



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.3.2003
COM(2003) 128 final

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

**do Livro Verde
sobre a protecção penal dos interesses financeiros comunitários
e a criação de um Procurador Europeu**

(apresentado pela Comissão)

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	3
	Objecto do Livro Verde	3
	O método de consulta.....	3
2.	AVALIAÇÃO GERAL.....	4
2.1.	Balanço geral da consulta pública sobre o Livro Verde	4
2.1.1.	Balanço das respostas escritas ao Livro Verde	5
2.1.2.	Balanço das opiniões expressas aquando da audição pública.....	5
2.2.	O valor acrescentado do Procurador Europeu.....	7
2.2.1.	Apreciação da eficácia da acção penal contra a fraude comunitária.....	7
2.2.2.	Critérios de avaliação do valor acrescentado do Procurador Europeu.....	9
3.	AVALIAÇÃO TEMÁTICA	10
3.1.	Questões institucionais.....	10
3.1.1.	Estatuto e organização interna	10
3.1.2.	Articulação com a Europol, o Eurojust e o OLAF.....	12
3.1.3.	Relações com os países terceiros	13
3.2.	Questões jurídicas	13
3.2.1.	Direito penal material.....	13
3.2.2.	Direito penal processual.....	15
4.	ACOMPANHAMENTO.....	20
4.1.	Acompanhamento político do Livro Verde.....	20
4.2.	Reforma institucional.....	21
4.3.	Aprofundamento das questões relativas à implementação do Procurador.....	22

1. INTRODUÇÃO

A fim de combater da forma mais eficaz possível a criminalidade lesiva das finanças comunitárias, a Comissão propôs a criação do Procurador Europeu para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades, seguidamente designado Procurador Europeu, a fim de superar desta forma a fragmentação do espaço penal neste domínio¹.

Objecto do Livro Verde

Este projecto pressupõe uma revisão do Tratado CE. Os Chefes de Estado e de Governo, reunidos em Nice em Dezembro de 2000, não deram seguimento a esta ideia por falta de tempo de aprofundamento. Por esta razão, em conformidade com o seu Plano de acção para 2001-2003 para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades², a Comissão organizou um amplo debate na Europa, subordinado a este tema, o qual se desenrolou ao longo de todo o ano de 2002.

O *Livro Verde sobre a protecção penal dos interesses financeiros comunitários e a criação de um Procurador Europeu*³, adoptado com esta finalidade em 11 de Dezembro de 2001, tinha dois objectivos: clarificar ideias, identificando opções e preferências para a aplicação da proposta inicial e alargar o debate, a todos os quadrantes em causa, em vésperas do alargamento e na perspectiva da revisão constitucional dos tratados.

Na sua contribuição para a Conferência Intergovernamental de 2000, a Comissão propunha já a integração no Tratado das características essenciais do cargo de Procurador Europeu (nomeação, demissão, independência, missão), remetendo para o direito derivado a definição das regras e modalidades necessárias ao seu funcionamento. Com efeito, o direito derivado deveria definir a nível comunitário as infracções (fraude, corrupção, branqueamento de capitais, etc.) e as penas aplicáveis às actividades lesivas dos interesses financeiros das Comunidades. Deveria ainda determinar a articulação do novo dispositivo comunitário com os sistemas penais nacionais e tratar das modalidades de recurso ao Procurador Europeu, bem como dos seus poderes de investigação e de acção geral junto dos tribunais nacionais. Por último, deveria prever o controlo jurisdicional dos actos do Procurador Europeu.

O método de consulta

A consulta pública sobre o Livro Verde, que incidiu principalmente no que poderia ser este direito derivado, respondeu às expectativas. Foi assim lançado um verdadeiro debate, amplo e aberto, na Europa. Tanto pelo seu número como pela sua qualidade, as respostas e as discussões geradas pelo Livro Verde testemunham a riqueza e o vigor desta consulta. Todos os meios interessados tiveram a oportunidade de participar: parlamentos e governos nacionais, instituições e órgãos comunitários, profissões envolvidas nos processos penais, profissionais e universitários, organizações não governamentais implicadas, etc., respondendo total ou parcialmente às 19 perguntas que estruturam o Livro Verde⁴.

¹ COM(2000)34; Contribuição complementar da Comissão para a Conferência Intergovernamental sobre as reformas institucionais - A protecção penal dos interesses financeiros comunitários: um Procurador Europeu, 29.09.2000, COM(2000)608.

² COM(2000)254.

³ COM (2001) 715; http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/index_fr.html

⁴ Tendo em conta o fluxo das respostas, o prazo de consulta foi alargado de 1.6.2002 para 1.12.2002. Além disso, podem ainda ser enviados comentários para o seguinte endereço: olaf-livre-vert@cec.eu.int

Foram publicados mais de 12 500 exemplares do Livro Verde e recebidas mais de 70 respostas escritas, por vezes individuais e, na sua maior parte, colectivas. A fim de maximizar a transparência da consulta, as respostas foram publicadas na Internet⁵. Provenientes dos vários Estados-Membros, dos países candidatos e das profissões interessadas, estas respostas contribuem substancialmente para o debate, tanto graças às análises críticas como às sugestões construtivas que contêm. Vários governos⁶ e parlamentos nacionais⁷, bem como numerosos representantes das autoridades judiciais⁸, deram a conhecer a sua posição sobre o projecto. Além disso, várias associações de advogados⁹, ordens de advogados nacionais¹⁰, agrupamentos de juristas europeus¹¹ e organizações não governamentais que operam no domínio da criminalidade financeira e da protecção dos direitos dos cidadãos¹² tomaram posição sobre a questão da criação do Procurador Europeu. O tema foi igualmente objecto de análises aprofundadas por parte de universitários, nomeadamente em determinados centros de investigação jurídica reputados na Europa¹³.

Desde a adopção do Livro Verde, a Comissão participou também em cerca de vinte seminários nacionais ou conferências internacionais consagrados ao tema do Procurador Europeu, organizados nos Estados-Membros e nos países candidatos. Em 16 e 17 de Setembro de 2002, a Comissão organizou uma audição pública dos representantes dos actores interessados, que reuniu trezentos participantes, entre os quais um painel representativo de uma centena de oradores. Para maior difusão, os seus discursos foram também publicados no sítio Internet supramencionado¹⁴.

O relatório de acompanhamento

Foram recolhidas centenas de reacções ao Livro Verde, tanto escritas como orais. O presente relatório propõe uma síntese das mesmas, na perspectiva da revisão constitucional dos tratados. O relatório é composto por uma avaliação geral, seguida de uma avaliação temática das respostas recebidas. A primeira avaliação dá conta das opiniões relativamente à necessidade da criação do Procurador Europeu, reiterando, através de precisões, o seu valor acrescentado (2). A segunda destaca as questões institucionais e jurídicas que deverão ser aprofundadas para facilitar a realização do projecto (3).

2. AVALIAÇÃO GERAL

2.1. Balanço geral da consulta pública sobre o Livro Verde

Não obstante a grande diversidade das respostas e das críticas recebidas, muitas delas construtivas, os participantes no debate apreciaram a qualidade do Livro Verde e aprovaram o facto de este ter sido submetido a uma ampla consulta.

⁵ http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html. A lista completa das respostas recebidas até 1.12.2002, publicadas e avaliadas pela Comissão, consta do anexo 1.

⁶ Ver respostas escritas 15, 17, 20bis, 30, 43, 45, 61 e 65. Estes números remetem para a lista constante do Anexo 1.

⁷ Ver respostas escritas 5, 38 e 71.

⁸ Ver respostas escritas 11, 21, 23, 27, 28, 29, 44, 67, 68, 69 e 72.

⁹ Ver respostas escritas 55 e 57.

¹⁰ Ver respostas escritas 19 e 66.

¹¹ Ver respostas escritas 1bis, 3, 4, 10, 14, 35, 40, 41, 58 e 62.

¹² Ver respostas escritas 2, 34 e 70.

¹³ Ver respostas escritas 6, 25, 31, 32 e 33.

¹⁴ http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/public_hearing/index_en.html

Quanto à questão de fundo, as reacções são, na sua maioria, favoráveis ao princípio da criação do Procurador Europeu, sendo que as autoridades governamentais globalmente consideradas têm uma posição mais cautelosa do que os práticos do direito e os representantes da sociedade civil. Uma minoria manifestou uma oposição firme à sua criação. Todavia, as reacções são muito variadas no que diz respeito à forma como o projecto deverá ser concretizado. Para maior precisão é conveniente examinar duas fontes distintas: por um lado, as intervenções no debate público, que proporcionou um panorama geral das opiniões expressas; por outro, as respostas escritas ao Livro Verde que, de uma forma geral e pela sua natureza, são muito mais pormenorizadas¹⁵.

2.1.1. Balanço das respostas escritas ao Livro Verde

Da análise das respostas ao questionário podem extrair-se as seguintes conclusões gerais:

- Uma maioria apoia de modo construtivo a ideia da criação de um Procurador Europeu¹⁶. Contudo, esta maioria formula algumas críticas acompanhadas de propostas destinadas a melhorar o quadro jurídico concebido pela Comissão.
- Uma minoria, não excluindo a possibilidade da criação do Procurador Europeu, mostra-se bastante céptica quanto à sua oportunidade e viabilidade, num futuro previsível.
- Por último, uma pequena minoria rejeita categoricamente a ideia de criar um Procurador Europeu, considerando que os actuais instrumentos de cooperação judicial são susceptíveis de oferecer soluções adequadas para os problemas da fraude lesiva das finanças comunitárias.

Enquanto um número considerável de representantes das autoridades judiciais, das associações de juristas e dos meios universitários insiste na urgência da criação do Procurador Europeu, vários Estados-Membros declaram ainda não estarem convencidos da oportunidade de ser criada, a nível comunitário, uma instituição investida de prerrogativas em matéria penal e com competência exclusiva em matéria de luta contra a fraude¹⁷.

2.1.2. Balanço das opiniões expressas aquando da audição pública

Organizada com base num painel representativo¹⁸, a audição proporcionou um panorama geral relativamente completo da diversidade das opiniões expressas pelos três tipos de

¹⁵ Para permitir a sua análise, as respostas recebidas são consideradas como representativas das categorias de intervenientes a que correspondem.

¹⁶ Mais de 50 respostas favoráveis contra 15 respostas desfavoráveis, num total de 72 respostas analisadas.

¹⁷ Ver respostas escritas 15, 30, 43, 45 e 65.

¹⁸ Cf. Anexo 2. Os 105 intervenientes estavam repartidos em três categorias. A primeira era composta por representantes dos **intervenientes institucionais** que participam na elaboração do quadro jurídico: Presidência do Conselho, Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Comité de Fiscalização do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), ministérios competentes dos Estados-Membros, autores do *Corpus Juris*, Convenção sobre o futuro da União Europeia (observadora). A segunda categoria reunia os **intervenientes operacionais**, que participam nos domínios «da investigação, da repressão e do julgamento»: Europol, OLAF, serviços nacionais de investigação policial ou aduaneira, Eurojust, Rede Judiciária Europeia, procuradores nacionais, etc. A terceira incluía os **representantes da sociedade civil**: advogados de defesa, associações de contribuintes, ONG, peritos em direito penal das associações nacionais de juristas para a protecção dos interesses financeiros da União (PIF). Os países candidatos foram igualmente convidados a participar como observadores.

intervenientes, ou seja, os intervenientes institucionais, os intervenientes operacionais e os representantes da sociedade civil¹⁹.

Assim, enquanto a grande maioria dos intervenientes das instâncias europeias²⁰, representantes da sociedade civil e uma maioria dos intervenientes operacionais se pronunciaram a favor da proposta da Comissão, uma parte dos ministérios dos Estados-Membros colocou a questão de saber se o domínio específico da protecção dos interesses financeiros comunitários justifica a criação de uma nova instituição comunitária como o Procurador Europeu.

