



11.11.2013

COMUNICAÇÃO AOS MEMBROS

(103/2013)

Assunto: Parecer fundamentado do Parlamento cipriota sobre a proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia
(COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, qualquer Parlamento nacional pode, no prazo de oito semanas a contar da data de envio de um projeto de ato legislativo, dirigir aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão um parecer fundamentado em que exponha as razões pelas quais considera que o projeto em questão não obedece ao princípio da subsidiariedade.

Segundo o Regimento do Parlamento Europeu, a comissão competente em matéria de observância do princípio da subsidiariedade é a Comissão dos Assuntos Jurídicos.

Submete-se à atenção dos Senhores Deputados, em anexo, a título informativo, um parecer fundamentado do Parlamento cipriota sobre a proposta em referência.

**Parecer fundamentado da Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e dos
Assuntos Europeus da Câmara dos Representantes da República
de Chipre**

Transmitido aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2 do Tratado da União Europeia, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

**Proposta de regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia
[COM (2013) 534]**

1. O quadro do Tratado relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

1.1 O artigo 5.º, n.º 3, do Tratado estipula o seguinte:

"Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância deste princípio de acordo com o processo previsto no referido Protocolo".

1.2 De modo semelhante, o artigo 2.º, do Protocolo n.º 2 do Tratado estabelece que, antes de propor um ato legislativo, a Comissão procede a amplas consultas. Tais consultas devem, se for caso disso, ter em conta a dimensão regional e local das ações consideradas.

1.3 O artigo 5.º, do Protocolo n.º 2 do Tratado determina que:

"Os projetos de atos legislativos europeus são fundamentados relativamente aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Todos os projetos de atos legislativos devem incluir uma ficha com elementos circunstanciados que permitam apreciar a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. A mesma ficha deve conter elementos que permitam avaliar o impacto financeiro do projeto, bem como, no caso das leis-quadro europeias, as respetivas implicações para a regulamentação a aplicar pelos Estados-Membros, incluindo, nos casos pertinentes, a legislação regional. As razões que permitam concluir que determinado objetivo da União pode ser melhor alcançado ao nível desta serão corroboradas por indicadores qualitativos e, sempre que possível, quantitativos. Os projetos de atos legislativos europeus têm em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo, de

natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos Governos nacionais, às autoridades regionais ou locais, aos agentes económicos e aos cidadãos, seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a atingir."

- 1.4 Por último, nos termos dos artigos 5.º, n.º 3, e 12.º, alínea b), do Tratado, os parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no Protocolo n.º 2, ou seja, o processo de apresentação de um parecer fundamentado, no prazo de oito semanas a contar da data de envio de um projeto de ato legislativo europeu, em todas as línguas oficiais da União Europeia.
- 1.5 As diretrizes relativas à aplicação do princípio da subsidiariedade constam do Tratado de Amesterdão, e, mais especificamente, do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Cumpre notar que estas diretrizes continuam a ser ferramentas úteis para o exercício do controlo em causa.

Concretamente, as diretrizes dizem respeito ao seguinte:

- se existem aspetos supranacionais para a matéria em análise que não possam ser tratados de modo eficaz por medidas a nível nacional,
- se as medidas adotadas a nível nacional ou a ausência de ação a nível da União contrariam as exigências dos Tratados da União Europeia ou os interesses dos Estados-Membros, e
- se há vantagens claras da ação a nível da União comparativamente à ação a nível nacional, em virtude da dimensão ou dos efeitos da ação proposta.

Além disso, para que uma ação a nível da União seja compatível com o princípio da proporcionalidade:

- os meios utilizados para a concretizar devem ser adequados e
- estes meios não devem exceder o necessário para atingir os seus objetivos.

Os Protocolos pertinentes, tanto de Amesterdão, como de Lisboa, impõem certas restrições à União Europeia relativamente à aplicação do princípio da proporcionalidade:

- a forma revestida pelas medidas tomadas pela União deve ser tão simples quanto possível e o legislador europeu deve preferir diretivas aos regulamentos,
- deve ser tida em conta a necessidade de minimizar qualquer encargo financeiro ou administrativo para os governos nacionais, os agentes económicos e os cidadãos,
- e
- a ação europeia deve possibilitar um âmbito tão vasto quanto possível à ação nacional.

2. O conteúdo e os objetivos da proposta de regulamento em apreço

- 2.1 A proposta legislativa em apreço, tal como apresentada pela Comissão, prevê a criação de uma Procuradoria Europeia independente e descentralizado, com competência exclusiva para investigar, instaurar ação penal e levar a julgamento os autores das infrações cometidas contra o orçamento da União, tal como estipulado na Diretiva PIF¹.

