoridade nacional competente.

*Artigo*

72.º

### **Regulamentação administrativa e documentos de programação**

O Procurador Europeu aprova:

- a) Anualmente o documento de programação que contém a programação anual e plurianual da Procuradoria Europeia;
- b) Uma estratégia antifraude proporcional aos riscos de fraude, tendo em conta a relação custo-benefício das medidas a aplicar;
- c) Regras para a prevenção e gestão de conflitos de interesses no que diz respeito aos procuradores;
- d) Regras relativas ao estatuto, critérios de desempenho, direitos e obrigações dos vice-procuradores e dos procuradores, bem como a rotação dos procuradores para efeitos de aplicação do disposto no artigo 7.º;
- e) Regras sobre o tratamento das transações efetuadas em conformidade com o disposto no artigo 29.º e as modalidades de cálculo dos montantes da multa a pagar;
- f) Regras relativas aos em que devem ser prestadas informações de retorno às pessoas ou entidades que tenham comunicado informações à Procuradoria Europeia;
- g) Disposições de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 às suas atividades;
- h) Regras de execução a que se refere o artigo 24.º, n.º 8, do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

*Artigo*

73.º

### **Notificações**

Cada Estado-Membro designa as autoridades competentes para efeitos do disposto no artigo 6.º, n.º 6, no artigo 13.º, n.º 3, no artigo 17.º, n.º 2, e no artigo 26.º, n.º 4. As informações relativas às autoridades designadas, bem como a qualquer alteração posterior, devem ser notificadas simultaneamente ao Procurador Europeu, ao Conselho e à Comissão.

*Artigo*

74.º

**Cláusula de revisão**

1. [Cinco anos após o início de aplicação do presente regulamento], o mais tardar, a Comissão deve apresentar o seu relatório de avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre essa aplicação, que pode ser acompanhado de propostas legislativas. O relatório deve conter as suas conclusões sobre a viabilidade e a pertinência de alargar a competência da Procuradoria Europeia a outras infrações penais, ao abrigo do artigo 86.º, n.º 4, do Tratado.

2. Caso conclua serem necessárias normas de execução relativas à instalação da Procuradoria Europeia, suas funções ou o procedimento aplicável às suas atividades, a Comissão deve apresentar propostas legislativas ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A Comissão pode recomendar ao Conselho Europeu o alargamento das competências da Procuradoria Europeia, em ao abrigo do artigo 86.º, n.º 4 do Tratado.

*Artigo*

75.º

**Entrada em vigor**

1. O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

2. A Procuradoria Europeia assume as funções de investigação e ação penal que lhe são conferidas pelo presente regulamento em data a determinar por decisão da Comissão, sob proposta do Procurador Europeu, uma vez instalada a Procuradoria Europeia. A decisão da Comissão é publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-Membros, em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas,

*Pelo Conselho*  
*O presidente*

## ANEXO D – RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE O PROJETO DE REGULAMENTO DO CONSELHO QUE INSTITUI A PROCURADORIA EUROPEIA

**Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de março de 2014, sobre a proposta de regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))**



*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta a proposta de regulamento do Conselho (**COM(2013)0534**),
- Tendo em conta a proposta de regulamento que cria a Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust) (**COM(2013)0535**),
- Tendo em conta a proposta de diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (**COM(2012)0363**),
- Tendo em conta a resolução do Conselho, de 30 de novembro de 2009, sobre um roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais,
- Tendo em conta a sua resolução, de 23 de outubro de 2013, sobre a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais: recomendações sobre medidas e iniciativas a desenvolver<sup>(1)</sup>,
- Tendo em conta outros instrumentos no domínio da justiça penal que foram aprovados em codecisão pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, tais como a Diretiva 2013/48/UE relativa ao direito de acesso a um advogado em processos penais e ao direito de comunicação após a detenção, a Diretiva relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal, etc.,
- Tendo em conta a Convenção Europeia dos Direitos do Homem,
- Tendo em conta os artigos 2.º, 6.º e 7.º do Tratado da União Europeia e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os seus artigos 86.º, 218.º, 263.º, 265.º, 267.º, 268.º e 340.º,
- Tendo em conta o parecer da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
- Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 11 de dezembro de 2013,
- Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões, de 30 de janeiro de 2014,
- Tendo em conta o artigo 81.º, n.º 3, do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório provisório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos

Assuntos Internos e os pareceres da Comissão do Controlo Orçamental, da Comissão dos Orçamentos e da Comissão dos Assuntos Jurídicos (**A7-0141/2014**),

A. Considerando que a instituição da Procuradoria Europeia tem como principais objetivos contribuir para o reforço da proteção dos interesses financeiros da União, aumentar a confiança das empresas e dos cidadãos nas instituições da União e garantir maior eficiência e eficácia na investigação e na instauração de ações penais por crimes lesivos dos interesses financeiros da UE, mantendo, simultaneamente, o absoluto respeito pelos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

B. Considerando que a UE assumiu a missão de desenvolver um espaço de liberdade, segurança e justiça e que, nos termos do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, respeita os direitos humanos e as liberdades fundamentais; considerando que a criminalidade tem vindo a assumir um carácter cada vez mais transfronteiriço e que, no caso dos crimes lesivos dos interesses financeiros da União, que todos os anos causam importantes prejuízos financeiros, é necessária uma resposta eficaz da UE que proporcione valor acrescentado aos esforços conjuntos de todos os Estados-Membros, dado que a proteção do orçamento da UE contra a fraude pode ser mais bem-sucedida a nível da UE;