2.1.2.1. Posições dos representantes dos Estados-Membros

As posições dos representantes dos competentes dos ministérios pertinentes dos Estados-Membros dividem-se, com efeito, entre as favoráveis ao princípio da criação de um Procurador Europeu²¹, as que são cépticas quanto à sua utilidade ou viabilidade²² e as que rejeitam o projecto na sua totalidade²³.

A maior parte dos opositores ao projecto, tanto nos ministérios como entre os intervenientes operacionais, indicaram que a Comissão não havia justificado suficientemente a sua proposta, nem demonstrado as dificuldades concretas com que se deparam os órgãos encarregados da luta contra a fraude comunitária²⁴. Por outro lado muitos representantes governamentais consideram, que convém, em primeiro lugar, procurar alternativas para a repressão antes de criar um serviço de acção penal a nível comunitário²⁵. Alguns²⁶ sublinham, nomeadamente, a necessidade de dar uma oportunidade aos órgãos de cooperação judiciária e policial já criados²⁷.

No que toca à realização do projecto, vários ministérios consideram que o Procurador Europeu não coloca um problema intransponível em termos de viabilidade²⁸. Em contrapartida, os ministérios que se opõem à criação de um Procurador Europeu consideram que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade constituem entraves importantes à sua criação²⁹.

Vários representantes governamentais, mesmo entre os favoráveis à criação do Procurador Europeu, sublinham, por outro lado, o seu receio de que o Procurador Europeu, tal como

¹⁹ Nalguns casos, o relatório tem em consideração as contribuições escritas recebidas posteriormente, que revelam, com efeito, uma certa evolução da posição de certos Estados-Membros relativamente ao parecer expresso aquando da audição de Setembro de 2002.

²⁰ Opiniões expressas aquando da audição pública, pelos representantes do Parlamento Europeu, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias e do Comité de Fiscalização do OLAF.

²¹ Opiniões dos representantes ministeriais da Bélgica, Grécia, Espanha, Países Baixos, Portugal e, em certa medida, Itália.

²² Opiniões dos representantes ministeriais da Alemanha, Luxemburgo e Suécia.

²³ Opiniões expressas aquando do debate público pelos representantes ministeriais da Dinamarca, França, Irlanda, Áustria, Finlândia e Reino Unido.

²⁴ Alemanha, Irlanda, Finlândia e Reino Unido.

²⁵ Alemanha, Irlanda, Áustria, Finlândia, Suécia e Reino Unido.

²⁶ Alemanha, França, Irlanda, Luxemburgo, Áustria e Suécia.

²⁷ Referindo-se nomeadamente à Eurojust, à Europol e à Convenção de 2000 relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia, JO C 197 de 12.7.2000, p. 1.

²⁸ Bélgica, Grécia, Espanha, Países Baixos e Portugal.

²⁹ França, Irlanda, Áustria e Suécia.

proposto pela Comissão, entre em conflito com os respectivos princípios jurídicos nacionais³⁰ e, por outro, conduza a um enfraquecimento das garantias de protecção dos direitos fundamentais³¹ e de segurança jurídica³². Assim, muitos insistem no sentido de que a proposta da Comissão seja aperfeiçoada por forma a preencher simultaneamente os critérios de eficácia e de pleno respeito dos direitos fundamentais. Além disso, vários governos, incluindo alguns que, em princípio, se opuseram ao projecto, consideram que, se vier a ser criado o Procurador Europeu, as suas competências deverão necessariamente ser alargadas a outros interesses comunitários para além dos propostos no Livro Verde³³.

2.1.2.2. Posição dos outros intervenientes

O debate público demonstrou que os intervenientes operacionais são, na sua maioria, favoráveis a uma evolução qualitativa neste domínio. Estão também divididos, embora em menor grau, entre aqueles para quem a criação do Procurador Europeu é uma etapa necessária da construção de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União e os que, menos numerosos, estão convictos de que é necessário prosseguir unicamente na via da cooperação judicial horizontal, afigurando-se-lhes prematura a criação de uma instância comunitária.

É ainda mais claro que uma grande maioria dos representantes da sociedade civil considera a criação de um Procurador Europeu encarregado de reprimir a fraude comunitária como uma necessidade inevitável para a União. Enquanto alguns deles consideram que o projecto da Comissão é demasiado modesto face aos desafios que a criminalidade grave e transnacional coloca, outros temem que seja demasiado ambicioso para ser viável a breve trecho. De uma forma geral, muitos dos que são favoráveis à criação de um Procurador insistem igualmente nas garantias que é necessário prever para a protecção dos direitos fundamentais.

2.2. O valor acrescentado do Procurador Europeu

Se bem que a maioria dos participantes no debate público tenha acolhido favoravelmente o princípio da criação do Procurador Europeu, alguns deles puseram em causa³⁴ ou contestaram³⁵ o valor acrescentado do projecto. Embora reconhecendo a importância da análise estatística solicitada à Comissão nessa ocasião, qualquer demonstração complementar da necessidade prática do Procurador Europeu deve utilizar outros critérios.

2.2.1. *Apreciação da eficácia da acção penal contra a fraude comunitária*

Os representantes de alguns Estados-Membros solicitaram que a demonstração do valor acrescentado do Procurador Europeu fosse apoiada por estatísticas relativas à sua actividade potencial³⁶. Outros contestaram inclusivamente a existência de qualquer mais-valia, declarando que a fraude cometida pode ser negligenciável em certos Estados-Membros e, inversamente, muito significativa em países terceiros³⁷.

³⁰ Itália, Irlanda, Áustria, Finlândia e Reino Unido. A Irlanda evoca, além disso, a incompatibilidade de um Procurador Europeu com as suas normas constitucionais.

³¹ Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Finlândia.

³² Dinamarca, Finlândia e Suécia.

³³ Bélgica, Dinamarca, Espanha, Luxemburgo, Portugal e, em menor medida, Alemanha.

³⁴ Ver respostas escritas 12, 15, 17, 24, 38, 41, 43, 49, 65, 66 e opiniões orais dos representantes ministeriais no debate público (seguidamente « opiniões ») da Dinamarca, Alemanha, Áustria e Finlândia.

³⁵ Ver respostas escritas 16, 30, 39 e 45 e opiniões da Irlanda, Finlândia e Reino Unido.

³⁶ Ver respostas escritas 7, 16, 17 e 39 e opiniões da Alemanha, Áustria e Reino Unido.

³⁷ Ver resposta escrita 30 e opinião do Reino Unido.

Em primeiro lugar, **o volume total da fraude** foi por vezes considerado insuficiente para justificar os custos gerados pela criação de um novo órgão³⁸. A Comissão não pode partilhar este ponto de vista. Com efeito, convém recordar que o objectivo da repressão penal não é, em primeiro lugar, pecuniário. No entanto, é preciso não esquecer que a punição da criminalidade lesiva dos interesses dos contribuintes é rendível, tanto graças à cobrança do produto das irregularidades, que facilita, como pelo facto de dissuadir desvios de fundos públicos. Para além disso, ainda que o volume da fraude conhecido seja significativo, o seu volume real não é conhecido com exactidão. Se bem que se trate de um objectivo consignado nos textos comunitários adoptados com esta finalidade³⁹, a recolha actual de dados relativos à dimensão da fraude e ao seu acompanhamento judiciário nos Estados-Membros apresenta, com efeito, algumas lacunas. Esta recolha não proporciona uma panorâmica geral, devido à sobreposição de competências entre mais de 450 autoridades, umas vezes administrativas e outras judiciárias, consoante os Estados-Membros, e por outro lado à diversidade das regras nacionais em matéria de protecção de dados que devem ser actualmente comunicados a instâncias de natureza administrativa a nível comunitário, tais como o OLAF.

Em segundo lugar, de acordo com certas fontes governamentais, **a percentagem de casos de fraude com carácter transnacional** (vários Estados-Membros afectados) mas circunscritos à União (nenhum país terceiro afectado), que seria a que interessaria principalmente o Procurador Europeu, seria demasiado baixa para justificar a sua criação⁴⁰. Tendo em conta a sua experiência, a Comissão não pode concordar com este argumento. A maior parte dos casos que chegam ao seu conhecimento apresentam, pelo contrário, uma dimensão transfronteiriça logo à primeira abordagem. Esta divergência de apreciação deve-se provavelmente às variações nas estatísticas nacionais, que dificultam o estabelecimento de comparações a nível comunitário. A explicação para os resultados insatisfatórios da cooperação judiciária em matéria de fraude⁴¹ reside nas dificuldades de aplicação que os dispositivos de entajuda judiciária continuam a colocar⁴². Por último, a dificuldade em trabalhar com os países terceiros seria menor para um órgão comunitário, já que este poderia recorrer a uma rede de acordos de cooperação judiciária.

Além disso, é de assinalar que **a repressão penal da fraude lesiva dos interesses financeiros comunitários não é confirmada** pelas informações comunicadas pelos Estados-Membros. No que diz respeito à actividade de investigação do OLAF, calcula-se que, em cada quatro casos passíveis de acção penal nos Estados-Membros, apenas um dá origem à instauração de um processo judicial. Longe de minimizarem a importância da fraude, os números disponíveis indicam uma ausência de visão geral e homogénea e de vontade de reprimir as actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros comunitários. Sem um

³⁸ Ver respostas escritas 20bis, 41, 43, 64 e opinião da Espanha. A Comissão ilustrou a importância quantitativa da fraude, através dos casos oficialmente detectados, tanto pelos Estados-Membros, como pelo OLAF, ou seja, uma estimativa que aponta para o montante total, em 1999, de 413 milhões de euros, correspondentes a 1 487 casos. Ver Livro Verde, ponto 1.2.1.

³⁹ As disposições dos Regulamentos (CE) n.º 1831/94 (Fundo de coesão), n.º 1681/94 (Fundos estruturais), n.º 595/91 (Política Agrícola Comum) e n.º 1150/2000 (Recursos próprios), nomeadamente, obrigam os Estados-Membros a comunicar trimestralmente informações sobre os casos de irregularidades.

⁴⁰ Aquando do debate público, a representante ministerial do Reino Unido precisou que os casos de irregularidades no domínio agrícola no território deste Estado-Membro registaram uma diminuição, tendo passado de 393 em 2000 para 252 em 2001. Acrescentou que, a nível europeu, só 30% dos casos de fraude envolvem outros Estados-Membros ou países terceiros; em 70% dos casos, a fraude situa-se no território de um único Estado-Membro. Ver igualmente respostas 12 e 30.

⁴¹ Ver relatórios anuais da Comissão sobre a protecção dos interesses financeiros comunitários, COM (2002) 348 e COM (2001) 255.

⁴² Ver *infra* ponto 2.2.2.

Procurador Europeu, o fenómeno criminoso da fraude continuará a ser subestimado e a não ser objecto de sanções adequadas. Se o problema parece negligenciável de um ponto de vista nacional, tal significa que, com base no princípio da subsidiariedade, deve ser uma prioridade tratá-lo a nível comunitário.

Com efeito, não basta que os Estados-Membros comuniquem informações, entre si e com o OLAF, a Europol e a Eurojust, numa base facultativa e cooperem no âmbito de alguns casos cuidadosamente escolhidos, nem mesmo que sejam obrigados juridicamente a proceder a esta comunicação, como sugerido⁴³. Seria claramente nestes casos que se revelaria **o valor acrescentado de um Procurador Europeu**. A sua criação, enquanto autoridade judicial que centralizasse a informação com vista a reprimir as infracções cometidas, de modo coerente e contínuo, reduziria consideravelmente as actuais dificuldades na aplicação dos objectivos previstos no artigo 280º do Tratado CE, realizada somente mediante a simples cooperação administrativa ou o recurso pontual à cooperação judiciária.