¹ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses

Prevê-se que o território dos Estados-Membros da União seja considerado uma "área jurídica única", na qual a Procuradoria Europeia pode exercer a sua competência. De acordo com a proposta, a Procuradoria Europeia é composta pelo Procurador Europeu, seus vice-procuradores, bem como pelos procuradores localizados nos Estados-Membros. Os procuradores levam a cabo os inquéritos e a ação penal no respetivo Estado-Membro, coadjuvados por funcionários nacionais e em conformidade com a legislação nacional. Todavia, as suas ações serão coordenadas e conduzidas sob a direção da Procuradoria Europeia com base em regras uniformes, a fim de salvaguardar a coerência e a eficácia. Além disso, prevê-se que os procuradores exerçam as suas funções como procuradores nacionais, mas quando atuam de acordo com as instruções da Procuradoria Europeia, devem ser totalmente independentes dos organismos do Ministério Público nacional. O Procurador Europeu deve dispor de amplos poderes para ordenar a realização de medidas de inquérito, em determinadas condições, para obter informações das autoridades competentes, da Eurojust e da Europol, para dispor, em geral, dos mesmos poderes que os procuradores do Ministério Público nacionais em relação às infrações mencionadas e estar em condições de decidir do tribunal nacional competente ao qual o processo deve ser submetido.

2.2 A base jurídica da presente proposta é o artigo 86.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o qual prevê o seguinte:

" A fim de combater as infrações lesivas dos interesses financeiros da União, o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com um processo legislativo especial, pode instituir uma Procuradoria Europeia a partir da Eurojust. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu".

2.2 De acordo com a Comissão, os principais objetivos da proposta são os seguintes:

- Contribuir para o reforço da proteção dos interesses financeiros da União e o ulterior desenvolvimento de um espaço de justiça, e aumentar a confiança das empresas e dos cidadãos da UE nas instituições da União, a par do respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- Estabelecer um sistema europeu coerente de investigação e ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da União.
- Garantir maior eficiência à investigação e à ação penal relativamente às infrações lesivas dos interesses financeiros da UE.
- Aumentar o número de ações penais, que resultem num maior número de condenações e na recuperação de fundos da União obtidos fraudulentamente.
- Garantir uma cooperação estreita e um intercâmbio de informações eficaz entre as autoridades competentes europeias e nacionais.
- Reforçar a dissuasão da prática de infrações lesivas dos interesses financeiros da União.

financeiros da União através do direito penal [COM (2012) 363].

3. Compatibilidade com o princípio da subsidiariedade

Na sequência da sua apreciação das medidas constantes da proposta de diretiva em apreço, a Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus conclui que as propostas em questão *não* estão em consonância com o princípio da subsidiariedade. Mais especificamente, a referida Comissão Parlamentar concluiu que não existe justificação suficiente para a necessidade de ação a nível da UE, em violação do princípio da subsidiariedade. Ademais, entende-se que o âmbito da ação legislativa da União excede o absolutamente necessário para alcançar os objetivos almejados, em violação do princípio da proporcionalidade.

4. Fundamentos

- 4.1 A Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus tem dúvidas em relação à questão de saber se a instituição em causa, na forma e com os poderes previstos, constitui a opção mais apropriada para fazer face ao problema, respeitando o princípio da subsidiariedade.
- 4.2 A avaliação de impacto da Comissão¹ inclui sete cenários diferentes para sanar o problema ao nível da UE. A Comissão chega à conclusão de que o cenário 4c, ou seja a proposta na sua atual forma, constitui a melhor opção. Todavia, no anexo 4 da Avaliação de Impacto intitulado "Análise da relação custo-benefício", a própria Comissão declara que partes essenciais da análise se alicerçam em hipóteses e em cenários porquanto admite que os dados disponíveis são manifestamente incompletos e, logo, passíveis de todo o tipo de distorções. Cumpre mencionar que as opções apresentadas são passíveis de uma considerável margem de interpretação. É igualmente mencionado que ainda não foi tomada uma decisão em relação à sede da Procuradoria Europeia, pelo que não foi possível determinar com exatidão as possibilidades concretas de integração (administrativa) e os respetivos custos e benefícios. Tal requereria, de acordo com a Comissão, uma análise mais aprofundada. No mesmo contexto, a Comissão descreve a sua própria análise da relação de custo-benefício da sua proposta como um estudo com alguns elementos muito limitados quanto à sua credibilidade².
- 4.3 Reconhece igualmente a necessidade de um estudo mais circunstanciado do desempenho global de cada sistema judicial dos Estados-Membros em razão da natureza muito circunscrita dos dados tidos em consideração na atual avaliação³. A despeito deste reconhecimento, afirma no final do mesmo parágrafo que a medida em questão permitirá lograr um grau mais elevado de desempenho.
- 4.4 À luz do atrás exposto, a Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus não considera que a necessidade de ação legislativa a nível da UE assente em indicadores quantitativos e qualitativos suficientes ou motivos circunstanciados, tal como requerido no artigo 5.º do Protocolo n.º 2 do Tratado. Por outras palavras, a Comissão não aduz motivos suficientes que justifiquem a necessidade

¹SWD (2013) 274.