C. Considerando que deveria ser aplicado o princípio de tolerância zero relativamente ao orçamento da UE, a fim de dar resposta à fraude lesiva dos interesses financeiros da União Europeia de uma forma coerente e eficaz;

D. Considerando que os Estados-Membros são os principais responsáveis pela execução de cerca de 80 % do orçamento da União e pela cobrança de recursos próprios, tal como previsto na Decisão 2007/436/CE, Euratom<sup>(2)</sup> do Conselho, que será substituída dentro em breve por uma decisão do Conselho sobre a proposta alterada da Comissão de uma decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (**COM(2011)0739**);

E. Considerando que é também importante assegurar a proteção dos interesses financeiros da União, tanto a nível da cobrança dos recursos da UE, como a nível da despesa;

F. Considerando que 10 % dos inquéritos realizados pelo OLAF dizem respeito a casos de criminalidade organizada transfronteiriça, embora representem 40 % do impacto financeiro global sobre os interesses financeiros da União Europeia;

G. Considerando que a instituição da Procuradoria Europeia é o único ato em matéria de justiça penal ao qual o processo legislativo ordinário não seria aplicável;

H. Considerando que a proposta de regulamento que institui a Procuradoria Europeia está intrinsecamente ligada à proposta de diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal e à proposta de regulamento sobre a Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), que estão sujeitas ao processo legislativo ordinário;

I. Considerando que o respeito pelas normas inerentes ao Estado de Direito deve constituir um princípio orientador de toda a legislação europeia, nomeadamente em matéria de justiça e de proteção dos direitos humanos fundamentais;

J. Considerando que 14 assembleias parlamentares nacionais de 11 Estados-Membros



desencadearam o mecanismo do «cartão amarelo» relativamente à proposta da Comissão e que, em 27 de novembro de 2013, a Comissão decidiu manter a proposta, declarando, no entanto, que teria devidamente em conta os pareceres fundamentados das assembleias parlamentares nacionais durante o processo legislativo;

K. Considerando que o artigo 86.º, n.º 1, do TFUE exige unanimidade no seio do Conselho para a instituição da Procuradoria Europeia; que parece pouco provável que esta unanimidade seja alcançada e que é, por isso, mais provável que alguns Estados-Membros instituíam uma Procuradoria Europeia através de uma cooperação reforçada, o que implicaria a apresentação de uma nova proposta por parte da Comissão;

1. Considera que a proposta da Comissão representa um novo passo rumo à realização de um espaço europeu de justiça penal e ao reforço dos instrumentos de luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União, aumentando, deste modo, a confiança dos contribuintes na UE;

2. Considera que a instituição de uma Procuradoria Europeia pode constituir uma mais-valia para o espaço de liberdade, segurança e justiça, se todos os Estados-Membros participarem, dado que é necessário proteger em todos os Estados-Membros os interesses financeiros da União e, por conseguinte, os interesses dos contribuintes europeus;

3. Convida o Conselho a associar estreitamente o Parlamento ao seu trabalho legislativo através de um fluxo constante de informação e de uma consulta regular do Parlamento, de modo a alcançar um resultado que esteja em consonância com as alterações introduzidas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia na sequência do processo de Lisboa e que, no essencial, satisfaça ambas as partes;

4. Insta o legislador europeu, tendo presente que a coerência da ação global da UE no domínio da justiça é fundamental para a sua eficácia, a examinar a presente proposta à luz de outras propostas a esta estreitamente associadas, como a proposta de diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, a proposta de regulamento que institui a Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust) e outros instrumentos pertinentes no domínio da justiça penal e dos direitos processuais, de modo a poder garantir a sua plena compatibilidade com tudo o que atrás foi expostos e a sua aplicação coerente;

5. Salienta que os poderes e as ações da Procuradoria Europeia devem respeitar o acervo de direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e nas tradições constitucionais dos Estados-Membros; solicita, por isso, ao Conselho que tenha em devida consideração as seguintes recomendações:

- i) A Procuradoria Europeia deverá agir na mais rigorosa observância do direito a um processo equitativo e, por conseguinte, respeitar o princípio do juiz natural, que exige a definição clara e *ex ante* dos critérios que determinam qual será o tribunal competente para exercer a jurisdição; dado que a atual formulação do artigo 27.º, n.º 4, confere à Procuradoria Europeia um poder discricionário excessivo na aplicação dos diversos critérios de jurisdição, esses critérios devem ser vinculativos e deve ser criada uma hierarquia entre os mesmos, a fim de assegurar a previsibilidade; neste contexto, devem ser tidos em conta os direitos do suspeito; para além disso, a determinação da competência de acordo com estes critérios deve ser sujeita a controlo jurisdicional;