2.2.2. Critérios de avaliação do valor acrescentado do Procurador Europeu

O debate público revelou que existe um amplo consenso quanto ao facto de **a fragmentação do espaço judiciário europeu** impedir a eficácia das acções penais, nomeadamente no domínio da luta contra a fraude, havendo todavia algumas excepções⁴⁴. Importa recordar aos menos convictos que os obstáculos a uma acção penal eficaz contra a fraude continuam a ser importantes, nomeadamente **no domínio do direito penal material**: por exemplo, diferentes prazos de prescrição ou falta de correspondência da definição dos crimes de um Estado-Membro para outro. Os sistemas jurídicos nacionais revelam-se, por si só, pouco capazes de dar resposta ao carácter transnacional da fraude comunitária, devido também ao **princípio de territorialidade** e à diversidade das regras de admissibilidade da prova. Por estas razões, com demasiada frequência não são iniciados ou concluídos processos, já que a complexidade de que se reveste a recolha de provas desencoraja mesmo as melhores vontades.

Algumas opiniões manifestaram-se a favor da manutenção do actual sistema de protecção dos interesses financeiros comunitários, dividido entre cooperação judiciária e instrumentos comunitários⁴⁵. Todavia, por muito desejável e conseguido que seja, o aperfeiçoamento da cooperação judiciária europeia⁴⁶ em curso não pode, por definição, remediar as irregularidades cometidas contra interesses propriamente comunitários⁴⁷. As funções atribuídas aos **intervenientes encarregados da coordenação e do intercâmbio de informações a nível da União** (OLAF, Eurojust, Europol, Rede Judiciária Europeia) são indispensáveis, mas visam outros objectivos. No que toca à Eurojust, esta unidade não foi concebida para recolher provas admissíveis em todo o território comunitário nem para dirigir as acções penais. No que diz respeito ao OLAF, os diversos motivos que se opõem à exploração judicial dos resultados das suas investigações demonstram que os instrumentos administrativos existentes em matéria de luta contra a fraude não são, por si só, suficientes. É

⁴³ Ver respostas escritas 17, 27 e 41.

⁴⁴ Ver, nomeadamente, opinião do Reino Unido.

⁴⁵ Ver respostas escritas 7, 16, 17, 30, 38, 43 e 65.

⁴⁶ Convenção de 1995 relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, Convenção de 1995 relativa ao processo simplificado de extradição entre os Estados-Membros da União Europeia, Convenção de 1996 relativa à extradição entre os Estados-Membros da União Europeia, Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 1985, Convenção de 2000 relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia, Decisão do Conselho de 28.2.2002 relativa à criação da Eurojust, Decisão-quadro do Conselho de 13.6.2002 relativa ao mandado de detenção europeu.

⁴⁷ Ver respostas escritas 5, 36, 37, 42, 55, 61 e 71.

por esta razão que se deve procurar uma resposta de natureza distinta, juntamente com o desenvolvimento dos órgãos do espaço judiciário europeu de competência geral⁴⁸.

Nos casos em que os **instrumentos de cooperação judiciária internacional** continuam a debater-se, nomeadamente, com conflitos de competência positivos ou negativos, bem como com as dificuldades que a exigência da dupla incriminação e a execução das cartas rogatórias internacionais colocam, o Procurador Europeu permitiria contornar estes problemas. Poderia fazê-lo tanto na fase das investigações, graças aos seus delegados, cujo trabalho, baseado num mínimo de regras comuns, seria mutuamente admissível, como na fase da acção penal, graças à competência para julgamento num único Estado-Membro.

Uma vez que se trata de reprimir a criminalidade contra a Europa, os **conflitos de interesses ou de políticas penais** entre os níveis nacionais e comunitário deverão ser evitados, na medida do possível. As autoridades judiciais devem, permanentemente, servir de árbitros relativamente a prioridades nacionais, numerosas e concorrentes, num contexto de escassez de recursos. Nestas condições, dificilmente podem assumir a protecção dos interesses comunitários. As probabilidades de êxito afiguram-se-lhes sempre menores quando se trata de uma criminalidade complexa, relativamente à qual é tentador atribuir a responsabilidade aos serviços de outro Estado-Membro⁴⁹. O Procurador Europeu estaria, por seu lado, em condições de conduzir a acção penal de forma contínua e coerente, em todo o território da União alargada, graças à sua especialidade comunitária e aos meios consagrados a este objectivo.

Embora haja quem o conteste⁵⁰, a natureza especificamente comum do bem público a proteger - as finanças comunitárias - requer simultaneamente uma especialização técnica e um princípio de acção penal independente de considerações nacionais, o que seria mais uma vez garantido por um Procurador Europeu especializado.

3. AVALIAÇÃO TEMÁTICA

A avaliação pormenorizada que se segue, baseia-se principalmente na análise das respostas escritas ao Livro Verde, sendo as opiniões expressas aquando do debate público referidas só em caso de divergências significativas.

3.1. Questões institucionais

3.1.1. Estatuto e organização interna

A Comissão propôs a criação de **um Procurador Europeu independente**, tanto relativamente aos Estados-Membros como às instituições comunitárias. Numerosas reacções reconhecem que se trata de uma característica essencial do Procurador Europeu⁵¹. Outras consideram, em contrapartida, que um serviço consagrado à acção penal totalmente independente é alheio às suas tradições jurídicas, que só conhecem a independência da autoridade que procede ao julgamento. No mínimo, deverão ser asseguradas garantias de

⁴⁸ Ver *infra* ponto 3.1.2 (articulação do Procurador Europeu com a Europol, a Eurojust e o OLAF).

⁴⁹ A especialização em matéria de criminalidade económica e financeira de algumas estruturas nacionais (Schwerpunktstaatsanwaltschaften alemãs, Pôles financiers franceses, Serious Fraud Office britânico, etc.) constitui uma resposta muito parcial a esta dificuldade, tendo em conta a orientação legitimamente nacional que estas mantêm.

⁵⁰ Ver respostas escritas 43 e 49.

⁵¹ Ver respostas escritas 10, 11, 14, 22, 23, 28, 33, 41, 44, 45, 47, 53, 55 e 65.

independência e de imparcialidade do Procurador Europeu, segundo procedimentos transparentes, passando alguns deles pela sua inscrição no futuro Tratado constitucional⁵².

Não obstante a diversidade das propostas apresentadas, a maior parte das reacções⁵³ consideram que o Procurador Europeu deverá ser mais claramente responsável⁵⁴. Foram formuladas várias sugestões, relativamente às quais a Comissão demonstra abertura, no sentido de reforçar a responsabilidade: o Procurador poderia ser obrigado a apresentar um relatório anual sobre a sua actividade; a sua responsabilidade em caso de falta grave poderia ser questionada perante o Tribunal de Justiça, igualmente por iniciativa de um quórum de parlamentos nacionais. Quanto ao regime europeu de responsabilidade disciplinar, só algumas respostas propõem reforçá-lo, alargando as condições da sua aplicação para além da falta grave.

A **organização interna descentralizada** do Procurador Europeu, tal como proposta no Livro Verde, afigura-se a mais adaptada, na opinião de uma maioria⁵⁵: basear-se-ia numa repartição das atribuições entre um Procurador Europeu, que centralizaria o mínimo necessário a nível comunitário, e procuradores europeus delegados, inseridos nos sistemas judiciais nacionais, que exerceriam concretamente as funções de investigação e de acção penal.

A Comissão não previu um estatuto europeu autónomo para os procuradores delegados. Estes poderiam conservar o seu estatuto nacional, com excepção do seu regime hierárquico e disciplinar. Esta solução, apoiada por uma parte das reacções recolhidas⁵⁶, destina-se a facilitar a integração do Procurador Europeu nos sistemas judiciais nacionais. Outros recomendam, pelo contrário, a nomeação e, se for caso disso, a destituição dos procuradores europeus delegados a nível comunitário. Alguns preconizariam, deste modo, procuradores europeus delegados com um estatuto europeu ou, pelo menos, um estatuto nacional específico, garante da sua independência⁵⁷.

Uma maioria, incluindo alguns círculos judiciais e académicos, inclina-se para a opção que consiste em atribuir **um mandato exclusivamente europeu** aos procuradores delegados, como garantia da sua total independência⁵⁸. Em contrapartida, uma minoria das opiniões exprimiu a sua preferência pela acumulação do mandato nacional e do mandato europeu, por forma a assimilar os poderes dos procuradores europeus delegados aos dos seus colegas nacionais e a permitir-lhes partilhar facilmente a informação⁵⁹. Aquando da consulta, alguns referiram que, para manter em aberto esta possibilidade, poderia ser útil prever regras que definam uma hierarquia rigorosa das prioridades.

⁵² Ver respostas escritas 10 e 23.

⁵³ Ver respostas escritas 6, 16, 17, 20, 20bis, 23, 37, 39, 45 e 65.

⁵⁴ Segundo os termos propostos pela Comissão no que diz respeito à responsabilidade do Procurador Europeu, o Conselho nomeá-lo-ia deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu, em condições similares às previstas para a nomeação dos membros do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O Procurador seria responsável pelos seu actos em caso de falta grave no exercício das suas funções perante este mesmo Tribunal, a pedido do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão. Ver Livro Verde, ponto 4.1.2.

⁵⁵ Ver respostas escritas 10, 11, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 e 70.

⁵⁶ Ver respostas escritas 6, 29, 33, 35, 37, 38, 41, 44, 60, 65, 67, 69 e 70.

⁵⁷ Ver respostas escritas 1, 12, 20bis, 23, 25, 27, 28, 41, 48, 53, 62 e 68.

⁵⁸ Ver respostas escritas 1, 1bis, 4, 5, 10, 12, 20bis, 23, 25, 27, 28, 41, 44, 53, 58, 60, 61 e 62. Aquando do debate público, as opiniões estavam muito divididas quanto a esta questão.

⁵⁹ Ver respostas escritas 3, 29, 33, 35, 37, 38, 65, 66, 67 e 69.

3.1.2. *Articulação com a Europol, o Eurojust e o OLAF*

Dado que o domínio de competência do Procurador Europeu se limita à protecção de interesses comunitários específicos, segundo a Comissão não deverão existir dificuldades para assegurar a complementaridade das suas funções, simultaneamente mais integradas e mais especializadas, com as das instâncias generalistas de cooperação em matéria penal, nomeadamente a Europol e o Eurojust. Todavia, « tendo em conta as evoluções em curso na União Europeia (terceiro pilar) », a Comissão não podia « lançar mais do que simples pistas de reflexão » sobre o tema nos próprios termos do seu Livro Verde. Os debates sobre o futuro da União Europeia e, nomeadamente, a intenção de fundir os pilares, devem ser doravante tomados em consideração e poderão facilitar a articulação entre os diferentes intervenientes do espaço judicial europeu.

A expectativa de uma maior precisão relativamente às relações do Procurador Europeu com o OLAF, a Eurojust e a Europol, destinada a evitar uma multiplicação e uma sobreposição das estruturas, foi expressa de forma bastante geral aquando da consulta⁶⁰. A título exemplificativo, alguns preferem o reforço da cooperação entre o Eurojust e a Europol ou o OLAF⁶¹ à criação de um Procurador Europeu. Em contrapartida, opiniões favoráveis à criação de um Procurador Europeu pretendem que este assegure um controlo sobre a Europol e o OLAF⁶², pronunciando-se mesmo algumas delas a favor da fusão destes dois organismos⁶³. Por último, sem que tenha sido objecto de uma pergunta específica, a hipótese de confiar poderes de investigação judicial ao OLAF, sob a direcção do Procurador Europeu, foi formulada nalgumas respostas⁶⁴.