²"This CPA instrument is 'functionally limited' and does not constitute a 'CD'."

³ Ver, neste contexto, p. 16 e 17 da Análise de Benefício de Custos (SWD (2013) 274).

da opção proposta, nomeadamente na sua forma atual. Com efeito, na medida em que a ação regulamentar a nível da UE é totalmente incompatível com o princípio segundo o qual as decisões devem ser tomadas o mais próximo dos cidadãos, uma tal ação deve ser corroborada por elementos de prova satisfatórios e convincentes e não deve alicerçar-se em hipóteses ou análises passíveis de grandes margens de erro.

- 4.5 É incontestável que o problema que a Comissão procura regular através da proposta legislativa em apreço possui claramente uma dimensão transfronteiriça. Não obstante, a Comissão considera que a Diretiva PIF só em parte resolverá o problema da fraude lesiva dos interesses financeiros da União, na medida em que não regulamenta a investigação nem a ação penal. Considera, além disso, que o reforço de normas dissuasoras em vigor não permitirá lutar contra o problema de forma eficaz. A Comissão deveria, porém, esperar até à entrada em vigor da Diretiva, a fim de avaliar a respetiva eficácia antes de apresentar um regulamento, que constitui o tipo de instrumento legislativo mais estrito e mais rígido. Cumpre recordar, neste contexto, que, de acordo com o princípio da proporcionalidade, deveria ser dada preferência, sempre que possível, à diretiva e não ao regulamento. No caso em apreço, sem que tenha sido aduzida qualquer justificação circunstanciada, foi proposto um regulamento, de acordo com o qual a Procuradoria Europeia terá competência exclusiva para investigar e conduzir a ação penal, interferindo em larga medida, através de uma série de disposições, nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros e circunscrevendo dessa forma a sua ação regulamentar¹. Uma vez que a escolha da proposta legislativa específica pela Comissão não se alicerça em elementos de prova suficientes, entende-se que o âmbito da sua ação regulamentar na sua forma atual não é absolutamente necessária, a fim de alcançar os objetivos definidos pela UE.
- 4.6 A Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus também teve em consideração o facto de, nos documentos pertinentes da Comissão, as outras possibilidades de ação da União e a eficácia do reforço das estruturas existentes a fim de alcançar os objetivos da proposta não serem desenvolvidas com a mesma exaustividade como a opção privilegiada. Tendo não só em conta este aspeto mas também o facto de Comissão nem sequer aguardar a avaliação dos resultados da Diretiva PIF antes de abordar a questão, a Comissão Parlamentar conclui que a procura de formas de ação alternativas não foi suficientemente exaustiva.
- 4.7 Além disso, na medida em que as medidas de inquérito² constantes da proposta de regulamento incluem medidas que não estão previstas em todos os Estados-Membros, os direitos dos suspeitos podem circunscritos em alguns casos. Por conseguinte, o argumento aduzido pela Comissão de que esta proposta prevê uma proteção suficiente dos direitos dos suspeitos não é necessariamente correto em todos os casos, a despeito das garantias constantes da proposta.
- 4.8 A Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus também considera que o artigo 13.º da proposta de regulamento alarga indiretamente o âmbito de aplicação da legislação proposta, circunscrevendo ainda mais a ação regulamentar

¹ Ver, a título meramente indicativo, as disposições do artigo 26.º (Medidas de inquérito) e do artigo 30.º (Admissibilidade dos elementos de prova).

² Artigo 26.º do regulamento proposto.

dos Estados-Membros, em violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O artigo em questão prevê que se as infrações a que se refere o artigo 12.º, que, por seu turno se reportam à Diretiva PIF, estiverem indissociavelmente relacionadas com infrações penais que não as referidas no artigo 12.º, a Procuradoria Europeia é igualmente competente relativamente a essas infrações penais.

Conclusão

À luz do exposto, a Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus concluí que a proposta de regulamento em apreço *não* é conforme aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e que os critérios que justificam a necessidade desta ação regulamentar da União e o âmbito de aplicação do regulamento não se encontram satisfeitos de forma adequada para lograr os objetivos almejados.