- ii) A Procuradoria Europeia deve gozar de total independência tanto em relação aos governos nacionais como em relação às instituições da UE e deve ser salvaguardada de qualquer pressão política;
- iii) A esfera de competência da Procuradoria Europeia deve ser delimitada de forma precisa, para que seja possível identificar antecipadamente as infrações penais que nela se incluem; o Parlamento solicita uma análise atenta das definições contidas no artigo 13.º da proposta da Comissão sobre competência acessória, uma vez que, na sua atual formulação, aquelas excedem os limites do previsto no artigo 86.º, n.ºs 1 a 3, do TFUE; tal deve ser levado a cabo de forma a garantir que os poderes da Procuradoria Europeia apenas abrangem outras infrações que não as lesivas dos interesses financeiros da União quando se verificar cumulativamente que:
  - a) determinada conduta constitui simultaneamente uma infração lesiva dos interesses financeiros da União e outro tipo de infração; e
  - b) as infrações lesivas dos interesses financeiros da União são as predominantes e as outras são apenas acessórias; e
  - c) as outras infrações ficariam isentas de julgamento e de sanções se não fossem objeto de um processo penal e julgadas juntamente com as infrações lesivas dos interesses financeiros da União; Para além disso, a determinação da competência de acordo com estes critérios deve ser sujeita a controlo jurisdicional;
- iv) Tendo em conta que a Diretiva referida no artigo 12.º da proposta, que define as infrações para as quais a Procuradoria Europeia será competente, ainda não foi aprovada, o texto da proposta deve especificar que o Procurador Europeu não pode instaurar ações penais por infrações que não estão ainda definidas como tal na legislação dos Estados-Membros no momento da infração; além disso, a Procuradoria Europeia não deve exercer a sua competência em relação a infrações cometidas antes de estar em pleno funcionamento; neste contexto, o artigo 71.º da proposta deve ser alterado em conformidade;
- v) Os instrumentos e as medidas de investigação à disposição da Procuradoria Europeia devem ser uniformes, definidos com precisão e compatíveis com todos os sistemas jurídicos dos Estados-Membros nos quais são aplicados; além disso, os critérios para a utilização de medidas de investigação devem ser definidos em maior pormenor, a fim excluir a procura do sistema mais favorável («forum shopping»);
- vi) A admissibilidade dos elementos provas e a sua avaliação nos termos do artigo 30.º são elementos fundamentais para a investigação criminal; as normas pertinentes devem, por isso, ser claras e uniformes em todos os domínios de competência da Procuradoria Europeia e respeitar plenamente as garantias processuais; para o efeito, as condições de admissibilidade de provas devem respeitar todos os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;
- vii) O direito a um recurso judicial efetivo deve ser assegurado a todo o momento em relação à atividade do Procurador Europeu em toda a União; por conseguinte, as decisões tomadas pelo Procurador Europeu devem poder ser objeto de controlo jurisdicional perante a jurisdição competente; nesta perspetiva, as decisões tomadas pelo Procurador Europeu antes ou independentemente do julgamento, como as descritas nos artigos 27.º, 28.º e 29.º quanto à competência, ao arquivamento dos processos ou às transações, deviam ser passíveis de recurso perante os tribunais da União. O artigo 36.º da proposta devia ser reformulado para evitar contornar as disposições do Tratado relativas à jurisdição dos tribunais da União e limitar de forma

desproporcionada o direito à ação perante um tribunal, previsto no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais.

- viii) O texto do artigo 28.º da proposta deve indicar claramente que, depois de o Procurador Europeu arquivar um processo relativo a pequenos delitos, as autoridades nacionais encarregadas da ação penal não são impedidas de continuar a investigar e julgar o caso se tal lhes for permitido pela legislação nacional, e que, caso não se preveja uma resolução para a falta de elementos de prova relevantes através de medidas de investigação proporcionadas, o arquivamento é obrigatório; além disso, a existência de motivos obrigatórios para o arquivamento deve ser verificada logo que possível no decurso da investigação e o arquivamento deve seguir-se sem demoras desnecessárias assim que se identificar a aplicabilidade de um dos motivos obrigatórios;
- ix) A administração arbitrária da justiça deve ser evitada em todas as circunstâncias; por isso, a condição de «boa administração da justiça» enquanto motivo para a transação, como estabelecido no artigo 29.º, n.º1, da proposta, deve ser substituída por critérios mais específicos; a transação deve, em particular, ser excluída desde o momento da acusação e em qualquer momento em processos que possam ser arquivados nos termos do artigo 28.º da proposta, bem como em processos graves;
- x) Uma vez que os poderes do Procurador Europeu exigem não apenas controlo jurisdicional por parte do Tribunal de Justiça, mas também supervisão por parte do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, devem ser incluídas disposições relevantes, em particular para assegurar práticas efetivas e coerentes entre os Estados-Membros e a compatibilidade com o Estado de Direito;

6. Apela ainda ao Conselho, invocando o mais profundo respeito pelos princípios fundamentais, dos quais emanam diretamente as noções de julgamento justo e de garantia de defesa no processo penal, para que tenha em conta as seguintes recomendações e aja em conformidade:

- i) Todas as atividades da Procuradoria Europeia devem assegurar um elevado nível de proteção dos direitos de defesa, tendo particularmente em conta que a União se poderá tornar num espaço em que a Procuradoria Europeia poderá agir, a uma velocidade operacional, sem ter de recorrer a instrumentos de auxílio judiciário mútuo; nesta perspetiva, o respeito pelas regras mínimas da UE em matéria de direitos dos indivíduos em processos penais em todos os Estados-Membros é um elemento fundamental para o funcionamento adequado da Procuradoria Europeia. Convém recordar, neste contexto, que o roteiro para o reforço dos direitos processuais dos suspeitos ou acusados em processos penais, adotado pelo Conselho em 30 de novembro de 2009, não está ainda completo e que a proposta se limita a remeter para a legislação nacional no que diz respeito ao direito ao silêncio, à presunção de inocência, ao direito à assistência judiciária e às investigações para efeitos de defesa; por conseguinte, a fim de respeitar o princípio da igualdade das partes, a legislação aplicável aos suspeitos ou acusados envolvidos em ações da Procuradoria Europeia deve ser igualmente aplicada às garantias processuais no âmbito das ações investigativas e penais desta última, sem prejuízo das normas adicionais ou mais elevadas em matéria de garantias processuais previstas no direito da União;
- ii) Depois de expirar o período de transposição previsto, a não transposição ou a transposição incorreta para a legislação nacional de um dos atos referentes aos direitos processuais da legislação da União nunca deverá ser interpretada contra um indivíduo objeto de investigação ou de uma ação penal e a sua aplicação estará sempre de acordo