A Comissão considera que o Eurojust constitui uma etapa importante para a instituição de um espaço judiciário europeu. Este órgão terá incontestavelmente um papel acelerador para a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de criminalidade transfronteiras e criminalidade organizada em geral, mas não constitui uma resposta suficientemente enérgica face a uma criminalidade especificamente orientada contra a Europa. Segundo o cenário do Livro Verde, o Eurojust e o Procurador Europeu poderão ser **órgãos distintos e complementares**. Enquanto o primeiro se destina a receber atribuições do âmbito da cooperação judiciária num domínio de competências muito vasto, o segundo deverá ser uma instância comunitária dotada de poderes próprios de investigação e de acção penal no domínio específico da protecção dos interesses financeiros comunitários. A criação do Procurador Europeu não prejudicaria as competências do Eurojust em matéria de criminalidade, desde que se preveja a competência prioritária do Procurador Europeu em matéria de protecção dos interesses financeiros comunitários. Além disso, uma partilha clara de competências deverá ser acompanhada de uma cooperação operacional nos casos de processos que envolvam ambos os órgãos.

Na sequência do debate público, doravante é possível reflectir sobre **outros cenários que combinem as diferentes estruturas existentes**. Em primeiro lugar, poderá ser estabelecida **uma ligação orgânica**: o Procurador Europeu poderá tornar-se membro de uma unidade

⁶⁰ Ver respostas escritas 3, 17, 20bis, 27, 28, 32, 37, 40, 41, 60, 62, 66 e 69.

⁶¹ Ver respostas escritas 15, 16, 24, 30, 43, 45 e 65.

⁶² Ver respostas escritas 27, 40 e 69.

⁶³ Ver resposta escrita 71.

⁶⁴ Ver respostas escritas 6, 11, 20, 27, 28, 37, 40, 41 e 69.

Eurojust reforçada, por forma a garantir melhor a complementaridade e a cooperação com esta⁶⁵.

Uma segunda alternativa poderá consistir na criação da figura do Procurador Europeu directamente no Tratado constitucional, mas integrando-o no Eurojust⁶⁶. Neste cenário de **integração completa**, o Eurojust transformar-se-ia numa procuradoria colegial encarregada, por um lado, de instruir e centralizar as investigações e as acções penais e de dar início à acção pública junto dos tribunais nacionais no que se refere à protecção dos interesses comunitários do domínio da sua competência. Por outro, de assegurar a coordenação das acções nacionais no âmbito da criminalidade transnacional em geral. O Procurador Europeu, detentor de um poder de direcção e de exercício da acção penal pública num domínio de competências mais restrito, seria criado nesta procuradoria. Independentemente da via escolhida, a protecção dos interesses financeiros comunitários deverá fazer parte do núcleo central das competências do Procurador Europeu desde a sua criação.

O Procurador Europeu é igualmente complementar da **Europol**. Poderá, se for caso disso, assegurar um controlo permanente das actividades comunitárias desta (protecção do euro), à imagem do controlo que deverá exercer sobre o OLAF.

3.1.3. Relações com os países terceiros

O Livro Verde sugere que no seu domínio o Procurador Europeu seja **o interlocutor directo das autoridades competentes dos países terceiros** em matéria de auxílio judiciário mútuo e que possa emitir cartas rogatórias internacionais, segundo convenções que vinculem os Estados-Membros, e, mais tarde também, a União. A grande maioria dos pontos de vista está em conformidade com a posição da Comissão sobre esta proposta⁶⁷.

3.2. Questões jurídicas

Várias respostas provenientes tanto dos departamentos ministeriais como dos meios profissionais encorajam a Comissão a prosseguir a reflexão destinada a estabelecer um quadro jurídico relativo ao Procurador que respeite as diferentes tradições jurídicas dos Estados-Membros e os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Todavia, muitos mostraram-se favoráveis a uma maior aproximação das regras de direito penal material e de direito processual penal, com vista a uma melhor protecção dos direitos fundamentais e ao bom funcionamento do Procurador Europeu.

3.2.1. Direito penal material

3.2.1.1. Competência material do Procurador Europeu

Considerando que a Convenção de 26 de Julho de 1995⁶⁸ e os seus protocolos adicionais podem constituir o núcleo de um direito penal específico, a Comissão propôs⁶⁹ que a competência do Procurador Europeu incluísse, pelo menos, as infracções no âmbito da

⁶⁵ Ver, nomeadamente, a contribuição da Comissária Schreyer para o Grupo de Trabalho X da Convenção, transmitida pelos Comissários Barnier e Vitorino, "Um Procurador Europeu", WD 27, 25.11.2002.

⁶⁶ A Procuradoria Europeia seria assim criada a partir da Eurojust.

⁶⁷ Ver respostas escritas 3, 17, 20bis, 25, 27, 29, 32, 33, 40, 41, 59, 60 e 61.

⁶⁸ Convenção de 26.07.1995 relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO C 316 de 27.11.95, p. 48) e seus protocolos adicionais (JO C 313 de 23.10.1996, p. 1; JO C 221 de 19.7.1997, p. 11; JO C 151 de 20.5.1997, p. 1).

⁶⁹ Cf. Livro Verde, ponto 5.2.1.

protecção dos interesses financeiros comunitários que já tenham sido objecto de acordo entre os Estados-Membros⁷⁰. Uma grande maioria das respostas considera, contudo que, se se criar o Procurador Europeu, os seus poderes deverão ser necessariamente alargados relativamente à proposta da Comissão.

Algumas das respostas consideram que uma luta eficaz contra a fraude implica acções penais contra as organizações criminosas que as cometem e pretendem que a competência penal do Procurador inclua os crimes ligados às fraudes comunitárias, como por exemplo o branqueamento de capitais, a corrupção e mesmo a associação criminosa⁷¹. Outras respostas, mais numerosas, consideram que o Procurador deverá ser igualmente encarregado da protecção da moeda única⁷², bem como da integridade da função pública europeia⁷³. Muitos preconizam mesmo ir mais além e confiar ao Procurador Europeu a repressão das formas graves de criminalidade⁷⁴ que afectam interesses comuns importantes⁷⁵ tais como os dos consumidores, do ambiente ou da marca europeia.

Em contrapartida, são pouco numerosos os que sugerem que a competência do Procurador deverá abranger toda a criminalidade transfronteiriças, tal como delimitada, por exemplo, pela lista das infracções constante da decisão relativa ao mandado de detenção europeu ou pela Convenção Europol⁷⁶ (lista de «eurocrimes»). Muitos estão de acordo relativamente à ideia de que deverá ser prevista uma cláusula de abertura, que permita o alargamento do âmbito de competência material do Procurador a outras formas de criminalidade⁷⁷. No que diz respeito ao grau de harmonização a alcançar, a grande maioria apoia o princípio de uma definição comum dos delitos, suficientemente clara e pormenorizada, com o objectivo de assegurar a segurança jurídica e prevenir qualquer risco de conflito de competências entre o Procurador Europeu e as autoridades judiciais nacionais⁷⁸, bem como entre estas últimas.

3.2.1.2. Harmonização das regras de direito penal geral

A vontade de respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade manifestada pela Comissão levou-a a prever uma harmonização apenas parcial, que incide nas regras mínimas necessárias para o bom funcionamento do Procurador Europeu⁷⁹. Um grande número de respostas escritas ao Livro Verde considera, todavia, a aproximação mínima das regras nacionais de direito penal geral como um elemento essencial para o efeito⁸⁰.

Com efeito, várias respostas consideram indispensável uma harmonização tanto das sanções penais máximas como das sanções penais mínimas aplicáveis às infracções objecto de acção penal nível europeu, bem como das regras relativas ao regime de prescrição⁸¹. Alguns sublinham que o funcionamento do Procurador será enfraquecido enquanto não for efectuada uma certa aproximação⁸² das regras de base em matéria de responsabilidade penal individual

⁷⁰ Ver respostas escritas 1, 3, 12, 17, 20bis, 21 e 38.

⁷¹ Ver respostas escritas 1, 22, 31, 32, 42, 62, 66 e 69.

⁷² Ver respostas escritas 1bis, 14, 20, 37 e 70.

⁷³ Ver respostas escritas 1bis, 27, 31, 33, 37, 42, 55, 62 e 70.

⁷⁴ Ver respostas escritas 1, 8, 25, 36 e 60.

⁷⁵ Ver respostas escritas 8, 10, 11, 23, 25, 28, 36, 41, 44 e 71.

⁷⁶ Ver respostas escritas 11 e 25.

⁷⁷ Ver respostas escritas 1, 3, 11, 20, 25, 26, 36, 41, 44, 58, 60 e 71.

⁷⁸ Ver respostas escritas 1bis, 20bis, 31, 42, 44 e 55.

⁷⁹ Cf. Livro Verde, pontos 5.3. a 5.5. Ver respostas escritas 3, 17, 20bis, 38, 43, 45 e 66.

⁸⁰ Ver respostas escritas 5, 6, 12, 14, 19, 20, 22, 27, 28, 36, 37, 41, 44, 59, 60, 62, 65 e 68.

⁸¹ Ver respostas escritas 12, 21, 28, 33, 44, 59 e 65.

⁸² Esta opinião era recorrente entre os intervenientes operacionais aquando do debate público.

(condições, circunstâncias agravantes e atenuantes, prescrição), de erro, de tentativa, etc., por forma a evitar anulações de procedimentos inúteis⁸³. Raros são, todavia, os que consideram que a unificação completa da parte geral dos direitos penais nacionais constitui uma condição para a criação de um Procurador Europeu⁸⁴.

3.2.2. *Direito penal processual*

A realização de um espaço comum de investigação e de acção penal pressupõe a confiança mútua dos Estados-Membros nos respectivos sistemas penais. Esta confiança baseia-se, nomeadamente, na convergência dos sistemas de protecção dos direitos fundamentais.

A este respeito, o debate público permitiu à Comissão tomar consciência da actualidade da questão da protecção dos direitos da defesa e, por conseguinte, da necessidade de continuar a aprofundar a questão relativa à criação de mecanismos adequados para a sua salvaguarda, na perspectiva da criação do Procurador. O quadro jurídico proposto pela Comissão deverá assim, segundo a maioria, oferecer garantias suficientes tanto da boa administração da justiça como da equidade do processo penal.

3.2.2.1. Questões relativas à administração da justiça

- Informação e recurso ao Procurador Europeu

Muitas reacções⁸⁵ estão de acordo com a Comissão, considerando que seria oportuno estabelecer a obrigação, quer para as autoridades comunitárias quer para as autoridades nacionais em causa⁸⁶, de notificar ao Procurador Europeu qualquer facto susceptível de constituir, ou que permita suspeitar de, uma infracção da sua esfera de competência. Muitas reacções insistem igualmente na necessidade de reconhecer, em determinadas condições, o direito dos particulares informarem directamente o Procurador⁸⁷. As opiniões dividem-se, contudo, entre os que apoiam a possibilidade do recurso directo ao Procurador Europeu⁸⁸ e os que consideram que convém prever, em primeiro lugar, o recurso obrigatório aos procuradores europeus delegados⁸⁹. Segundo estes últimos, os procuradores delegados poderão, após uma apreciação caso a caso, decidir se é ou não pertinente submeter o processo ao Procurador Europeu⁹⁰. Como a Comissão havia sugerido, alguns preconizam, por último, a possibilidade de o próprio Procurador Europeu chamar a si um processo⁹¹.