com a jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem;

iii) Deve ser assegurado o respeito pelo princípio *ne bis in idem* ;

iv) As ações penais devem respeitar o disposto no artigo 6.º do Tratado da União Europeia, no artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e na legislação aplicável da UE sobre a proteção dos dados pessoais; deve ser atribuída particular atenção aos direitos dos titulares dos dados nos casos em que os dados de carácter pessoal são transmitidos a países terceiros ou organizações internacionais;

7. Apela ao Conselho para que tenha em conta as recomendações que se seguem, a fim de assegurar que a estrutura da Procuradoria Europeia seja versátil, simples, eficiente e capaz de obter os melhores resultados:

i) Para garantir o êxito e a equidade das investigações e da sua coordenação, aqueles que são chamados a dirigi-las devem possuir um profundo conhecimento dos sistemas jurídicos dos países envolvidos; para o efeito, o modelo organizativo da Procuradoria Europeia deve assegurar, a nível central, as competências, a experiência e os conhecimentos adequados dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros;

ii) Para garantir que as decisões sejam tomadas de forma rápida e eficaz, é necessário que o processo de decisão possa ser definido pela Procuradoria Europeia, com o auxílio dos procuradores nacionais delegados, competentes para os diferentes casos;

iii) Para garantir que a Procuradoria Europeia possa assegurar elevados padrões de independência, eficiência, experiência e profissionalismo, é necessário que o seu pessoal seja altamente qualificado e garanta a realização dos objetivos fixados na presente resolução; em particular, o pessoal em questão pode provir da magistratura, de profissões ligadas à justiça ou de outros setores nos quais tenham adquirido a experiência e o profissionalismo atrás referidos, bem como um conhecimento adequado dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros; neste sentido, as observações formuladas pela Comissão no ponto 4 da exposição de motivos da proposta, no que se refere aos custos totais, deverão ser conjugadas com as exigências reais de eficiência e de funcionalidade da própria Procuradoria;

iv) Deve ser criado um mecanismo de controlo e elaborado um relatório anual sobre as atividades da Procuradoria Europeia;

8. Toma nota da ideia de inserir a Procuradoria Europeia em estruturas existentes, uma solução que, para a Comissão, não deverá acarretar novas despesas consideráveis para a União ou para os seus Estados-Membros, uma vez que os serviços administrativos da Procuradoria serão geridos pela Eurojust e os seus recursos humanos provirão de entidades já existentes, como o OLAF;

9. Exprime as suas dúvidas quanto ao argumento da relação custo/eficácia aduzido na proposta, uma vez que a Procuradoria Europeia necessita de criar departamentos especializados (um para cada Estado-Membro), que têm de ter um profundo conhecimento do quadro jurídico nacional para poderem levar a cabo os inquéritos e exercer a ação penal de forma eficaz; solicita a realização de uma análise, a fim de avaliar os custos para o orçamento da UE decorrentes da instituição da Procuradoria Europeia e as eventuais repercussões nos orçamentos dos Estados-Membros; solicita que essa análise avalie também os benefícios;

10. Manifesta a sua preocupação com o facto de a proposta se basear no pressuposto de que os serviços administrativos prestados pela Eurojust não terão qualquer impacto em termos financeiros ou de recursos humanos sobre esta agência descentralizada; considera, por isso, que a ficha financeira é enganadora; chama a atenção, neste contexto, para o seu pedido no sentido de a Comissão, antes da conclusão do processo legislativo, apresentar uma ficha financeira atualizada que tenha em conta possíveis alterações por parte do legislador;
11. Recomenda que, conforme o disposto no artigo 86.º, n.º 1, do TFUE, com base no qual o Conselho pode instituir uma Procuradoria Europeia «a partir da Eurojust», a Comissão preveja uma simples transferência de recursos financeiros do OLAF para a Procuradoria Europeia, e que a Procuradoria Europeia tire partido dos conhecimentos especializados e do valor acrescentado do pessoal da Eurojust;
12. Salaria que não foi dada qualquer indicação clara sobre se a Procuradoria Europeia, enquanto organismo recentemente criado, está sujeita às reduções de pessoal planeadas para todas as instituições e organismos da União; declara que não apoiará essa abordagem;
13. Insta o Conselho a clarificar a competência de cada um dos organismos existentes responsáveis pela proteção dos interesses financeiros da União; assinala que é extremamente importante definir e delimitar de forma clara a relação entre a Procuradoria Europeia e os outros organismos existentes, tais como a Eurojust e o OLAF; salienta que a Procuradoria Europeia deve aproveitar a longa experiência do OLAF em matéria de realização de inquéritos, tanto a nível nacional como a nível da União, em domínios relativos à proteção dos interesses financeiros da União, como a corrupção; frisa, nomeadamente, que o Conselho deve clarificar a complementaridade das ações do OLAF e da Procuradoria Europeia no que se refere aos inquéritos «internos» e «externos»; salienta que a atual proposta da Comissão não clarifica a relação do OLAF com a Procuradoria Europeia, nem a forma como devem ser realizados os inquéritos internos nas instituições da UE;
14. Considera que se deve analisar com maior profundidade o funcionamento paralelo do OLAF, da Eurojust e da Procuradoria Europeia, a fim de limitar o risco de conflito de competências; convida o Conselho a clarificar a competência de cada um destes organismos, a identificar as potenciais competências partilhadas e as faltas de eficácia, bem como a propor soluções, se for caso disso;
15. Solicita a realização de uma análise que clarifique quais as unidades do OLAF e os membros do seu pessoal que serão transferidos para a Procuradoria Europeia e quais os que continuarão no OLAF, atendendo a que vários Estados-Membros irão provavelmente decidir não aderir à proposta de instituição da Procuradoria Europeia; requer que sejam concedidos ao OLAF recursos suficientes para levar a cabo atividades de luta contra a fraude que não fazem parte do mandato da Procuradoria Europeia;
16. Salaria que o OLAF continuará a ter competência em relação aos Estados-Membros que não participam na Procuradoria Europeia e que deve ser concedido a estes últimos um nível equivalente de garantias processuais;
17. Solicita, por conseguinte, à Comissão que, nas alterações ao regulamento relativo ao OLAF decorrentes da criação da Procuradoria Europeia, preveja suficientes garantias processuais, nomeadamente a possibilidade de controlo jurisdicional das medidas de investigação tomadas pelo OLAF;

18. Considera que as obrigações impostas às autoridades nacionais de informar a Procuradoria Europeia de qualquer comportamento suscetível de constituir uma infração que seja da sua competência devem ser alinhadas pelas obrigações impostas a nível dos Estados-Membros, sem as exceder, e respeitar a independência destas autoridades;

19. Solicita a criação de um conjunto específico de normas a nível da União para assegurar uma proteção harmonizada dos denunciantes;

20. Solicita ao Conselho que melhore ainda mais a eficiência e a eficácia dos tribunais dos Estados-Membros, os quais são indispensáveis para o êxito do projeto de Procuradoria Europeia;

21. Saúda a ideia de incorporar a Procuradoria Europeia nas estruturas descentralizadas existentes mediante a participação de procuradores delegados nacionais na qualidade de «consultores especiais»; está ciente da necessidade de aprofundar a questão da independência dos procuradores delegados em relação às autoridades judiciais nacionais e a questão da transparência dos processos usados para a sua seleção, de modo a evitar insinuações de favoritismo por parte da Procuradoria Europeia;

22. Considera que deve ser ministrada aos procuradores delegados europeus e ao seu pessoal uma formação adequada em matéria de Direito penal da União de um modo uniforme e eficaz;

23. Recorda ao Conselho e à Comissão que é da máxima importância que o Parlamento Europeu, colegislador em matéria penal processual e material, seja estreitamente associado ao processo de instituição da Procuradoria Europeia e que a sua posição seja devidamente tida em conta em todas as fases do processo; manifesta a vontade de, para o efeito, manter contactos frequentes com a Comissão e o Conselho, tendo em vista uma colaboração profícua; está plenamente consciente da complexidade da tarefa e da necessidade de um prazo razoável para a concretizar e compromete-se a expressar os seus pontos de vista, se necessário em posteriores relatórios intercalares, sobre os desenvolvimentos futuros da Procuradoria Europeia;

24. Insta o Conselho a utilizar o tempo que considerar necessário para uma avaliação exaustiva da proposta da Comissão e a não concluir as negociações apressadamente; sublinha a necessidade de se evitar uma transição prematura para o processo de cooperação reforçada;

25. Encarrega o seu Presidente de solicitar a continuação do exame da proposta com o Conselho;

26. Chama a atenção do Conselho para o facto de as orientações políticas atrás expostas serem completadas pelo anexo técnico que figura em anexo à presente resolução;

27. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

---

(1) Textos aprovados, P7\_TA(2013)0444.

(2) JO L 163 de 23.6.2007, p. 17.