- Princípio da legalidade da acção penal

Considerando que acções equivalentes no espaço judiciário europeu exigem a aplicação do princípio da legalidade da acção penal, a Comissão propôs, todavia, que fossem previstas algumas excepções destinadas a moderá-lo⁹². Esta opinião é partilhada pela maioria, que

⁸³ Ver respostas escritas 14, 20, 22, 27, 37, 41, 55, 62 e 68.

⁸⁴ Ver, por exemplo, resposta escrita 19.

⁸⁵ Ver respostas escritas 1, 3, 12, 17, 20bis, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 36, 37, 41, 44, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 70 e 71. Em contrapartida, ver respostas escritas 6 e 41.

⁸⁶ Segundo o Livro Verde tal deverá ser o caso, nomeadamente, dos agentes das administrações aduaneiras e fiscais, dos serviços de polícia e das autoridades judiciais.

⁸⁷ Ver respostas escritas 3, 25, 37, 41, 44, 60, 70 e 71.

⁸⁸ Ver respostas escritas 27, 37 e 66.

⁸⁹ Ver respostas escritas 12, 14, 17, 20, 61 e 62.

⁹⁰ Ver respostas escritas 12 e 14.

⁹¹ Ver respostas escritas 6, 25 e 32.

⁹² Cf. Livro Verde, ponto 6.2.2.

considera que o Procurador Europeu só deveria ser obrigado a intentar acções se o processo tiver uma certa importância⁹³. A maioria das respostas defende o estabelecimento de um limiar financeiro ou de «critérios de gravidade» relativamente aos interesses comunitários⁹⁴, abaixo dos quais o Procurador Europeu poderá desistir da sua acção a favor das autoridades nacionais. Esta prática teria a vantagem de não sobrecarregar os seus serviços com processos de importância menor, que seriam resolvidos de forma mais adequada a nível nacional. Alguns sublinham, a este respeito, a necessidade de introduzir categorias precisas de casos em que as acções penais poderão ser definitivamente arquivadas ou abandonadas⁹⁵.

Como corolário da aplicação do princípio da legalidade, qualquer decisão negativa do Procurador Europeu (arquivamento, transacção com a pessoa acusada⁹⁶) deverá ser submetida a um controlo judiciário⁹⁷. Algumas respostas insistem no sentido de este controlo ser exercido por **um juiz de instrução europeu**⁹⁸, única instância capaz de assegurar a uniformidade na aplicação e na interpretação do direito comunitário⁹⁹.

- Repartição das competências e condução de processos mistos

Apoiando quanto a este ponto a proposta da Comissão, a maioria¹⁰⁰ considera que, tendo em conta o carácter comunitário dos interesses a proteger, deverão ser adoptados os princípios do recurso automático ao Procurador Europeu e de prioridade¹⁰¹ da sua competência sempre que existam suspeitas de uma infracção comunitária. No que diz respeito aos casos mistos, a regra de prioridade deverá, além disso, permitir evitar os conflitos de competência positiva entre o Procurador e as autoridades nacionais encarregadas da repressão destes casos¹⁰². O Procurador Europeu teria assim a possibilidade de decidir, com toda a independência, realizar ele próprio a investigação no caso de a infracção afectar principalmente os interesses comunitários¹⁰³ ou, se fosse caso disso, confiá-la às autoridades nacionais competentes¹⁰⁴.

Se, apesar de tudo, se verificar um conflito de competências, foi proposto que o procedimento de consulta entre o Procurador Europeu e as autoridades nacionais permita designar a

⁹³ Ver respostas escritas 1bis, 3, 4, 5, 6, 11, 12, 17, 20bis, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 44, 58, 61, 65, 70 e 71. Alguns consideram, todavia, que é necessário optar pelo princípio da oportunidade, já que este é o único susceptível de garantir a independência do Procurador Europeu. Ver respostas escritas 14, 21, 28, 29, 31, 32, 39 e 66.

⁹⁴ Ver respostas escritas 6, 23, 25, 27, 33, 35, 40, 41, 61 e 71.

⁹⁵ Ver respostas escritas 14, 20bis, 37, 62 e 65.

⁹⁶ Algumas respostas excluem expressamente o poder do Procurador Europeu de encerrar um processo na sequência de uma transacção. Trata-se de Estados-Membros em que este sistema não é praticado ou sequer admitido. Ver respostas escritas 30 e 44.

⁹⁷ Ver respostas escritas 5, 6, 12, 33, 44, 55 e 71.

⁹⁸ Ver, nomeadamente, respostas escritas 5, 6, 25, 55 e 71.

⁹⁹ Cf. *infra* ponto 3.2.2.2.

¹⁰⁰ Ver respostas escritas 17, 27, 29, 32, 37, 41, 44, 59, 61, 68, 69 e 70.

¹⁰¹ Esta prioridade ou primado da acção do Procurador Europeu relativamente à acção penal nacional dará lugar, se for caso disso, a uma partilha dos processos comunitários entre o nível nacional e o nível europeu, devido, nomeadamente, ao carácter modesto da fraude e do seu impacto puramente nacional.

¹⁰² Casos em que se verificam simultaneamente uma infracção comunitária e uma infracção nacional. Aquando do debate público, a maioria era favorável a critérios pormenorizados de repartição destes casos.

¹⁰³ Uma parte das respostas preconiza todavia que, em presença de critérios claros de distinção dos processos, a competência do Procurador deva ser exclusiva relativamente à das autoridades nacionais competentes. Ver respostas escritas 1bis, 4, 10, 12, 20bis, 27 e 60.

¹⁰⁴ Ver respostas escritas 28, 29, 32 e 70. Alguns criticam esta solução, na medida em que esta permitiria um alargamento da competência do Procurador Europeu à repressão de delitos nacionais, desde que se verificasse uma ligação com uma infracção comunitária. Ver resposta escrita 62.

autoridade competente para cada caso específico,¹⁰⁵ ou que um juiz de instrução europeu decida a quem atribuir o processo¹⁰⁶.

3.2.2.2. Garantias de equidade do processo penal e protecção dos direitos fundamentais

Muitos consideram que a questão do reforço dos direitos da defesa e das garantias processuais constitui o corolário indispensável da criação de um Procurador Europeu. A maioria considera que deverão ser criadas regras específicas destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos fundamentais na fase da investigação, e mesmo do julgamento, no que diz respeito à admissibilidade das provas¹⁰⁷.

- Medidas de investigação do Procurador Europeu

Nos termos da proposta da Comissão, o Procurador Europeu deverá ter a possibilidade de utilizar o leque das medidas de investigação que, de uma forma geral, existem em todos os Estados-Membros para reprimir delitos financeiros similares. Além disso, em princípio, a autorização destas medidas por um juiz nacional, designado das "liberdades", deverá ser objecto de reconhecimento mútuo¹⁰⁸. Algumas respostas salientam que um quadro jurídico deste tipo tem pontos fracos em termos de protecção da vida privada e dos direitos da defesa devido à diversidade das regras processuais que existe actualmente entre os Estados-Membros¹⁰⁹. Além disso, outras respostas consideram que o princípio de segurança jurídica seria enfraquecido, na medida em que o Procurador Europeu teria a possibilidade de escolher o "juiz das liberdades" a quem solicitar autorização para as medidas de investigação¹¹⁰. Segundo este argumento, esta situação poderia estar na origem de riscos de «forum shopping» a partir da fase de investigação (escolha abusiva da jurisdição).

A Comissão reconhece que o debate deve ser aprofundado a este respeito. Uma alternativa proposta por alguns¹¹¹ consistiria em elaborar uma lista comum das medidas de investigação susceptíveis de ser directamente ordenadas pelo Procurador Europeu, bem como das medidas para as quais seria obrigatório solicitar autorização ao juiz das liberdades¹¹². Desde que esteja previsto um recurso jurídico em caso de não respeito dos direitos fundamentais, as medidas de investigação que não sejam coercitivas poderão ser directamente ordenadas pelo Procurador

¹⁰⁵ Além disso foi proposto estabelecer critérios de distinção pormenorizados entre a parte «comunitária» de um delito (a qual poderá ser definida como uma infracção contra os interesses financeiros comunitários) e a parte puramente nacional, que deverá continuar a ser da competência exclusiva das autoridades nacionais competentes. Ver respostas escritas 20bis, 30, 33 e 61.

¹⁰⁶ Ver respostas escritas 17, 25, 38, 44 e 70.

¹⁰⁷ O Livro Verde tinha nomeadamente como objectivo «um aprofundamento da reflexão sobre a garantia judiciária na fase preparatória do processo e sobre o nível pertinente, nacional ou, se for caso disso, europeu, no qual devem ser enquadradas e controladas tais medidas».

¹⁰⁸ No que diz respeito às medidas de investigação nacionais a que o Procurador Europeu recorreria, este princípio significa que, em caso de execução num Estado-Membro de um acto de investigação autorizado por um juiz de outro Estado-Membro, o Procurador Europeu não seria obrigado a solicitar uma nova autorização.

¹⁰⁹ Ver respostas escritas 6, 17, 28, 40, 60, 70 e 71.

¹¹⁰ Ver respostas escritas 1, 5, 6, 25, 28, 40 e 60.

¹¹¹ Além disso, certas respostas preconizam, na fase preparatória do processo, regras de competência pormenorizadas e obrigatórias, com vista a evitar o «forum shopping». Ver, nomeadamente, resposta escrita 6.

¹¹² Ver respostas escritas 1bis, 3, 5, 17, 28, 32, 40, 58, 60 e 62. Outros estão de acordo com a Comissão relativamente à ideia de criar um auto europeu de interrogatório ou de audição que sirva de modelo ao Procurador Europeu. Ver respostas escritas 1 e 41.

Europeu¹¹³. Por seu lado, as medidas de investigação coercivas só deverão ser ordenadas por um juiz das liberdades, devendo o Procurador Europeu, de preferência, ser obrigado a dirigir-se ao juiz do Estado da execução¹¹⁴. Alguns sugerem, por último, que um juiz de instrução europeu autorize e controle a execução de todos os actos de investigação solicitados pelo Procurador Europeu¹¹⁵.

- Escolha do Estado de julgamento (escolha do fórum)

Uma vez que se trata muitas vezes de processos complexos em que intervêm vários Estados-Membros, a Comissão propõe, como uma das opções possíveis, confiar ao Procurador Europeu uma margem de apreciação para escolher o Estado em que o processo que instaurou será julgado quanto ao fundo¹¹⁶. Ora, como a Comissão salienta, esta escolha não é neutra, na medida em que determina não só as condições práticas do processo e o tribunal competente, mas também o direito nacional aplicável.

A Comissão ouviu as numerosas opiniões que se opõem a esta solução e consideram que a mesma confere um poder discricionário ao Procurador Europeu, o que, sem um controlo adequado, provocaria um risco real de «forum shopping». Assim, numerosas respostas propuseram que fossem fixados critérios mais rigorosos de escolha do tribunal a nível comunitário¹¹⁷. Tal permitiria dar resposta às exigências de previsibilidade e de legalidade, tendo em conta simultaneamente a especificidade da fraude transfronteiras. Segundo várias respostas, estes critérios, estabelecidos com base nas regras internacionais nesta matéria e organizados por ordem hierárquica, deverão determinar de forma suficientemente previsível o Estado do julgamento¹¹⁸. Para outros, estes critérios deverão ser alternativos e não hierarquizados como a Comissão propõe, por forma a dar ao Procurador Europeu a possibilidade de recorrer ao tribunal nacional mais adequado para julgar o processo quanto ao fundo¹¹⁹.