<b>Considerando 22</b>	
Modificação 1	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
<p>(22) As infrações contra os interesses financeiros da União estão frequentemente associadas a outras infrações. <b><i>No interesse da eficiência processual e</i></b> para evitar uma eventual violação do princípio <i>non bis in idem</i>, a competência da Procuradoria Europeia deve abranger também infrações que se não encontrem tecnicamente definidas no direito nacional, como as lesivas dos interesses financeiros da União sempre que os seus factos constituintes sejam idênticos e <b><i>indissociáveis</i></b> das infrações lesivas dos interesses financeiros da União. Nessas situações, mistas, em a infração lesiva dos interesses financeiros da União é preponderante, a competência da Procuradoria Europeia deve ser exercida após consulta das autoridades competentes do Estado-Membro em causa. A <b><i>preponderância</i></b> deve ser estabelecida com base em critérios como o impacte financeiro das infrações para a União, para os orçamentos nacionais, o número de vítimas ou outras circunstâncias relacionadas com a gravidade das infrações ou com as sanções aplicáveis.</p>	<p>(22) As infrações contra os interesses financeiros da União estão frequentemente associadas a outras infrações. Para evitar uma eventual violação do princípio <i>non bis in idem</i>, a competência da Procuradoria Europeia deve abranger também infrações que se não encontrem tecnicamente definidas no direito nacional, como as lesivas dos interesses financeiros da União sempre que os seus factos constituintes sejam idênticos e <b><i>estejam relacionados com</i></b> infrações lesivas dos interesses financeiros da União. Nessas situações, mistas, em <b><i>que</i></b> a infração lesiva dos interesses financeiros da União é <b><i>predominante</i></b>, a competência da Procuradoria Europeia deve ser exercida após consulta das autoridades competentes do Estado-Membro em causa. A <b><i>predominância</i></b> deve ser estabelecida com base em critérios como o impacte financeiro das infrações para a União, para os orçamentos nacionais, o número de vítimas ou outras circunstâncias relacionadas com a gravidade das infrações ou com as sanções aplicáveis.</p>
<b>Considerando 46</b>	
Modificação 3	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
<p>(46) As regras gerais de transparência aplicáveis às agências da União Europeia aplicam-se igualmente à Procuradoria Europeia, <b><i>mas apenas no que diz respeito às suas funções administrativas, para não colocarem de modo algum em risco a exigência de confidencialidade no seu trabalho operacional. Do mesmo modo,</i></b> os inquéritos administrativos efetuados pelo Provedor de Justiça Europeu devem respeitar a exigência de confidencialidade</p>	<p>(46) As regras gerais de transparência aplicáveis às agências da União Europeia aplicam-se igualmente à Procuradoria Europeia; os inquéritos administrativos efetuados pelo Provedor de Justiça Europeu devem respeitar a exigência de confidencialidade da Procuradoria Europeia.</p>

da Procuradoria Europeia.	
<b>Artigo 13</b>	
Modificação 2	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
<p>1. Se as infrações a que se refere o artigo 12.º estiverem <b><i>indissociavelmente</i></b> relacionadas com infrações penais que não as referidas no artigo 12.º <b><i>e a sua investigação e ação penal conjuntas forem do interesse da boa administração da justiça</i></b>, a Procuradoria Europeia é igualmente competente relativamente a essas infrações penais, <b><i>contanto que as infrações referidas no artigo 12.º sejam preponderantes e as outras infrações penais se baseiem em factos idênticos.</i></b></p>	<p>1. Se as infrações a que se refere o artigo 12.º estiverem relacionadas com infrações penais que não as referidas no artigo 12.º, a Procuradoria Europeia é igualmente competente relativamente a essas infrações penais, <b><i>desde que se verifiquem as seguintes condições cumulativas:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b><i>um conjunto particular de factos constitui simultaneamente uma infração lesiva dos interesses financeiros da União e outro tipo de infração; e</i></b></li> <li>- <b><i>a infração lesiva dos interesses financeiros da União é predominante e a(s) outra(s) apenas acessória(s); e</i></b></li> <li>- <b><i>o exercício da ação penal e a punição da outra infração só é possível se o processo for instaurado e levado a julgamento juntamente com a infração lesiva dos interesses financeiros da União.</i></b></li> </ul>
<p>Caso se não encontrem reunidas estas condições, o Estado-Membro competente relativamente às outras infrações é igualmente competente relativamente às infrações previstas no artigo 12.º.</p>	<p>Caso se não encontrem reunidas estas condições, o Estado-Membro competente relativamente às outras infrações é igualmente competente relativamente às infrações previstas no artigo 12.º.</p>
<p>2. A Procuradoria Europeia e as autoridades judiciais nacionais consultam-se mutuamente, a fim de determinarem a autoridade competente nos termos do n.º 1. Se necessário para facilitar a determinação da competência, a Eurojust pode ser associada, nos termos do artigo 57.º.</p>	<p>2. A Procuradoria Europeia e as autoridades judiciais nacionais consultam-se mutuamente, a fim de determinarem a autoridade competente nos termos do n.º 1. Se necessário para facilitar a determinação da competência, a Eurojust pode ser associada, nos termos do artigo 57.º.</p>
<p>3. Em caso de desacordo entre a Procuradoria Europeia e as autoridades do Ministério Público nacional sobre as</p>	<p>3. Em caso de desacordo entre a Procuradoria Europeia e as autoridades do Ministério Público nacional sobre as</p>



competências nos termos do n.º 1, a autoridade judicial nacional competente para decidir da atribuição de competências relativas à ação penal ao nível nacional decide das competências acessórias.	competências nos termos do n.º 1, a autoridade judicial nacional competente para decidir da atribuição de competências relativas à ação penal ao nível nacional decide das competências acessórias.
4. A determinação da competência nos termos do presente artigo <i>não é</i> passível de recurso.	4. A determinação da competência nos termos do presente artigo <i>pode ser</i> passível de recurso <i>para o tribunal, como determinado nos termos do artigo 27.º, n.º4, da proposta, por sua iniciativa própria</i> .
<b>Artigo 27</b>	
Modificação 4	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
1. O Procurador Europeu e os procuradores do Ministério Público europeu dispõem dos mesmos poderes que os procuradores dos Ministérios Públicos nacionais no que diz respeito à ação penal e à acusação, em especial o poder de apresentar alegações, participar na recolha de elementos de prova e interpor os recursos disponíveis.	1. O Procurador Europeu e os procuradores do Ministério Público europeu dispõem dos mesmos poderes que os procuradores dos Ministérios Públicos nacionais no que diz respeito à ação penal e à acusação, em especial o poder de apresentar alegações, participar na recolha de elementos de prova e interpor os recursos disponíveis.
2. Quando o procurador considera concluído o inquérito, apresenta um resumo do processo com o projeto da acusação e a lista de elementos de prova ao Procurador Europeu, para análise. Se não ordenar o arquivamento do processo nos termos do artigo 28.º, o Procurador Europeu instrui o procurador para intentar a respetiva ação no tribunal nacional competente mediante uma acusação, ou a reenviá-lo para inquérito complementar. O Procurador Europeu também pode submeter o processo ao tribunal nacional competente.	2. Quando o procurador considera concluído o inquérito, apresenta um resumo do processo com o projeto da acusação e a lista de elementos de prova ao Procurador Europeu, para análise. Se não ordenar o arquivamento do processo nos termos do artigo 28.º, <i>ou se oferecer a possibilidade de transação nos termos do artigo 29.º e tal for recusado</i> , o Procurador Europeu instrui o procurador para intentar a respetiva ação no tribunal nacional competente mediante uma acusação, ou a reenviá-lo para inquérito complementar. O Procurador Europeu também pode submeter o processo ao tribunal nacional competente.
3. A acusação deduzida no tribunal nacional competente deve enumerar os elementos de prova a apresentar no julgamento.	3. A acusação deduzida no tribunal nacional competente deve enumerar os elementos de prova a apresentar no julgamento.