No que diz respeito ao controlo desta escolha, a grande maioria considera que o controlo judicial se impõe como uma garantia substancial relativamente aos direitos individuais. As opiniões estão, todavia, divididas entre os que consideram que este controlo deve ser exercido pelo juiz nacional das liberdades ou pelo juiz da causa¹²⁰ e os que consideram que é necessário confiá-lo a um juiz de instrução europeu¹²¹. À semelhança do papel que a Comissão propôs confiar ao Tribunal de Justiça, este juízo ficaria igualmente encarregado de resolver os eventuais conflitos de competência negativos entre os Estados¹²².

¹¹³ Este recurso poderá logicamente ser introduzido junto do juiz nacional das "liberdades" competente para os actos de investigação similares previstos na legislação nacional. Ver respostas escritas 1, 6, 32 e 62. Ver, em contrapartida, resposta escrita 29.

¹¹⁴ O que facilitaria, por outro lado, o controlo da legalidade da sua execução. Ver respostas escritas 6, 30, 31, 32, 33, 40 e 58.

¹¹⁵ Ver respostas escritas 1, 5, 25, 37 e 71.

¹¹⁶ Cf. Livro Verde, ponto 6.3.1. Esta opção permitirá igualmente evitar, no interesse de todas as partes, os conflitos de competências positivos entre Estados-Membros.

¹¹⁷ Ver respostas escritas 6, 12, 20, 20bis, 25, 26, 27, 31, 33, 40, 44, 60, 61, 62, 68 e 70.

¹¹⁸ Ver respostas escritas 12, 20, 44, 58, 61, 62, 66 e 68.

¹¹⁹ Ver respostas escritas 20bis e 44.

¹²⁰ Ver respostas escritas 12, 17, 27, 58, 65, 68 e 70.

¹²¹ Ver respostas escritas 1, 5, 25, 27, 32, 37, 42, 44, 53, 55 e 61.

¹²² Ver respostas escritas 5, 17, 27, 53 e 69.

- A admissibilidade mútua das provas

Com o objectivo de superar a fragmentação do espaço judicial europeu e igualmente de facilitar a repressão judicial das investigações comunitárias antifraude, a Comissão propõe que se recorra a um princípio de admissibilidade mútua das provas¹²³. Segundo este princípio, qualquer jurisdição nacional competente quanto ao fundo de um processo penal em que esteja em causa matéria da competência do Procurador teria a obrigação de admitir, no âmbito desse processo, as provas legalmente recolhidas em conformidade com o direito nacional de outro Estado-Membro. Contudo, muitas respostas consideram que este sistema levanta graves problemas, quer a nível dos direitos da defesa quer da segurança jurídica¹²⁴.

Segundo alguns, a referência ao direito interno dos Estados-Membros não seria uma solução adequada devido às diferenças existentes entre os sistemas penais nacionais ou às alegadas desigualdades em matéria de protecção dos direitos fundamentais¹²⁵. Se a regra de admissibilidade mútua das provas fosse aplicada sem ser acompanhada da obrigação de respeitar normas mínimas comuns mais pormenorizadas do que actualmente, haveria o risco, segundo alguns, de levar a uma deterioração dos direitos da defesa à escala da União, e mesmo a um «empobrecimento» das garantias processuais ligadas às investigações do Procurador Europeu¹²⁶.

Assim, muitos consideram que o princípio de admissibilidade mútua das provas, tal como proposto pela Comissão, só deveria ser adoptado na condição de prever mecanismos adequados susceptíveis de assegurar as garantias judiciais e a protecção efectiva dos direitos fundamentais. Nesta fase, a Comissão está disposta a explorar as diferentes vias possíveis neste domínio. Segundo alguns, estes mecanismos poderão prever, por exemplo, a elaboração de uma lista comum de medidas de investigação reconhecidas por todos os Estados-Membros, ou a instituição dos critérios comuns que fixam, nomeadamente, as condições de validade ou de legalidade destas medidas¹²⁷. De uma forma mais geral, alguns recomendam uma harmonização quer das regras de processo penal relativas à recolha e à transferência das provas¹²⁸, quer das regras relativas à sua apreciação¹²⁹. Para outros, a consagração de normas comuns que estabeleçam garantias reais para a salvaguarda dos direitos fundamentais à escala da União constituiria uma condição prévia necessária para a aceitação do princípio de admissibilidade mútua¹³⁰.

- O controlo dos actos do Procurador Europeu e a protecção dos direitos fundamentais

As garantias processuais relativas às actividades de investigação e de repressão do Procurador Europeu constituem indubitavelmente um dos temas mais recorrentes das respostas ao Livro Verde. A criação de mecanismos ou de normas mínimas comuns para a protecção dos direitos

¹²³ Cf. Livro Verde, ponto 6.3.4.1.

¹²⁴ Ver respostas escritas 1bis, 5, 6, 17, 20bis, 24, 25, 26, 36, 39, 40, 58, 62 e 65.

¹²⁵ Surgiriam problemas significativos, nomeadamente sempre que uma medida de investigação não estivesse regulamentada da mesma forma em todos os Estados-Membros da União. Ver respostas escritas 6, 17 e 70.

¹²⁶ Ver respostas escritas 1bis, 6, 24, 25, 26, 33, 36, 40, 59, 62 e 65.

¹²⁷ Ver respostas escritas 1, 14, 20bis, 25, 27, 28, 31, 36, 37, 40, 41, 50, 55, 60 e 62.

¹²⁸ Ver respostas escritas 5, 25, 31, 32, 60 e 70.

¹²⁹ Ver respostas escritas 1, 4, 6, 14, 20bis, 37, 41 e 70.

¹³⁰ Ver respostas escritas 1bis, 6, 17, 24, 25, 27, 33 e 58.

fundamentais é, para muitos, uma contrapartida indispensável à atribuição de poderes repressivos a um órgão comunitário¹³¹.

Assim, várias reacções sublinham que a referência à Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não é suficiente, por si só, para estabelecer um sistema de garantias processuais num espaço comum de investigação e de acção penal¹³². Muitos consideram essencial, tanto para a execução das medidas de investigação em todo o território comunitário como para a aceitação do princípio de admissibilidade mútua das provas, assegurar uma protecção equivalente dos direitos da defesa à escala da União. Por conseguinte, preconizam a sua futura codificação ou harmonização ou, pelo menos, o estabelecimento, a nível comunitário, de um catálogo de direitos processuais que devem ser protegidos em toda a União¹³³.

Dado que o controlo judicial constitui uma garantia fundamental, a maioria dos participantes considera que todas as medidas de investigação, as decisões negativas (encerramento, arquivamento) ou os actos de apresentação a julgamento do Procurador Europeu deverão, em princípio, ser controlados pelo tribunal nacional com base no respectivo direito¹³⁴. Alguns salientam, todavia, que só um juízo de instrução europeu poderá resolver os problemas do controlo da regularidade dos actos do Procurador Europeu¹³⁵. Nesta fase, a Comissão não rejeita nenhuma solução que poderia ser utilizada para reforçar a garantia equivalente dos direitos fundamentais à escala da União. A este respeito, sublinha a importância do seu recente Livro Verde sobre as garantias processuais dos suspeitos e arguidos em procedimentos penais na União Europeia¹³⁶.

4. ACOMPANHAMENTO

Se a avaliação geral dos resultados da consulta pública apontou para a necessidade de se proceder a uma alteração do Tratado por forma a permitir a criação do Procurador Europeu, a sua avaliação mais pormenorizada implica a prossecução da reflexão sobre determinados temas de importância primordial para o direito derivado.

4.1. Acompanhamento político do Livro Verde

O tema do Procurador Europeu faz actualmente parte da agenda política da União. Os Chefes de Estado e de Governo, reunidos em Laeken, convidaram o Conselho «a analisar rapidamente o Livro Verde da Comissão relativo a um Procurador Europeu, tendo em conta a diversidade de sistemas e tradições jurídicas».

Embora inicialmente o Livro Verde parecesse ter uma aceitação cautelosa por parte do Conselho, a questão da criação de um Procurador Europeu foi amplamente debatida no

¹³¹ Ver respostas escritas 2, 5, 6, 11, 12, 20bis, 21, 25, 32, 33, 37, 66 e 70.

¹³² Para produzir efeitos, essa referência deverá, pelo menos, garantir que o Procurador Europeu esteja vinculado pela interpretação do Tribunal de Estrasburgo da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Ver respostas escritas 2, 6, 25 e 58.

¹³³ Ver respostas escritas 2, 5, 6, 21, 42, 58 e 66. Alguns participantes elaboram uma lista dos direitos essenciais da defesa, como por exemplo o direito de ser representado por um advogado, o direito de ser informado dos factos de que se é acusado, o direito à defesa gratuita, etc.

¹³⁴ Ver respostas escritas 3, 11, 12, 17, 20bis, 23, 28, 33, 40, 60, 61, 65, 66 e 70.

¹³⁵ Ver respostas escritas 5, 6, 8, 25, 27, 32, 37, 42, 44 e 61.

¹³⁶ COM(2003)75.

Parlamento Europeu¹³⁷ e no grupo de trabalho « Liberdade, segurança e justiça » da Convenção Europeia¹³⁸. A reflexão mais geral sobre o reforço da União em matéria de justiça e de assuntos internos permitiu finalmente que surgisse uma maioria a favor da necessidade de aprofundar os trabalhos sobre as condições da criação de uma procuradoria europeia¹³⁹. Actualmente, a opinião maioritária parece ser favorável à sua criação no novo tratado constitucional ou, pelo menos, à transformação, a prazo, do Eurojust numa procuradoria europeia. Os Estados-Membros não têm uma opinião irredutível, mostrando-se alguns deles muito mais abertos do que inicialmente¹⁴⁰. Todavia, uma minoria continua a opor-se firmemente a esta ideia. Por último, na medida em que, após a assinatura do Tratado de adesão, de 16 de Abril de 2003, os novos Estados-Membros passarão a participar, enquanto observadores activos nos grupos de trabalho do Conselho, as suas opiniões constituirão um contributo útil para a prossecução do debate.

Ainda que actualmente não seja possível prever a orientação que os debates vão tomar, não há dúvida de que o Livro Verde atingiu o seu objectivo ao lançar um debate geral, incluído nas instâncias competentes da União. Com efeito, a proposta de criação de um Procurador Europeu foi objecto de consultas a nível ministerial e parlamentar nos Estados-Membros. Em vésperas do alargamento a dez novos Estados-Membros, o projecto foi apreciado no contexto do reforço da política europeia em matéria de justiça e de assuntos internos, umas vezes colocando o acento tónico no objectivo da protecção dos interesses financeiros da Comunidade e outras numa perspectiva mais ampla, prevendo a criação de uma instância comunitária que completaria os poderes operacionais susceptíveis de ser atribuídos futuramente à Europol.

Assim, seguindo uma verdadeira dinâmica, o debate parece orientar-se no sentido de uma consciencialização progressiva da necessidade de um Procurador Europeu e do valor acrescentado que este traria a nível da repressão da criminalidade contra os interesses financeiros comunitários. Uma parte da opinião favorável ao projecto defende, além disso, a ideia de tornar a função de controlo dos actos do Procurador Europeu uma matéria comunitária, facto que contribuiria para a criação de um verdadeiro espaço comum de liberdade, de segurança e de justiça.

4.2. Reforma institucional

A revisão dos tratados que instituem as Comunidades Europeias mantém-se uma condição indispensável: só ela pode consagrar a legitimidade política da proposta. A Convenção Europeia proporciona o quadro político e institucional adequado para a discutir. Com efeito, a Convenção desenvolve trabalhos destinados a operar uma reforma de fundo nos Tratados vigentes. Se a Convenção devesse limitar-se a habilitar o Conselho a criar, por unanimidade, a figura do Procurador Europeu num futuro indeterminado, tratar-se-ia de uma promessa sem concretização, tendo em conta a necessidade de ratificar este princípio uma segunda vez, no âmbito de uma União alargada. Em contrapartida, é importante elaborar soluções que sejam

¹³⁷ O debate público com os parlamentos nacionais organizado em 5.11.2002 pelo Parlamento Europeu revelou todo o interesse que este tema suscita.

¹³⁸ Relatório final do Grupo de Trabalho X, Convenção Europeia, CONV 426/02 de 2.12.2002.

¹³⁹ Nas suas conclusões da sessão plenária de 6.12.2002, o Presidente da Convenção sublinhou a necessidade de aprofundar os trabalhos neste domínio.

¹⁴⁰ A Alemanha e a França sugeriram assim a criação de uma procuradoria europeia que, num futuro indeterminado, deveria adquirir poderes de investigação e de repressão à escala da União (propostas conjuntas franco-alemãs para a Convenção Europeia no domínio da justiça e dos assuntos internos, apresentadas em 27.11.2002, Documento 32 do Grupo de Trabalho X).

claras para os cidadãos e eficazes para a prossecução dos objectivos da União a saber, neste caso, a protecção dos interesses financeiros no respeito dos direitos fundamentais individuais.

No que se refere ao conteúdo desta revisão, à luz do debate público, a Comissão mantém a substância da proposta que apresentou em Nice¹⁴¹, acrescentando-lhe principalmente dois novos elementos¹⁴².

Por um lado, o tratado constitucional, que deverá criar directamente a figura do Procurador Europeu, deverá igualmente prever que o direito derivado especifique a sua **articulação com o Eurojust**. A este respeito, foram delineados os vários cenários supra referidos: cooperação entre órgãos distintos e complementares; ligação orgânica; integração completa.

Por outro lado, deverá definir a **competência material do Procurador**, de forma precisa desde o início, mas suficientemente aberta para permitir a sua evolução. Por força do Tratado constitucional, o Procurador Europeu seria, desde o início, encarregado de proceder a investigações, de instaurar acções penais e de levar a julgamento os autores das infracções lesivas dos interesses financeiros da Comunidade perante os tribunais competentes dos Estados-Membros. O Conselho, deliberando por unanimidade ou por maioria qualificada reforçada, sob proposta da Comissão e mediante parecer favorável do Parlamento Europeu, poderá posteriormente decidir alargar o âmbito de competência do Procurador Europeu às infracções lesivas de outros interesses da União.

Por último, em resposta a determinadas objecções mais específicas, a Comissão considera que o **processo de nomeação** que propõe para o Procurador Europeu preserva o equilíbrio entre as instituições comunitárias e que o carácter não renovável do seu mandato protege o Procurador Europeu dos riscos de influências externas¹⁴³. A este título, este procedimento deverá constar do tratado. A proposta da Comissão poderá assumir a forma de uma lista elaborada com base numa selecção aberta, como sugerido aquando do debate público.

4.3. Aprofundamento das questões relativas à implementação do Procurador

O estabelecimento de uma base jurídica no Tratado é indispensável para qualquer trabalho legislativo preparatório. Sem alterar o actual Tratado, a Comissão não tem o direito de apresentar propostas concretas sobre o direito derivado para além das preferências que já teve a oportunidade de exprimir no Livro Verde. No entanto, os resultados da audição pública permitem à Comissão identificar seguidamente uma série de temas que reconhece deverem ser aprofundados desde já, devido à sua acuidade no âmbito do debate. Este aprofundamento poderá assumir a forma de estudos complementares ou de consultas, tanto a nível dos peritos como das instâncias políticas nacionais.

Eixo nº 1 : articulação do Procurador Europeu com as instâncias europeias existentes

Em primeiro lugar, a questão do papel do **Tribunal de Justiça** na resolução dos conflitos de competência, tanto verticais como horizontais, deve ser objecto de uma análise específica. Com efeito, a escolha do Estado-Membro de julgamento deve obedecer a critérios objectivos;

¹⁴¹ Projecto de artigo 280º-A do Tratado CE.

¹⁴² Contribuição acima mencionada da Comissária Schreyer para a Convenção, 25.11.2002.

¹⁴³ O Conselho, deliberando sob proposta da Comissão por maioria qualificada e após parecer favorável do Parlamento Europeu, nomearia o Procurador Europeu por um período de seis anos não renovável.

a sua definição deverá ser subjacente aos próximos trabalhos da Comissão em matéria de prevenção dos conflitos de competência entre Estados-Membros¹⁴⁴.

A nível institucional, é particularmente importante estudar as diferentes formas em que o Procurador Europeu e o **Eurojust** poderão ser combinados. Por último, o futuro do **OLAF** deverá ser analisado numa nova perspectiva face à criação do Procurador Europeu¹⁴⁵.

Eixo nº 2 : direitos da defesa e administração da prova na perspectiva da criação de um Procurador Europeu

No plano processual, ressaltam da consulta dois temas fundamentais. Em primeiro lugar, uma protecção equivalente dos **direitos da defesa**, que é reconhecida como uma das principais preocupações expressas relativamente à criação do Procurador Europeu. Por conseguinte, será importante integrar os resultados da consulta lançada pela Comissão este ano através do seu Livro Verde sobre as garantias processuais das pessoas implicadas nos procedimentos penais¹⁴⁶, a fim de saber se convém ir além das normas já partilhadas pelos Estados-Membros na perspectiva da criação de um Procurador Europeu.

Em segundo lugar o valor num Estado-Membro, das provas recolhidas pelo Procurador Europeu noutro Estado-Membro pressupõe uma aproximação das legislações nacionais limitada ao mínimo necessário para a aplicação do princípio de admissibilidade mútua das provas. O grau de harmonização do **direito da prova**, desejável para o bom funcionamento do Procurador Europeu, deverá ser objecto de um estudo mais aprofundado, em sinergia com o programa de trabalho da Comissão no domínio da cooperação judiciária em matéria penal.

Eixo nº 3 : ligação do Procurador Europeu com os sistemas penais nacionais

Por último, a Comissão tenciona mostrar, através de variantes nacionais, as modalidades segundo as quais um Procurador Europeu com garantias de independência se poderá integrar nos sistemas penais dos Estados-Membros sem pôr em causa a sua organização interna (exemplo: neutralidade relativamente às prerrogativas do "juiz de instrução" ou à pluralidade de "law enforcement agencies"). Estas variantes poderão precisar a forma como, em função do contexto nacional, os casos mistos poderão ser tratados (desistência do Procurador Europeu ou das autoridades judiciais nacionais a favor da outra parte; acção conjunta destes, etc.).

Em conclusão, só a criação da figura do Procurador Europeu no tratado constitucional, acompanhada de uma base jurídica para a elaboração do direito derivado que assegure a sua ligação com os sistemas judiciais nacionais, é susceptível de dar resposta às dificuldades actuais. É um sinal que a opinião pública espera do próximo Tratado, se se quiser tornar a construção europeia mais credível aos olhos dos cidadãos e dos contribuintes.

¹⁴⁴ Livro Verde da Comissão em preparação.

¹⁴⁵ Relatório da Comissão, *Avaliação das actividades do Organismo Europeu de Luta Antifraude*, em adopção.

¹⁴⁶ Livro Verde sobre as garantias processuais dos suspeitos e arguidos em procedimentos penais na União Europeia, 19.2.2003, já citado.

Anexo 1

LISTA DAS CONTRIBUIÇÕES ESCRITAS ANALISADAS¹⁴⁷		
	NOME DO AUTOR DA RESPOSTA	ESTATUTO
1	OLAF Supervisory Committee	Institucional / europeu
1bis	Associação portuguesa de juristas para a protecção dos interesses financeiros comunitários (P)	Perito / associação PIF
2	Fair Trials Aboard (UK)	Perito/ONG
3	György Gátos (H)	Institucional / particular
4	Czech Association for the Protection of the financial interest of the EC (PIF) (CZ).	Perito / associação PIF
5	P. Fauchon, Senador (F)	Institucional/deputado
6	Max Planck Institut (D)	Perito / universidade
7	Prof. Kaiafa-Gbandi (EL)	Perito / universidade
8	R. Van Camp, Procurador Geral (B)	Profissional/autoridade judicial
10	Centro di Diritto Penale Europeo (I)	Perito / associação PIF
11	Association européenne des Magistrats /European Association of Judges	Profissional/autoridades judiciais
12	T. Wolf , judge at the regional court of Marburg (D)	Perito/autoridade judicial
14	Dutch Association for the PFI (NL)	Perito/ associação PIF
15	Department of Justice (IRL)	Institucional/organismo governamental
16	Permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (NL)	Institucional/organismo governamental
17	Bundesministerium der Justiz und den Justizministerien der Länder der Bundesrepublik Deutschland (D)	Institucional/organismo governamental
18	Sra. F. Page (UK)	Perito / advogado
19	Deutscher Anwaltverein (D)	Peritos / advogados
20	P. Amaral (P)	Perito / particular
20bis	Ministerie van Justitie (NL)	Institucional/organismo governamental
21	Magistrats européens pour la démocratie et les libertés	Profissionais/autoridades judiciais
22	Prof. L. Picotti (I)	Perito / universidade
23	Magistratura democratica (I)	Peritos/autoridades judiciais
24	Deutscher Strafrechtslehrer (D)	Peritos / universidade
25	L. Fayolle, A. Reiter Korkmaz et al., Institut universitaire européen (I)	Peritos / universidade
26	D.M. Amann, Institut universitaire européen (I)	Perito / universidade
27	Deutscher Richterbund (D)	Profissionais / autoridades judiciais
28	J. de Maillard, Juge au Tribunal de Grande Instance de Blois (F)	Profissional/autoridade judicial
29	B. Bertossa, Procureur général de Genève (CH)	Profissional/autoridade judicial
30	Regeringskansliet Justitiedepartementet (S)	Institucional/organismo governamental
31	C. Abt, L. De Muyter et al, Collège d'Europe de Bruges (B)	Peritos / universidade
32	A. Ardelean, B. Carl et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Peritos / universidade
33	M. Guglielmetti, L. Mascia et al., Collège d'Europe de Bruges (B)	Peritos / universidade
34	Transparency International	Perito / ONG
35	Lithuania Association for the PFI (LT)	Perito / associação PIF
36	C. Ducouloux-Favard (F)	Perito / universidade

¹⁴⁷ Por ordem cronológica de chegada das contribuições escritas.