<p>4. <i>O Procurador Europeu escolhe, em estreita concertação com o procurador que apresenta o processo e tendo presente a boa administração da justiça, jurisdição do julgamento e determina</i> o tribunal nacional competente <i>tendo em consideração os seguintes critérios:</i></p>	<p>4. O tribunal nacional competente <i>é determinado com base nos seguintes critérios, por ordem de prioridade :</i></p>
<p>a) O local onde foi cometida a infração ou, se forem várias, a maioria;</p>	<p>a) O local onde foi cometida a infração ou, se forem várias, a maioria;</p>
<p>b) O local de residência habitual do arguido;</p>	<p>b) O local de residência habitual do arguido;</p>
<p>c) O local onde se encontram os elementos de prova;</p>	<p>c) O local onde se encontram os elementos de prova;</p>
<p>d) O local onde as vítimas diretas têm a sua residência habitual.</p>	<p>d) O local onde as vítimas diretas têm a sua residência habitual.</p>
<p>5. Sempre que necessário, para efeitos de recuperação, seguimento administrativo ou controlo, o Procurador Europeu notifica as autoridades nacionais competentes, as pessoas interessadas e as instituições, organismos e agências de acusação da União pertinentes.</p>	<p>5. Sempre que necessário, para efeitos de recuperação, seguimento administrativo ou controlo, o Procurador Europeu notifica as autoridades nacionais competentes, as pessoas interessadas e as instituições, organismos e agências de acusação da União pertinentes.</p>
<p><b>Artigo 28</b></p>	
<p>Modificação 5</p>	
<p><i>Proposta de Regulamento</i></p>	<p><i>Alteração</i></p>
<p>1. O Procurador Europeu arquiva o processo sempre que a ação penal se torne impossível por um dos seguintes motivos:</p>	<p>1. O Procurador Europeu arquiva o processo sempre que a ação penal se torne impossível por um dos seguintes motivos:</p>
<p>a) Morte do suspeito;</p>	<p>a) Morte do suspeito;</p>
<p>b) O comportamento objeto de inquérito não é considerado uma infração penal;</p>	<p>b) O comportamento objeto de inquérito não é considerado uma infração penal;</p>
<p>c) Amnistia ou imunidade concedida ao suspeito;</p>	<p>c) Amnistia ou imunidade concedida ao suspeito;</p>
<p>d) Prescrição do prazo legal nacional para a ação penal;</p>	<p>d) Prescrição do prazo legal nacional para a ação penal;</p>
<p>e) Absolvição ou condenação anteriores do suspeito pelos mesmos factos no território da União ou tratamento do processo em conformidade com o disposto no artigo 29.º.</p>	<p>e) Absolvição ou condenação anteriores do suspeito pelos mesmos factos no território da União ou tratamento do processo em conformidade com o</p>

	disposto no artigo 29.º;
	<i>f) Após uma investigação completa, global e adequada por parte da Procuradoria Europeia, verifica-se a falta de elementos de prova relevantes.</i>
2. O Procurador Europeu pode arquivar o processo <b>com um dos seguintes fundamentos:</b>	2. O Procurador Europeu pode arquivar o processo <b>caso se trate</b> de uma infração menor nos termos da lei nacional que transpõe a Diretiva 2013/XX/UE relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal;
<i>a) Tratar-se</i> de uma infração menor nos termos da lei nacional que transpõe a Diretiva 2013/XX/UE relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal;	
<i>b) Faltarem elementos de prova.</i>	
3. A Procuradoria Europeia pode remeter processos por si arquivados ao OLAF ou às autoridades administrativas ou judiciais nacionais competentes para recuperação, seguimento administrativo ou controlo.	3. A Procuradoria Europeia pode remeter processos por si arquivados ao OLAF ou às autoridades administrativas ou judiciais nacionais competentes para recuperação, seguimento administrativo ou controlo.
4. Se o inquérito tiver sido instaurado com base em informações comunicadas pela parte lesada, a Procuradoria Europeia informa a outra parte.	4. Se o inquérito tiver sido instaurado com base em informações comunicadas pela parte lesada, a Procuradoria Europeia informa a outra parte.
<b>Artigo 29</b>	
Modificação 6	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
1. Se o processo não <b>for</b> arquivado <b>e contribuir para uma boa administração da justiça</b> , a Procuradoria Europeia pode, após ressarcimento do dano, propor ao suspeito o pagamento uma multa global que, uma vez paga, implica o arquivamento do processo (transação). Se o suspeito concordar, deve pagar a multa global à União.	1. Se o processo não <b>puder ser</b> arquivado <b>nos termos do artigo 28.º e se uma pena de prisão for desproporcionada mesmo no caso de o comportamento ter sido totalmente provado em tribunal</b> , a Procuradoria Europeia pode, após ressarcimento do dano, propor ao suspeito o pagamento uma multa global que, uma vez paga, implica o arquivamento do processo (transação). Se o suspeito concordar, deve pagar a multa global à União.
2. A Procuradoria Europeia supervisiona a recolha do pagamento financeiro envolvido	2. A Procuradoria Europeia supervisiona a recolha do pagamento financeiro