37	Prof. J.A.E. Vervaele (NL)	Perito / universidade
38	Beschluss des Bundesrates (D)	Institucional/ Parlamento
39	C. Fijnaut, M.S. Groenhuijsen (NL)	Perito / universidade
40	Centro di Diritto Penale Europeo - 2 (I)	Perito / associação PIF
41	Austrian Association for European Criminal Law (A)	Perito / associação PIF
42	B. Favreau - Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens	Perito / associação
43	Oikeusministeriö (FIN)	Institucional/organismo governamental
44	Fiscalía General del Estado (E)	Profissional/autoridade judicial
45	United Kingdom and Scotland (UK)	Institucional/organismo governamental
46	Avv. G. A. Conte (I)	Perito / advogado
47	Avv. Della Valle (I)	Perito / advogado
48	Dott. Galoppi (I)	Perito / advogado
49	Dott. B. Giordano (I)	Perito / advogado
50	Prof. G. Frigo (I)	Perito / advogado
51	Prof. Lanzi (I)	Perito / advogado
52	Dott. De Vincenzi (I)	Perito / advogado
53	A. P. Casati, B. Coluccia et al. (I)	Perito / advogado
54	D. Alessio, L. Cirillo et al. (I)	Perito / advogado
55	Institut des Droits de l'Homme et des Avocats européens /Union des Avocats européens	Perito / associação PIF
56	E. Mezzetti (I)	Perito / universidade
57	Union des avocats européens /Commissione di diritto penale comunitario	Peritos / associação
58	Croatian Association for the PFI (HR)	Perito / associação PIF
59	K. Schöffeler (D)	Perito / particular
60	Camera Penale di Como e Lecco (I)	Profissional / autoridade judicial
61	Latvian Ministry of Finance (LV)	Institucional/organismo governamental
62	Romanian Association of Community Law Research (RO)	Perito / associação PIF
63	Seminar of Rome (I)	Perito / associação PIF
64	F.S. Spruijt (NL)	Perito / universidade
65	Bundesministeriums für Justiz der Republik Österreich (A)	Institucional / organismo governamental
66	Criminal Bar Association (UK)	Perito / advogados
67	Procuratore della Repubblica di Palermo (I)	Profissional/autoridade judicial
68	Procuratore della Repubblica di Roma (I)	Profissional/autoridade judicial
69	J-F. Kriegk, Président du Tribunal de Grande Instance de Nîmes (F)	Profissional/autoridade judicial
70	Taxpayers Association of Europe	Perito / ONG
71	R. André et J.Floch, députés, assemblée nationale française, (F)	Institucional / Parlamento
72	Armando D'Alterio, Sostituto Procuratore della Repubblica Tribunale Napoli (I)	Profissional/autoridade judicial

Anexo 2

LISTA DOS INTERVENIENTES NA AUDIÇÃO PÚBLICA ¹⁴⁸		
	NOME DO INTERVENIENTE - PAÍS	REPRESENTANTE DE:
1	Sra. Toftergaard Nielsen, Ministry of Justice - DK	Presidência do Conselho Europeu
2	Sr. José Narciso Cunha Rodrigues, Juiz	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
3	Sr. Juan Manuel Fabra-Valles, Presidente	Tribunal de Contas Europeu
4	Sr. Raymond Kendall, Presidente	Comité de Fiscalização do OLAF
5	Sr. Edmondo Bruti-Liberati, Membro do Comité	Comité de Fiscalização do OLAF
6	Sra. Mireille Delmas-Marty, Membro do Comité	Comité de Fiscalização do OLAF
7	Sr. Daniel Flore, Conselheiro Geral - B	Ministère de la Justice
8	Sr. Alfons Van den Abbeele, Auditeur général - B	Ministère des Finances
9	Sra. Birgitte Juul, Chief Adviser -DK	Justisministeriet
10	Sr. Andreas Birkmann, Justizminister - D	Thüringer Justizministerium
11	Sr. Alfred Dittrich, Referatsleiter - D	Bundesministerium der Justiz
12	Sr. Nikólaos Lívos, Léktoras Pinikón Dikéon - EL	Ipourgio Dikeossinis
13	Sr. Fernando Irurzun Montoro, Consejero de Justicia - E	Consejo General Poder Judicial
14	Sra. Isabelle Toulemonde, Secrétaire générale adjointe - F	Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
15	Sr. Anthony McDermottroe, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
16	Sr. Richard Ryan, Head of division - IRL	Department of Justice Equality and Law Reform
17	Sra. Augusta Iannini, Direttore generale - I	Ministero della Giustizia
18	Sr. Amedeo Speranza, Avvocato generale - I	Ministero dell'Economia e delle Finanze
19	Sr. Roland Genson, Conseiller - L	Ministère de la Justice – Représentation permanente auprès de l'UE
20	Sra. Marjorie Bonn, Raadsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
21	Sr. Paul Van Voorst, senior beleidsadviseur - NL	Ministerie van Justitie
22	Sr. Christian Pilnacek, Oberstaatsanwalt - A	Bundesministerium für Justiz
23	Sr. Fritz Zeder, stellvertretender Abteilungsleiter - A	Bundesministerium für Justiz
24	Sra. Teresa Alves Martins, Directora adjunta - P	Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação – Ministério da Justiça
25	Sr. José Antonio Viegas Ribeiro, Subinspector Geral - P	Inspecção Geral do Ministério das Finanças
26	Sra. Seija Kivinen, neuvotteleva virkamies - FIN	Valtionvarainministeriö
27	Sr. Asko Valimaa, Lainsäädäntöneuvos - FIN	Oikeusministeriö / Lainvalmistelunosasto
28	Sr. Mikael Tollerz, Director - S	Ministry of Justice
29	Sra. Lorna Harris, Head of United Kingdom Central Authority - UK	Home Office, Judicial Cooperation Unit
30	Sr. Enrique Bacigalupo	Tribunal Supremo – « Corpus Juris »
31	Sr. John Spencer	University of Cambridge – « Corpus Juris »
32	Sra. Catherine Guy-Quint, Membro	Comissão dos Orçamentos – PE
33	Sra. Diemut Theato, Presidente	Comissão do Controlo Orçamental – PE
34	Sr. Dimitrakopoulos, Vice-Presidente do PE	Comissão dos Assuntos Constitucionais - PE
35	Sr. Jürgen Storbeck, Direktor	Europol
36	Sra. Ute Stiegel, Magistrate	DG OLAF – CE
37	Sr. Johan Denolf, Directeur - B	Police Fédérale – Direction de lutte contre la criminalité économique financière
38	Sr. Ralf Moßmann, Regierungsdirektor - D	Bundesministerium des Inneren
39	Sr. Javier Albadalejo Campos, Vocal Asesor de la Secreteria General Tecnica - E	Ministerio del Interior – Secreteria General Tecnica

¹⁴⁸ Por ordem de intervenção aquando da audição pública realizada em Bruxelas em 16 e 17 de Setembro de 2002.

40	Sr. Didier Duval, Chef de Division - F	Ministère de l'Intérieur – Direction centrale de la Police judiciaire
41	Sr. James Hamilton - IRL	Office of Director Public Prosecutions
42	Sr. Edoardo Esposito, Comandante Centro Investigazioni Economiche Finanziarie - I	Guardia di Finanza
43	Sr. Wim Verheggen, Lead management team FIOD - NL	Fiscal Information and Investigative Authorities – Fiscal Inlichtingen en Opsporings Dienst (FIOD)
44	Sr. Carlos Farinha, Subdirector nacional adjunto - P	Polícia Judiciária
45	Sra. Minna Ketola, Rikostarkastaja - FIN	Keskusrikospoliisi
46	Sra. Sheila Edwards - UK	Department for Environment, Food and Rural Affairs
47	Sr. Michael Kennedy, Presidente	Eurojust
48	Sr. Detlev Mehliis, Contact point - D	Rede Judiciária Europeia (RJE)
49	Sr. Eugenio Selvaggi, Contact point - I	Rede Judiciária Europeia (RJE)
50	Sr. Serge Brammertz, Procureur fédéral - B	Parquet fédéral
51	Sr. Guy Rapaille, Avocat général - B	Parquet de la Cour d'Appel de Liège
52	Sr. Jesper Hjortenbergh, Deputy Public Prosecutor - DK	Director of Public Prosecutions
53	Sra. Sonja Ponikowski, Deputy Public Prosecutor - DK	Public Prosecutor for Serious Economic Crime
54	Sr. Thomas Janovsky, Leiter der Wirtschaftsabteilung - D	Staatsanwaltschaft Hof
55	Sra. Ursula Reichling, Generalstaatsanwältin - D	Generalstaatsanwaltschaft
56	Sr. Sotirios Bagias, Proïstamenos - EL	Issangelia Protodikon Athinon
57	Sr. Ilias Zagoreos, Audiissangeleas - EL	Protodikio Athinon
58	Sr. Jaime Moreno Berdejo, Fiscal - E	Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado
59	Sra. Dominique Planquelle, Chef de Division économique et financière - F	Parquet du Tribunal de Grande instance de Paris
60	Sr ^a . Augustine Pascal, Adjointe au Chef du Bureau - F	Bureau “lutte contre la fraude” – Ministère des finances
61	Sr. Finbarr O'Malley, Head of Unit - IRL	Office of the Attorney General
62	Sr. Pietro Grasso, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Palermo
63	Sr. Italo Ormanni, Pubblico ministero - I	Procura della Repubblica di Roma
64	Sr. Jeannot Nies, Avocat général - L	Parquet général
65	Sr ^a Anne Zwaneveld, Officier van Justitie - NL	Openbaar Ministerie / arrondissementsparket Rotterdam
66	Sra. Teresa Almeida, Procuradora da República - P	Procuradoria Geral da República
67	Sr. João Paulo Rodrigues, Procurador da República - P	Procuradoria Geral da República
68	Sr Matti Nissinen, Valtionsyyttäjä - FIN	Valtakunnansyyttäjän virasto
69	Sra. Lena Moore, Överåklagare, Chef of Internationella Avdelingen - S	Rikessäklagaren Internationella Avdelingen
70	Sr. Aberg Kazimir, Director - S	Swedish National Economic Crimes Bureau
71	Sra. Helen Garlick, Senior Legal Adviser - UK	Serious Fraud Office
72	Sr. Tony Walker – UK	Customs and Excise
73	Sr. Günter Woratsch, Judge	European Association of Judges
74	Sr. Vito Monetti, Magistrat	MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés)
75	Sra. Elisabeth Doleisch von Dolsperg, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht - D	Oberlandesgericht Köln
76	Sr. Andreas Potamianos, Próedros - EL	Próedros Protodikón Athinón
77	Sr. Fernando Roman Garcia, Director del Gabinete Técnico - E	Consejo General Poder Judicial
78	Sr. Luc-Michel Nivose, Conseiller - F	Cour d'Appel de Paris
79	Sr. Patrick McCarthy, Barrister - IRL	Law Library
80	Sr. Luciano De Riu, Consigliere - I	Corte di Cassazione
81	Sr. Henk de Graaf, Rechter - NL	Rechtbank Haarlem
82	Sr. Franz Furtner, Richter - A	Landesgericht Korneuburg
83	Sra. Alistair Brown - UK	Crown Office Scotland
84	Sr. John Fish, President	CCBE (Council of the Bars and Law Societies of the EU)
85	Sr. Peter Baauw	Criminal Law Committee - CCBE
86	Sr. Giovanni Bana, Président	Commission droit pénal communautaire – Union avocats européens (UAE)

87	Sra. Francesca Ruggieri, Membre	UAE
88	Sr. Bertrand Favreau, Président	Institut des droits de l'homme - UAE
89	Sr. Michael Jäger, Secretary General	Taxpayers Association of Europe
90	Sr. Michael Boeckhaus, Member	Deutschland « NordRhein-Westfalen »
91	Sra. Benoîte Taffin, Président	Contribuables Associés
92	Sr. Stephen Jakobi, Director	Fair Trials Abroad
93	Sr. Rüdiger Bandilla, Legal Adviser of the Board	Transparency International
94	Sr. Dionysios Spinellis - EL	University of Athens
95	Sr. Paul Carney, Judge - IRL	The High Court Ireland
96	Sr. Massimo Capirossi - I	Centro di Diritto Penale -Tributario-Torino
97	Sra. Rosaria Sicurella - I	Centro di Diritto Penale Europeo - Catania
98	Sr. Friedrich Hauptmann - A	General Prokuratur beim Obersten Gerichtshof
99	Sr. Raimo Lahti - FIN	University of Helsinki
100	Sr. Jaroslav Fenyk - CZ	Supreme Public Prosecutor's Office
101	Sr. Jaan Ginter - EE	University of Tartu
102	Sr. Akos Farkas - HU	University of Miskolc
103	Sra. Angela Nicolae - RO	General Prosecutor's Office
104	Sra. Anna Ondrejova - SK	General Prosecutor's Office
105	Sr. Durmus Tezcan - TR	Université Dokuz Eylul d'Izmir