na transação.	envolvido na transação.
3. Caso a operação seja aceite e paga pelo suspeito, o Procurador Europeu arquiva definitivamente o processo e notifica oficialmente as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei e as autoridades judiciárias e informa do facto as instituições, organismos e agências pertinentes da União.	3. Caso a operação seja aceite e paga pelo suspeito, o Procurador Europeu arquiva definitivamente o processo e notifica oficialmente as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei e as autoridades judiciárias e informa do facto as instituições, organismos e agências pertinentes da União.
<b>4. O arquivamento referido no n.º 3 não está sujeita a controlo jurisdicional.</b>	
<b>Artigo 30</b>	
Modificação 7	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
1. Os elementos de prova apresentados pela Procuradoria Europeia em tribunal, se o tribunal considerar que a sua admissão não afeta negativamente a equidade do processo nem os direitos de defesa consagrados <b>nos artigos 47.º e 48.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser admitidos no julgamento sem qualquer validação ou processo legal similar, ainda que o direito nacional do Estado-Membro em que se situa o tribunal contenha regras diferentes em matéria de recolha ou apresentação desses elementos de prova .</b>	1. Os elementos de prova apresentados pela Procuradoria Europeia em tribunal <b>devem ser admitidos</b> , se o tribunal considerar que a sua admissão não afeta negativamente a equidade do processo nem os direitos de defesa consagrados <b>na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nem as obrigações dos Estados-Membros por força do artigo 6.º do TUE .</b>
2. Uma vez admitidos os elementos de prova, não deve ser afetada a competência dos tribunais nacionais para apreciar livremente os elementos de prova apresentados pela Procuradoria Europeia em julgamento.	2. Uma vez admitidos os elementos de prova, não deve ser afetada a competência dos tribunais nacionais para apreciar livremente os elementos de prova apresentados pela Procuradoria Europeia em julgamento.
<b>Artigo 33</b>	
Modificação 8	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
1. Os suspeitos e arguidos envolvidos em ações da Procuradoria Europeia têm, <b>nos termos do direito nacional,</b> direito ao silêncio quando interrogados em relação às infrações que se suspeita terem cometido e devem ser informados de que não são	1. Os suspeitos e arguidos envolvidos em ações da Procuradoria Europeia têm direito ao silêncio quando interrogados em relação às infrações que se suspeita terem cometido e devem ser informados de que não são obrigados a auto-

obrigados a auto-incriminarem-se.	incriminarem-se.
2. Os suspeitos e arguidos presumem-se inocentes até que seja provada a sua culpa <b><i>em conformidade com o direito nacional</i></b> .	2. Os suspeitos e arguidos presumem-se inocentes até que seja provada a sua culpa.
<b>Artigo 34</b>	
Modificação 9	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
Qualquer suspeito ou arguido de uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia tem o direito, <b><i>ao abrigo da lei nacional</i></b> , a apoio jurídico gratuito ou parcialmente gratuito prestado pelas autoridades nacionais se carecer de meios para o pagar.	Qualquer suspeito ou arguido de uma infração que releve da competência da Procuradoria Europeia tem o direito a apoio jurídico gratuito ou parcialmente gratuito prestado pelas autoridades nacionais se carecer de meios para o pagar.
<b>Artigo 36</b>	
Modificação 10	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
1. <b><i>Na adoção de medidas processuais no desempenho da sua missão</i></b> , a Procuradoria Europeia é considerada uma autoridade nacional <b><i>para efeitos de controlo jurisdicional</i></b> .	<b><i>Para efeitos de controlo jurisdicional</i></b> , a Procuradoria Europeia é considerada uma autoridade nacional <b><i>no que respeita a todas as medidas processuais que aprova no exercício da sua função de ação penal perante o tribunal competente</i></b> . <b><i>Para todos os restantes atos ou omissões, a Procuradoria Europeia deve ser considerada um organismo da União.</i></b>
2. <b><i>Sempre que sejam aplicáveis por força do presente regulamento, as disposições do direito nacional não devem ser consideradas disposições da legislação da União para efeitos do artigo 267.º do Tratado.</i></b>	
<b>Artigo 68</b>	
Modificação 11	
<i>Proposta de Regulamento</i>	<i>Alteração</i>
<b><i>As atividades administrativas da Procuradoria da Procuradoria Europeia estão sujeitas</i></b> aos inquéritos do Provedor de Justiça Europeu, nos termos do artigo 228.º.	A Procuradoria Europeia <b><i>está sujeita</i></b> aos inquéritos do Provedor de Justiça Europeu <b><i>em relação a casos de má administração</i></b> , nos termos do artigo 228.º <b><i>do Tratado</i></b> .

